

Asia C-345/24

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

10.5.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

9.5.2024

Valittaja:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

Vastapuolet:

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 Sàrl

Pääasian kohde

Consiglio di Statossa (ylin hallintotuomioistuin, Italia) vireillä oleva valitus Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia; jäljempänä TAR Lazio) tuomiosta, jolla se nyt tarkasteltavassa asiassa vastapuolina olevien kuljetusyritysten kanteen perusteella kumosi Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (viestinnän sääntelyviranomaisena, Italia; jäljempänä AGCOM) päätöksen nro 94/22/CONS. Päätöksellä oli otettu käyttöön useita tiedonantovelvoitteita pakettipalvelujen markkinoilla.

Ennakkoratkaisupyyntö ja oikeudellinen perusta

Direktiivin 97/67/EY ja asetuksen (EU) 2018/644 tulkintaa koskeva pyyntö sen selventämiseksi, sovelletaanko kyseisiä säädöksiä myös muiden kuin rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajiin. Kysymys mahdollisesta yhteensopimattomuudesta syrjintäkiellon periaatteen ja SEUT 14, SEUT 114 ja SEUT 169 artiklan kanssa. Kysymys ”implisiittisistä toimivaltuuksista” nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan oikeusperustana ja kysymys siitä, millaisia rajoituksia unionin oikeudessa asetetaan kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksille määrätä tiedonantovelvoitteita.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Sovelletaanko rajatylittävistä pakettipalveluista 18.4.2018 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644 tietojen keräämisen osalta sellaisenaan ainoastaan rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajiin vai yleisesti kaikkiin pakettipalvelujen tarjoajiin, ellei yksittäisiin säännöksiin liittyvistä nimenomaisista poissulkulausekkeista muuta johdu?
- 2) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan ensin mainitulla tavalla, onko katsottava, että direktiivi 97/67/EY tai niin sanotut ”implisiittiset toimivaltuudet” muodostavat oikeusperustan, jonka nojalla kansallisella sääntelyviranomaisella on joka tapauksessa oikeus määrätä myös muiden kuin rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajille yleisesti tiedonantovelvoitteita?
- 3) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä, onko katsottava, että on kohtuullista, syrjimätöntä ja SEUT 14, SEUT 114 ja SEUT 169 artiklan mukaista, ettei asetusta (EU) 2018/644 sovelleta muiden kuin rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajiin?
- 4) Missä rajoissa (kun huomioon otetaan myös tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus) kansallinen sääntelyviranomaisena voi määrätä pakettipalvelujen tarjoajille tiedonantovelvoitteita, ja ennen kaikkea onko sen mahdollista määrätä symmetrisiä tiedonantovelvoitteita, jotka koskevat

- (i) eri asiakasryhmille tarjottavia ehtoja;
- (ii) sopimuksia, jotka sääntelevät yksittäisen pakettipalveluja tarjoavan yrityksen ja kyseisten palvelujen toteuttamiseen eri tavoin kyseiselle alalle ominaisen mallin mukaisesti osallistuvien yritysten välisiä suhteita;
- (iii) palvelujen toteuttamisen parissa eri tavoin työskenteleville työntekijöille tarjottuja taloudellisia ehtoja ja oikeudellisia suojakeinoja?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY, erityisesti sen 22 a artikla

Direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, erityisesti sen johdanto-osan 51 perustelukappale

Rajatyöllä pakettipalveluista 18.4.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/644, erityisesti sen 4 artikla

Pakettipalvelujen tarjoajien tietojen toimittamiseen käyttämien lomakkeiden vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/644 mukaisesti 20.9.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1263

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 97/67/EY täytäntöönpanosta 22.7.1999 annettu asetus (decreto legislativo) nro 261 (jäljempänä asetus 261/1999), erityisesti sen 2 ja 14 bis §

Viestinnän sääntelyviranomaisen (AGCOM) 31.3.2022 antama päätös nro 94/22/CONS, ”Pakettipalvelujen markkinoita koskevat sääntelyyn perustuvat velvoitteet”, erityisesti sen 1 ja 2 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 AGCOM antoi 31.3.2022 pitkän ja monimutkaisen menettelyn päätteeksi päätöksen nro 94/22/CONS, jonka otsikko oli ”Pakettipalvelujen markkinoita koskevat sääntelyyn perustuvat velvoitteet”. Menettelyn kuluessa oli annettu useita päätöksiä, jotka liittyivät pakettipalvelujen markkinoita koskeviin analyysiin ja julkisiin kuulemisiin. Edellä mainitulla päätöksellä otettiin

käyttöön tiettyjä ”symmetrisiä” tiedonantovelvoitteita eli velvoitteita, jotka koskevat kaikkia tietyn kokoisia toimijoita pakettipalvelujen markkinoilla, ja ”epäsymmetrisiä” tiedonantovelvoitteita, jotka koskivat ainoastaan Amazonia.

- 2 Symmetrisillä tiedonantovelvoitteilla pyrittiin lisäämään edellä mainittujen markkinoiden valvontaa, koska niiden läpinäkyvyydessä oli todettu puutteita. Kyse oli tarkemmin sanottuna velvoitteista, jotka koskivat kaikkia toimijoita, joilla on oikeus tarjota yleisölle postipakettien toimituspalveluja, joilla on postitoiminnoissa vähintään 50 työntekijää ja joiden postipalveluihin, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen nro 261/1999 1 §:n 2 momentin a kohdassa, kuuluvista toiminnoista saama vuosittainen liikevaihto on vähintään kolmena peräkkäisenä vuonna ylittänyt 10 miljoonaa euroa.

Nämä symmetriset tiedonantovelvoitteet koskivat seuraavia seikkoja: yleisölle tarjottavien palvelujen taloudellisia ehtoja koskevat tiedot; vertailukohdaksi annetut taloudelliset ehdot (keskihinnat) tiettyjen, vuosittaisen liikevaihdon perusteella valittujen yritysasiakkaiden ryhmien osalta; voimassa olevat sopimukset, jotka sääntelevät kaupallisia suhteita sellaisten alan yritysten kanssa, joiden kanssa tietojen antaja on suoraan tehnyt sopimuksen ja jotka osallistuvat postipalvelun tarjoamiseen; vakuutus siitä, että tietojen antaja noudattaa työehtoja kaikkien palvelun tarjoamiseen osallistuvien henkilöiden osalta ja kaikilla verkosto-organisaation tasoilla; kaikilla organisaation tasoilla eri henkilöstöryhmiin kuuluvien työntekijöiden osalta käytetyt tyyppisopimusmallit.

- 3 Epäsymmetrisissä tiedonantovelvoitteissa puolestaan oli kyse velvoitteista, jotka AGCOM katsoi aiheelliseksi asettaa yksinomaan Amazonille pakettipalveluja koskevassa markkina-analyysissä esiin nousseiden kriittisten seikkojen perusteella.

Edellä lueteltujen tietojen lisäksi Amazonin on toimitettava AGCOMille erityisesti seuraavat tiedot: Amazonin logistiikkaohjelmaan (ns. [Fulfillment by Amazon eli] FBA-ohjelma) kuuluville vähittäismyyjille (”retailer”) pakettipalveluista tarjottu keskihinta; Delivery Service Provider -toimittajille (DSP) pakettipalveluista maksettu keskimääräinen yksikköhinta; muille pakettipalvelutoimijoille pakettipalveluista maksettu keskimääräinen yksikköhinta.

- 4 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 ja Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (jäljempänä yhdessä muut toimijat kuin Amazon) sekä Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica ja Amazon EU (jäljempänä yhdessä Amazon) hakivat muutosta AGCOMin päätökseen nro 94/22/CONS neljällä erillisellä TAR Lazioissa nostamallaan kanteella.
- 5 TAR Lazio hyväksyi kyseiset neljä kannetta neljällä erillisellä tuomiolla ja kumosi AGCOMin päätöksen nro 94/22/CONS. Ratkaisujen taustalla olleet perustelut poikkesivat kuitenkin toisistaan. Muiden toimijoiden kuin Amazonin vireille

panemissa kolmessa oikeudenkäynnissä tuomioistuin totesi ensinnäkin, että AGCOMin päätös perustui puutteelliseen tutkintaan. AGCOM muun muassa otti tiedonantovelvoitteita käyttöön B2B-aloilla (business-to-business), joilla ei suoritettuna tutkinnassa ollut ilmennyt sellaisia ongelmia, että niihin lainsäädännöllä puuttuminen olisi ollut perusteltua. Amazonin vireille panemassa oikeudenkäynnissä sen sijaan kanteen hyväksymisen perusteena ei ollut tutkinnan puutteellisuus, koska B2C-alalla (business-to-consumer) oli tosiasiallisesti ilmennyt ongelmia, vaan se, että päätöksellä ei katsottu olleen ”varmaa” lainsäädännöllistä perustaa.

- 6 AGCOM teki edellä mainituista neljästä TAR Lazion antamasta päätöksen kumonneesta tuomiosta neljä erillistä valitusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Consiglio di Statoon.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 7 Valituksessa, jossa vastapuolena on Amazon, AGCOM moittii TAR Lazion tuomiota siltä osin kuin siinä katsotaan yhtäältä, ettei AGCOMilla ole valtuuksia määrätä Amazonille sääntelyyn perustuvia velvoitteita (sen paremmin symmetrisiä kuin epäsymmetrisiäkään), ja toisaalta, ettei päätöksessä 94/22/CONS riittävän selvästi viitattu lainsäädäntöperustaan, johon kyseisten tiedonantovelvoitteiden asettamista koskeva päätös perustui.
- 8 Asetuksen (EU) 2018/644 osalta AGCOM katsoo ensinnäkin, ettei kyseistä asetusta sovelleta yksinomaan rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajiin, vaan yleisemmin pakettipalvelujen tarjoajiin, Amazon mukaan luettuna, koska kyseinen yhtiö käyttää kansainvälisiä lähettiverkostoja kolmansien osapuolten myymien tavaroiden toimittamiseen ja koska Amazon-konsernin yhtiöt voidaan katsoa postialan toimijoiksi. Toiseksi asetuksen soveltamisala ei AGCOMin mukaan rajoitu perinteisiin liiketoimintamalleihin, vaan se ulottuu myös vaihtoehtoisin liiketoimintamalleihin, sähköisen kaupankäynnin alustat mukaan luettuina. Kolmanneksi AGCOM katsoo, että se, ettei Amazon harjoita rajatylittävää pakettipalvelutoimintaa, ei ole esteenä asetuksen soveltamiselle Amazoniin; tätä AGCOM perustelee sillä, että silloin, kun asetuksessa on tarkoitettu viitata nimenomaisesti (pelkkiin) rajatylittäviin tarjoajiin, se on tehty nimenomaisesti (kuten 5 artiklassa rajatylittävien hintojen osalta, kun taas tietojen toimittamista koskeva 4 artikla on osoitettu erotuksetta kaikille pakettipalvelujen tarjoajille). Neljänneksi AGCOM väittää, että TAR Lazio teki virheen sulkiessaan pois sen, että kyseinen asetus muodostaisi pätevän perustan sille, että AGCOM voi käyttää sääntelyvaltaa Amazoniin nähden, kun otetaan huomioon, että Amazon on muu kuin rajatylittävä toimija. Viidenneksi AGCOM katsoo, että sillä on toimivaltuudet antaa viranomaisvalvontaa koskevia sääntöjä sekä direktiivin 97/67/EY ja asetuksen nro 261/1999 perusteella että asetuksen (EU) 2018/644 perusteella, jonka 4 artiklan 5 kohdassa kansallisille sääntelyviranomaisille nimenomaisesti annetaan oikeus määrätä asetuksessa tarkoitettujen tietovaatimusten lisäksi muitakin tietovaatimuksia.

- 9 AGCOM katsoo, että TAR Lazio tulkitsevi direktiiviä 97/67/EY väärin väittäessään, että sen tarkoituksena on ratkaista ”erityisiä rajatylittäviä ongelmatilanteita”. Direktiivin 97/67/EY tavoitteet ja soveltamisala ovat kuitenkin paljon laajemmat, koska sillä pyritään parantamaan kirje- ja pakettilähetysten toimittamiseksi Euroopassa tarjottavia postipalveluja ja yhdenmukaistamaan oikeudet, joita unionin kansalaiset voivat vaatia, sekä kansallisten että rajatylittävien postipalvelujen osalta. AGCOMilla olisi näin ollen oikeus ottaa käyttöön sääntelyyn perustuvia korjaavia toimia sille näin annettujen tehtävien, kuten kilpailun edistämisen ja postipalvelujen käyttäjien suojelun, täyttämiseksi. Lisäksi se toteaa, ettei toimivallan käytön lainsäädäntöperustaa ole mitään nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa nimenomaisesti ja tehdyn toimen kumoamisen uhalla.
- 10 Päätöksellä nro 94/22/CONS käyttämiensä sääntelyvaltuuksien osalta AGCOM katsoo toimineensa laillisesti sille direktiivillä 97/67/EY ja sen kansallisella täytäntöönpanolainsäädännöllä (asetus nro 261/1999) annettujen toimivaltuuksien mukaisesti. Se katsoo käyttäneensä sille kansallisena sääntelyviranomaisena kuuluvia tiedonsaantia koskevia toimivaltuuksia edellä mainittujen säädösten ja asetuksen (EU) 2018/644 perusteella, jossa kyseiset toimivaltuudet on sittemmin vahvistettu ja tarkemmin yksilöity.
- 11 AGCOMille kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä annettuja tehtäviä, kuten kilpailun edistämistä (asetuksen nro 261/1999 2 §:n 4 momentin d kohta), postimarkkinoiden analysointia ja seuranta erityisesti palvelujen hintojen osalta (asetuksen nro 261/1999 2 §:n 4 momentin g kohta) ja yleisemmin postimarkkinoiden sääntelyä (asetuksen nro 261/1999 2 §:n 4 momentin a kohta) ei sen mukaan voi hoitaa tuntematta markkinoita asianmukaisesti ja täydellisesti.
- 12 Kuten direktiivin 2008/6/EY johdanto-osan 51 perustelukappaleessa todetaan, ”voidakseen hoitaa tehtävänsä tehokkaasti [postialan] kansallisten sääntelyviranomaisten on kerättävä markkinatoimijoilta tietoa”.
- 13 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa AGCOM väittää toteuttaneensa pakettipalveluja koskevan markkina-analyysin, jossa nousi esiin, etteivät kyseisten palvelujen tarjoamisen ehdot ole läpinäkyviä kansallisella tasolla ja että verkoston rakenteen ja postipalvelujen toteuttamisen eri vaiheissa työskentelevän henkilökunnan työehtojen noudattamisen läpinäkyvyys on puutteellista.
- 14 AGCOM otti huomioon nämä ongelmakohdat sekä pakettipalvelujen markkinoiden kehityksen (B2C-markkinan kasvu ja tällaisen kehityksen ennakoitu jatkuminen; alustojen merkitys; toimijoiden erittäin suuri määrä; liiketoimintaorganisaation ja työnteen muodot, jotka eivät vastaa alalla tavallisesti sovellettuja muotoja) ja arvioi niiden perusteella, että ”sääntelyvalvonnan tason nostaminen on välttämätöntä, jotta pakettipalvelujen markkinoita voidaan valvoa tehokkaammin tavalla, joka mahdollistaa kilpailun edistämiseen ja kilpailua vääristävien tilanteiden syntymisen ehkäisemiseen pyrkivät sääntelytoimet”.

- 15 Riidanalainen päätös on sen mukaan siten perusteltu, koska sen tavoitteena on kilpailun edistäminen: päätöksessä asetettujen tiedonantovelvoitteiden tavoitteena on näet edistää suurempaa kilpailullisuutta lisäämällä avoimuutta kuluttajien ja pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi.
- 16 Tuomio, jonka TAR Lazio antoi Amazonin vireille panemassa asiassa, puolestaan on AGCOMin mukaan virheellinen siltä osin kuin siinä todetaan, että täydentävien tiedonantovelvoitteiden tulisi joka tapauksessa palvella rajatylittävien palvelujen parantamista asetuksen 2018/644 mukaisesti.
- 17 AGCOM katsoo, että päätöksellä määrätyt tiedonantovelvoitteet vastaavat kansallisilla markkinoilla todettuihin ongelmiin ja niitä vastaaviin, päätöksellä tavoiteltuihin nimenomaisiin päämääriin (pakettipalvelumarkkinoiden sisäisen dynamiikan kaikkien piirteiden jatkuva ja oikea-aikainen seuranta ja erityisesti sellaisten hintojen ja työehtojen kaltaisten tekijöiden seuranta, joilla on suurin vaikutus toimijoiden kilpailukykyyn). AGCOM pitää näin ollen virheellisenä, epäloogisena ja järjenvastaisena TAR Lazion näkemystä, jonka mukaan asetus (EU) 2018/644 muodostaa yksin päätöksellä nro 94/22/CONS käytettyjen sääntelyvaltuuksien perustan ja päätöksessä määrättyjen sääntelytoimenpiteiden ”tarpeellisuus” on selvitettävä yksinomaan kyseisen asetuksen ja siinä säädettyjen tavoitteiden perusteella.
- 18 AGCOM katsoo lisäksi, että valituksenalainen tuomio on virheellinen myös siltä osin kuin siinä suljetaan pois se, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevien tiedonantovelvoitteiden määräämistä voitaisiin perustella niin sanottujen implisiittisten toimivaltuuksien teorialla. AGCOM katsoo, että vaikka pääsääntöisesti onkin niin, että laillisuusperiaatteen tinkimätön soveltaminen edellyttää, että sääntelyvaltuudet annetaan riippumattomille viranomaisille nimenomaisesti primaaritason säädöksillä, tällaisten valtuuksien perusta voidaan kuitenkin implisiittisesti johtaa sellaisista säännöksistä, joilla kyseisten viranomaisten tehtävät ja tavoitteet määritellään.
- 19 Muiden toimijoiden kuin Amazonin ensimmäisessä oikeusasteessa vireille panemissa asioissa antamissaan tuomioissa TAR Lazio ei kyseenalaistanut AGCOMin valtuuksia määrätä yleisesti postialan toimijoille tiedonantovelvoitteita; todettuaan tutkinnan olleen puutteellinen se sen sijaan pikemminkin kyseenalaisti päätöksen nro 94/22/CONS 1 §:ssä tarkoitettujen yleisten tiedonantovelvoitteiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden.
- 20 Tästä huolimatta edellä mainittuja kolmea tuomiota koskeviin kolmeen AGCOMin valitukseen sisältyy valitusperuste, joka koskee päätöksellä nro 94/22/CONS käytettyjen toimivaltuuksien lainsäädäntöperustaa. Tältä osin AGCOM katsoo, että TAR Lazio, joka perusti näkemyksensä virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan lainsäädäntöperustan muodosti yksinomaan asetus (EU) 2018/644, arvioi kyseisten sääntelytoimenpiteiden perustaa ja määrättyjen tiedonantovelvoitteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta omaksumalla vertailukohdaksi ainoastaan edellä mainitun asetuksen, mutta ei lainkaan – tai

pikemminkin ensisijaisesti – direktiiviä 97/67/EY (erityisesti siihen direktiivillä 2008/6/EY lisättyä 22 a artiklaa) ja sen kansallista täytäntöönpanosäädöstä (asetus nro 261/1999) ja direktiivin 2008/6/EY johdanto-osan 51 perustelukappaleita.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu ensinnäkin epäilevästi siihen, onko AGCOMilla toimivaltuuksia määrätä nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevien kaltaisia tiedonantovelvoitteita, etenkin Amazonin kaltaisille muiden kuin rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajille, ja jos on, mikä tällaisten toimivaltuuksien laajuus on.
- 22 Näitä epäilyjä tukee se, että edellä mainituissa valituksissaan AGCOM toteaa, että sen toimivaltuudet perustuvat (myös) tiettyihin direktiivin 97/67/EY ja asetuksen (EU) 2018/644 johdanto-osien perustelukappaleisiin sekä erityisesti direktiivin 2008/6/EY johdanto-osan 51 perustelukappaleeseen. Tämä perustelukappaleiden korostaminen voi kätkeä taakseen vaikeuden yksilöidä yhtä selkeää ja nimenomaista säännöstä, johon kyseiset toimivaltuudet voitaisiin tehokkaasti perustaa. Mainittu lainsäädäntö voi tältä osin vaikuttaa epämääräiseltä eikä aivan täsmälliseltä.
- 23 Muut AGCOMin päätökset, joita se teki päätökseen nro 94/22/CONS johtaneen monimutkaisen menettelyn kuluessa, eivät myöskään tuo selvyyttä asiaan. Muutamista näistä päätöksistä käy nimittäin ilmi, että AGCOM on jopa nimenomaisesti kiistänyt, että sen valtuudet määrätä tiedonantovelvoitteita perustuisivat asetukseen (EU) 2018/644, vaikka tässä oikeudenkäynnissä sen kanta on päinvastainen.
- 24 Toinen kysymys, josta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma, koskee direktiivin 97/67/EY 9 artiklaa. Kyseisen artiklan mukaan ”jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön yleisvaltuutuksia, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi.”
- 25 Olennaiset vaatimukset määritellään direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 19 alakohdassa seuraavasti: ”olennaisilla vaatimuksilla’ [tarkoitetaan] yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia syitä, joiden vuoksi jäsenvaltio saattaa joutua säättämään postipalvelujen tarjoamista koskevia ehtoja. Näitä syitä ovat kirjesalaisuus, verkon turvallisuus vaarallista tavaraa kuljetettaessa, lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin ja/tai kansallisten työmarkkinaosapuolten neuvottelemiin työehtosopimukseen perustuvien työehtojen ja työolojen ja sosiaaliturvajärjestelmien noudattaminen yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja perustelluissa tapauksissa tietosuojaa, ympäristön suojeleminen ja aluesuunnittelu. Tietosuojaa voi käsittää henkilötietojen suojaamisen, välitettyjen tai talletettujen tietojen luottamuksellisuuden sekä yksityiselämän suojaamisen.”

- 26 Amazonin osalta kysymys koskee sitä, onko AGCOMilla lainkaan lainsäädäntöperustaa, jonka nojalla se voi puuttua tilanteeseen; muissa valituksissa vastapuolina olevien muiden toimijoiden osalta kysymys koskee pikemminkin sitä, miten laajasti AGCOMilla on oikeus määrätä tiedonantovelvoitteita. Käytännössä on selvitettävä, voidaanko AGCOMin määräämät velvoitteet oikeuttaa joillakin direktiivin 97/67/EY 2 artiklan 19 alakohdassa luetelluista olennaisista vaatimuksista ja ovatko kyseiset vaatimukset oikeasuhteisia, toisin sanoen ovatko ne sopivia tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen varmistamiseksi ja ovatko ne sellaisia, ettei kyseisiä päämääriä voida saavuttaa rajoitetuimmilla velvoitteilla.
- 27 Tältä osin on syytä muistuttaa, että asetuksen nro 261/1999 14 bis §:ssä, jolla on pantu täytäntöön direktiivin 97/67/EY 22 a artikla, säädetään tyypillisestä tiedonsaantioikeudesta, jota voidaan käyttää tapauskohtaisesti ja jota käytettäessä on joka tapauksessa noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Voidakseen suorittaa tehokkaasti sille annetut tehtävät AGCOM voi kerätä toimijoilta tietoja pyytämällä niitä kullakin toimijalta, jonka toiminnan katsotaan olevan merkityksellisiä unionin lainsäätäjän ja kansallisen lainsäätäjän nimenomaisesti antamien tehtävien konkreettisen hoitamisen näkökulmasta, relevanttien perusteiden ja täsmällisten pyyntöjen perusteella.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ei ole selvää, mahdollistavatko edellä mainitut säännökset myös yleisluontoisten tiedonantovelvoitteiden määräämisen tai voivatko ne muodostaa lainsäädäntöperustan tällaisten toimivaltuuksien käyttämiselle.