

Vec C-345/24

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

10. máj 2024

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

9. máj 2024

Odvolať:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Odporcovia:

BRT SpA

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT)

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI)

DHL Express (Italy) Srl

TNT Global Express Srl

FedEx Express Italy Srl

United Parcel Service Italia Srl

Amazon Italia Transport Srl

Amazon Italia Logistica Srl

Amazon EU

Predmet konania vo veci samej

Odvolaie podané na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio, Taliansko, ďalej len „TAR Lazio“), ktorým sa na základe žaloby prepravných podnikov, v súčasnosti odporcov, zrušilo rozhodnutie Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úrad pre dohľad nad komunikáciami, Taliansko, ďalej len „AGCOM“) č. 94/22/CONS. Uvedeným rozhodnutím sa zaviedli viaceré informačné povinnosti na trhu so službami dodávania balíkov.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Žiadosť o výklad smernice 97/67/ES a nariadenia (EÚ) 2018/644 s cieľom objasniť, či sa vzťahujú aj na poskytovateľov služieb iných ako cezhraničné dodávanie balíkov. Otázka možného nesúladu so zásadou zákazu diskriminácie a článkami 14, 114 a 169 ZFEÚ. Otázka „implicitnej právomoci“ ako právneho základu postupu príslušného národného regulačného orgánu v prejednávanej veci a otázka týkajúca sa obmedzení, ktoré kladie právo Únie na právomoc národných regulačných orgánov pri ukladaní informačných povinností.

Prejudiciálne otázky

- 1) Vzťahuje sa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/644 z 18. apríla 2018 o službách cezhraničného dodávania balíkov ako také, pokiaľ ide o zber informácií, len na poskytovateľov služieb cezhraničného dodávania alebo vo všeobecnosti na všetkých poskytovateľov služieb dodávania balíkov okrem osobitných výnimiek z určitých ustanovení?
- 2) V prípade takej odpovede, že sa vzťahuje len na poskytovateľov služieb cezhraničného dodávania, je smernica 97/67/ES alebo takzvaná „implicitná právomoc“ právnym základom umožňujúcim národným regulačným orgánom v každom prípade ukladať všeobecné informačné povinnosti aj poskytovateľom doručovacích služieb iných ako cezhraničné dodávanie balíkov?
- 3) V prípade zápornej odpovede na druhú otázku, má sa skutočnosť, že nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/644 z 18. apríla 2018 sa nevzťahuje na poskytovateľov služieb iných ako cezhraničné dodávanie balíkov považovať za primeranú, nediskriminačnú a v súlade s článkami 14, 114 a 169 Zmluvy o fungovaní Európskej únie?
- 4) V akých medziach (aj z hľadiska nevyhnutnosti a primeranosti) môže národný regulačný orgán uložiť poskytovateľom služieb dodávania balíkov informačné povinnosti, a najmä, možno uložiť symetrické informačné povinnosti týkajúce sa:
 - (i) podmienok uplatňovaných na rôzne typy zákazníkov,

(ii) zmlúv, ktorými sa riadia vzťahy medzi podnikom poskytujúcim službu dodávania balíkov a podnikmi, ktoré podľa modelu vlastného reťazca prispievajú k poskytovaniu tejto služby rôznymi spôsobmi,

(iii) hospodárskych podmienok a právnej ochrany priznaných pracovníkom zamestnaným na rôznych pozíciách pri poskytovaní služieb?

Uvedené predpisy práva Únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb, zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, a najmä jej článok 22a

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva, najmä jej odôvodnenie 51

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/644 z 18. apríla 2018 o službách cezhraničného dodávania balíkov, najmä jeho článok 4

Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/1263 z 20. septembra 2018, ktorým sa stanovujú formuláre na predkladanie informácií poskytovateľmi služieb dodávania balíkov podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/644

Uvedené vnútroštátne právo

Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (legislatívny dekrét č. 261, ktorým sa preberá smernica 97/67/ES o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb z 22. júla 1999), najmä články 2 a 14a

Rozhodnutie AGCOM č. 94/22/CONS z 31. marca 2022 o „regulačných povinnostiach na trhu so službami dodávania balíkov“, najmä články 1 a 2

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- Po zložitom a zdĺhavom konaní, v priebehu ktorého boli vydané rôzne rozhodnutia, ktorých predmetom boli analýzy a verejné konzultácie týkajúce sa trhu so službami dodávania balíkov, prijal AGCOM rozhodnutie č. 94/22/CONS z 31. marca 2022 o „regulačných povinnostiach na trhu so službami dodávania balíkov“. Týmto rozhodnutím sa zavádzajú určité „symetrické“ informačné povinnosti vzťahujúce sa na všetkých subjektoch určitej veľkosti pôsobiacich na

trhu so službami dodávania balíkov a „asymetrické“ informačné povinnosti uložené iba spoločnosti Amazon.

- 2 Pokiaľ ide o „symetrické“ informačné povinnosti, ich cieľom je zvýšiť úroveň dohľadu na predmetnom trhu z dôvodu zistenia nedostatku transparentnosti na tomto trhu. Konkrétne ide o povinnosti uložené všetkým subjektom oprávneným poskytovať verejnosti služby dodávania poštových balíkov, ktoré zamestnávajú v rámci poštových činností aspoň 50 zamestnancov a ktoré počas najmenej troch po sebe nasledujúcich rokov dosiahli ročný obrat z činností súvisiacich s poštovými službami, ako sú definované v článku 1 ods. 2 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 261/1999, vyšší ako 10 miliónov eur.

Tieto symetrické informačné povinnosti sa týkajú: informácií o hospodárskych podmienkach služieb ponúkaných verejnosti, referenčných hospodárskych podmienok (priemerné ceny) pre niektoré skupiny podnikateľských zákazníkov identifikovaných na základe ročného obratu, platných zmlúv upravujúcich obchodné vzťahy so sektorovými podnikmi, s ktorými priamo uzavreli zmluvu a ktoré prispievajú k poskytovaniu poštových služieb, vyhlásenia o dodržiavaní pracovných podmienok vo vzťahu ku všetkým osobám zapojeným do poskytovania služby a na všetkých úrovniach sieťovej organizácie, vzorov modelov zmlúv, ktoré sa používajú vo vzťahu k zamestnancom patriacim do rôznych kategórií na každej úrovni organizácie.

- 3 Naopak, pokiaľ ide o „asymetrické“ informačné povinnosti, ide o povinnosti, ktoré AGCOM rozhodol uložiť jedine spoločnosti Amazon z dôvodu kritických bodov vyplývajúcich z analýzy trhu so službami dodávania balíkov.

Amazon musí okrem uvedených informácií poskytnúť AGCOM najmä tieto informácie: priemernú cenu účtovanú maloobchodníkom (ďalej len „maloobchodníci“) zapojeným do logistického programu spoločnosti Amazon (tzv. „FBA“) za službu dodávania, priemernú jednotkovú cenu platenú poskytovateľom služieb dodávania balíkov („DSP“) za službu dodávania, priemernú jednotkovú cenu platenú iným poskytovateľom služieb dodávania balíkov za službu dodávania.

- 4 Rozhodnutie AGCOM č. 94/22/CONS napadli na TAR Lazio štyrmi samostatnými žalobami Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.), DHL Express Italy, TNT Global Express, Fedex Express Italy, United Parcel Service Italia, BRT a Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (ďalej len „iní poskytovatelia ako Amazon“), ako aj Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica a Amazon EU (ďalej len „Amazon“).
- 5 Štyrmi samostatnými rozsudkami TAR Lazio vyhovel štyrom žalobám a zrušil rozhodnutie AGCOM č. 94/22/CONS. Dôvody, na základe ktorých im vyhovel, však boli odlišné. V troch konaniach začatých inými subjektmi ako Amazon uvedený súd poukázal po prvé na nedostatok šetrenia v súvislosti s rozhodnutím AGCOM. Konkrétne AGCOM zaviedol informačné povinnosti v odvetviach B2B

(„business-to-business“), v ktorých sa po skončení šetrenia nezistili problémy odôvodňujúce regulačný zásah. V konaní začatom spoločnosťou Amazon sa naopak žalobe vyhovel nie z dôvodu nedostatku šetrenia, keďže v odvetví B2C („business-to-consumer“) boli skutočne zistené problémy, ale z dôvodu neexistencie „riadneho“ právneho základu.

- 6 AGCOM štyrmi samostatnými odvolaniami napadol uvedené zrušujúce rozsudky, ktoré vydal TAR Lazio, na Consiglio di Stato (Štátna rada), ktorý je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 7 AGCOM v právnej veci proti Amazon vo svojom odvolaní kritizuje rozsudok TAR Lazio v rozsahu, v akom na jednej strane tvrdí, že AGCOM nemá právomoc ukladať regulačné povinnosti (ani symetrické, ani asymetrické povinnosti) spoločnosti Amazon, a na druhej strane, že rozhodnutie 94/22/CONS neuvádza dostatočne jasne právny základ, na ktorom sa zakladá rozhodnutie uložiť uvedené informačné povinnosti.
- 8 Pokiaľ ide o nariadenie č. 2018/644, AGCOM v prvom rade tvrdí, že toto nariadenie sa neuplatňuje iba na poskytovateľov služieb cezhraničného dodávania balíkov, ale všeobecne na poskytovateľov služieb dodávania balíkov, vrátane spoločnosti Amazon, keďže táto spoločnosť využíva medzinárodné siete dodávania tovaru predávaného tretími stranami a spoločnosti skupiny Amazon možno kvalifikovať ako prevádzkovateľov poštových služieb. Po druhé pôsobnosť uvedeného nariadenia nie je obmedzená na tradičné obchodné modely, ale uplatňuje sa aj na alternatívne obchodné modely vrátane platforiem elektronického obchodu. Po tretie skutočnosť, že Amazon nevykonáva činnosť cezhraničného dodávania balíkov, nebráni uplatneniu nariadenia vo vzťahu k nej, keďže v prípade, keď nariadenie malo odkazovať osobitne (jedine) na cezhraničných poskytovateľov, urobilo to tak výslovne (ako v článku 5, ktorý sa týka cezhraničných sadzieb, zatiaľ čo článok 4 „Poskytovanie informácií“ sa týka všetkých poskytovateľov služieb dodávania balíkov bez rozdielu). Po štvrté TAR Lazio nesprávne vylúčil, že uvedené nariadenie môže predstavovať platný základ pre výkon regulačnej právomoci AGCOM vo vzťahu k spoločnosti Amazon, vzhľadom na skutočnosť, že ide o poskytovateľa služieb iných ako cezhraničné dodávanie balíkov. Napokon AGCOM má právomoc stanoviť pravidlá v oblasti regulačného dohľadu tak na základe smernice 97/67/ES a legislatívneho dekrétu č. 261/1999, ako aj na základe nariadenia 2018/644, ktoré vo svojom článku 4 ods. 5 výslovne priznáva národným regulačným orgánom možnosť uložiť dodatočné informačné povinnosti k tým, ktoré stanovuje uvedené nariadenie.
- 9 Pokiaľ ide o smernicu 97/67/ES, AGCOM tvrdí, že TAR Lazio nesprávne vyložil uvedenú smernicu, v rozsahu, v akom uvádza, že jej účelom je vyriešiť „špecifické cezhraničné problémy“. Naopak, ciele a pôsobnosť smernice 97/67/ES sú oveľa širšie, pretože jej cieľom je zlepšiť poštové služby na doručovanie

zásielok a balíkov poskytovaných v rámci Európy a harmonizovať poplatky, ktoré sa majú vyberať od európskych občanov, a to tak pre národné poštové služby, ako aj pre cezhraničné poštové služby. AGCOM je teda oprávnený prijať regulačné prostriedky na plnenie takto pridelených úloh, medzi ktoré patrí podpora hospodárskej súťaže a ochrana užívateľov poštových služieb. Okrem toho neexistuje žiadna osobitná povinnosť uviesť normatívny zdroj výkonu právomoci výslovne a pod hrozbou zrušenia prijatého aktu.

- 10 Pokiaľ ide o základ regulačnej právomoci vykonávanej rozhodnutím č. 94/22/CONS, AGCOM tvrdí, že konal oprávnene na základe právomocí, ktoré mu priznáva smernica 97/67/ES a vnútroštátna transpozičná právna úprava (legislatívny dekrét č. 261/99). Zisťovacia právomoc, ktorú má ako národný regulačný orgán, bola vykonávaná na základe uvedenej právnej úpravy, ako aj na základe nariadenia 2018/644, v ktorom bola táto právomoc následne potvrdená a bližšie špecifikovaná.
- 11 Úlohy zverené AGCOM vnútroštátnou transpozičnou právnou úpravou, ako je úloha „podpory hospodárskej súťaže“ [článok 2 ods. 4 písm. d) legislatívneho dekrétu č. 261/1999], činnosti „analýzy a monitorovania poštových trhov, najmä odkazom na ceny služieb“ [článok 2 ods. 4 písm. g) legislatívneho dekrétu č. 261/1999], ako aj všeobecnejšie úloha „regulácie poštových trhov“ [článok 2 ods. 4 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 261/1999], nemôžu byť vykonávané bez správnej a úplnej znalosti trhov.
- 12 Okrem toho, ako sa uvádza v odôvodnení 51 smernice 2008/6/ES, národné regulačné orgány pre odvetvie poštových služieb „potrebujú od účastníkov trhu získať informácie, aby mohli účinne vykonávať svoje úlohy ...“.
- 13 V prejednávanej veci AGCOM tvrdí, že vykonal analýzu trhu so službami dodávania balíkov, z ktorej vyplynul nedostatok transparentnosti podmienok ponuky služieb dodávania na vnútroštátnej úrovni, ako aj nedostatok transparentnosti, pokiaľ ide o štruktúru siete a dodržiavanie pracovných podmienok personálu zamestnaného v rôznych fázach poskytovania poštových služieb.
- 14 Vzhľadom na tieto kritické body, ako aj na vývoj trhu so službami dodávania balíkov (nárast trhu B2C a perspektíva jeho ďalšieho rozvoja, úloha platforiem, veľmi vysoký počet subjektov, formy organizácie podniku a práce, ktoré nezodpovedajú systémom bežne uplatňovaným v tomto odvetví) sa AGCOM domnieval, že „na účinnejšiu kontrolu trhu s dodávaním balíkov je potrebné zvýšiť úroveň regulačného dohľadu, ktorý umožní regulačné zásahy na podporu hospodárskej súťaže a zabránenie vzniku situácií narušajúcich hospodársku súťaž“.
- 15 Napadnuté rozhodnutie je teda odôvodnené, keďže smeruje k podpore hospodárskej súťaže: cieľom stanovených informačných povinností je totiž

presadzovať väčšiu konkurencieschopnosť zvýšením transparentnosti v záujme spotrebiteľov a malých a stredných podnikov.

- 16 V rozsudku, ktorý vyhlásil TAR Lazio proti spoločnosti Amazon, AGCOM ďalej poukazuje na chybu v časti, v ktorej sa uvádza, že dodatočné informačné povinnosti by mali v každom prípade slúžiť na zlepšenie služieb cezhraničného dodávania v súlade ustanoveniami nariadenia 2018/644.
- 17 AGCOM tvrdí, že uloženie informačných povinností stanovených v rozhodnutí reaguje na problémy, ktoré sa zistili na vnútroštátnom trhu a na súvisiace špecifické ciele, ktoré sleduje (prístup k neustálemu a presnému monitorovaniu všetkých národných dynamík trhu s dodávaním balíkov, najmä faktorov, ktoré najviac ovplyvňujú konkurenčnú schopnosť subjektov, ako sú ceny a pracovné podmienky). V dôsledku toho je nesprávne, ako aj nelogické a nerozumné, že TAR Lazio našiel základ regulačnej právomoci vykonávanej rozhodnutím č. 94/22/CONS iba v nariadení 2018/644 a že overuje „nevyhnutnosť“ regulačných opatrení, ktoré toto rozhodnutie stanovuje, len na základe tohto nariadenia a cieľov, ktoré sú v ňom uvedené.
- 18 AGCOM sa okrem toho domnieva, že napadnutý rozsudok je nesprávny aj v rozsahu, v akom vylučuje, aby v prejednávanej veci mohlo byť uloženie predmetných informačných povinností odôvodnené teóriou takzvaných implicitných právomocí. Podľa jeho názoru prísne uplatňovanie zásady legality síce vo všeobecnosti vyžaduje, aby primárna právna úprava výslovne zverovala nezávislým orgánom regulačné právomoci, avšak zároveň platí, že základ týchto právomocí možno implicitne odvodiť z legislatívnych ustanovení, ktoré vymedzujú úlohy a ciele týchto orgánov.
- 19 V rozsudkoch vydaných v konaniach na prvom stupni, ktoré začali iné subjekty ako Amazon, TAR Lazio nespochybnil existenciu právomoci AGCOM všeobecne ukladať poštovým prevádzkovateľom informačné povinnosti, ale okrem toho, že konštatoval nedostatočné šetrenie, skôr spochybnil v konkrétnom prípade nevyhnutnosť a primeranosť všeobecných informačných povinností stanovených v článku 1 uznesenia č. 94/22/CONS.
- 20 V troch odvolaniach proti trom vyššie uvedeným rozsudkom však AGCOM uvádza odvolací dôvod, ktorý sa týka právneho základu právomoci vykonávanej na základe prijatého rozhodnutia č. 94/22/CONS. V tejto súvislosti tvrdí, že TAR Lazio, ktorý vychádza z nesprávneho predpokladu, podľa ktorého uvedený právny základ možno nájsť iba v nariadení č. 2018/644, posúdil základ regulačného zásahu a nevyhnutnosť a primeranosť uložených informačných povinností tak, že ako jediný referenčný parameter použil uvedené nariadenie, a nie aj, a to ešte skôr, smernicu 1997/67/ES (najmä článok 22a zavedený smernicou 2008/6/ES) a vnútroštátnu právnu úpravu, ktorou sa preberá smernica (legislatívny dekrét č. 261/99), vrátane odôvodnenia 51 smernice 2008/6/ES.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 21 Vnútroštátny súd má predovšetkým pochybnosti, pokiaľ ide o existenciu a prípadné rozšírenie právomoci AGCOM ukladať také informačné povinnosti, o aké ide v prejednávanej veci, najmä poskytovateľom služieb iných ako cezhraničné dodávanie, ako je Amazon.
- 22 Tieto pochybnosti vyplývajú zo skutočnosti, že AGCOM vo vyššie uvedených odvolaniach tvrdí, že jeho právomoci vyplývajú (aj) z niektorých „odôvodnení“ smernice 97/67/ES a nariadenia 2018/644, ako aj, a najmä z odôvodnenia 51 smernice 2008/6/ES. Vytrvalé poukazovanie na „odôvodnenia“ by mohlo odhaliť ťažkosti s určením jasného a výslovného ustanovenia, ktoré by slúžilo ako základ pre vykonávané právomoci. V tomto ohľade sa vyššie uvedená právna úprava môže zdať nejasná, a nie celkom presná.
- 23 V tejto súvislosti ani ostatné rozhodnutia AGCOM, ktoré vyústili do zložitého konania, ktoré viedlo k prijatiu rozhodnutia č. 94/22/CONS, nepriniesli žiadne objasnenie. Z niektorých z týchto rozhodnutí totiž vyplýva, že AGCOM dokonca výslovne vylúčil, že právomoc ukladať informačné povinnosti vyplýva z nariadenia 2018/644, zatiaľ čo v prejednávanej veci tvrdí opak.
- 24 Ďalšia otázka, o ktorej má vnútroštátny súd pochybnosti, sa týka článku 9 smernice 97/67/ES. Tento článok stanovuje, že „[p]re služby, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť všeobecné povolenia v rozsahu potrebnom na zabezpečenie dodržiavania podstatných požiadaviek“.
- 25 Podstatné požiadavky sú definované v článku 2 ods. 1 bode 19 smernice, ktorý znie takto: „podstatné požiadavky“: všeobecné, iné ako ekonomické dôvody, na základe ktorých môže členský štát ukladať podmienky poskytovania poštových služieb. Medzi tieto dôvody patrí: dôvernosť korešpondencie, bezpečnosť siete, pokiaľ ide o prepravu nebezpečného tovaru a dodržiavanie požiadaviek a podmienok zamestnávania a systémov sociálneho zabezpečenia, stanovených zákonom, iným právnym predpisom či správnym opatrením a/alebo kolektívnou zmluvou dohodnutou medzi vnútroštátnymi sociálnymi partnermi a v odôvodnených prípadoch ochrana údajov, ochrana životného prostredia a regionálne plánovanie. Ochrana údajov môže zahŕňať ochranu osobných údajov, dôvernosť prenášaných alebo uložených informácií a ochranu súkromia“.
- 26 Zatiaľ čo v prípade spoločnosti Amazon je otázne, či má AGCOM vôbec právny základ na to, aby zasiahol, v prípade ostatných subjektov, účastníkov ostatných odvolacích konaní, sa pochybnosti týkajú skôr toho, ako ďaleko môže AGCOM zájsť pri stanovení informačných povinností. V podstate je potrebné objasniť, či povinnosti, ktoré uložil AGCOM možno odôvodniť niektorou z podstatných požiadaviek uvedených v článku 2 bode 19 smernice 97/67/ES a či sú primerané v tom zmysle, že sú vhodné na zabezpečenie sledovaných cieľov, a či tieto ciele nemožno dosiahnuť pomocou ohraničenejších povinností.

- 27 V rámci práve uvedeného hľadiska je potrebné pripomenúť, že článok 14a legislatívneho dekrétu č. 261/1999, ktorým sa transponuje článok 22a smernice 97/67/ES, stanovil typickú informačnú právomoc, ktorá sa môže vykonávať individuálne a musí v každom prípade rešpektovať zásadu proporcionality. AGCOM môže zhromaždiť informácie od subjektov, aby mohol účinne vykonávať svoje úlohy, a to tak, že sa obráti na každý subjekt, ktorého činnosti sa považujú za zaujímavé pre konkrétny výkon úloh osobitne zverených európskym a vnútroštátnym zákonodarcom, a na základe relevantných dôvodov a presných žiadostí.
- 28 Podľa vnútroštátneho súdu nie je jasné, či práve citované ustanovenia pripúšťajú aj možnosť uloženia všeobecných informačných povinností alebo či môžu predstavovať regulačný základ pre výkon týchto právomocí.

PRACOVNÝ DOKUMENT