

Дело C-345/24

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване:

10 май 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

9 май 2024 г.

Жалбоподател:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Ответници:

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

Предмет на главното производство

Жалба, подадена пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) срещу решение на Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) (TAR Lazio), който по жалба на транспортните предприятия, които понастоящем са ответници, е отменил решение № 94/22/CONS на Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Орган за регулиране на съобщенията, Италия) (AGCOM). С това решение са били въведени редица задължения за предоставяне на информация на пазара на услугите за доставка на колетни пратки.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Искане за тълкуване на Директива 97/67/ЕО и Регламент (ЕС) 2018/644, за да се изясни дали те се прилагат и по отношение на доставчиците на услуги за нетрансгранична доставка. Въпрос относно евентуална несъвместимост с принципа на недопускане на дискриминация и с членове 14, 114 и 169 ДФЕС. Въпрос относно „имплицитните правомощия“ като правно основание за действията на разглеждания в случая национален регулаторен орган и въпрос относно ограниченията, наложени от правото на Съюза, на правомощието на националните регулаторни органи да налагат задължения за предоставяне на информация.

Преюдициални въпроси

- 1) Прилага ли се Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 година относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, що се отнася до събирането на информация, само към доставчиците на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки или като цяло към всички доставчици на услуги за доставка на колетни пратки, освен конкретни изключения, свързани с отделни разпоредби?
- 2) Ако отговорът потвърждава първата хипотеза, следва ли да се приеме, че в Директива 97/67/ЕО или в т.нар. „имплицитни правомощия“ се намира правното основание, позволяващо на националните регулаторни органи при всички случаи да налагат на доставчиците на услуги за доставка, включително нетрансгранична, общи задължения за предоставяне на информация?
- 3) При отрицателен отговор на въпрос 2 трябва ли да се счита за разумно, недискриминационно и в съответствие с членове 14, 114 и 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз обстоятелството, че Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 година не се прилага по отношение на доставчиците на услуги за нетрансгранична доставка?

4) В какви граници (включително от гледна точка на необходимостта и пропорционалността) националният регулаторен орган може да налага на доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки задължения за предоставяне на информация, и по-специално може ли да налага симетрични задължения за предоставяне на информация относно:

- (i) условията, прилагани за различните видове клиенти;
- (ii) договорите, които уреждат отношенията между отделното предприятие, което предоставя услугата за доставка на колетни пратки, и предприятията, които по различни начини, в зависимост от спецификата на сектора, участват в предоставянето на тази услуга;
- (iii) икономическите условия и правната защита, признати на наетите на различни длъжности работници при предоставянето на услугата?

Разпоредби на Съюза, на които е направено позоваване

Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година, и по-специално член 22а

Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, и по-специално съображение 51

Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 година относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, и по-специално член 4

Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията от 20 септември 2018 година за установяване на формулярите за подаване на информация от доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки по силата на Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета

Национални разпоредби, на които е направено позоваване

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 (Законодателен декрет № 261 за транспониране на Директива 97/67/ЕО относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата) (наричан по-

нататък „Законодателен декрет № 261/1999“), по-специално членове 2 и 14bis

Решение № 94/22/CONS на Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Орган за регулиране на съобщенията) (AGCOM) от 31 март 2022 г. относно „Регулаторни задължения на пазара на услуги за доставка на колетни пратки“, по-специално членове 1 и 2

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 След сложна и дълга процедура, в хода на която са приети няколко решения, отнасящи се до анализ и обществени консултации относно пазара на услуги за доставка на колетни пратки, AGCOM приема Решение № 94/22/CONS от 31 март 2022 г. относно „Регулаторни задължения на пазара на услуги за доставка на колетни пратки“. С него се въвеждат някои „симетрични“ задължения за предоставяне на информация, т.е. наложени на всички оператори с определен размер, извършващи дейност на пазара на услуги за доставка на колетни пратки, както и „асиметрични“ задължения за предоставяне на информация, наложени единствено на Amazon.
- 2 Що се отнася до „симетричните“ задължения за предоставяне на информация, те имат за цел да увеличат равнището на надзор на съответния пазар поради установената в него липса на прозрачност. По-специално става въпрос за задължения, наложени на всички субекти, които имат право да предоставят на обществеността услуги за доставка на колетни пратки, в които са ангажирани с пощенски дейности най-малко 50 служители и които в продължение на най-малко три последователни години са реализирали годишен оборот от дейностите, спадащи към пощенските услуги, както са определени в член 1, параграф 2, буква а) от Законодателен декрет № 261/1999, над 10 милиона евро.

Тези симетрични задължения за предоставяне на информация се отнасят до: информация относно икономическите условия на услугите, предлагани на обществеността; референтните икономически условия (средни цени) за някои групи бизнес клиенти, определени въз основа на годишния оборот; действащите договори, уреждащи търговските отношения с предприятията в сектора, с които те пряко са сключили договор, които участват в предоставянето на пощенската услуга; декларация за спазване на условията на труд по отношение на всички лица, участващи в предоставянето на услугата, както и на всички равнища на организацията на мрежата; стандартните договорни схеми, използвани по отношение на персонала от различните категории на всяко организационно равнище.

- 3 Що се отнася обаче до „асиметричните“ задължения за предоставяне на информация, става въпрос за задължения, които AGCOM решава да наложи единствено на Amazon поради критичните точки, установени при анализа на пазара на услуги за доставка на колетни пратки.

По-конкретно в допълнение към посочената по-горе информация Amazon трябва да предостави на AGCOM следната информация: средната цена, плащана за търговците на дребно („retailer“), участващи в логистичната програма на Amazon (т.нар. „FBA“) за услугата по доставка; средната единична цена, плащана на доставчиците на услуги по доставка (Delivery Service Providers — DSP) за услугата по доставка; средната единична цена, плащана на други оператори за доставка за услугата по доставка.

- 4 Решение № 94/22/CONS на AGCOM е оспорено с четири отделни жалби пред TAR Lazio от 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 и Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (наричани по-нататък заедно „оператори, различни от Amazon“), както и от Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica и Amazon EU (наричани по-нататък заедно „Amazon“).
- 5 С четири отделни решения TAR Lazio уважава четирите жалби, като отменя Решение № 94/22/CONS на AGCOM. Впрочем мотивите, обосновавали тези решения, са различни. В трите производства, образувани от операторите, различни от Amazon, посоченият съд отбелязва, на първо място, липсата на разследване във връзка с решението на AGCOM. По-специално AGCOM е въвел задължения за предоставяне на информация в сектори B2B („business-to-business“), в които при извършеното разследване не са били установени никакви проблеми, обосноваващи регулаторната намеса. В производството, образувано от Amazon обаче, основанието за уважаването на жалбата не е била липсата на разследване, тъй като в сектор B2C („business-to-consumer“) действително са били установени проблеми, а установената липса на „сигурна“ законова основа.
- 6 С четири отделни жалби AGCOM обжалва посочените отменителни решения на TAR Lazio пред запитващата юрисдикция Consiglio di Stato (Държавен съвет).

Основни доводи на страните в главното производство

- 7 В жалбата си срещу Amazon AGCOM критикува решението на TAR Lazio в частта, в която се приема, от една страна, че AGCOM няма правомощия да налага регулаторни задължения (нито симетрични, нито асиметрични) по отношение на Amazon, и от друга страна, че в Решение № 94/22/CONS не е посочена достатъчно ясно законовата основа на решението за налагане на посочените задължения за предоставяне на информация.
- 8 По отношение на Регламент № 2018/644 AGCOM твърди, на първо място, че този регламент не се прилага само за доставчиците на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки, а по принцип за доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, включително Amazon, като се има предвид, че това дружество използва международни мрежи за доставка, за да

бъдат доставени стоките, продавани от трети лица, и че дружествата от групата Amazon могат да бъдат квалифицирани като пощенски оператори. На второ място, приложното поле на посочения регламент не било ограничено до традиционните бизнес модели, а обхващало алтернативните бизнес модели, включително платформите за електронна търговия. На трето място, обстоятелството, че Amazon не извършва дейност по трансгранична доставка на колетни пратки, не било пречка за прилагането на регламента спрямо него, тъй като, когато в регламента е трябвало да се направи позоваване конкретно (само) на трансграничните доставчици, това е било направено изрично (както в член 5 относно трансграничните тарифи, докато член 4 относно „Предоставяне на информация“ е насочен без разграничение към всички доставчици на услуги за доставка на колетни пратки). На четвърто място, TAR Lazio неправилно изключил възможността посоченият регламент да представлява валидно основание за упражняването на регулаторните правомощия на AGCOM по отношение на Amazon, като се има предвид, че става въпрос за нетрансграничен оператор. Накрая, AGCOM имал правомощието да налага правила в областта на регулаторния надзор на основание както на Директива 97/67/ЕО и Законодателен декрет № 261/1999, така и на основание на Регламент № 2018/644, който в член 4, параграф 5 изрично предоставя на националните регулаторни органи възможността да налагат допълнителни задължения за предоставяне на информация освен предвидените в посочения регламент.

- 9 По отношение на Директива 97/67/ЕО AGCOM твърди, че TAR Lazio е тълкувал неправилно горепосочената директива, като е приел, че тя имала за цел да разреши „специфични трансгранични проблеми“. Целите и приложното поле на Директива 97/67/ЕО обаче били много по-широки, тъй като тя е насочена към подобряване на предлаганите на европейско равнище пощенски услуги за доставка на поща и колетни пратки и хармонизиране на таксите, приложими за европейските граждани, както по отношение на националните, така и по отношение на трансграничните пощенски услуги. Следователно AGCOM имал право да приема регулаторни мерки за изпълнение на така възложените задачи, сред които и насърчаването на конкуренцията и защитата на ползвателите на пощенските услуги. Освен това е нямало никакво конкретно задължение да се посочи изрично, като в противен случай приетият акт ще бъде отменен, нормативният източник за упражняването на правомощието.
- 10 По отношение на основанието на регулаторното правомощие, упражнено с Решение № 94/22/CONS, AGCOM твърди, че е действал законосъобразно в рамките на правомощията, които са му предоставени с Директива 97/67/ЕО и с националното законодателство за транспониране (Законодателен декрет № 261/99). Правомощията за събиране на информация, с които той разполага като национален регулаторен орган, били упражнявани въз основа на посочените разпоредби и въз основа на Регламент № 2018/644, в който посочените правомощия впоследствие били потвърдени и по-подробни.

- 11 Задачите, възложени на AGCOM от националното законодателство за транспониране, като функцията за „насърчаване на конкуренцията“ (член 2, алинея 4, буква d) от Законодателен декрет № 261/1999), дейностите по „анализ и надзор на пощенските пазари, по-специално що се отнася до цените на услугите“ (член 2, алинея 4, буква g) от Законодателен декрет № 261/1999), както и по-общо „регулиране на пощенските пазари“ (член 2, алинея 4, буква а) от Законодателен декрет № 261/1999), не биха могли да се осъществяват без правилно и пълно познаване на пазарите.
- 12 Освен това, както е посочено в съображение 51 от Директива 2008/6/ЕО, националните регулаторни органи в сектора на пощенските услуги „е необходимо да събират информация от участниците на пазара, за да изпълняват ефективно своите задачи. [...]“.
- 13 В настоящия случай AGCOM твърди, че е направил анализ на пазара на услуги за доставка на колетни пратки, от който е била установена липса на прозрачност на условията за предлагане на услугите за доставка на национално равнище, както и липса на прозрачност относно структурата на мрежата и спазването на условията на труд на персонала, нает в различните етапи от изпълнението на пощенската услуга.
- 14 В светлината на тези критични точки, както и на развитието на пазара на услугите за доставка на колетни пратки (растежа на пазара B2C и перспективата за по-нататъшното му развитие, ролята на платформите, огромния брой оператори, формите на организация на предприятието и на работата, които не могат да бъдат отнесени към обичайно прилаганите в сектора схеми), AGCOM следователно е преценил, че „повишаването на равнището на регулаторен надзор е необходимо за по-ефективния контрол на пазара за доставка на колетни пратки, позволяващ регулаторна намеса, целяща насърчаване на конкуренцията и предотвратяване на появата на случаи на нарушение“.
- 15 Следователно оспорваното решение е оправдано, доколкото е насочено към насърчаване на конкуренцията: наложените задължения за предоставяне на информация всъщност имат за цел да насърчат по-голямата конкурентоспособност чрез повишаване на прозрачността в полза на потребителите и на малките и средните предприятия.
- 16 Освен това, в решението, постановено от TAR Lazio по отношение на Amazon, AGCOM посочва, че е допусната грешка, доколкото е било прието, че допълнителните задължения за предоставяне на информация трябва във всеки случай да служат за подобряване на трансграничните услуги за доставка в съответствие с предвиденото в Регламент № 2018/644.
- 17 AGCOM твърди, че налагането на предвидените в решението задължения за предоставяне на информация отговаря на критичните точки, установени на националния пазар, както и на съответните специфични цели, преследвани

от него (извършване на постоянен и точен мониторинг на цялата вътрешна динамика на пазара за доставка на колетни пратки, и по-специално на факторите, които влияят най-много върху конкурентоспособността на операторите, като цените и условията на труд). Следователно неправилна, нелогична и неразумна е гледната точка на TAR Lazio, който определя само Регламент № 2018/644 като основание за регулаторните правомощия, упражнени в Решение № 94/22/CONS, и проверява „необходимостта“ от регулаторните мерки, предвидени в него, единствено въз основа на този регламент и на посочените в него цели.

- 18 Освен това AGCOM счита, че обжалваното съдебно решение е неправилно и доколкото изключва възможността в настоящия случай налагането на разглежданите задължения за предоставяне на информация да се обоснове с теорията за така наречените имплицитни правомощия. Според него, макар по принцип стриктното прилагане на принципа на законност да изисква първичното законодателство изрично да предоставя регулаторни правомощия на независимите органи, това не променя факта, че основанието на тези правомощия може да бъде изведено имплицитно от законови разпоредби за определяне на задачите и целите на самите органи.
- 19 В решенията, постановени в първоинстанционните производства, образувани по инициатива на операторите, различни от Amazon, TAR Lazio не поставя под съмнение съществуването на правомощието на AGCOM да налага по принцип на пощенските оператори задължения за предоставяне на информация, а освен че установява липсата на разследване, по-скоро в конкретния случай оспорва необходимостта и пропорционалността на общите задължения за предоставяне на информация, посочени в член 1 от Решение № 94/22/CONS.
- 20 Независимо от това, в трите жалби срещу трите посочени по-горе съдебни решения AGCOM излага основание за обжалване, което се отнася до законовата основа на правомощието, упражнено с приемането на Решение № 94/22/CONS. В това отношение той поддържа, че TAR Lazio, като изхожда от погрешната предпоставка, че тази законова основа се намира само в Регламент № 2018/644, е извършил преценка на основанието на регулаторната намеса и на необходимостта и пропорционалността на наложените задължения за предоставяне на информация, като е приел като единствен референтен показател посоченият регламент, а не също и дори преди това, на Директива 1997/67/ЕО (по-специално член 22а, въведен с Директива 2008/6/ЕО) и националното законодателство за транспониране (Законодателен декрет № 261/99), както и съображение 51 от Директива 2008/6/ЕО.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 21 Най-напред запитващата юрисдикция има съмнения относно наличието и евентуалното разширяване на правомощието на AGCOM да налага задължения за предоставяне на информация като разглежданите в настоящия случай по-специално на доставчиците на услуги за нетрансгранична доставка от типа на Amazon.
- 22 Тези съмнения се подхранват от обстоятелството, че в посочените по-горе жалби AGCOM твърди, че правомощията му произтичат (също) от някои „съображения“ на Директива 97/67/ЕО и на Регламент № 2018/644, както и по-специално от съображение 51 от Директива 2008/6/ЕО. Позоваването на „съображения“ би могло да разкрива трудността да се установи ясно и изрично правило, на което се основават упражняваните правомощия. Посочената по-горе правна уредба може да изглежда неясна и не съвсем точна по този въпрос.
- 23 В това отношение не дават яснота и другите решения на AGCOM, в които се анализира сложната процедура, довела до приемането на Решение № 94/22/CONS. Всъщност от някои от тези решения е видно, че AGCOM дори изрично е изключил възможността правомощието за налагане на задължения за предоставяне на информация да произтича от Регламент 2018/644, докато в настоящото производство той твърди обратното.
- 24 Друг въпрос, по който запитващата юрисдикция има съмнения, се отнася до член 9 от Директива 97/67/ЕО. Този член предвижда, че „[з]а услуги, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат общи разрешения, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания“.
- 25 Съществените изисквания са определени в член 2, параграф 1, точка 19 от директивата, който гласи следното: „съществени изисквания: общи неикономически причини, които могат да накарат дадена държава членка да наложи условия върху предоставянето на пощенски услуги. Тези причини са поверителността на кореспонденцията, сигурността на мрежата във връзка с пренасянето на опасни стоки, зачитането на трудовите условия, схемите за социална сигурност, установени със закони, подзаконови или административни разпоредби и/или по силата на колективно споразумение, договорено между националните социални партньори, в съответствие с общностното и националното право и, където е обосновано, защитата на данни, опазването на околната среда и регионално планиране. Защитата на данни може да включва защита на личните данни, поверителността на предаваната или съхраняваната информация и защита на неприкосновеността.“

- 26 Докато по отношение на Amazon съмнението е дали AGCOM е напълно лишен от законова основа, за да се намеси, по отношение на другите оператори, които са страни по останалите жалби съмнението се отнася по-скоро до каква степен AGCOM може да предвижда задължения за предоставяне на информация. По същество следва да се изясни дали наложените от AGCOM задължения могат да бъдат обосновани с някои от съществените изисквания, изброени в член 2, точка 19 от Директива 97/67/ЕО, и дали те са пропорционални, тъй като са подходящи да гарантират преследваните цели, както и дали тези цели не могат да бъдат постигнати с по-ограничени задължения.
- 27 Като се има предвид посоченото по-горе, следва да се припомни, че член 14-bis от Законодателен декрет № 261/1999, с който се транспонира член 22а от Директива 97/67/ЕО, предвижда типично правомощие за събиране на информация, което може да се упражнява индивидуално и във всеки отделен случай трябва да е съобразено с принципа на пропорционалност. AGCOM може да събира информация от операторите, за да може да изпълнява ефективно възложените задачи, като се обърне към всеки от операторите, чиято дейност счита, че е от значение за конкретното упражняване на функциите, специално възложени от европейския и националния законодател, и въз основа на релевантни мотиви и точни искания.
- 28 Според запитващата юрисдикция не е ясно дали цитираните разпоредби допускат и възможността за налагане на общи задължения за предоставяне на информация или дали те могат да бъдат законова основа за упражняването на тези правомощия.