

Věc C-345/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

10. května 2024

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. května 2024

Navrhovatel:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Odpůrkyně:

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

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie) (dále jen „TAR Lazio“), který na základě žaloby přepravních společností, nyníšších odpůrkyň, zrušil rozhodnutí č. 94/22/CONS Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro dohled nad komunikacemi, Itálie; dále jen „AGCOM“). Toto rozhodnutí zavedlo řadu informačních povinností na trhu služeb dodávání balíků.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o výklad směrnice 97/67/ES a nařízení (EU) 2018/644 s cílem určit, zda se vztahují i na poskytovatele služeb dodávání, které není přeshraniční. Otázka možné neslučitelnosti se zásadou zákazu diskriminace a s články 14, 114 a 169 SFEU. Otázka „implicitních pravomocí“ jako právního základu pro jednání národního regulačního orgánu dotčeného v této věci a otázka omezení, která unijní právo stanoví ve vztahu k pravomoci národních regulačních orgánů ukládat informační povinnosti.

Předběžné otázky

- 1) Vztahuje se nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644 ze dne 18. dubna 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků, pokud jde o shromažďování informací, jako takové pouze na poskytovatele služeb přeshraničního dodávání balíků, anebo obecně na všechny poskytovatele služeb dodávání balíků, a to s výhradou zvláštních výjimek týkajících se jednotlivých ustanovení?
- 2) Je-li odpověď ve smyslu první hypotézy, je směrnice 97/67/ES nebo tzv. „implicitní pravomoci“ právním základem, který umožňuje národním regulačním orgánům v každém případě ukládat poskytovatelům služeb dodávání, které není přeshraniční, obecné informační povinnosti?
- 3) Je-li odpověď na druhou otázku záporná, je třeba považovat za přiměřenou, nediskriminační a v souladu s články 14, 114 a 169 Smlouvy o fungování Evropské unie skutečnost, že se nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644 ze dne 18. dubna 2018 nevztahuje na poskytovatele služeb dodávání, které není přeshraniční?
- 4) V jakých mezích (včetně nezbytnosti a přiměřenosti) může národní regulační orgán uložit poskytovatelům služeb dodávání balíků informační povinnosti, a je zejména možné ukládat symetrické informační povinnosti týkající se:
 - (i) podmínek vztahujících se na různé typy zákazníků;

(ii) smluv, které upravují vztahy mezi podnikem poskytujícím službu dodávání balíků, a podniky, které se různými způsoby, v závislosti na vlastním modelu řetězce, podílejí na poskytování této služby;

(iii) ekonomických podmínek a právní ochrany přiznané pracovníkům zaměstnaným na různých pozicích při poskytování služby?

Uplatňované unijní právo

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, zejména článek 22a

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství, zejména bod 51 odůvodnění

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644 ze dne 18. dubna 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků, zejména článek 4

Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1263 ze dne 20. září 2018, kterým se stanoví formuláře pro předkládání informací ze strany poskytovatelů služeb dodávání balíků podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644

Uplatňované vnitrostátní 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 (legislativní nařízení č. 261 ze dne 22. července 1999 o provedení směrnice 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (dále jen „legislativní nařízení“ č. 261/1999), zejména články 2 a 14a

Rozhodnutí Úřadu pro dohled nad komunikacemi (AGCOM) č. 94/22/CONS ze dne 31. března 2022 o „regulačních povinnostech na trhu služeb dodávání balíků“, zejména články 1 a 2

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- Po složitém a zdlouhavém řízení, v jehož průběhu byla vydána různá rozhodnutí týkající se analýz a veřejných konzultací v souvislosti s trhem služeb dodávání balíků, vydal AGCOM rozhodnutí č. 94/22/CONS ze dne 31. března 2022 o „regulačních povinnostech na trhu služeb dodávání balíků“. Toto rozhodnutí zavádí určité „symetrické“ informační povinnosti, tj. uložené všem

provozovatelům určité velikosti působícím na trhu služeb dodávání balíků, a „asymetrické“ informační povinnosti, které jsou uloženy pouze společnosti Amazon.

- 2 Pokud jde o „symetrické“ informační povinnosti, jejich cílem je zvýšit úroveň dohledu na relevantním trhu z důvodu konstatovaného nedostatku transparentnosti. Konkrétně se jedná o povinnosti uložené všem provozovatelům oprávněným poskytovat služby veřejnosti v oblasti dodávání poštovních balíků, které zaměstnávají v poštovních činnostech nejméně 50 zaměstnanců a jejichž roční obrat související s činnostmi spadajícími do poštovních služeb, jak jsou definovány v čl. 1 odst. 2 písm. a) legislativního nařízení č. 261/1999 po dobu nejméně tří po sobě jdoucích let je vyšší než 10 milionů eur.

Tyto symetrické informační povinnosti se týkají: informací o ekonomických podmínkách služeb nabízených veřejnosti; referenčních ekonomických podmínek (průměrné ceny) pro určité skupiny podnikatelských zákazníků určených na základě ročního obratu; platných smluv upravujících obchodní vztahy s podniky v odvětví, s nimiž přímo uzavřely smlouvu, které se podílejí na poskytování poštovních služeb; prohlášení o dodržování pracovních podmínek ve vztahu ke všem osobám podílejícím se na poskytování služby a na všech úrovních organizace sítě; smluvních vzorů používaných u zaměstnanců patřících do různých kategorií na každé organizační úrovni.

- 3 Pokud jde o „asymetrické“ informační povinnosti, jedná se o povinnosti, které se AGCOM rozhodl uložit pouze společnosti Amazon, a to na základě kritických bodů, které vyplynuly z analýzy trhu služeb dodávání balíků.

Kromě výše uvedených informací musí společnost Amazon předávat AGCOM tyto informace: průměrnou cenu účtovanou maloobchodníkům („retailer“), kteří se účastní logistického programu Amazon (tzv. „FBA“) týkajícího se služby dodávání; průměrnou jednotkovou cenu placenou „Delivery Service Providers“ (DSP) za službu dodávání; průměrnou jednotkovou cenu placenou jiným provozovatelům služeb dodávání za službu dodávání.

- 4 Rozhodnutí AGCOM č. 94/22/CONS bylo napadeno čtyřmi samostatnými žalobami u TAR Lazio ze strany 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) (dále společně jen „jiní provozovatelé jiní než Amazon“), jakož i ze strany Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica a Amazon EU (dále společně jen „Amazon“).
- 5 TAR Lazio ve čtyřech samostatných rozsudcích vyhověl čtyřem žalobám a zrušil rozhodnutí AGCOM č. 94/22/CONS. Důvody vyhovění těmto žalobám se však lišily. Ve třech řízeních zahájených jinými provozovateli než Amazon tento soud zaprvé poukázal na nedostatečné šetření ve vztahu k rozhodnutí AGCOM. AGCOM zejména zavedl informační povinnosti v odvětvích B2B („business-to-

business“), v nichž šetření neodhalilo žádné problémy, které by odůvodňovaly regulační zásah. Naproti tomu v řízení zahájeném společností Amazon nebylo důvodem pro vyhovění žalobě nedostatečné šetření, neboť v odvětví B2C („business-to-consumer“) se problémy objevily, ale spíše údajná neexistence „jistého“ normativního základu.

- 6 Čtyřmi samostatnými kasačními opravnými prostředky napadl AGCOM u Consiglio di Stato (Státní rada), předkládajícího soudu, výše uvedené zrušující rozsudky vydané TAR Lazio.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 AGCOM ve svém kasačním opravném prostředku, v němž je protistranou společnost Amazon, napadá rozsudek TAR Lazio v části, v níž jednak tvrdí, že AGCOM neměl pravomoc uložit společnosti Amazon regulační povinnosti (ani symetrické, ani asymetrické), a jednak, že rozhodnutí 94/22/CONS neodkazuje dostatečně jasně na normativní základ, na němž je založeno rozhodnutí o uložení výše uvedených informačních povinností.
- 8 S odkazem na nařízení 2018/644 AGCOM zaprvé tvrdí, že toto nařízení se nevztahuje výlučně na poskytovatele služeb přeshraničního dodávání balíků, ale obecně na poskytovatele služeb dodávání balíků, včetně společnosti Amazon, vzhledem k tomu, že tato společnost využívá mezinárodní doručovací síť pro doručování zboží prodávaného třetími stranami a že společnosti skupiny Amazon lze považovat za provozovatele poštovních služeb. Zadruhé, oblast působnosti výše uvedeného nařízení není omezena na tradiční obchodní modely, ale je rozšířena na alternativní obchodní modely, včetně platforem elektronického obchodu. Zatřetí, skutečnost, že společnost Amazon neprovádí žádné činnosti v oblasti přeshraničního dodávání balíků, nebrání tomu, aby se na ni nařízení vztahovalo, neboť když nařízení zamýšlelo výslovně odkazovat na (pouze) přeshraniční poskytovatele, učinilo tak výslovně (jako v článku 5 o přeshraničních sazbách, zatímco článek 4 o „poskytování informací“ se týká všech poskytovatelů služeb dodávání balíků bez rozdílu). Začtvrté TAR Lazio nesprávně vyloučil, že by citované nařízení mohlo představovat platný základ pro výkon regulační pravomoci AGCOM vůči společnosti Amazon s ohledem na skutečnost, že se nejedná o přeshraničního provozovatele. Konečně, AGCOM měl pravomoc stanovit pravidla pro regulační dohled jak na základě směrnice 97/67/ES a legislativního nařízení č. 261/1999, tak podle nařízení 2018/644, které v čl. 4 odst. 5 výslovně uznává možnost národních regulačních orgánů ukládat informační povinnosti nad rámec povinností stanovených v uvedeném nařízení.
- 9 Pokud jde o směrnici 97/67/ES, AGCOM tvrdí, že TAR Lazio nesprávně vyložil výše uvedenou směrnici, když tvrdil, že jejím cílem je vyřešit „zvláštní přeshraniční problémy“. Účel a oblast působnosti směrnice 97/67/ES jsou však mnohem širší, neboť jejím cílem je zlepšení poštovních služeb nabízených v evropském rámci pro doručování dopisů a balíků a harmonizace práv, kterých se

mohou evropští občané domáhat, a to jak s ohledem na vnitrostátní, tak přeshraniční poštovní služby. AGCOM tedy byl oprávněn přijímat regulační opatření k plnění takto přidělených úkolů, mezi něž patří podpora hospodářské soutěže a ochrana uživatelů poštovních služeb. Kromě toho neexistuje žádná zvláštní povinnost výslovně a pod sankcí zrušení přijatého aktu uvést normativní pramen výkonu pravomoci.

- 10 Pokud jde o základ regulační pravomoci vykonávané prostřednictvím rozhodnutí č. 94/22/CONS, AGCOM uvádí, že jednal legitimně v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny směrnicí 97/67/ES a vnitrostátními prováděcími právními předpisy (legislativní nařízení č. 261/99). Zjišťovací pravomoci, které má jako národní regulační orgán k dispozici, byly vykonávány na základě uvedených právních předpisů, jakož i na základě nařízení 2018/644, v němž byly tyto pravomoci následně potvrzeny a dále upřesněny.
- 11 Úkoly přidělené AGCOM vnitrostátními prováděcími právními předpisy, jako je funkce „podpory hospodářské soutěže“ [čl. 2 odst. 4 písm. d) legislativního nařízení č. 261/1999], činnosti „analýzy a sledování poštovních trhů, zejména s ohledem na ceny služeb“ [čl. 2 odst. 4 písm. g) legislativního nařízení č. 261/1999] a obecněji „regulace poštovních trhů“ [čl. 2 odst. 4 písm. a) legislativního nařízení č. 261/1999], nemohly být vykonávány bez správné a úplné znalosti trhů.
- 12 Kromě toho, jak je uvedeno v bodě 51 odůvodnění směrnice 2008/6/ES, aby mohly národní regulační orgány v poštovním odvětví „účinně plnit své úkoly, musí shromažďovat informace od účastníků trhu [...]“.
- 13 V projednávané věci AGCOM tvrdí, že provedl analýzu trhu služeb dodávání balíků, která odhalila nedostatečnou transparentnost podmínek, za nichž jsou služby dodávání na vnitrostátní úrovni nabízeny, jakož i nedostatečnou transparentnost struktury sítě a dodržování pracovních podmínek zaměstnanců zaměstnaných v různých fázích poskytování poštovních služeb.
- 14 S ohledem na tyto kritické body, jakož i na vývoj trhu služeb dodávání balíků (růst trhu B2C a perspektiva jeho dalšího rozvoje, úloha platform, velmi vysoký počet provozovatelů, formy organizace podniku a práce, které neodpovídají schémátům běžně používaným v tomto odvětví), AGCOM vyhodnotil, že „zvýšení úrovně regulačního dohledu je nezbytné pro účinnější kontrolu trhu dodávání balíků, což umožní regulační zásahy směřující k podpoře hospodářské soutěže a k zabránění vzniku narušení hospodářské soutěže“.
- 15 Napadené rozhodnutí tedy bylo odůvodněné, neboť je zaměřeno na podporu hospodářské soutěže: nařízené informační povinnosti totiž mají podpořit větší konkurenceschopnost zvýšením transparentnosti ve prospěch spotřebitelů a malých a středních podniků.
- 16 V rozsudku, který vydal TAR Lazio vůči společnosti Amazon, pak AGCOM konstatuje vadu v části, v níž se uvádí, že dodatečné informační povinnosti by

měly být v každém případě funkční pro zlepšení služeb přeshraničního dodávání v souladu s ustanoveními nařízení 2018/644.

- 17 AGCOM tvrdí, že uložení informačních povinností stanovených v rozhodnutí odpovídá kritickým situacím na vnitrostátním trhu a konkrétním cílům, které sleduje (pokračovat v neustálém a přesném sledování veškeré vnitřní dynamiky trhu dodávání balíků, a zejména faktorů, které nejvíce ovlivňují konkurenční schopnost provozovatelů, jako jsou ceny a pracovní podmínky). V důsledku toho je pohled TAR Lazio, který shledává, že pouze nařízení 2018/644 je základem regulační pravomoci vykonávané rozhodnutím č. 94/22/CONS a že „nezbytnost“ regulačních opatření v něm stanovených je třeba posuzovat pouze na základě tohoto nařízení a cílů v něm stanovených, nesprávný, jakož i nelogický a nerozumný.
- 18 AGCOM má rovněž za to, že napadený rozsudek je nesprávný i v rozsahu, v němž vylučuje, že by v projednávané věci bylo možné uložení dotčených informačních povinností odůvodnit teorií tzv. implicitních pravomocí. Podle jeho názoru přísné uplatňování zásady legality sice obecně vyžaduje, aby primární právní předpisy výslovně svěřovaly nezávislým orgánům regulační pravomoci, ale zároveň platí, že základ těchto pravomocí lze implicitně odvodit z legislativních ustanovení vymezujících úkoly a cíle samotných orgánů.
- 19 V rozsudcích vydaných v řízeních zahájených v prvním stupni na návrh jiných provozovatelů než společností Amazon TAR Lazio nezpochybil existenci pravomoci AGCOM ukládat obecně informační povinnosti provozovatelů poštovních služeb, nýbrž kromě konstatování nedostatečného šetření zpochybil v konkrétním případě nezbytnost a přiměřenost obecných informačních povinností stanovených v článku 1 rozhodnutí č. 94/22/CONS.
- 20 AGCOM nicméně ve svých třech kasačních opravných prostředcích proti třem výše uvedeným rozsudkům uplatňuje důvod kasačního opravného prostředku týkající se normativního základu pravomoci vykonávané vydáním rozhodnutí č. 94/22/CONS. V tomto ohledu tvrdí, že TAR Lazio, když vychází z nesprávného předpokladu, že tento normativní základ je třeba hledat pouze v nařízení 2018/644, posoudil základ regulačního zásahu a nezbytnost a přiměřenost uložených informačních povinností tak, že přijal jako jediný referenční parametr toto nařízení, a nikoli také, a ještě předtím, směrnici 1997/67/ES (zejména článek 22a, zavedený směrnicí 2008/6/ES) a vnitrostátní prováděcí právní předpisy (legislativní nařízení č. 261/99) a bod 51 odůvodnění směrnice 2008/6/ES.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 21 Předkládající soud má především pochybnosti o existenci a možném rozšíření pravomoci AGCOM ukládat informační povinnosti, o jaké se jedná v projednávané věci, zejména poskytovatelům služeb dodávání, které není přeshraniční, jako je Amazon.

- 22 Tyto pochybnosti jsou podpořeny okolnostmi, že AGCOM ve výše uvedených kasačních opravných prostředcích tvrdí, že jeho pravomoci vyplývají (také) z některých „bodů odůvodnění“ směrnice 97/67/ES a nařízení 2018/644, jakož i, a zejména, z bodu 51 odůvodnění směrnice 2008/6/ES. Trvání na „bodech odůvodnění“ může odhalit obtíže s určením jasného a výslovného pravidla sloužícího jako základ vykonávaných pravomocí. Citované právní předpisy se v tomto ohledu mohou jevit jako neurčité a ne zcela přesné.
- 23 V tomto ohledu nepřinášejí jasno ani další rozhodnutí AGCOM, v nichž bylo řešeno složité řízení, které vyústilo v rozhodnutí č. 94/22/CONS. Z některých těchto rozhodnutí totiž vyplývá, že AGCOM dokonce výslovně vyloučil, že by pravomoc ukládat informační povinnosti vyplývala z nařízení 2018/644, zatímco v tomto řízení tvrdí opak.
- 24 Další otázka, o níž má předkládající soud pochybnosti, se týká článku 9 směrnice 97/67/ES. Tento článek stanoví, že „[p]ro služby, které nespádají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést všeobecná oprávnění v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky“.
- 25 Základní požadavky jsou definovány v čl. 2 odst. 1 bodě 19 směrnice, který zní takto: „základními požadavky se rozumí obecné neekonomické aspekty, které mohou členský stát přimět k zavedení podmínek pro poskytování poštovních služeb. Těmito aspekty jsou listovní tajemství, bezpečnost sítě s ohledem na přepravu nebezpečných předmětů, dodržování pracovních podmínek a podmínek zaměstnání, systémy sociálního zabezpečení stanovené právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami uzavřenými mezi vnitrostátními sociálními partnery v souladu s právem Společenství a s vnitrostátním právem a v odůvodněných případech ochrana dat, ochrana životního prostředí a územní plánování. Ochrana dat může zahrnovat ochranu osobních údajů, utajení předávaných nebo uložených informací a ochranu soukromí.“
- 26 Zatímco v případě společnosti Amazon se pochybnosti týkají toho, zda AGCOM vůbec nemá normativní základ pro zásah, v případě ostatních provozovatelů, kteří jsou stranami zbývajících kasačních opravných prostředků, se pochybnosti týkají spíše toho, jak daleko může AGCOM zajít při stanovování informačních povinností. V podstatě je třeba vyjasnit, zda povinnosti uložené ze strany AGCOM lze odůvodnit jedním ze základních požadavků uvedených v čl. 2 bodě 19 směrnice 97/67/ES a zda jsou přiměřené v tom smyslu, že jsou vhodné pro zajištění sledovaných cílů, a zda těchto cílů nelze dosáhnout omezenějšími povinnostmi.
- 27 V této souvislosti je třeba připomenout, že článek 14a legislativního nařízení č. 261/1999, kterým se provádí článek 22a směrnice 97/67/ES, stanovil typickou informační pravomoc, kterou lze vykonávat individuálně a která musí být v každém případě v souladu se zásadou proporcionality. AGCOM může shromažďovat informace od provozovatelů, aby mohl účinně plnit přidělené úkoly, a to tak, že se obrátí na každého z provozovatelů, jejichž činnost je

považována za relevantní pro konkrétní výkon funkcí, které mu byly konkrétně svěřeny unijním normotvůrcem a vnitrostátním zákonodárcem, a to na základě relevantních důvodů a konkrétních žádostí.

- 28 Podle předkládajícího soudu není zřejmé, zda právě citovaná pravidla připouštějí rovněž možnost uložení obecných informačních povinností nebo zda mohou představovat normativní základ pro výkon těchto pravomocí.

PRACOVNÍ DOKUMENT