

**Rechtssache C-345/24**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

10. Mai 2024

**Vorlegendes Gericht:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

9. Mai 2024

**Berufungsklägerin:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

**Berufungsbeklagte:**

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

---

## **Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Berufung beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) gegen das Urteil des Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, im Folgenden: TAR Lazio), das auf die Klage der vorliegend als Berufungsbeklagte beteiligten Transportunternehmen hin den Beschluss Nr. 94/22/CONS der Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen, im Folgenden: AGCOM) für nichtig erklärt hat. Mit diesem Beschluss wurden eine Reihe von Informationspflichten am Markt für Paketzustelldienste eingeführt.

## **Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage zur Vorabentscheidung**

Ersuchen um Auslegung der Richtlinie 97/67/EG und der Verordnung (EU) 2018/644, um festzustellen, ob [diese Informationspflichten] auch Anbieter nicht grenzüberschreitender Zustelldienste treffen; Frage nach einer etwaigen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und den Art. 14, 114 und 169 AEUV; Frage nach „ungeschriebenen Kompetenzen“ als Rechtsgrundlage der vorliegend in Rede stehenden Maßnahme der nationalen Regulierungsbehörde und nach den unionsrechtlichen Grenzen der Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden zur Auferlegung von Informationspflichten

## **Vorlagefragen**

1. Ist die Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste in Bezug auf das Sammeln von Informationen als solche nur auf die Anbieter grenzüberschreitender Zustelldienste anwendbar oder allgemein auf sämtliche Anbieter von Paketzustelldiensten vorbehaltlich spezifischer Ausnahmen hinsichtlich einzelner Bestimmungen?
2. Bieten bei Beantwortung der ersten Frage in der erstgenannten Richtung die Richtlinie 97/67/EG oder die sogenannten „ungeschriebenen Kompetenzen“ eine Rechtsgrundlage, die es den nationalen Regulierungsbehörden dennoch erlaubt, auch den Anbietern nicht grenzüberschreitender Zustelldienste in allgemeiner Weise Informationspflichten aufzuerlegen?
3. Ist bei Verneinung der zweiten Frage der Umstand, dass die Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 auf Anbieter nicht grenzüberschreitender Zustelldienste nicht anwendbar ist, als angemessen, diskriminierungsfrei und mit den Art. 14, 114 und 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar anzusehen?
4. Innerhalb welcher Grenzen (auch mit Blick auf die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit) kann eine nationale Regulierungsbehörde den Anbietern von Paketzustelldiensten Informationspflichten auferlegen, und ist es insbesondere

zulässig, sämtlichen Anbietern unterschiedslos Informationspflichten zu folgenden Inhalten aufzuerlegen:

(i) zu den im Verhältnis zu verschiedenen Arten von Kunden angewandten Bedingungen;

(ii) zu den Verträgen zur Regelung der Beziehungen zwischen dem einzelnen Unternehmen, das Paketzustelldienste erbringt, und den Unternehmen, die im Rahmen der Eigenheiten der jeweiligen Branche in verschiedenen Funktionen an der Erbringung dieser Dienste mitwirken;

(iii) zu den wirtschaftlichen Bedingungen und Rechtsschutzmöglichkeiten, die den im Rahmen der Dienstleistung in verschiedenen Funktionen beschäftigten Arbeitnehmern gewährt werden?

### **Angeführte Vorschriften des Unionsrechts**

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarkts der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität in der durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 geänderten Fassung, insbesondere Art 22a

Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vervollständigung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, insbesondere 51. Erwägungsgrund

Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste, insbesondere Art. 4

Durchführungsverordnung (EU) 2018/1263 der Kommission vom 20. September 2018 zur Erstellung der Formulare für die Übermittlung von Informationen durch Paketzustelldienstleister gemäß der Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/EG concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 261 vom 22. Juli 1999 – Umsetzung der Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 261/1999), insbesondere Art. 2 und 14*bis*

Beschluss Nr. 94/22/CONS der AGCOM vom 31. März 2022 über „Regulatorische Verpflichtungen am Markt für Paketzustelldienste“, insbesondere Art. 1 und 2

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Nach einem komplexen und langwierigen Verfahren, in dessen Verlauf verschiedene Beschlüsse zu Analysen und öffentlichen Konsultationen über den Markt für Paketzustelldienste gefasst wurden, erließ die AGCOM den Beschluss Nr. 94/22/CONS vom 31. März 2022 über „Regulatorische Verpflichtungen am Markt für Paketzustelldienste“. Mit diesem Beschluss wurden bestimmte „symmetrische“, also alle am Markt für Paketzustelldienste tätigen Marktteilnehmer einer gewissen Größe treffende, sowie „asymmetrische“ Informationspflichten eingeführt, die allein Amazon auferlegt wurden.
- 2 Was die „symmetrischen“ Informationspflichten anbelangt, so würden diese darauf abzielen, das Niveau der Überwachung am in Rede stehenden Markt zu erhöhen, weil dort ein Mangel an Transparenz festgestellt worden sei. Genauer handelt es sich um Pflichten, die allen zugelassenen Anbietern öffentlich zugänglicher Zustelldienste für Postpakete auferlegt werden, die im Rahmen von Posttätigkeiten mindestens 50 Arbeitnehmer beschäftigen und mit Tätigkeiten, die den Postdiensten im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 261/1999 unterfallen, in mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren einen Jahresumsatz von mehr als zehn Millionen Euro erzielt haben.

Diese symmetrischen Informationspflichten betreffen: die Informationen hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedingungen der öffentlich angebotenen Dienste; die wirtschaftlichen Referenzbedingungen (Durchschnittspreise) für bestimmte Gruppen von Geschäftskunden, die auf der Grundlage des Jahresumsatzes festgelegt werden; die geltenden Verträge, die die Geschäftsbeziehungen mit den Unternehmen des Sektors regeln, mit denen [die Informationspflichtigen] direkt einen Vertrag geschlossen haben und die an der Erbringung des Postdienstes mitwirken; eine Erklärung zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen im Verhältnis zu allen an der Erbringung des Dienstes beteiligten Personen auf egal welcher Ebene der Netzwerkorganisation; die im Verhältnis zu dem den verschiedenen Kategorien angehörigen Personal auf jeder Organisationsebene verwendeten Vertragsmuster.

- 3 Was hingegen die „asymmetrischen“ Informationspflichten anbelangt, so handelt es sich um Pflichten, die die AGCOM – aufgrund der aus der Analyse des Markts für Paketzustelldienste hervorgegangenen kritischen Punkte – allein Amazon auferlegte.

Insbesondere muss Amazon der AGCOM zusätzlich zu den oben aufgelisteten die folgenden Informationen übermitteln: den für die am Logistikprogramm von Amazon (sogenanntes „FBA“ [Fulfillment by Amazon]) teilnehmenden Einzelhändler („Retailer“) geltenden Durchschnittspreis für den Zustelldienst; den

an die „Delivery Service Partner“ (DSP) für den Zustelldienst gezahlten durchschnittlichen Stückpreis; den an die anderen Marktteilnehmer für den Zustelldienst gezahlten durchschnittlichen Stückpreis.

- 4 Der Beschluss Nr. 94/22/CONS der AGCOM wurde beim TAR Lazio mit vier verschiedenen Klagen durch die Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express Italy, TNT Global Express, Fedex Express Italy, United Parcel Service Italia, BRT und die Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (im Folgenden zusammen: andere Marktteilnehmer als Amazon) sowie durch Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica und Amazon EU (im Folgenden zusammen: Amazon) angefochten.
- 5 Das TAR Lazio gab den vier Klagen mit vier verschiedenen Urteilen statt und erklärte den Beschluss der AGCOM Nr. 94/22/CONS für nichtig. Die Begründungen dieser Stattgaben fielen jedoch unterschiedlich aus. In den drei seitens der anderen Marktteilnehmer als Amazon angestregten Verfahren ergab sich nach den Feststellungen des TAR Lazio schwerpunktmäßig ein Mangel der den Beschluss der AGCOM vorbereitenden Untersuchungen. Insbesondere habe die AGCOM Informationspflichten in B2B-Sektoren („Business-to-business“) eingeführt, in denen die durchgeführte Voruntersuchung keine Probleme zu Tage gefördert habe, die die Regulierungsmaßnahme gerechtfertigt hätten. In dem durch Amazon angestregten Verfahren hingegen liege der Grund für die Stattgabe nicht im Mangel der Voruntersuchung, da im B2C-Sektor („Business-to-consumer“) tatsächlich Probleme festgestellt worden seien, sondern im angeblichen Fehlen einer „sicheren“ Rechtsgrundlage.
- 6 Die AGCOM legte beim Consiglio di Stato, dem vorlegenden Gericht, vier verschiedene Berufungen gegen die vorgenannten[, den Beschluss Nr. 94/22/CONS] für nichtig erklärenden Urteile des TAR Lazio ein.

#### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 7 In der Berufung, in der Amazon als Gegenpartei auftritt, rügt die AGCOM das Urteil des TAR Lazio insoweit, als die AGCOM hiernach zum einen nicht die Kompetenz besäße, Amazon (symmetrische oder asymmetrische) regulatorische Verpflichtungen aufzuerlegen, und zum anderen im Beschluss 94/22/CONS die Rechtsgrundlage nicht hinreichend klar ausgewiesen sei, auf die sich die Entscheidung zur Auferlegung der vorgenannten Informationspflichten stütze.
- 8 In Bezug auf die Verordnung 2018/644 ist die AGCOM erstens der Auffassung, dass diese Verordnung nicht ausschließlich auf Anbieter grenzüberschreitender Paketzustelldienste anwendbar sei, sondern allgemein auf Anbieter von Paketzustelldiensten einschließlich Amazon, da Amazon für die Zustellung der von Dritten verkauften Güter auf internationale Versandnetzwerke zurückgreife und die Gesellschaften des Amazon-Konzerns als Postbetreiber einzustufen seien. Zweitens sei der Anwendungsbereich der angeführten Verordnung nicht auf traditionelle Geschäftsmodelle beschränkt, sondern erstrecke sich auf alternative

Geschäftsmodelle einschließlich der Plattformen für den elektronischen Handel. Drittens stehe der Umstand, dass Amazon keine Tätigkeiten zur grenzüberschreitenden Paketzustellung ausübe, der Anwendung der Verordnung auf sie nicht entgegen, da die Verordnung dort, wo sie sich spezifisch und allein auf die grenzüberschreitend tätigen Anbieter habe beziehen wollen, dies ausdrücklich getan habe (wie in Art. 5 im Bereich der grenzüberschreitenden Tarife, während sie sich in Art. 4 [„Informationspflichten“] unterschiedslos an alle Paketzustelldienstleister wende). Viertens habe das TAR Lazio die angeführte Verordnung als gültige Rechtsgrundlage für die Ausübung der Regelungskompetenz der AGCOM gegenüber Amazon zu Unrecht mit der Begründung ausgeschlossen, dass es sich bei Amazon um einen nicht grenzüberschreitend tätigen Marktteilnehmer handele. Schließlich stünde der AGCOM die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften im Bereich der Regulierungsaufsicht sowohl nach der Richtlinie 97/67/EG als auch nach dem Decreto legislativo Nr. 261/1999 sowie der Verordnung 2018/644 zu, die den nationalen Regulierungsbehörden in Art. 4 Abs. 5 ausdrücklich die Kompetenz verleihe, Informationspflichten über die in der Verordnung geregelten Pflichten hinaus einzuführen.

- 9 In Bezug auf die Richtlinie 97/67/EG habe das TAR Lazio diese insoweit fehlerhaft ausgelegt, als es davon ausgehe, dass diese bezwecke, „spezifische grenzüberschreitende Probleme“ zu beheben. Die Zwecke und der Geltungsbereich der Richtlinie 97/67/EG seien hingegen deutlich weiter, da die Richtlinie eine Verbesserung der auf europäischer Ebene angebotenen Postdienste zur Zustellung von Briefsendungen und Paketen sowie die Harmonisierung der den europäischen Bürgern in Bezug sowohl auf die nationalen als auch die grenzüberschreitenden Postdienste zustehenden Rechte beabsichtige. Die AGCOM sei folglich berechtigt, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, um die ihr auf diese Weise übertragenen Aufgaben zu erfüllen, wozu die Wettbewerbsförderung und der Schutz der Nutzer der Postdienste gehören. Ferner bestehe keinerlei spezifische Verpflichtung, zur Vermeidung der Nichtigerklärung des erlassenen Rechtsakts die Rechtsgrundlage der Kompetenzausübung ausdrücklich anzugeben.
- 10 In Bezug auf die Rechtsgrundlage der mit dem Beschluss Nr. 94/22/CONS ausgeübten Regelungskompetenz habe die AGCOM rechtmäßig im Rahmen der ihr durch die Richtlinie 97/67/EG und die nationalen Rechtsvorschriften (Decreto legislativo Nr. 261/99) verliehenen Kompetenzen gehandelt. Die Ermittlungskompetenzen, die ihr in ihrer Funktion als nationale Regulierungsbehörde zustünden, seien auf der Grundlage der vorgenannten Vorschriften sowie auf der Grundlage der Verordnung 2018/644 ausgeübt worden, in denen diese Kompetenzen sukzessive festgelegt und ausführlicher beschrieben seien.
- 11 Die der AGCOM durch die nationalen Umsetzungsvorschriften zugewiesenen Aufgaben wie die Aufgabe zur „Förderung des Wettbewerbs“ (Art. 2 Abs. 4 Buchst. d des Decreto legislativo Nr. 261/1999), die Tätigkeit zur „Analyse und

Überwachung der Postmärkte unter besonderem Bezug auf die Preise der Dienstleistungen“ (Art. 2 Abs. 4 Buchst. g des Decreto legislativo Nr. 261/1999) sowie allgemeiner zur „Regulierung der Postmärkte“ (Art. 2 Abs. 4 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 261/1999) könnten ohne eine korrekte und vollständige Kenntnis der Märkte nicht ausgeübt werden.

- 12 Wie der 51. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6/EG klarstelle, „[müssten d]ie nationalen Regulierungsbehörden [für den Postsektor] Informationen von Marktteilnehmern einholen, um ihre Aufgaben effizient erfüllen zu können ...“
- 13 Im vorliegenden Fall macht die AGCOM geltend, sie habe eine Analyse des Markts der Paketzustelldienste durchgeführt, aus der eine mangelnde Transparenz der Angebotsbedingungen der Zustelldienste auf nationaler Ebene, der Netzwerkstruktur sowie der Einhaltung der Arbeitsbedingungen des in den verschiedenen Phasen der Erbringung des Postdienstes beschäftigten Personals hervorgegangen sei.
- 14 Angesichts dieser kritischen Punkte sowie der Entwicklung des Markts für Paketzustelldienste (Wachstum des B2C-Markts und Aussicht auf dessen weitere Entwicklung, Rolle der Plattformen, sehr hohe Zahl von Marktteilnehmern sowie Formen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation, die den im Sektor gewöhnlicherweise anzutreffenden Mustern nicht entsprächen) habe die AGCOM daher entschieden, dass „eine Erhöhung des Niveaus der Regulierungsaufsicht für eine wirksamere Kontrolle des Paketzustellungsmarkts notwendig ist, die Regulierungsmaßnahmen ermöglicht, um den Wettbewerb zu fördern und dem Entstehen wettbewerbsverzerrender Umstände vorzubeugen“.
- 15 Der angefochtene Beschluss sei folglich gerechtfertigt, da er auf die Förderung des Wettbewerbs gerichtet sei: Die vorgeschriebenen Informationspflichten zielten nämlich auf die Förderung einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit durch Stärkung der Transparenz zugunsten der Verbraucher sowie kleinerer und mittlerer Unternehmen ab.
- 16 Das vom TAR Lazio gegenüber Amazon erlassene Urteil hält die AGCOM zudem insoweit für fehlerhaft, als dieses feststelle, dass die zusätzlichen Informationspflichten nach Maßgabe der Verordnung 2018/644 in jedem Fall der Verbesserung der grenzüberschreitenden Zustelldienste dienen müssten.
- 17 Die Auferlegung der mit dem Beschluss [Nr. 94/22/CONS] geregelten Informationspflichten behebe die am nationalen Markt festgestellten kritischen Punkte und diene den damit verbundenen spezifischen Zielen dieses Beschlusses (Einleitung einer fortlaufenden und gewissenhaften Überwachung sämtlicher interner Dynamiken des Paketzustellungsmarkts und insbesondere der Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit der Marktteilnehmer am meisten belasteten, wie Preise und Arbeitsbedingungen). Fehlerhaft, unlogisch und unangemessen sei infolgedessen die Perspektive des TAR Lazio, das allein die Verordnung 2018/644 als Rechtsgrundlage für die mit dem Beschluss Nr. 94/22/CONS

ausgeübte Regelungskompetenz sehe und die „Erforderlichkeit“ der im Beschluss vorgesehenen Regulierungsmaßnahmen allein auf der Grundlage dieser Verordnung und der darin festgelegten Zielsetzungen beurteile.

- 18 Außerdem sei das angefochtene Urteil insoweit fehlerhaft, als es im vorliegenden Fall ausschließe, dass die Auferlegung der in Rede stehenden Informationspflichten durch die Theorie der sogenannten ungeschriebenen Kompetenzen gerechtfertigt sein könne. Zwar erfordere eine strenge Anwendung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Allgemeinen, dass eine primärrechtliche Vorschrift den unabhängigen Behörden ausdrücklich Regelungskompetenzen einräume, allerdings sei es auch zutreffend, dass die Rechtsgrundlage dieser Kompetenzen implizit aus Rechtsvorschriften zur Beschreibung der Aufgaben und Zielsetzungen dieser Behörden abgeleitet werden könne.
- 19 In den Urteilen, die in den seitens der anderen Marktteilnehmer als Amazon angestregten erstinstanzlichen Verfahren ergangen seien, habe das TAR Lazio nicht angezweifelt, dass der AGCOM im Allgemeinen die Kompetenz zustehe, den Postbetreibern Informationspflichten aufzuerlegen, sondern neben der Feststellung des Mangels der Voruntersuchung im konkreten Fall vor allem die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der allgemeinen Informationspflichten nach Art. 1 des Beschlusses Nr. 94/22/CONS verneint.
- 20 Dessen ungeachtet liefert die AGCOM in den drei Berufungsklagen gegen die drei angeführten Urteile eine Berufungsbegründung, die die Rechtsgrundlage der mit dem Erlass des Beschlusses Nr. 94/22/CONS ausgeübten Kompetenz betrifft. In diesem Zusammenhang ist die AGCOM der Auffassung, dass das TAR Lazio ausgehend von der fehlerhaften Annahme, wonach diese Rechtsgrundlage allein in der Verordnung 2018/644 zu finden sei, bei seiner Würdigung hinsichtlich der Rechtsgrundlage der Regulierungsmaßnahme und der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der auferlegten Informationspflichten allein die vorgenannte Verordnung als Bezugsmaßstab herangezogen habe und nicht auch und sogar vorrangig die Richtlinie 97/67/EG (insbesondere den durch die Richtlinie 2008/6/EG eingeführten Art. 22a) und die nationalen Umsetzungsvorschriften (Decreto legislativo Nr. 261/99) sowie den 51. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6/EG.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 21 Das vorlegende Gericht hegt vor allem Zweifel im Hinblick auf das Bestehen und den etwaigen Umfang der Kompetenz der AGCOM zur Auferlegung von Informationspflichten, wie sie im vorliegenden Fall in Rede stehen, insbesondere gegenüber Anbietern nicht grenzüberschreitender Zustelldienste in der Art von Amazon.
- 22 Diese Zweifel werden durch den Umstand genährt, dass die AGCOM in den zuvor erwähnten Berufungsklagen davon ausgeht, die eigenen Kompetenzen ergäben



sich (auch) aus bestimmten Erwägungsgründen der Richtlinie 97/67/EG und der Verordnung 2018/644 sowie insbesondere aus dem 51. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6/EG. Das Beharren auf den Erwägungsgründen kann ein Zeichen für die Schwierigkeit sein, eine klare und explizite Vorschrift zu benennen, die die ausgeübten Kompetenzen zu begründen in der Lage ist. Die zu diesem Punkt angeführten Vorschriften können vage und nicht sehr genau erscheinen.

- 23 In diesem Zusammenhang vermögen auch die anderen im Laufe des Verfahrens, das in den Beschluss 94/22/CONS mündete, erlassenen Beschlüsse der AGCOM keine Klarheit zu schaffen. Aus einigen dieser Beschlüsse ergibt sich nämlich, dass die AGCOM sogar ausdrücklich ausgeschlossen hatte, dass sich die Kompetenz zur Auferlegung von Informationspflichten aus der Verordnung 2018/644 ergebe, während sie im vorliegenden Verfahren das Gegenteil vertritt.
- 24 Eine andere Frage, hinsichtlich deren das vorliegende Gericht Zweifel hegt, betrifft Art. 9 der Richtlinie 97/67/EG. Der angeführte Artikel bestimmt: „Für ... Dienste, die nicht zum Universaldienst ... gehören, können die Mitgliedstaaten Allgemeingenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten“.
- 25 Die Grundanforderungen werden in Art. 2 Abs. 1 Nr. 19 der Richtlinie definiert. Hiernach „bezeichnet der Ausdruck ... ‚Grundanforderungen‘ die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, für die Erbringung von Postdiensten Bedingungen vorzuschreiben. Diese Gründe sind die Vertraulichkeit der Sendungen, die Sicherheit des Netzes bei der Beförderung gefährlicher Stoffe, die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden, geschaffen wurden, sowie in begründeten Fällen der Datenschutz, der Umweltschutz und die Raumplanung. Der Datenschutz kann den Schutz personenbezogener Daten, die Vertraulichkeit übermittelter oder gespeicherter Informationen sowie den Schutz der Privatsphäre umfassen“.
- 26 Während im Verhältnis zu Amazon der Zweifel die Frage betrifft, ob der AGCOM jede Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden fehlt, betrifft der Zweifel im Verhältnis zu den anderen Marktteilnehmern, die Parteien der übrigen Berufungsverfahren sind, vor allem die Frage, wie weit die AGCOM bei der Regelung von Informationspflichten gehen darf. Zu klären ist im Wesentlichen, ob die von der AGCOM auferlegten Pflichten durch eine der in Art. 2 [Abs. 1] Nr. 19 der Richtlinie 97/67/EG aufgelisteten Grundanforderungen gerechtfertigt sein können und ob sie verhältnismäßig sind, weil sie zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob diese Ziele nicht durch enger gefasste Pflichten erreicht werden können.

- 27 Unter dem eben genannten Gesichtspunkt ist darauf hinzuweisen, dass Art. 14*bis* des Decreto legislativo Nr. 261/1999 in Umsetzung von Art. 22a der Richtlinie 97/67/EG eine typische Kompetenz zur Informationseinholung festgelegt hat, die jeweils im Einzelfall auszuüben ist und in jedem Fall den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muss. Die AGCOM kann von den Marktteilnehmern Informationen einholen, um die ihr zugewiesenen Aufgaben effizient erfüllen zu können, indem sie sich an jeden der Marktteilnehmer wendet, dessen Tätigkeit für die konkrete Ausübung der vom europäischen und vom nationalen Gesetzgeber spezifisch zugewiesenen Aufgaben von Interesse scheint, und auf der Grundlage sachlicher Gründe genaue Anfragen stellt.
- 28 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist unklar, ob die eben angeführten Vorschriften auch die Auferlegung generalisierter Informationspflichten erlauben oder eine Rechtsgrundlage für die Ausübung der erwähnten Kompetenzen darstellen können.