

Cauza C-345/24

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

Data depunerii:

10 mai 2024

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

9 mai 2024

Apelantă:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Intimate:

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

Obiectul procedurii principale

Apel formulat în fața Consiglio di Stato împotriva hotărârii pronunțate de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ din Lazio, Italia, denumit în continuare „TAR Lazio”) care, într-o acțiune formulată de întreprinderile de transport intimate în prezenta cauză, a anulat Decizia nr. 94/22/CONS a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea pentru Garanții în Comunicații, Italia, denumită în continuare „AGCOM”). Prin această decizie a fost introdusă o serie de obligații de informare pe piața serviciilor de livrare de colete.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cerere de interpretare a Directivei 97/67/CE și a Regulamentului (UE) 2018/644 pentru a clarifica dacă acestea se aplică și furnizorilor de servicii de livrare care nu este transfrontalieră. Problema unei eventuale incompatibilități cu principiul nediscriminării și cu articolele 14, 114 și 169 TFUE. Problema „competențelor implicite” ca temei juridic al acțiunii autorității naționale de reglementare în discuție în speță și problema limitelor impuse de dreptul Uniunii competenței autorităților naționale de reglementare de a impune obligații de informare.

Întrebări preliminare

- 1) Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete, în ceea ce privește colectarea de informații, se aplică ca atare numai furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră sau, în general, tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete, sub rezerva unor excluderi specifice de la anumite dispoziții?
- 2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este că regulamentul menționat se aplică numai furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră, Directiva 97/67/CE sau așa-numitele „competențe implicite” constituie temeiul juridic care permite autorităților naționale de reglementare să impună obligații generale de informare furnizorilor de servicii de livrare, inclusiv celor care nu sunt servicii de livrare transfrontalieră?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, faptul că Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 nu se aplică furnizorilor de servicii de livrare care nu este transfrontalieră trebuie considerat rezonabil, nediscriminatoriu și în conformitate cu articolele 14, 114 și 169 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene?
- 4) În ce limite (inclusiv din punct de vedere al necesității și al proporționalității) autoritatea națională de reglementare poate impune furnizorilor de servicii de livrare de colete obligații de informare și, în special, este posibilă impunerea unor obligații de informare simetrice privind:

- (i) condițiile aplicate diferitelor tipuri de clienți;
- (ii) contractele care reglementează raporturile dintre întreprinderea care furnizează serviciul de livrare de colete și întreprinderile care contribuie la prestarea acestui serviciu în diferite moduri, potrivit condițiilor specifice sectorului;
- (iii) condițiile economice și protecția juridică recunoscută lucrătorilor angajați în diferite funcții în cadrul prestării serviciului.

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008, în special articolul 22a

Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, în special considerentul (51)

Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete, în special articolul 4

Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1263 al Comisiei din 20 septembrie 2018 de stabilire a formularelor pentru transmiterea informațiilor de către furnizorii de servicii de livrare de colete în conformitate cu Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului

Dispozițiile naționale invocate

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 (Decretul legislativ nr. 261 din 22 iulie 1999 – Transpunerea Directivei 97/67/CE privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale comunitare și pentru îmbunătățirea calității serviciului, denumit în continuare: Decretul legislativ nr. 261/1999), în special articolele 2 și 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” [Decizia nr. 94/22/CONS a Autorității pentru Garanții în Comunicații (AGCOM) din 31 martie 2022, privind „Obligații de reglementare pe piața serviciilor de livrare de colete”], în special articolele 1 și 2

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

1 În urma unei proceduri complexe și îndelungate, în cadrul căreia au fost adoptate diverse decizii având ca obiect analize și consultări publice referitoare la piața serviciilor de livrare de colete, AGCOM a emis Decizia nr. 94/22/CONS din 31 martie 2022, privind „Obligații de reglementare pe piața serviciilor de livrare de colete”. Aceasta introduce anumite obligații de informare „simetrice”, respectiv pentru toți operatorii de anumite dimensiuni care operează pe piața serviciilor de livrare de colete, și obligații de informare „asimetrice”, impuse numai Amazon.

2 În ceea ce privește obligațiile de informare „simetrice”, acestea ar urmări să crească nivelul de supraveghere pe piața relevantă, din cauza lipsei de transparență care este constatată în cadrul acesteia. În special, este vorba despre obligații impuse tuturor persoanelor abilitate să furnizeze publicului servicii de livrare de colete poștale care angajează, în activități poștale, cel puțin 50 de salariați și care au realizat, timp de cel puțin trei ani consecutivi, o cifră de afaceri anuală aferentă unor activități legate de serviciile poștale, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul 2 litera a) din Decretul legislativ nr. 261/1999, de peste 10 de milioane de euro.

Aceste obligații de informare simetrice se referă la: informații privind condițiile economice ale serviciilor oferite publicului; condițiile economice de referință (prețuri medii) pentru anumite grupuri de clienți business stabiliți pe baza cifrei de afaceri anuale; contractele în vigoare care reglementează raporturile comerciale cu întreprinderile sectoriale cu care au încheiat în mod direct un contract, care contribuie la furnizarea serviciului poștal; o declarație privind respectarea condițiilor de muncă, referitoare la toate persoanele implicate în furnizarea serviciului și la toate nivelurile organizației în rețea; și contractele standard utilizate pentru personalul din diferite categorii la fiecare nivel organizațional.

3 În schimb, în ceea ce privește obligațiile de informare „asimetrice”, este vorba despre obligații pe care AGCOM a decis să le impună numai Amazon din cauza aspectelor critice rezultate din analiza pieței serviciilor de livrare de colete.

În special, Amazon trebuie să transmită AGCOM, pe lângă informațiile enumerate mai sus, următoarele informații: prețul mediu facturat comercianților cu amănuntul („retaileri”) care participă la programul logistic al Amazon (aș-numitul „FBA”) pentru serviciul de livrare; prețul mediu unitar plătit „Delivery Service Providers” (DSP) pentru serviciul de livrare; prețul mediu unitar plătit celorlalți operatori de livrare pentru serviciul de livrare.

4 Decizia nr. 94/22/CONS a AGCOM a fost atacată prin patru acțiuni distincte la TAR Lazio de 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 și Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (denumite în continuare, împreună, „operatorii diferiți de Amazon”), precum și de Amazon

Italia Transport, Amazon Italia Logistica și Amazon EU (denumite în continuare, împreună, „Amazon”).

- 5 TAR Lazio a admis cele patru acțiuni prin patru hotărâri distincte, anulând Decizia nr. 94/22/CONS a AGCOM. Motivele care au stat la baza acestor admiteri au fost însă diferite. În cele trei proceduri inițiate de operatorii diferiți de Amazon, instanța menționată a subliniat, în primul rând, lipsa unei examinări adecvate în ceea ce privește decizia AGCOM. În special, AGCOM ar fi introdus obligații de informare în sectoarele B2B („business-to-business”), în care investigația efectuată nu a evidențiat nicio problemă care să justifice intervenția normativă. În schimb, în procedura inițiată de Amazon, motivul admiterii nu a fost lipsa examinării, întrucât în fapt au apărut probleme în sectorul B2C („business-to-consumer”), ci pretinsa inexistență a unui temei juridic „sigur”.
- 6 Prin intermediul a patru apeluri distincte, AGCOM a atacat la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), instanța de trimitere, hotărârile de anulare menționate anterior, pronunțate de TAR Lazio.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 7 În apelul în care intimată este Amazon, AGCOM critică hotărârea TAR Lazio în măsura în care susține, pe de o parte, că AGCOM nu ar avea competența de a impune obligații legale (nici simetrice, nici asimetrice) în privința Amazon și, pe de altă parte, că Decizia 94/22/CONS nu menționează cu suficientă claritate temeiul juridic pe care se întemeiază decizia de a impune obligațiile de informare menționate.
- 8 În ceea ce privește Regulamentul nr. 2018/644, AGCOM susține, în primul rând, că acest regulament nu se aplică exclusiv furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră de colete, ci, în general, furnizorilor de servicii de livrare de colete, inclusiv Amazon, din moment ce această întreprindere utilizează rețele internaționale de livrare pentru livrarea bunurilor vândute de terți, iar societățile din grupul Amazon pot fi calificate drept operatori poștali. În al doilea rând, domeniul de aplicare al regulamentului respectiv nu ar fi limitat la modelele de afaceri tradiționale, ci ar fi extins la modelele de afaceri alternative, inclusiv la platformele de comerț electronic. În al treilea rând, faptul că Amazon nu desfășoară activități de livrare transfrontalieră de colete nu ar împiedica aplicarea regulamentului în ceea ce o privește, întrucât, atunci când regulamentul a urmărit să se refere în mod specific (numai) la furnizorii transfrontalieri a făcut acest lucru în mod expres (ca în articolul 5 privind tarifele transfrontaliere, în timp ce articolul 4 referitor la „Furnizarea de informații” se adresează fără distincție tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete). În al patrulea rând, TAR Lazio ar fi exclus în mod eronat ca regulamentul menționat să poată constitui un temei valabil pentru exercitarea competenței de reglementare a AGCOM în privința Amazon, întrucât este vorba despre un operator care nu este transfrontalier. În sfârșit, AGCOM ar avea competența de a adopta norme în materie de

supraveghere reglementară atât în temeiul Directivei 97/67/CE și al Decretului legislativ nr. 261/1999, cât și în temeiul Regulamentului 2018/644 care, la articolul 4 alineatul (5), recunoaște în mod expres autorităților naționale de reglementare posibilitatea de a impune obligații de informare suplimentare față de cele prevăzute de regulamentul respectiv.

- 9 În ceea ce privește Directiva 97/67/CE, AGCOM susține că TAR Lazio a interpretat greșit directiva menționată atunci când a afirmat că aceasta ar avea drept scop soluționarea unor „probleme transfrontaliere specifice”. Dimpotrivă, obiectivele și domeniul de aplicare al Directivei 97/67/CE ar fi mult mai extinse, deoarece vizează îmbunătățirea serviciilor poștale oferite la nivel european pentru livrarea corespondenței și a coletelor și armonizarea drepturilor exigibile ale cetățenilor europeni, în ceea ce privește atât serviciile poștale naționale, cât și cele transfrontaliere. AGCOM ar fi, așadar, autorizată să adopte măsuri corective de reglementare pentru realizarea sarcinilor astfel atribuite, printre care promovarea concurenței și protecția utilizatorilor de servicii poștale. În plus, nu ar exista nicio obligație specifică de a indica, în mod explicit și sub sancțiunea anulării actului adoptat, sursa normativă a exercitării competenței.
- 10 Cu privire la temeiul competenței de reglementare exercitate prin Decizia nr. 94/22/CONS, AGCOM afirmă că a acționat în mod legal în cadrul competențelor care îi sunt atribuite prin Directiva 97/67/CE și prin legislația națională de transpunere (Decretul legislativ nr. 261/1999). Competențele de informare de care dispune în calitate de autoritate națională de reglementare ar fi fost exercitate în temeiul reglementărilor menționate, precum și în temeiul Regulamentului nr. 2018/644, în care aceste competențe ar fi fost ulterior confirmate și detaliate pe larg.
- 11 Atribuțiile încredințate AGCOM prin legislația națională de transpunere, cum ar fi funcția de „promovare a concurenței” [articolul 2 alineatul 4 litera d) din Decretul legislativ nr. 261/1999], activitățile „de analiză și de supraveghere a piețelor poștale, în special în ceea ce privește prețurile serviciilor” [articolul 2 alineatul 4 litera g) din Decretul legislativ nr. 261/1999], precum și, mai general, „reglementarea piețelor poștale” [articolul 2 alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 261/1999] nu ar putea fi realizate fără o cunoaștere corectă și completă a piețelor.
- 12 În plus, astfel cum se precizează în considerentul 51 din Directiva 2008/6/CE, autoritățile naționale de reglementare din sectorul poștal „trebuie să colecteze informații de la actorii de pe piață pentru a-și desfășura sarcinile în mod eficace [...]”.
- 13 În speță, AGCOM susține că a efectuat o analiză a pieței serviciilor de livrare de colete din care a reieșit o lipsă de transparență a condițiilor de ofertă a serviciilor de livrare la nivel național, precum și o lipsă de transparență cu privire la structura rețelei și la respectarea condițiilor de muncă ale personalului angajat în diferitele etape ale executării serviciului poștal.

- 14 Având în vedere aceste aspecte critice, precum și evoluția pieței serviciilor de livrare de colete (creșterea pieței B2C și perspectiva dezvoltării ulterioare a acesteia, rolul platformelor, numărul foarte mare de operatori, formele de organizare a întreprinderii și a muncii care nu corespund schemelor aplicate în mod obișnuit în acest sector), AGCOM a considerat așadar că „este necesară o creștere a nivelului de supraveghere reglementară pentru un control mai eficient al pieței livrării de colete, permițând intervenții de reglementare menite să promoveze concurența și să prevină apariția unor situații de denaturare”.
- 15 Prin urmare, decizia în litigiu ar fi justificată în măsura în care urmărește promovarea concurenței: obligațiile de informare prevăzute au, de fapt, scopul de a promova o mai mare competitivitate prin creșterea transparenței în beneficiul consumatorilor și al întreprinderilor mici și mijlocii.
- 16 În hotărârea pronunțată de TAR Lazio împotriva Amazon, AGCOM indică ulterior existența unei erori în partea în care se afirmă că obligațiile de informare suplimentare ar trebui, în orice caz, să fie utilizate pentru îmbunătățirea serviciilor de livrare transfrontalieră în conformitate cu dispozițiile Regulamentului 2018/644.
- 17 AGCOM susține că impunerea obligațiilor de informare prevăzute în decizie răspunde problemelor întâlnite pe piața națională și obiectivelor specifice aferente urmărite de aceasta (efectuarea unei monitorizări constante și punctuale a tuturor dinamicilor interne ale pieței de livrare de colete și, în special, a factorilor care afectează cel mai mult capacitatea concurențială a operatorilor, cum ar fi prețurile și condițiile de muncă). În consecință, opinia TAR Lazio potrivit căreia Regulamentul nr. 2018/644 constituie singurul temei al competenței de reglementare exercitate în Decizia nr. 94/22/CONS și de a verifica „necesitatea” măsurilor de reglementare pe care le prevede aceasta numai pe baza regulamentului respectiv și a obiectivelor enunțate în el este eronată, illogică și nerezonabilă.
- 18 AGCOM apreciază în plus că hotărârea atacată este eronată chiar în măsura în care exclude ca, în speță, impunerea obligațiilor de informare în cauză să poată fi justificată de teoria competențelor denumite implicite. Potrivit acesteia, deși, în general, o aplicare strictă a principiului legalității impune ca legislația primară să atribuie în mod expres competențe de reglementare autorităților independente, este la fel de adevărat că temeiul acestor competențe poate fi dedus implicit din dispozițiile legislative care urmăresc definirea misiunilor și a obiectivelor autorităților înseși.
- 19 În hotărârile pronunțate în cadrul acțiunilor introduse în primă instanță de operatorii diferiți de Amazon, TAR Lazio nu a pus la îndoială existența competenței AGCOM de a impune, în general, obligații de informare operatorilor poștali, ci, pe lângă constatarea lipsei unei examinări, a contestat mai curând, în cazul concret, necesitatea și proporționalitatea obligațiilor generale de informare prevăzute la articolul 1 din Decizia nr. 94/22/CONS.

- 20 Totuși, în cele trei apeluri declarate împotriva celor trei hotărâri menționate anterior, AGCOM prezintă un motiv de apel care privește temeiul juridic al competenței exercitate prin adoptarea Deciziei nr. 94/22/CONS. În această privință, AGCOM susține că TAR Lazio, pornind de la premisa eronată potrivit căreia acest temei juridic se află numai în Regulamentul nr. 2018/644, a efectuat aprecierea cu privire la temeiului intervenției de reglementare și la necesitatea și proporționalitatea obligațiilor de informare impuse adoptând ca unic criteriu de referință regulamentul menționat anterior, iar nu în primul rând Directiva 1997/67/CE (în special articolul 22a, introdus prin Directiva 2008/6/CE) și legislația națională de transpunere (Decretul legislativ nr. 261/1999), și nici considerentul (51) al Directivei 2008/6/CE.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 21 Instanța de trimitere are îndoieli, mai întâi, cu privire la existența și la eventuala extindere a competenței AGCOM de a impune obligații de informare precum cele în discuție în speță, în special în sarcina furnizorilor de servicii de livrare care nu este transfrontalieră de tipul Amazon.
- 22 Aceste îndoieli provin din faptul că AGCOM, în memoriile de apel menționate anterior, susține că competențele sale decurg (și) din unele considerente ale Directivei 97/67/CE și ale Regulamentului nr. 2018/644, precum și, în special, din considerentul (51) al Directivei 2008/6/CE. Insistența asupra „considerentelor” ar putea indica dificultatea de a identifica o normă clară și explicită care să servească drept temei pentru competențele exercitate. Cu privire la acest aspect, reglementarea citată anterior poate părea vagă, iar nu punctuală.
- 23 În această privință, nici alte decizii ale AGCOM în care s-a desfășurat procedura complexă care a condus la adoptarea Deciziei nr. 94/22/CONS nu permit clarificarea. Astfel, din unele dintre aceste decizii reiese că AGCOM a exclus chiar în mod explicit că competența de a impune obligații de informare decurge din Regulamentul 2018/644, în timp ce, în prezenta cauză, susține contrariul.
- 24 O altă problemă cu privire la care instanța de trimitere are îndoieli privește articolul 9 din Directiva 97/67/CE. Articolul respectiv prevede că „[î]n ceea ce privește serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal, statele membre pot introduce autorizații generale în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale”.
- 25 Cerințele esențiale sunt definite la articolul 2 alineatul (1) punctul 19 din directivă, care are următorul cuprins: „«cerințe esențiale» înseamnă motive generale fără caracter economic care pot determina un stat membru să impună condiții pentru furnizarea serviciilor poștale. Motivele sunt confidențialitatea corespondenței, securitatea rețelei în cazul transportului de bunuri periculoase, respectarea condițiilor de angajare, a sistemelor de securitate socială prevăzute de actele cu putere de lege sau de dispozițiile administrative și de reglementare și/sau de contractul colectiv negociat între partenerii sociali naționali, în conformitate cu

legislația comunitară și națională și, după caz, protecția datelor, a mediului și normele de planificare a teritoriului. Protecția datelor poate să includă protecția datelor cu caracter personal, confidențialitatea informațiilor transmise sau stocate și protecția vieții private”.

- 26 În timp ce în privința Amazon îndoiala are legătură cu aspectul dacă AGCOM este complet lipsită de temei juridic pentru a interveni, în privința celorlalți operatori care sunt părți la celelalte apeluri îndoiala se referă mai degrabă la cât de departe poate merge AGCOM în ceea ce privește stabilirea unor obligații de informare. Este necesar să se clarifice, în esență, dacă obligațiile impuse de AGCOM pot fi justificate de una dintre cerințele esențiale enumerate la articolul 2 punctul 19 din Directiva 97/67/CE și dacă acestea sunt proporționale, în sensul în care sunt adecvate pentru a asigura obiectivele urmărite și dacă aceste obiective nu pot fi atinse prin obligații mai limitate.
- 27 În această privință, trebuie amintit că articolul 14-bis din Decretul legislativ nr. 261/1999, care transpune articolul 22a din Directiva 97/67/CE, a prevăzut o competență tipică de informare care poate fi exercitată individual și care trebuie, în fiecare caz, să respecte principiul proporționalității. AGCOM poate colecta informații de la operatori pentru a putea îndeplini în mod eficient sarcinile atribuite, adresându-se fiecăruia dintre operatorii ale căror activități sunt considerate de interes pentru exercitarea concretă a funcțiilor atribuite în mod specific de legiuitorul european și național, și pe baza unor motive pertinente și a unor cereri punctuale.
- 28 Potrivit instanței de trimitere, nu este clar dacă normele menționate anterior recunosc de asemenea posibilitatea de a impune obligații de informare generalizate sau dacă acestea pot constitui temeiul juridic pentru exercitarea competențelor respective.