

Predmet C-345/24

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

10. svibnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. svibnja 2024.

Žalitelj:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Druge stranke u žalbenom postupku:

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

Predmet glavnog postupka

Žalba podnesena Consiglieri di Stato (Državno vijeće, Italija) protiv presude Tribunalea Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Laciju, Italija), koji je povodom tužbe koju su podnijela prijevozna društva, odnosno druge stranke u ovom žalbenom postupku, poništio odluku br. 94/22/CONS koju je donijela Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija, u daljnjem tekstu: AGCOM). Tom odlukom uveden je niz obveza informiranja na tržištu usluga dostave paketa.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za tumačenje Direktive 97/67/EZ i Uredbe (EU) 2018/644 kako bi se pojasnilo jesu li one primjenjive i na pružatelje usluga dostave koja nije prekogranične prirode. Pitanje eventualne neusklađenosti s načelom nediskriminacije te člancima 14., 114. i 169. UFEU-a. Pitanje „implicitnih ovlasti” kao pravne osnove rada nacionalnog regulatornog tijela o kojem je riječ u ovom slučaju i pitanje granica koje su pravom Unije određene u pogledu ovlasti nacionalnih regulatornih tijela da nalažu obveze informiranja.

Prethodna pitanja

1. Primjenjuje li se Uredba (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa, kad je riječ o prikupljanju informacija, kao takva samo na pružatelje usluga prekogranične dostave ili pak općenito na sve pružatelje usluga dostave paketa, osim ako iz pojedinačnih odredbi ne proizlaze posebna isključenja?

2. U slučaju odgovora u prvonavedenom smislu, postoji li u Direktivi 97/67/EZ, odnosno u takozvanim „implicitnim ovlastima”, pravna osnova koja nacionalnim regulatornim tijelima u svakom slučaju omogućuje da i pružateljima usluga dostave koja nije prekogranične prirode općenito nalože obveze informiranja?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, treba li smatrati da je činjenica da se Uredba (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. ne primjenjuje na pružatelje usluga dostave koja nije prekogranične prirode, razumna, nediskriminirajuća i u skladu s člancima 14., 114. i 169. Ugovora o funkcioniranju Europske unije?

4. U kojim granicama (također s obzirom na nužnost i proporcionalnost) nacionalno regulatorno tijelo može pružateljima usluga dostave paketa naložiti obveze informiranja i, konkretno, mogu li se naložiti simetrične obveze informiranja koje se odnose na:

i. uvjete koji se primjenjuju na različite vrste klijenata;

ii. ugovore kojima se uređuju odnosi između pojedinačnog poduzeća koje pruža uslugu dostave paketa i poduzeća koja na različite načine, ovisno o posebnostima sektora, doprinose pružanju navedene usluge;

iii. ekonomske uvjete i sudsku zaštitu koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi pružanja usluge?

Navedeno pravo Unije

Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008., osobito članak 22.a

Direktiva 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, osobito uvodna izjava 51.

Uredba (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa, osobito članak 4.

Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1263 od 20. rujna 2018. o utvrđivanju obrazaca za dostavljanje informacija od strane pružatelja usluge dostave paketa u skladu s Uredbom (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća

Navedeno nacionalno pravo

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 (Zakonodavna uredba br. 261 od 22. srpnja 1999. o provedbi Direktive 97/67/EZ o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 261/1999), osobito članci 2. i 14.*bis*

Odluka AGCOM-a br. 94/22/CONS od 31. ožujka 2022. o regulatornim obvezama na tržištu usluga dostave paketa, osobito članci 1. i 2.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Nakon složenog i dugog postupka, tijekom kojeg su donesene brojne odluke čiji su predmet bile analize i javna savjetovanja u pogledu tržišta usluga dostave paketa, AGCOM je donio odluku br. 94/22/CONS od 31. ožujka 2022. o regulatornim obvezama na tržištu usluga dostave paketa. Njome su uvedene određene „simetrične” obveze informiranja, odnosno obveze koje imaju svi

operatori određene veličine koji posluju na tržištu usluga dostave paketa, i „asimetrične” obveze informiranja, koje su naložene samo Amazonu.

- 2 Kad je riječ o „simetričnim” obvezama informiranja, njihov je cilj povećati razinu nadzora na tržištu o kojem je riječ zbog nedostatka transparentnosti koja je utvrđena na tom tržištu. Konkretno, riječ je o obvezama naloženima svim subjektima ovlaštenima za pružanje usluga dostave poštanskih paketa javnosti, koji za obavljanje poštanskih djelatnosti zapošljavaju barem 50 zaposlenika te su tijekom najmanje tri uzastopne godine u pogledu djelatnosti obuhvaćenih poštanskim uslugama, kako su definirane u članku 1. stavku 2. točki (a) Zakonodavne uredbe br. 261/1999, ostvarili godišnji promet veći od 10 milijuna eura.

Te simetrične obveze informiranja odnose se na: informacije o gospodarskim uvjetima usluga koje se pružaju javnosti; referentne ekonomske uvjete (prosječne cijene) za određene skupine poslovnih klijenata, koji se utvrđuju na temelju godišnjeg prometa; postojeće ugovore kojima se uređuju poslovni odnosi sa sektorskim poduzećima s kojima su izravno sklopili ugovor i koja doprinose pružanju poštanske usluge; izjavu o poštovanju radnih uvjeta za sve osobe uključene u pružanje usluge na svim organizacijskim razinama mreže i tipske predloške ugovora koji se upotrebljavaju za osoblje iz različitih kategorija na svakoj organizacijskoj razini.

- 3 Suprotno tomu, „asimetrične” su obveze informiranja obveze koje je AGCOM odlučio naložiti samo Amazonu zbog kritičnih aspekata koje je pokazala analiza tržišta usluga dostave paketa.

Konkretno, uz prethodno navedene obveze Amazon treba AGCOM-u dostaviti sljedeće informacije: prosječnu cijenu koju primjenjuje na trgovce na malo (*retailer*) koji pristupe Amazonovu logističkom programu (takozvani FBA) za uslugu dostave; prosječnu jediničnu cijenu koja se plaća pružateljima usluga dostave (*Delivery Service Providers*) (DSP) za uslugu dostave i prosječnu jediničnu cijenu koja se plaća drugim operatorima usluga dostave za uslugu dostave.

- 4 Odluku AGCOM-a br. 94/22/CONS pobijala su, četirima zasebnim tužbama podnesenima Tribunaleu Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij), 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 i Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (u daljnjem tekstu zajedno: operatori koji nisu Amazon), kao i Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica i Amazon EU (u daljnjem tekstu zajedno: Amazon).
- 5 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) prihvatio je četiri tužbe četirima zasebnim presudama i poništio odluku AGCOM-a br. 94/22/CONS. Međutim, razlozi na kojima su se temeljila ta prihvaćenja razlikovali su se. U trima postupcima koje su pokrenuli operatori koji nisu

Amazon navedeni sud istaknuo je, kao prvo, nepravilnosti u istrazi u okviru AGCOM-ove odluke. Konkretno, AGCOM je uveo obveze informiranja u sektorima B2B (*business-to-business*) u kojima provedena istraga nije pokazala da postoje problemi koji opravdavaju regulatornu intervenciju. Međutim, u postupku koji je pokrenuo Amazon razlog za prihvaćanje nisu bile nepravilnosti u istrazi jer su se u sektoru B2C (*business-to-consumer*) uistinu pojavili problemi, nego navodno nepostojanje „sigurne” normativne osnove.

- 6 Četirima zasebnim žalbama AGCOM je pred Consigliom di Stato (Državno vijeće), odnosno sudom koji je uputio zahtjev, pobijao navedene presude o poništenju koje je donio Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij).

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 U žalbi podnesenoj protiv Amazona AGCOM kritizira presudu Tribunalea Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) u dijelu u kojem taj sud tvrdi, s jedne strane, da AGCOM nema ovlast naložiti (ni simetrične ni asimetrične) regulatorne obveze Amazonu i, s druge strane, da u odluci br. 94/22/CONS nije dovoljno jasno upućeno na normativnu osnovu na kojoj se temelji odluka o tome da se nalože navedene obveze informiranja.
- 8 U pogledu Uredbe 2018/644 AGCOM tvrdi, kao prvo, da se ta uredba ne primjenjuje isključivo na pružatelje usluga prekogranične dostave paketa, nego općenito na pružatelje usluga dostave paketa, uključujući Amazon, s obzirom na to da se to društvo služi međunarodnim mrežama dostave za dostavu robe koju prodaju treće strane i da se društva grupe Amazon mogu kvalificirati kao poštanski operatori. Kao drugo, područje primjene navedene uredbe nije ograničeno na tradicionalne poslovne modele, nego je prošireno na alternativne poslovne modele, uključujući platforme za e-trgovinu. Kao treće, okolnost da Amazon ne obavlja djelatnost prekogranične dostave paketa ne protivi se primjeni Uredbe na njega, s obzirom na to da se u Uredbi izričito upućuje posebno (samo) na prekogranične pružatelje usluga kad se to namjeravalo učiniti (kao u članku 5. u pogledu prekograničnih tarifa, dok se članak 4. o „Pružanj[u] informacija” bez razlike odnosi na sve pružatelje usluga dostave paketa). Kao četvrto, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pogrešno je isključio mogućnost da navedena uredba predstavlja valjanu osnovu za AGCOM-ovo izvršavanje regulatorne ovlasti u odnosu na Amazon s obzirom na činjenicu da je riječ o operatoru koji nije prekogranični. Naposljetku, AGCOM ima ovlast za donošenje pravnih pravila u području regulatornog nadzora na temelju Direktive 97/67/EZ i Zakonodavne uredbe br. 261/1999 i na temelju Uredbe 2018/644, kojom se, u članku 4. stavku 5., nacionalnim regulatornim tijelima izričito priznaje mogućnost da odrede zahtjeve za informacije povrh onih utvrđenih samom uredbom.

- 9 AGCOM u pogledu Direktive 97/67/EZ navodi da je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pogrešno tumačio tu direktivu u dijelu u kojem navodi da je njezin cilj riješiti „specifične prekogranične probleme”. Međutim, ciljevi i područje primjene Direktive 97/67/EZ puno su širi jer se njome nastoje poboljšati poštanske usluge koje se nude na europskoj razini za dostavu pošte i paketa te uskladiti prava koja mogu ostvariti građani Unije i u pogledu nacionalnih poštanskih usluga i u pogledu prekograničnih poštanskih usluga. AGCOM je stoga ovlašten primijeniti regulatorne lijekove kako bi ostvario zadaće koje su mu na taj način dodijeljene, među kojima su promicanje tržišnog natjecanja i zaštita korisnika poštanskih usluga. Osim toga, ne postoji nijedna posebna obveza da se izričito i pod prijetnjom poništenja donesenog akta navede normativni izvor za izvršavanje ovlasti.
- 10 Kad je riječ o osnovi regulatorne ovlasti koju izvršava odlukom br. 94/22/CONS, AGCOM navodi da je zakonito djelovao u okviru ovlasti koje su mu dodijeljene Direktivom 97/67/EZ i nacionalnim zakonodavstvom kojim se ona prenosi (Zakonodavna uredba br. 261/99). Ovlasti za utvrđivanje činjenica kojima raspolaže u svojstvu nacionalnog regulatornog tijela izvršene su na temelju navedenog zakonodavstva, kao i na temelju Uredbe 2018/644, u kojoj su navedene ovlasti naknadno potvrđene i detaljnije pojašnjene.
- 11 Zadaće koje su AGCOM-u dodijeljene nacionalnim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva, poput funkcije „promicanja tržišnog natjecanja” (članak 2. stavak 4. točka (d) Zakonodavne uredbe br. 261/1999), aktivnosti „analize i nadzora poštanskih tržišta, osobito u pogledu cijena usluga” (članak 2. stavak 4. točka (g) Zakonodavne uredbe br. 261/1999), kao i, općenitije, zadaća „regulacije poštanskih tržišta” [članak 2. stavak 4. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 261/1999], ne bi se mogle obavljati bez točnog i potpunog poznavanja tržišta.
- 12 Osim toga, kao što se to pojašnjava u uvodnoj izjavi 51. Direktive 2008/6/EZ, za poštanski sektor nacionalna regulatorna tijela „trebala bi za učinkovito izvršavanje svojih dužnosti prikupiti informacije od igrača na tržištu [...]”.
- 13 U ovom slučaju AGCOM tvrdi da je proveo analizu tržišta usluga dostave paketa koja je pokazala nedostatak transparentnosti uvjeta ponude usluga dostave na nacionalnoj razini, kao i nedostatak transparentnosti strukture mreže i poštovanja radnih uvjeta osoblja zaposlenog u različitim fazama pružanja poštanske usluge.
- 14 S obzirom na te kritične aspekte i razvoj tržišta usluga dostave paketa (rast tržišta B2C i izgledi za njegov daljnji razvoj, uloga platformi, vrlo velik broj operatora, oblici organizacije poduzeća i rada koji ne odgovaraju strukturama koje se obično primjenjuju u sektoru) AGCOM je stoga ocijenio da je „potrebno povećanje razine regulatornog nadzora [...] radi učinkovitijeg nadzora tržišta dostave paketa koji omogućuje regulatorne intervencije čiji je cilj promicati tržišno natjecanje i spriječiti narušavanja”.

- 15 Osparavana odluka stoga je opravdana jer je njezin cilj promicanje tržišnog natjecanja: propisanim obvezama informiranja zapravo se nastoji promicati veća konkurentnost na način da se jača transparentnost u korist potrošača te malih i srednjih poduzeća.
- 16 Kad je riječ o presudi koju je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) donio u pogledu Amazona, AGCOM zatim ističe pogrešku u dijelu u kojem se navodi da dodatne obveze informiranja u svakom slučaju trebaju služiti poboljšanju usluga prekogranične dostave paketa u skladu s odredbama predviđenima Uredbom 2018/644.
- 17 AGCOM tvrdi da nalaganje obveza informiranja predviđenih odlukom odgovara kritičnim aspektima utvrđenima na nacionalnom tržištu i povezanim posebnim ciljevima koji se njome nastoje ostvariti (provođenje stalnog i preciznog nadzora svih unutarnjih dinamika tržišta dostave paketa i, konkretno, faktora koji najviše utječu na konkurentnost operatora, poput cijena i radnih uvjeta). Slijedom toga, pogrešno je, kao i nelogično i nerazumno, stajalište Tribunalea Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) da samo u Uredbi 2018/644 postoji osnova regulatorne ovlasti izvršene u odluci br. 94/22/CONS i da „nužnost” regulatornih mjera predviđenih u toj odluci treba provjeriti samo na temelju te uredbe i ciljeva koji su u njoj utvrđeni.
- 18 Osim toga, AGCOM smatra da je pobijana presuda pogrešna i u dijelu u kojem se njome isključuje mogućnost da se u ovom slučaju nalaganje obveza informiranja o kojima je riječ opravda teorijom takozvanih implicitnih ovlasti. Prema njegovu mišljenju, ako stroga primjena načela zakonitosti općenito zahtijeva da se primarnim zakonodavstvom izričito dodjeljuju regulatorne ovlasti neovisnim tijelima, točno je i da se osnova navedenih ovlasti može implicitno izvesti iz zakonskih odredbi kojima se nastoje utvrditi zadaće i ciljevi samih tijela.
- 19 U presudama donesenima u postupcima koje su u prvom stupnju pokrenuli operatori koji nisu Amazon Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) nije doveo u pitanje postojanje AGCOM-ove ovlasti da općenito naloži obveze informiranja poštanskim operatorima, nego je, osim što je utvrdio nedostatke u provođenju istrage, zapravo osporavao nužnost i proporcionalnost općih obveza informiranja iz članka 1. odluke br. 94/22/CONS.
- 20 Unatoč tomu, u trima žalbama protiv triju navedenih presuda AGCOM predlaže žalbeni razlog koji se odnosi na normativnu osnovu ovlasti koju je izvršio donošenjem odluke br. 94/22/CONS. U tom pogledu tvrdi da je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) polazio od pogrešne pretpostavke u skladu s kojom ta normativna osnova postoji samo u Uredbi 2018/644 te je proveo ocjenu u pogledu osnove za regulatornu intervenciju te nužnosti i proporcionalnosti naloženih obveza informiranja na način da je kao jedini referentni parametar primijenio navedenu uredbu, a ne, čak i prije toga, Direktivu 1997/67/EZ (konkretno, članak 22.a uveden Direktivom 2008/6/EZ) i

nacionalno zakonodavstvo kojim se prenosi ta direktiva (Zakonodavna uredba br. 261/99), kao i uvodnu izjavu 51. Direktive 2008/6/EZ.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 21 Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe prije svega u pogledu postojanja i eventualnog proširenja AGCOM-ove ovlasti da nalaže obveze informiranja, poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju, osobito pružateljima usluga dostave koja nije prekogranične prirode kao što je Amazon.
- 22 Te dvojbe izaziva okolnost da AGCOM u navedenim žalbama tvrdi da njegove ovlasti proizlaze (i) iz određenih „uvodnih izjava” Direktive 97/67/EZ i Uredbe 2018/644 te posebno iz uvodne izjave 51. Direktive 2008/6/EZ. Ustrajanje na „uvodnim izjavama” moglo bi dovesti do poteškoća u određivanju jasnog i eksplicitnog pravnog pravila na kojem se mogu temeljiti ovlasti koje se izvršavaju. Navedeno zakonodavstvo u tom se pogledu može činiti nejasnim i ne sasvim preciznim.
- 23 U tom pogledu razjašnjenju ne doprinose ni druge AGCOM-ove odluke u kojima je razriješen složeni postupak koji je doveo do odluke br. 94/22/CONS. Naime, iz nekih od tih odluka proizlazi da je AGCOM čak izričito isključio mogućnost da ovlast nalaganja obveza informiranja proizlazi iz Uredbe 2018/644, dok u ovom postupku tvrdi suprotno.
- 24 Još jedno pitanje u pogledu kojeg sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe odnosi se na članak 9. Direktive 97/67/EZ. Navedenim člankom predviđa se da „[z]a usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge, države članice mogu uvesti opće dozvole u mjeri potrebnj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva”.
- 25 Osnovni zahtjevi definirani su u članku 2. prvom stavku točki 19. Direktive, koji glasi: „osnovni zahtjevi : opći negospodarski razlozi koji mogu potaknuti državu članicu da odredi uvjete za isporuku poštanskih usluga. Ti razlozi su povjerljivost prepiske, sigurnost mreže u vezi s prijevozom opasnog tereta, poštovanje uvjeta zapošljavanja i programa socijalne sigurnosti koji su utvrđeni zakonima, uredbama, odredbama i/ili kolektivnim ugovorima o kojima je postignut dogovor između nacionalnih socijalnih partnera u skladu sa zakonom Zajednice i nacionalnim zakonom, te kada je to opravdano, zaštita podataka, zaštita okoliša i regionalno planiranje. Tajnost podataka može uključivati tajnost osobnih podataka, povjerljivost prenesene ili pohranjene informacije i zaštitu privatnosti”.
- 26 Dok u pogledu Amazona postoje dvojbe o tome nedostaje li AGCOM-u u potpunosti normativna osnova za intervenciju, u pogledu drugih operatora stranaka u preostalim žalbama dvojbe se više odnose na pitanje o granici do koje AGCOM može propisati obveze informiranja. U biti treba pojasniti mogu li se obveze koje je naložio AGCOM opravdati jednim od osnovnih zahtjeva navedenih u članku 2. točki 19. Direktive 97/67/EZ te jesu li one proporcionalne jer se njima

mogu osigurati ciljevi koji se nastoje ostvariti i mogu li se ti ciljevi ostvariti obvezama koje su više ograničene.

- 27 S obzirom na upravo opisani aspekt valja podsjetiti na to da je člankom 14.*bis* Zakonodavne uredbe br. 261/1999, kojim se prenosi članak 22.a Direktive 97/67/EZ, predviđena uobičajena ovlast u pogledu informiranja koja se može izvršiti pojedinačno i koja u svakom slučaju treba poštovati načelo proporcionalnosti. AGCOM može prikupiti informacije od operatorâ kako bi učinkovito mogao obaviti dodijeljene mu zadaće na način da se obrati svakom operatoru čije se djelatnosti smatraju od interesa za konkretno obavljanje funkcija koje su posebno dodijelili zakonodavac Unije i nacionalni zakonodavac te na temelju relevantnih razloga i preciznih zahtjeva.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev smatra da nije jasno dopušta li se prethodno navedenim pravnim pravilima i mogućnost da se nalože opće obveze informiranja odnosno mogu li ona predstavljati normativnu osnovu za izvršavanje tih ovlasti.

RADNI DOKUMENT