

Mål C-345/24

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

10 maj 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

9 maj 2024

Klagande:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Motparter:

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

Saken i det nationella målet

Överklagande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) av den dom varigenom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazios regionala förvaltningsdomstol) (nedan kallad TAR Lazio), efter prövning av respektive talan väckt av de transportföretag som nu är motparter, ogiltigförklarade beslut nr 94/22/CONS fattat av Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tillsynsmyndigheten för kommunikationer) (nedan kallad AGCOM). Genom detta beslut infördes en rad informationskrav på marknaden för paketleveranstjänster.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av direktiv 97/67/EG och förordning (EU) 2018/644 i syfte att klargöra huruvida dessa bestämmelser även är tillämpliga på tillhandahållare av icke-gränsöverskridande leveranstjänster. Frågan huruvida den nationella lagstiftningen strider mot principen om icke-diskriminering och mot artiklarna 14, 114 och 169 FEUF. Frågan huruvida ”implicita befogenheter” kan utgöra den rättsliga grunden för den nationella tillsynsmyndighetens agerande i den aktuella situationen. Frågan om vilka gränser som uppställs i unionsrätten vad gäller de nationella tillsynsmyndigheternas befogenhet att införa informationskrav.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, när det gäller insamling av information, enbart tillämplig på tillhandahållare av gränsöverskridande leveranstjänster eller allmänt tillämplig på alla tillhandahållare av paketleveranstjänster, med vissa specifika undantag i enlighet med enskilda bestämmelser?
- 2) Om det första alternativet i den första frågan är korrekt, utgör då direktiv 97/67/EG eller de så kallade implicita befogenheterna den rättsliga grunden för att de nationella tillsynsmyndigheterna under alla omständigheter får införa allmänna informationskrav även för tillhandahållare av icke-gränsöverskridande leveranstjänster?
- 3) Om den andra frågan besvaras nekande, är det då rimligt, icke-diskriminerande och i överensstämmelse med artiklarna 14, 114 och 169 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 inte är tillämpligt på tillhandahållare av icke-gränsöverskridande leveranstjänster?
- 4) Inom vilka gränser (även med avseende på nödvändighet och proportionalitet) får den nationella tillsynsmyndigheten införa informationskrav

för tillhandahållare av paketleveranstjänster och är det bland annat möjligt att införa symmetriska informationskrav vad gäller

- i) de villkor som gäller för olika typer av kunder,
- ii) de avtal som reglerar förhållandena mellan det enskilda företag som tillhandahåller paketleveranstjänsten och de företag som på olika sätt, beroende på särdragen för sektorn, bidrar till att tillhandahålla nämnda tjänst, och
- iii) de ekonomiska villkoren och det rättsliga skyddet för de arbetstagare som på olika sätt är sysselsatta med tillhandahållandet av tjänsten?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008, särskilt artikel 22a

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster, särskilt skäl 51

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, särskilt artikel 4

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1263 av den 20 september 2018 om fastställande av formulär för inlämnande av information från tillhandahållare av paketleveranstjänster enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644

Anförda nationella bestämmelser

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 (lagstiftningsdekret nr 261 av den 22 juli 1999 om genomförande av direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 261/1999), särskilt artiklarna 2 och 14 bis

Delibera n. 94/22/CONS, dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), del 3 marzo 2022, recante ”Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi” (AGCOM:s beslut nr 94/22/CONS av den 31 mars 2022 om ”Tillsynskrav på marknaden för paketleveranstjänster”, särskilt artiklarna 1 och 2

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Mot bakgrund av ett komplicerat och långdraget förfarande, under vilket det fattades en rad beslut med avseende på analyser av och offentliga samråd om marknaden för paketleveranstjänster, fattade AGCOM beslut nr 94/22/CONS av den 31 mars 2022 om ”Tillsynskrav på marknaden för paketleveranstjänster”. Genom detta beslut infördes några ”symmetriska” informationskrav, det vill säga sådana som åvilade alla operatörer av en viss storlek på marknaden för paketleveranstjänster, och ”asymmetriska” informationskrav som endast infördes för Amazon.
- 2 De ”symmetriska” informationskraven syftar till att höja tillsynsnivån på den aktuella marknaden på grund av den brist på insyn som konstaterats där. Mer specifikt rör det sig om krav som infördes för alla tillhandahållare av tjänster med tillstånd att leverera postpaket till allmänheten, vilka i samband med postverksamhet sysselsätter minst 50 anställda och vilka minst tre år i rad har haft en årlig omsättning på över 10 miljoner euro för verksamhet som omfattas av posttjänster i den mening som avses i artikel 1.2 a i lagstiftningsdekret nr 261/1999.

Dessa symmetriska informationskrav avser information om de ekonomiska villkoren för utbudet av tjänster till allmänheten, de ekonomiska referensvillkoren (genomsnittliga priser) för vissa grupper av affärskunder som fastställs på grundval av den årliga omsättningen, de gällande avtal som har ingåtts direkt med de företag i sektorn som bidrar till att tillhandahålla posttjänsten och som reglerar affärsförhållandena med dessa företag, en försäkran om att uppfylla anställningsvillkoren för samtliga personer som är sysselsatta med tillhandahållandet av tjänsten, oberoende av deras nivå i nätverksorganisationen, och de standardavtal som används för de olika personalkategorierna på varje enskild nivå i organisationen.

- 3 De ”asymmetriska” informationskraven är däremot krav som enligt AGCOM skulle införas enbart för Amazon mot bakgrund av de kritiska aspekter som framkom under analysen av marknaden för paketleveranstjänster.

Närmare bestämt ska Amazon utöver den information som räknas upp ovan lämna in följande information till AGCOM: Det genomsnittliga pris som betalas av detaljhandlare (”Retailers”) som är anslutna till Amazons logistikprogram (det så kallade FBA-programmet) för leveranstjänsten, det genomsnittliga enhetspris som betalas till ”Delivery Service Providers” (DSP) för leveranstjänsten och det genomsnittliga enhetspris som betalas till andra operatörer som tillhandahåller leveranstjänsten.

- 4 Transportföretagen Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express Italy, TNT Global Express, Fedex Express Italy, United Parcel Service Italia, BRT och Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (nedan

gemensamt kallade ”operatörerna bortsett från Amazon”) samt Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica och Amazon EU (nedan gemensamt kallade Amazon) ingav fyra separata överklaganden av AGCOM:s beslut nr 94/22/CONS till TAR Lazio.

- 5 TAR Lazio biföll de fyra överklagandena genom fyra separata domar och ogiltigförklarade AGCOM:s beslut nr 94/22/CONS. Motiveringen till dessa domar skiljer sig emellertid åt. I de tre mål som hade anhängiggjorts av operatörerna bortsett från Amazon konstaterade TAR Lazio först och främst att AGCOM:s beslut hade fattats på grundval av en bristande utredning. AGCOM hade bland annat infört informationskrav i sektorer, såsom B2B (”business-to-business”), där det under den företagna utredningen inte hade framkommit problem i en sådan omfattning att det motiverade myndighetsingrepp. Att Amazons överklagande bifölls berodde däremot inte på att det förelegat en bristande utredning – eftersom det i sektorn B2C (”business-to-consumer”) i själva verket hade framkommit problem – utan på att det inte ansågs föreligga någon ”säker” rättslig grund.
- 6 AGCOM har genom fyra separata överklaganden till den hänskjutande domstolen, Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), yrkat att TAR Lazios ovannämnda domar ska upphävas.

Parternas huvudargument

- 7 I det mål där motparten är Amazon har AGCOM överklagat den del av domen där TAR Lazio slog fast dels att AGCOM inte har befogenhet att införa tillsynskrav (vare sig symmetriska eller asymmetriska) för Amazon, dels att den rättsliga grunden för att införa ovannämnda informationskrav inte anges tillräckligt tydligt i beslut nr 94/22/CONS.
- 8 Vad gäller förordning 2018/644 har AGCOM för det första gjort gällande att denna förordning inte enbart är tillämplig på tillhandahållare av gränsöverskridande paketleveranstjänster, utan allmänt tillämplig på tillhandahållare av paketleveranstjänster, däribland Amazon, eftersom detta bolag använder sig av internationella leveransnät för att leverera varor som säljs av tredje part och på grund av att bolagen i Amazon-koncernen kan kvalificeras som postoperatörer. För det andra är tillämpningsområdet för förordningen inte begränsat till traditionella affärsmodeller, utan omfattar även alternativa affärsmodeller, däribland e-handelsplattformar. För det tredje utgör den omständigheten att Amazon inte utför gränsöverskridande paketleverans inte hinder för att förordningen tillämpas på bolaget, eftersom förordningen när den specifikt hänvisar till (enbart) tillhandahållare som bedriver gränsöverskridande verksamhet gör det uttryckligen (exempelvis i artikel 5 om gränsöverskridande taxor, medan artikel 4 med rubriken ”Tillhandahållande av information” utan åtskillnad riktar sig till alla tillhandahållare av paketleveranstjänster). För det fjärde gjorde TAR Lazio fel när den grundat på uppfattningen att det rör sig om en operatör som inte bedriver gränsöverskridande verksamhet utslöt att

förordningen kan utgöra en giltig rättslig grund för AGCOM:s utövande av sin tillsynsbefogenhet gentemot Amazon. Avslutningsvis har AGCOM befogenhet att införa ett regelverk för tillsyn på grundval av såväl direktiv 97/67/EG och lagstiftningsdekret nr 261/1999 som artikel 4.5 i förordning 2018/644, i vilken det uttryckligen stadgas att de nationella tillsynsmyndigheterna får införa informationskrav utöver dem som fastställs i förordningen.

- 9 Beträffande direktiv 97/67/EG har AGCOM gjort gällande att TAR Lazio gjorde en felaktig tolkning av direktivet när den i domen slog fast att direktivet syftar till att lösa ”specifika gränsöverskridande problem”. Syftet med och tillämpningsområdet för direktiv 97/67/EG är tvärtom mycket mer omfattande, eftersom målet är att inom unionen förbättra utbudet av posttjänster för brev- och paketleverans och harmonisera de rättigheter som unionsmedborgare kan utöva med avseende på både inhemska och gränsöverskridande posttjänster. AGCOM har således rätt att vidta myndighetsåtgärder för att utföra de uppgifter som den har tilldelats på detta sätt, däribland att främja konkurrensen och skydda användare av posttjänster. Vidare finns det inget specifikt krav på att den rättsliga grunden för utövandet av en viss befogenhet måste anges uttryckligen, vid äventyr av att den vidtagna åtgärden annars ska ogiltigförklaras.
- 10 Angående den rättsliga grunden för den tillsynsbefogenhet som utövades genom beslut nr 94/22/CONS har AGCOM gjort gällande att myndigheten agerade lagenligt inom ramen för de befogenheter som den har enligt direktiv 97/67/EG och den nationella genomförandelagstiftningen (lagstiftningsdekret nr 261/1999). De befogenheter att samla in information som AGCOM har i sin egenskap av nationell tillsynsmyndighet utövades på grundval av ovannämnda lagstiftningsakter och i enlighet med förordning 2018/644, i vilken dessa befogenheter senare bekräftades och preciserades ytterligare.
- 11 De uppgifter som har tilldelats AGCOM genom den nationella genomförandelagstiftningen, däribland att ”främja konkurrensen” (artikel 2.4 d i lagstiftningsdekret nr 261/1999), ”analysera och utöva tillsyn över postmarknaderna, i synnerhet priset för tjänsterna” (artikel 2.4 g i lagstiftningsdekret nr 261/1999) och, mera allmänt, ”reglera postmarknaderna” (artikel 2.4 a i lagstiftningsdekret nr 261/1999), skulle inte kunna utövas utan en korrekt och fullständig kunskap om marknaderna.
- 12 Det preciseras vidare i skäl 51 i direktiv 2008/6/EG att de nationella tillsynsmyndigheterna för postsektorn ”behöver samla in uppgifter från marknadsaktörer för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt ...”.
- 13 I förevarande fall har AGCOM gjort gällande att myndigheten genomfört en analys av marknaden för paketleveranstjänster där det framkom en brist på insyn i villkoren för utbudet av inhemska leveranstjänster samt en brist på insyn i nätverksstrukturen och uppfyllelse av anställningsvillkoren för den personal som är sysselsatt med tillhandahållandet av posttjänsten under dess olika steg.

- 14 Mot bakgrund av dessa kritiska aspekter och utvecklingen av marknaden för paketleveranstjänster (tillväxten av B2C-marknaden och denna marknads förväntade framtida utveckling, plattformarnas roll, det mycket höga antalet operatörer, de organisationsformer för företag och arbete som inte kan härledas till de modeller som normalt tillämpas i sektorn) bedömde därför AGCOM att "en högre tillsynsnivå är nödvändig för en mer effektiv kontroll av marknaden för paketleverans och för att kunna vidta åtgärder som främjar konkurrensen och förhindrar att det uppstår situationer med snedvridning av konkurrensen".
- 15 Det omtvistade beslutet är således motiverat, eftersom det syftar till att främja konkurrensen. Målet med de införda informationskraven är i själva verket att främja en ökad konkurrenskraft och att förbättra insynen till fördel för konsumenter och små och medelstora företag.
- 16 Det finns enligt AGCOM vidare ett fel i TAR Lazios dom rörande Amazon i den del där det anförs att de ytterligare informationskraven under alla omständigheter ska utgöra ett medel för att förbättra de gränsöverskridande leveranstjänsterna i enlighet med förordning 2018/644.
- 17 AGCOM har gjort gällande att de informationskrav som infördes genom beslutet var till för att avhjälpa de kritiska aspekter som konstaterades på den inhemska marknaden och att bidra till att de specifika mål som myndigheten eftersträvar uppfylls (konstant och noggrann tillsyn över utvecklingen på marknaden för paketleverans och i synnerhet de faktorer som mest påverkar operatörernas konkurrensförmåga, såsom priserna och anställningsvillkoren). Följaktligen drog TAR Lazio en felaktig, ologisk och orimlig slutsats när den fann att endast förordning 2018/644 utgör den rättsliga grunden för den utövade tillsynsbefogenheten enligt beslut nr 94/22/CONS och att "nödvändigheten" av tillsynsåtgärderna i beslutet uteslutande skulle bedömas på grundval av förordningen och de mål som fastställs däri.
- 18 AGCOM anser vidare att den överklagade domen även är felaktig i den del där den utesluter att införandet av de omtvistade informationskraven i förevarande fall kan motiveras med teorin om de så kallade implicita befogenheterna. Det stämmer enligt AGCOM att en strikt tillämpning av principen om laglighet i allmänhet kräver att de primärrättsliga bestämmelserna uttryckligen ger oberoende myndigheter tillsynsbefogenheter. Det stämmer emellertid även att den rättsliga grunden för dessa befogenheter implicit kan härledas ur de lagbestämmelser som syftar till att definiera dessa myndigheters uppgifter och mål.
- 19 I de domar som meddelades i de mål som hade anhängiggjorts av operatörerna bortsett från Amazon ifrågasatte TAR Lazio inte AGCOM:s befogenhet att införa allmänna informationskrav för postoperatörerna. TAR Lazio konstaterade istället att beslutet vilade på en bristande utredning och slog fast att de allmänna informationskraven i artikel 1 i beslut nr 94/22/CONS inte var nödvändiga och proportionerliga i det specifika fallet.

- 20 Trots detta har AGCOM i de tre överklagandena av ovannämnda domar anfört en överklagandegrund angående den rättsliga grunden för den befogenhet som AGCOM utövade när den antog beslut nr 94/22/CONS. I detta sammanhang har AGCOM gjort gällande att TAR Lazio gjorde det felaktiga antagandet att den rättsliga grunden endast utgörs av förordning 2018/644. Vid bedömningen av den rättsliga grunden för myndighetsingrepp och av de införda informationskravens nödvändighet och proportionalitet använde TAR Lazio således ovannämnda förordning som den enda referensparametern och inte även, först främst, direktiv 97/67/EG (särskilt artikel 22a, som har införts genom direktiv 2008/6/EG), den nationella genomförandelagstiftningen (lagstiftningsdekret nr 261/1999) och skäl 51 i direktiv 2008/6/EG.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 21 Först och främst hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida och i vilken omfattning AGCOM har befogenhet att införa informationskrav, såsom de som är för handen i det nationella målet, för tillhandahållare av icke-gränsöverskridande leveranstjänster såsom Amazon.
- 22 Dessa tvivel understöds av den omständigheten att AGCOM i de ovannämnda överklagandena har gjort gällande att dess befogenheter (även) följer av flera skäl i direktiv 97/67/EG och förordning 2018/644, och särskilt skäl 51 i direktiv 2008/6/EG. Detta fokus på skälen kan vara ett tecken på att det är svårt att identifiera en klar och uttrycklig bestämmelse som kan användas som rättslig grund för de utövade befogenheterna. De angivna bestämmelserna kan framstå som vaga och inte helt precisa vad gäller denna aspekt.
- 23 I detta hänseende är inte heller AGCOM:s övriga beslut i det komplicerade förfarande som ledde fram till beslut nr 94/22/CONS till hjälp för att bringa klarhet i frågan. Det framgår nämligen av några av dessa beslut att AGCOM till och med uttryckligen har uteslutit att befogenheten att införa informationskrav följer av förordning 2018/644, medan AGCOM har gjort gällande det motsatta i förevarande fall.
- 24 En annan fråga som den hänskjutande domstolen hyser tvivel om gäller artikel 9 i direktiv 97/67/EG. I denna artikel föreskrivs att "[f]ör tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls, införa allmänna tillstånd".
- 25 De väsentliga kraven definieras i artikel 2 första stycket punkt 19 i direktivet som har följande lydelse: "*väsentliga krav*: allmänna icke-ekonomiska skäl som kan föranleda en medlemsstat att införa villkor för tillhandahållandet av posttjänster. Dessa skäl är posthemlighet, säkerheten för nätet med hänsyn till transport av farligt gods, iakttagande av anställningsvillkor och system för social trygghet som fastställts genom lag, förordning eller administrativ bestämmelse och/eller genom kollektivavtal som förhandlats fram mellan de nationella parterna på

arbetsmarknaden i enlighet med gemenskapsrätt och nationell lagstiftning och, när det är berättigat, dataskydd, miljöskydd och regionplanering. Dataskydd får omfatta skydd för personuppgifter, förtrolighet med avseende på information som överförs eller lagras samt skydd för privatlivet.”

- 26 Medan frågan med avseende på Amazon är huruvida AGCOM helt saknar en rättslig grund för sitt myndighetsingrepp, är frågan i fallet med övriga operatörer, som är motparter i övriga mål, snarare hur långt AGCOM kan gå när myndigheten inför informationskrav. Det ska i huvudsak klargöras huruvida de informationskrav som infördes av AGCOM kan anses vara motiverade av ett av de väsentliga krav som räknas upp i artikel 2 första stycket punkt 19 i direktiv 97/67/EG och huruvida de är proportionerliga, eftersom de är ägnade att säkerställa att de eftersträvade målen uppnås, och huruvida dessa mål kan uppnås med mindre betungande krav.
- 27 Vad gäller den sistnämnda aspekten ska det erinras om att artikel 14 bis i lagstiftningsdekret 261/1999, som har införlivat artikel 22a i direktiv 97/67/EG med nationell rätt, fastställer en typisk befogenhet att samla in information som kan utövas gentemot enskilda operatörer, dock alltid med iakttagande av proportionalitetsprincipen. För att kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt får AGCOM på grundval av relevanta omständigheter och särskilda förfrågningar samla in information från de enskilda operatörerna genom att vända sig till dem vars verksamhet anses vara av intresse för det konkreta utövandet av de uppgifter som unionslagstiftaren och den nationella lagstiftaren specifikt har tilldelat AGCOM.
- 28 Det råder enligt den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida de ovannämnda bestämmelserna även tillåter att det införs allmänna informationskrav och huruvida de kan utgöra den rättsliga grunden för utövandet av dessa befogenheter.