

Υπόθεση C-345/24

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

10 Μαΐου 2024

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Ιταλία)

Ημερομηνία της απόφασης περί παραπομπής:

9 Μαΐου 2024

Εκκαλούσα:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Εφεσίβλητες:

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

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) κατά της απόφασης του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία), το οποίο, κατόπιν προσφυγής των νυν εφεσίβλητων επιχειρήσεων μεταφορών, ακύρωσε την απόφαση αριθ. 94/22/CONS της Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM, Ρυθμιστικής Αρχής Τηλεπικοινωνιών, Ιταλία). Με την εν λόγω απόφαση είχε θεσπισθεί σειρά υποχρεώσεων για την παροχή πληροφοριών σχετικά με την αγορά των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης

Αίτηση ερμηνείας της οδηγίας 97/67/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) 2018/644, προκειμένου να διευκρινιστεί κατά πόσον εφαρμόζονται και στους φορείς παροχής υπηρεσιών εγχώριας παράδοσης δεμάτων. Ζήτημα ενδεχόμενης παραβίασης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων και των άρθρων 14, 114 και 169 ΣΛΕΕ. Ζήτημα των «συνεπαγομένων εξουσιών» ως νομικής βάσης για τις πράξεις της επίμαχης στην υπό κρίση υπόθεση εθνικής ρυθμιστικής αρχής και ζήτημα των ορίων τα οποία θέτει το δίκαιο της Ένωσης στην εξουσία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών να επιβάλλουν υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών.

Προδικαστικά ερωτήματα

- 1) Εφαρμόζεται ο κανονισμός (ΕΕ) 2018/644 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Απριλίου 2018, σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, κατά το μέρος που αφορά τη συλλογή πληροφοριών, μόνο στους φορείς παροχής υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων ή, γενικά, σε όλους τους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, με την επιφύλαξη ειδικών εξαιρέσεων που προβλέπουν επιμέρους διατάξεις;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο σκέλος του ως άνω ερωτήματος, συνιστά η οδηγία 97/67/ΕΚ, ειδικότερα οι καλούμενες «συνεπαγόμενες εξουσίες», νομική βάση η οποία επιτρέπει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές να επιβάλουν γενικώς υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών σε όλους τους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, ακόμη και στην περίπτωση εγχώριας παράδοσης δεμάτων;
- 3) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα, πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι εύλογο, δεν εισάγει διακρίσεις και συνάδει προς τα άρθρα 14, 114 και 169 ΣΛΕΕ, το γεγονός ότι στους φορείς παροχής υπηρεσιών εγχώριας παράδοσης δεμάτων δεν εφαρμόζεται ο κανονισμός (ΕΕ) 2018/644 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Απριλίου 2018;

4) Εντός ποιων ορίων (επίσης υπό το πρίσμα των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας) μπορεί η εθνική ρυθμιστική αρχή να επιβάλει στους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων υποχρεώσεις ενημέρωσης και, ιδίως, είναι δυνατόν να επιβάλλει αδιακρίτως υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών σχετικά με:

α) τους όρους που εφαρμόζονται στους διάφορους τύπους πελατών,

β) τις συμβάσεις που ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ της κάθε επιχείρησης που παρέχει την υπηρεσία παράδοσης δεμάτων και των επιχειρήσεων που, με διάφορους τρόπους και ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του τομέα, συμμετέχουν στην παροχή της εν λόγω υπηρεσίας,

γ) τις οικονομικές συνθήκες και τη νομική προστασία που παρέχεται στους εργαζομένους που απασχολούνται με διάφορες ιδιότητες στην παροχή της υπηρεσίας;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 97/67/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2008/6/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008, και ιδίως άρθρο 22α.

Οδηγία 2008/6/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008, για την τροποποίηση της οδηγίας 97/67/EK σχετικά με την πλήρη υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών, και ιδίως αιτιολογική σκέψη 51.

Κανονισμός (ΕΕ) 2018/644 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Απριλίου 2018, σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, και ιδίως άρθρο 4.

Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2018/1263 της Επιτροπής, της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, για την κατάρτιση των εντύπων υποβολής πληροφοριών από τους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/644 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

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 (Νομοθετικό διάταγμα 261, της 22ας Ιουλίου 1999, περί μεταφοράς της οδηγίας 97/67/EK σχετικά με

τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών) (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 261/1999), και ιδίως άρθρα 2 και 14 bis.

Delibera n. 94/22/CONS, dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), del 31 marzo 2022, recante «Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi», [απόφαση αριθ. 94/22/CONS της ρυθμιστικής αρχής επικοινωνιών (AGCOM), της 31ης Μαρτίου 2022, σχετικά με «Κανονιστικές υποχρεώσεις στην αγορά των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων»], και ιδίως τα άρθρα 1 και 2.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Έπειτα από πολύπλοκη και μακρά διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκαν διάφορες αποφάσεις σχετικά με αναλύσεις και δημόσιες διαβουλεύσεις για την αγορά των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, η AGCOM εξέδωσε την απόφαση αριθ. 94/22/CONS, της 31ης Μαρτίου 2022, σχετικά με «Κανονιστικές υποχρεώσεις στην αγορά των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων». Η παρούσα απόφαση εισάγει ορισμένες «συμμετρικές» υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών, ήτοι επιβάλλει σε όλους τους φορείς συγκεκριμένου μεγέθους που δραστηριοποιούνται στην αγορά των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, καθώς και «ασύμμετρες» υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών, οι οποίες επιβάλλονται αποκλειστικά στην Amazon.
- 2 Όσον αφορά τις «συμμετρικές» υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών, αυτές αποσκοπούν στην ενίσχυση της εποπτείας στην εν λόγω αγορά, εξαιτίας της έλλειψης διαφάνειας που σημειώνεται σε αυτόν τον χώρο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για υποχρεώσεις που επιβάλλονται σε όλους τους φορείς που έχουν λάβει άδεια για την παροχή υπηρεσιών παράδοσης ταχυδρομικών δεμάτων στο κοινό, εφόσον απασχολούν, σε ταχυδρομικές δραστηριότητες, τουλάχιστον 50 υπαλλήλους και επί τρία τουλάχιστον συναπτά έτη έχουν ετήσιο κύκλο εργασιών σχετικά με δραστηριότητες συνδεδεμένες με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών, όπως εκείνες ορίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, άνω των 10 εκατομμυρίων ευρώ.

Οι εν λόγω συμμετρικές υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών αφορούν: πληροφορίες σχετικά με τους οικονομικούς όρους των υπηρεσιών που παρέχονται στο κοινό· τους οικονομικούς όρους αναφοράς (μέσες τιμές) για ορισμένες ομάδες εταιρικών πελατών όπως προσδιορίζονται με βάση τον ετήσιο κύκλο εργασιών· τις ισχύουσες συμβάσεις που ρυθμίζουν τις εμπορικές σχέσεις με τις συμμετέχουσες στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών επιχειρήσεις του τομέα, στις οποίες προέβησαν σε απευθείας ανάθεση της σύμβασης· δήλωση σχετικά με την τήρηση των όρων εργασίας για όλα τα πρόσωπα που απασχολούνται στον τομέα της παροχής της υπηρεσίας και σε κάθε οργανωτικό επίπεδο του δικτύου·

τις τυποποιημένες συμβάσεις που συνάπτονται με το προσωπικό που ανήκει σε διάφορες κατηγορίες σε κάθε οργανωτικό επίπεδο.

- 3 Αντιθέτως, όσον αφορά τις «ασύμμετρες» υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών, πρόκειται για υποχρεώσεις που η AGCOM αποφάσισε να επιβάλει μόνο στην Amazon λόγω των κρίσιμων ζητημάτων που ανέκυψαν από την ανάλυση της αγοράς υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων.

Ειδικότερα, η Amazon, εκτός από τις ως άνω πληροφορίες, πρέπει να διαβιβάζει στην AGCOM τις ακόλουθες πληροφορίες: τη μέση τιμή που χρεώνεται στους εμπόρους λιανικής («retailer») που συμμετέχουν στο πρόγραμμα εφοδιαστικής της Amazon (το καλούμενο «FBA») για την υπηρεσία παράδοσης· τη μέση μοναδιαία τιμή που καταβάλλεται στους «Delivery Service Providers» (DSP) για την υπηρεσία παράδοσης· τη μέση μοναδιαία τιμή που καταβάλλεται σε λοιπούς φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης για την υπηρεσία της παράδοσης.

- 4 Κατά της απόφασης αριθ. 94/22/CONS της AGCOM ασκήθηκαν τέσσερις χωριστές προσφυγές ενώπιον του TAR Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου) από την Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.), την DHL Express Italy, την TNT Global Express, τη Fedex Express Italy, τη United Parcel Service Italia, την BRT και τη Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (στο εξής, από κοινού: φορείς άλλοι από την Amazon), καθώς και από τις Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica και Amazon EU (στο εξής, από κοινού: Amazon).
- 5 Το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου), με τέσσερις χωριστές αποφάσεις, έκανε δεκτές τις τέσσερις προσφυγές, ακυρώνοντας την απόφαση αριθ. 94/22/CONS της AGCOM. Εντούτοις, τα σκεπτικά βάσει των οποίων έγιναν δεκτές οι προσφυγές διέφεραν. Στο πλαίσιο των τριών προσφυγών που άσκησαν οι φορείς άλλοι από την Amazon, το ως άνω δικαστήριο έκρινε κατ' αρχάς ότι στο πλαίσιο της απόφασης της AGCOM είχε διεξαχθεί ανεπαρκής προκαταρκτική διερεύνηση. Ειδικότερα, η AGCOM φέρεται να εισήγαγε υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών σε τομείς B2B («business-to-business»), στους οποίους, κατά την προκαταρκτική διερεύνηση, δεν είχαν εντοπιστεί προβλήματα που να δικαιολογούν ρυθμιστική παρέμβαση. Αντιθέτως, στην ένδικη διαδικασία που κίνησε η Amazon, η προσφυγή έγινε δεκτή όχι λόγω της ανεπαρκούς προκαταρκτικής διερεύνησης, δεδομένου ότι είχαν πράγματι εντοπιστεί προβλήματα στον τομέα B2C («business-to-consumer»), αλλά λόγω φερόμενης έλλειψης «σαφούς» νομικής βάσης.
- 6 Με τέσσερις χωριστές εφέσεις, η AGCOM προσέβαλε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), τις προαναφερθείσες ακυρωτικές αποφάσεις που εξέδωσε το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου).

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 7 Στην έφεσή της κατά της Amazon, η AGCOM επικρίνει την απόφαση του TAR Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου), καθόσον έκρινε, αφενός, ότι η AGCOM δεν έχει την εξουσία να επιβάλει (συμμετρικές ή ασύμμετρες) κανονιστικές υποχρεώσεις στην Amazon και, αφετέρου, ότι στην απόφαση 94/22/CONS δεν μνημονεύεται με επαρκή σαφήνεια η νομική βάση στην οποία στηρίζεται η απόφαση για την επιβολή των εν λόγω υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών.
- 8 Όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/644, η AGCOM υποστηρίζει, πρώτον, ότι ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται αποκλειστικά στους φορείς παροχής υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, αλλά, γενικώς στους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, συμπεριλαμβανομένης της Amazon, δεδομένου ότι η εταιρία αυτή χρησιμοποιεί διεθνή δίκτυα για την παράδοση εμπορευμάτων που πωλούνται από τρίτους και ότι οι εταιρίες του ομίλου Amazon μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ταχυδρομικοί φορείς. Δεύτερον, το πεδίο εφαρμογής του προαναφερθέντος κανονισμού δεν περιορίζεται στα παραδοσιακά επιχειρηματικά μοντέλα, αλλά επεκτείνεται σε εναλλακτικά επιχειρηματικά μοντέλα, συμπεριλαμβανομένων των πλατφορμών ηλεκτρονικού εμπορίου. Τρίτον, το γεγονός ότι η Amazon δεν ασκεί δραστηριότητα διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων δεν αποκλείει την εφαρμογή του κανονισμού ως προς αυτήν, δεδομένου ότι, όταν ο νομοθέτης θέλησε να αναφερθεί ειδικά (και αποκλειστικά) σε διασυνοριακούς φορείς παροχής, το έπραξε ρητώς (όπως στο άρθρο 5 σχετικά με τα διασυνοριακά τιμολόγια, ενώ το άρθρο 4 σχετικά με την «Παροχή πληροφοριών» απευθύνεται αδιακρίτως σε όλους τους παρόχους υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων). Τέταρτον, το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) απέκλεισε εσφαλμένως το ενδεχόμενο ο προμνημονευθείς κανονισμός να συνιστά έγκυρη βάση για την άσκηση της κανονιστικής εξουσίας της AGCOM επί της Amazon, λαμβανομένου υπόψη ότι πρόκειται για εγχώριο φορέα. Τέλος, η AGCOM έχει την εξουσία να θεσπίζει κανόνες για τη ρυθμιστική εποπτεία τόσο βάσει της οδηγίας 97/67/ΕΚ και του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, όσο και βάσει του κανονισμού 2018/644, ο οποίος στο άρθρο 4, παράγραφος 5, αναγνωρίζει ρητώς στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές τη δυνατότητα να επιβάλλουν απαιτήσεις παροχής πληροφοριών πλέον εκείνων που αναφέρονται στον ως άνω κανονισμό.
- 9 Ως προς την οδηγία 97/67/ΕΚ, η AGCOM διατείνεται ότι το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) ερμήνευσε εσφαλμένα την προμνημονευθείσα οδηγία, καθόσον έκρινε ότι σκοπός της είναι η επίλυση «ειδικών διασυνοριακών ζητημάτων». Αντιθέτως, οι σκοποί και το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67/ΕΚ είναι πολύ ευρύτεροι, δεδομένου ότι επιδιώκει τη βελτίωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών που παρέχονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την παράδοση αλληλογραφίας και δεμάτων, καθώς και την εναρμόνιση των δικαιωμάτων που μπορούν να προβάλλουν οι Ευρωπαίοι πολίτες, όσον αφορά τόσο τις εθνικές όσο τις διασυνοριακές ταχυδρομικές υπηρεσίες. Συνεπώς, η AGCOM δικαιούται να θεσπίζει ρυθμιστικά μέτρα για την εκπλήρωση των

καθηκόντων που της ανατίθενται στο πλαίσιο αυτό, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης του ανταγωνισμού και της προστασίας των χρηστών των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Επιπλέον, δεν συνίσταται κάποια ειδική υποχρέωση να αναφέρεται ρητώς και επί ποινή ακυρότητας της εκδοθείσας πράξεως το νομοθετικό έρεισμα για την άσκηση της εν λόγω εξουσίας.

- 10 Όσον αφορά τη θεμελίωση της ρυθμιστικής εξουσίας που ασκήθηκε με την έκδοση της αποφάσεως αριθ. 94/22/CONS, η AGCOM διατείνεται ότι ενήργησε νομίμως στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της απονέμει η οδηγία 97/67/EK και η εθνική νομοθεσία για τη μεταφορά της ως άνω οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη (νομοθετικό διάταγμα 261/99). Οι εξουσίες διερεύνησης που διαθέτει ως εθνική ρυθμιστική αρχή φέρεται να ασκήθηκαν βάσει των προπαρατιθέμενων νομοθετικών πράξεων, καθώς και βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 2018/644, σύμφωνα με τον οποίο οι εν λόγω εξουσίες επικυρώθηκαν μεταγενέστερα και λεπτομερέστερα.
- 11 Όσον αφορά τα καθήκοντα που αναθέτει στην AGCOM το εθνικό μέτρο μεταφοράς, όπως η αρμοδιότητα για την «προώθηση του ανταγωνισμού» (άρθρο 2, παράγραφος 4, στοιχείο d, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999), οι δραστηριότητες «ανάλυσης και παρακολούθησης των αγορών ταχυδρομικών υπηρεσιών, ιδιαίτερα δε όσον αφορά τις τιμές των υπηρεσιών» (άρθρο 2, παράγραφος 4, στοιχείο g, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999) καθώς και, γενικότερα, η αρμοδιότητα για τη «ρύθμιση των αγορών ταχυδρομικών υπηρεσιών» (άρθρο 2, παράγραφος 4, στοιχείο a, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999], η αρχή αυτή δεν μπορεί να τα εκτελέσει χωρίς σωστή και πλήρη γνώση των αγορών.
- 12 Επιπλέον, όπως διευκρινίζει η αιτιολογική σκέψη 51 της οδηγίας 2008/6/EK, ως προς τον ταχυδρομικό τομέα οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές «πρέπει να συγκεντρώνουν πληροφορίες από τους φορείς της αγοράς προκειμένου να εκτελούν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους [...]».
- 13 Εν προκειμένω, η AGCOM υποστηρίζει ότι προέβη σε ανάλυση της αγοράς των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, η οποία κατέδειξε έλλειψη διαφάνειας των όρων παροχής των υπηρεσιών παράδοσης σε εθνικό επίπεδο, καθώς και έλλειψη διαφάνειας σχετικά με τη δομή του δικτύου και την τήρηση των όρων εργασίας του προσωπικού που απασχολείται στα διάφορα στάδια εκτέλεσης της ταχυδρομικής υπηρεσίας.
- 14 Υπό το πρίσμα των εν λόγω κρίσιμων σημείων και της εξέλιξης της αγοράς υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων (ανάπτυξη της αγοράς B2C και προοπτική περαιτέρω ανάπτυξης της, ρόλος των πλατφορμών, εξαιρετικά υψηλός αριθμός φορέων εκμετάλλευσης, μορφές οργάνωσης της επιχείρησης και της εργασίας που δεν προκύπτουν από τα πρότυπα που εφαρμόζονται συνήθως στον τομέα), η AGCOM έκρινε ότι «απαιτείται αύξηση του επιπέδου ρυθμιστικής εποπτείας για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της αγοράς παράδοσης δεμάτων, η οποία θα

δικαιολογεί ρυθμιστικές παρεμβάσεις για την προώθηση του ανταγωνισμού και την πρόληψη σχετικών στρεβλωτικών καταστάσεων».

- 15 Ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αιτιολογημένη καθότι αποσκοπεί στην προώθηση του ανταγωνισμού: οι υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών έχουν πράγματι θεσπιστεί για την προώθηση του ανταγωνισμού ενισχύοντας τη διαφάνεια προς όφελος των καταναλωτών και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.
- 16 Στη συνέχεια, η AGCOM βάλλει κατά της σχετικής με την Amazon απόφασης του TAR Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου) κατά το μέρος που διαπιστώνει ότι η επιβολή πρόσθετων υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξυπηρετεί τη βελτίωση των υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) 2018/644.
- 17 Η AGCOM ισχυρίζεται ότι η επιβολή των υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών που προβλέπονται στην απόφαση ανταποκρίνεται στα προβλήματα που ανακύπτουν στην εθνική αγορά και στους συναφείς ειδικούς σκοπούς που επιδιώκει (ήτοι στη συνεχή και στενότερη παρακολούθηση όλων των δυναμικών της αγοράς παράδοσης δεμάτων και, ειδικότερα, των παραγόντων που κατά κύριο λόγο επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα των φορέων εκμετάλλευσης, όπως οι τιμές και συνθήκες εργασίας). Κατά συνέπεια, είναι εσφαλμένη, παράλογη και μη εύλογη η κρίση του TAR Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου) στο μέτρο που εντοπίζει μόνο στον κανονισμό (ΕΕ) 2018/644 το έρεισμα για τη ρυθμιστική εξουσία που ασκήθηκε με τη λήψη της αποφάσεως αριθ. 94/22/CONS, και στο μέτρο που διαπιστώνει την «αναγκαιότητα» για την έκδοση κανονιστικών μέτρων, όπως προβλέπεται στην απόφαση, μόνο επί τη βάσει του εν λόγω κανονισμού και των στόχων που θέτει εκείνος.
- 18 Επιπλέον, η AGCOM θεωρεί ότι η εκκαλουμένη απόφαση είναι εσφαλμένη κατά το σκέλος της εκείνο όπου αποκλείεται εν προκειμένω το ενδεχόμενο η επιβολή των επίμαχων υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών να μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει της θεωρίας των καλούμενων συνεπαγομένων εξουσιών. Κατά τη ρυθμιστική αρχή, μολονότι, κατά κανόνα, βάσει στενής ερμηνείας της αρχής της νομιμότητας προκύπτει ότι η πρωτογενής νομοθεσία απονέμει ρητώς κανονιστικές εξουσίες στις ανεξάρτητες αρχές, εντούτοις μπορεί να γίνει δεκτό ότι η βάση των εν λόγω εξουσιών απορρέει σιωπηρά από νομοθετικές διατάξεις που καθορίζουν τα καθήκοντα και τους στόχους των εν λόγω αρχών.
- 19 Στις πρωτόδικες αποφάσεις που εκδόθηκαν στο πλαίσιο των προσφυγών τις οποίες άσκησαν οι φορείς άλλοι από την Amazon, το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) δεν αμφισβήτησε το ότι η AGCOM έχει εξουσία να επιβάλλει, κατά κανόνα, υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών εις βάρος των ταχυδρομικών φορέων αλλά, πέραν του ότι διαπίστωσε την έλλειψη προκαταρκτικής διερεύνησης, διατύπωσε αμφιβολίες, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ως προς την αναγκαιότητα και αναλογικότητα της επιβολής των

γενικών υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών του άρθρου 1 της αποφάσεως αριθ. 94/22/CONS.

- 20 Εντούτοις, στο πλαίσιο των τριών εφέσεων κατά των τριών ως άνω αποφάσεων, η AGCOM προβάλλει λόγο εφέσεως που αφορά τη νομική βάση της εξουσίας που ασκήθηκε με την έκδοση της αποφάσεως αριθ. 94/22/CONS. Συναφώς, υποστηρίζει ότι το TAR Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου), εκκινώντας από την εσφαλμένη παραδοχή ότι η νομική αυτή βάση συνίσταται αποκλειστικά στον κανονισμό (ΕΕ) 2018/644, προέβη σε αξιολόγηση ως προς το έρεισμα της ρυθμιστικής παρέμβασης και την αναγκαιότητα και αναλογικότητα των υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών που επιβλήθηκαν, λαμβάνοντας υπόψη ως μοναδικό σημείο αναφοράς τον προαναφερθέντα κανονισμό και όχι, επίσης και πρωτίστως, την οδηγία 97/67/ΕΚ (ιδίως το άρθρο 22α, το οποίο εισήγαγε η οδηγία 2008/6/ΕΚ), το εθνικό μέτρο μεταφοράς (νομοθετικό διάταγμα 261/99) και την αιτιολογική σκέψη 51 της οδηγίας 2008/6/ΕΚ.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 21 Καταρχάς, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη και την ενδεχόμενη έκταση της εξουσίας της AGCOM να επιβάλλει υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών όπως οι επίμαχες στην παρούσα υπόθεση, ιδίως σε φορείς παροχής εγχώριας παράδοσης δεμάτων όπως η Amazon.
- 22 Οι εν λόγω επιφυλάξεις ενισχύονται από το ότι η AGCOM, στο πλαίσιο της άσκησης των ως άνω εφέσεων, υποστηρίζει ότι οι εξουσίες της απορρέουν (επίσης) από ορισμένες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 97/67/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) 2018/644, και ιδίως την αιτιολογική σκέψη 51 της οδηγίας 2008/6/ΕΚ. Η επίμονη αναφορά στις αιτιολογικές σκέψεις ενδεχομένως αποκαλύπτει τη δυσκολία εντοπισμού σαφούς και ρητού κανόνα που θα χρησιμεύσει ως έρεισμα των ασκούμενων εξουσιών. Ως προς το ζήτημα αυτό, η διατύπωση των ως άνω κανόνων δικαίου φαίνεται ενδεχομένως ασαφής και αόριστη.
- 23 Συναφώς, ούτε οι λοιπές αποφάσεις της AGCOM στις οποίες οδήγησε η περίπλοκη διαδικασία λήψης της αποφάσεως αριθ. 94/22/CONS παρέχουν διευκρινίσεις. Πράγματι, από ορισμένες από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει ότι η AGCOM απέκλεισε ρητώς το ενδεχόμενο η εξουσία επιβολής υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών να απορρέει από τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/644, ενώ, στην υπό κρίση υπόθεση, υποστηρίζει το αντίθετο.
- 24 Ένα άλλο ζήτημα ως προς το οποίο το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες αφορά το άρθρο 9 της οδηγίας 97/67/ΕΚ. Κατά το εν λόγω άρθρο «για τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν διαδικασίες χορήγησης αδειών, περιλαμβανομένων των ειδικών αδειών, εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιαστικές απαιτήσεις και να διαφυλαχθεί η καθολική υπηρεσία».

- 25 Το άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας ορίζει τις βασικές απαιτήσεις ως εξής: «βασικές απαιτήσεις: γενικοί λόγοι μη οικονομικής φύσης, οι οποίοι μπορούν να οδηγήσουν κράτος μέλος στην επιβολή όρων σχετικών με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών· οι λόγοι αυτοί είναι η εμπιστευτικότητα της αλληλογραφίας, η ασφάλεια του δικτύου σε ό,τι αφορά τη μεταφορά επικινδύνων αγαθών, η τήρηση των όρων και προϋποθέσεων των καθεστώτων απασχόλησης και κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται από το νόμο, τους κανονισμούς ή διοικητικές διατάξεις και/ή από συλλογικές συμβάσεις που έχουν τύχει διαπραγμάτευσης από τους εθνικούς κοινωνικούς εταίρους, σύμφωνα με το κοινοτικό και εθνικό δίκαιο, και, σε αιτιολογημένες περιπτώσεις, η προστασία των δεδομένων, η προστασία του περιβάλλοντος και η χωροταξία. Η προστασία των δεδομένων μπορεί να περιλαμβάνει την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την εμπιστευτικότητα των διαβιβαζόμενων ή αποθηκευόμενων πληροφοριών και την προστασία της ιδιωτικής ζωής».
- 26 Ενώ το ερώτημα που τίθεται όσον αφορά την Amazon είναι αν η AGCOM στερείται παντελώς νομικής βάσης για να παρέμβει, το ερώτημα που τίθεται όσον αφορά τους λοιπούς φορείς εκμετάλλευσης που είναι διάδικοι στις υπόλοιπες εφέσεις τα όρια της AGCOM κατά τη θέσπιση υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών. Κατ' ουσίαν, πρέπει να διευκρινισθεί αν οι υποχρεώσεις που επιβάλλει η AGCOM μπορούν να δικαιολογηθούν με βάση κάποια από τις βασικές απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67/EK, και αν έχουν αναλογικό χαρακτήρα, στο μέτρο που είναι πρόσφορες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και αν οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν να επιτευχθούν με πιο περιορισμένες υποχρεώσεις.
- 27 Συναφώς, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι το άρθρο 14-bis του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, για τη μεταφορά του άρθρου 22α της οδηγίας 97/67/EK, αναφέρεται σε ρητώς προβλεπόμενη εξουσία ενημέρωσης που μπορεί να ασκείται μεμονωμένα και πρέπει σε κάθε περίπτωση να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Η AGCOM δικαιούται να συλλέγει πληροφορίες από τους φορείς εκμετάλλευσης προκειμένου να είναι σε θέση να εκτελεί αποτελεσματικά τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, και να απευθύνεται για αυτόν τον σκοπό σε όλους τους φορείς εκμετάλλευσης των οποίων οι δραστηριότητες κρίνονται κρίσιμες για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων που της έχουν αναθέσει ρητώς ο Ευρωπαϊός και εθνικός νομοθέτης, αιτιολογημένα και με σαφή αιτήματα.
- 28 Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν είναι σαφές αν οι προπαρατεθείσες διατάξεις παρέχουν επίσης τη δυνατότητα επιβολής γενικών υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών ή αν μπορούν να αποτελέσουν νομική βάση για την άσκηση των εν λόγω εξουσιών.