

Sprawa C-345/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

10 maja 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

9 maja 2024 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Druga strona postępowania odwoławczego:

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

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie wniesione do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy) od wyroku Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (TAR Lazio) (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy; zwanego dalej „TAR Lazio”), który w wyniku skargi przedsiębiorstw przewozowych będących obecnie drugą stroną postępowania odwoławczego, stwierdził nieważność uchwały nr 94/22/CONS Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) (organu regulacyjnego ds.

PL

komunikacji, Włochy; zwanego dalej „AGCOM”). Uchwała ta wprowadziła szereg wymogów dotyczących przekazywania informacji na rynku usług doręczania paczek.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wniosek o wykładnię dyrektywy 97/67/WE i rozporządzenia (UE) 2018/644 w celu ustalenia, czy mają one zastosowanie również do operatorów świadczących nietransgraniczne usługi doręczania. Kwestia ewentualnej niezgodności z zasadą niedyskryminacji i z art. 14, 114 i 169 TFUE. Kwestia „dorożumianych uprawnień” jako podstawy prawnej działania krajowego organu regulacyjnego, którego dotyczy niniejsza sprawa, oraz kwestia wynikających z prawa Unii granic uprawnienia przysługującego krajowym organom regulacyjnym do nakładania wymogów dotyczących przekazywania informacji.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/644 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek ma zastosowanie, w zakresie dotyczącym gromadzenia informacji, wyłącznie do operatorów świadczących transgraniczne usługi doręczania, czy też ogólnie do wszystkich operatorów świadczących usługi doręczania paczek, z zastrzeżeniem szczególnych wyłączeń dotyczących konkretnych przepisów?
- 2) Czy, w przypadku udzielenia odpowiedzi potwierdzającej pierwszy ze wskazanych kierunków, dyrektywa 97/67/WE lub tak zwane „dorożumiane uprawnienia” mogą stanowić podstawę prawną, która umożliwi jednak krajowym organom regulacyjnym nakładanie, w sposób ogólny, wymogów dotyczących przekazywania informacji również na operatorów świadczących nietransgraniczne usługi doręczania?
- 3) Czy, w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie, należy uznać za racjonalną, niedyskryminacyjną i zgodną z art. 14, 114 i 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sytuację, w której rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/644 z dnia 18 kwietnia 2018 r. nie ma zastosowania do operatorów świadczących nietransgraniczne usługi doręczania?
- 4) Jakie są granice uprawnienia (również z punktu widzenia niezbędności i proporcjonalności) krajowego organu regulacyjnego do nakładania na operatorów świadczących usługi doręczania paczek wymogów dotyczących przekazywania informacji, a w szczególności, czy możliwe jest nałożenie symetrycznych wymogów dotyczących przekazywania informacji, które obejmują:
 - (i) warunki stosowane wobec różnych rodzajów klientów;
 - (ii) umowy regulujące stosunki między danym przedsiębiorstwem świadczącym usługę doręczania paczek a przedsiębiorstwami, które w oparciu o model właściwy dla łańcucha dostaw, biorą udział, w różnym charakterze, w świadczeniu tej usługi;
 - (iii) warunki ekonomiczne i gwarancje prawne przysługujące pracownikom zatrudnionym w różnym charakterze przy świadczeniu usługi?

Przywołane prawo Unii

Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r, w szczególności art. 22a

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, w szczególności motyw 51

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/644 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek, w szczególności art. 4

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1263 z dnia 20 września 2018 r. określające formularz do celów przekazywania informacji przez operatorów świadczących usługi doręczania paczek na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/644

Przywołane prawo krajowe

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 [dekret ustawodawczy nr 261 z dnia 22 lipca 1999 r. wdrażający dyrektywę 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 261/1999”), w szczególności art. 2 i 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» [uchwała organu regulacyjnego ds. komunikacji (AGCOM) nr 94/22/CONS z dnia 31 marca 2022 r. określająca „Obowiązki regulacyjne na rynku usług doręczania paczek”], w szczególności art. 1 i 2

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Po przeprowadzeniu złożonego i długiego postępowania, w toku którego został wydany szereg uchwał, których przedmiotem były analizy i konsultacje publiczne w zakresie rynku usług doręczania paczek, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (organ regulacyjny ds. komunikacji, zwany dalej „AGCOM”) wydał uchwałę nr 94/22/CONS, z dnia 31 marca 2022 r., określającą „Obowiązki regulacyjne na rynku usług doręczania paczek”. Powyższa uchwała wprowadziła pewne „symetryczne” wymogi dotyczące przekazywania informacji, tj. obowiązujące wszystkich operatorów o określonej wielkości działających na rynku usług doręczania paczek oraz „asymetryczne” wymogi dotyczące przekazywania informacji, nałożone wyłącznie na Amazona.
- 2 Jeśli chodzi o „symetryczne” wymogi dotyczące przekazywania informacji, miały one na celu zwiększenie poziomu nadzoru przedmiotowego rynku ze względu na stwierdzony na nim brak przejrzystości. W szczególności są to wymogi nałożone na wszystkie podmioty uprawnione do świadczenia usług doręczania paczek pocztowych dla ludności, które w ramach działalności pocztowej zatrudniają co

najmniej 50 pracowników i osiągają, przez co najmniej trzy kolejne lata, roczny obrót przekraczający 10 mln EUR z tytułu działalności wchodzącej w zakres usług pocztowych, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 261/1999.

Wspomniane symetryczne wymogi dotyczące przekazywania informacji obejmują: informacje na temat warunków ekonomicznych usług oferowanych ogółowi społeczeństwa; referencyjne warunki ekonomiczne (średnie ceny) dla niektórych grup klientów korporacyjnych będących przedsiębiorstwami zidentyfikowanymi na podstawie rocznego obrotu; obowiązujące umowy, które regulują stosunki handlowe, zawarte bezpośrednio z przedsiębiorstwami branżowymi biorącymi udział w świadczeniu usług pocztowych; oświadczenie o przestrzeganiu warunków pracy w odniesieniu do wszystkich osób zaangażowanych w świadczenie usług i na wszystkich szczeblach organizacji sieciowej; modele umów stosowane w odniesieniu do pracowników należących do różnych kategorii na każdym poziomie organizacyjnym.

- 3 Z kolei, jeśli chodzi o „asymetryczne” wymogi dotyczące przekazywania informacji, są to wymogi, które AGCOM zdecydował się nałożyć wyłącznie na Amazona ze względu na punkty krytyczne, które wyłoniły się z analizy rynku usług doręczania paczek.

W szczególności Amazon, oprócz informacji wymienionych powyżej, musi przekazywać AGCOM następujące informacje: średnią cenę za usługę doręczania pobieraną od sprzedawców detalicznych („retailer”), którzy przystępują do programu Logistyka po stronie Amazona (tzw. „FBA”, Fulfillment by Amazon); średnią cenę jednostkową za usługę doręczania płaconą „Delivery Service Providers” (DSP); średnią cenę jednostkową za usługę doręczania płaconą innym operatorom świadczącym usługi doręczania.

- 4 Uchwała AGCOM nr 94/22/CONS została zaskarżona czterema odrębnymi skargami do TAR Lazio przez 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) (zwanymi dalej łącznie „operatorami innymi niż Amazon”), a także przez Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica i Amazon EU (zwanymi dalej łącznie „Amazonem”).
- 5 W czterech odrębnych wyrokach TAR Lazio uwzględnił cztery skargi, stwierdzając nieważność uchwały AGCOM nr 94/22/CONS. Przyczyny, które skłoniły ten sąd do uwzględnienia skarg, były jednak różne. W trzech postępowaniach wszczętych przez operatorów innych niż Amazon sąd ten wskazał, po pierwsze, na braki w dochodzeniu poprzedzającym wydanie uchwały AGCOM. W szczególności AGCOM wprowadził wymogi dotyczące przekazywania informacji w sektorach, B2B („business-to-business”), w których przeprowadzone dochodzenie nie ujawniło żadnych problemów uzasadniających interwencję regulacyjną. Natomiast w postępowaniu wszczętym przez Amazona powodem uwzględnienia skargi nie były braki w dochodzeniu, ponieważ tu faktycznie w sektorze B2C („business-to-consumer”) ujawnione zostały problemy, lecz brak „solidnej” podstawy prawnej.
- 6 W czterech odrębnych odwołaniach AGCOM zaskarżył do Consiglio di Stato (rady stanu), sądu odsyłającego, ww. wyroki stwierdzające nieważność wydane przez TAR Lazio.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 7 W odwołaniu, w którym podmiotem mającym status strony przeciwnej jest Amazon, AGCOM kwestionuje wyrok TAR Lazio w zakresie, w jakim zostało w nim stwierdzone, po pierwsze, że AGCOM nie ma uprawnień do nakładania obowiązków regulacyjnych (ani symetrycznych, ani asymetrycznych) na Amazona, a po drugie, że w uchwale nr 94/22/CONS nie została wskazana w sposób wystarczająco jasny podstawa prawna, na której opiera się decyzja o nałożeniu wspomnianych wymogów dotyczących przekazywania informacji.
- 8 Co się tyczy rozporządzenia 2018/644, AGCOM twierdzi w pierwszej kolejności, że rozporządzenie to nie ma zastosowania wyłącznie do operatorów świadczących transgraniczne usługi doręczania paczek, lecz ogólnie do operatorów świadczących usługi doręczania paczek, w tym także do Amazona, ponieważ spółka ta korzysta z międzynarodowych sieci doręczania paczek w celu dostawy towarów sprzedawanych przez podmioty trzecie oraz że spółki z grupy Amazon należy zakwalifikować jako operatorów pocztowych. Po drugie, zakres stosowania tego rozporządzenia nie jest ograniczony do tradycyjnych modeli biznesowych, lecz rozciąga się na alternatywne modele biznesowe, w tym platformy handlu elektronicznego. Po trzecie, okoliczność, że Amazon nie prowadzi działalności w zakresie transgranicznego doręczania paczek, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu do niego rozporządzenia, ponieważ w sytuacji gdy rozporządzenie ma odnosić się w sposób szczególny (jedynie) do dostawców transgranicznych, zostało to wyraźnie zaznaczone (jak w art. 5 dotyczącym opłat za usługi transgraniczne, podczas gdy art. 4, dotyczący „Przekazywani[a] informacji”, ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich operatorów świadczących usługi doręczania paczek). Po czwarte, według AGCOM, TAR Lazio niesłusznie uznał, że wspomniane rozporządzenie nie może stanowić ważnej podstawy do wykonywania uprawnień regulacyjnych AGCOM wobec Amazona, z tego powodu, iż jest on operatorem, który nie prowadzi działalności transgranicznej. Wreszcie, AGCOM jest uprawniony do ustanawiania norm w zakresie nadzoru regulacyjnego na podstawie zarówno dyrektywy 97/67/WE i dekretu ustawodawczego nr 261/1999, jak i rozporządzenia 2018/644, które w art. 4 ust. 5 wyraźnie przyznaje krajowym organom regulacyjnym możliwość określenia wymogów dotyczących przekazywania informacji w uzupełnieniu do tych przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu.
- 9 W odniesieniu do dyrektywy 97/67/WE AGCOM twierdzi, że TAR Lazio dokonał błędnej wykładni wspomnianej dyrektywy, twierdząc, że jej celem jest rozwiązanie „szczególnych problemów transgranicznych”. Cele i zakres dyrektywy 97/67/WE są natomiast znacznie szersze, ponieważ jej założeniem jest poprawa usług pocztowych oferowanych na szczeblu europejskim w zakresie doręczania listów i paczek oraz harmonizacja opłat, jakie mogą być wymagane od obywateli europejskich, zarówno w odniesieniu do krajowych, jak i transgranicznych usług pocztowych. Według AGCOM jest on zatem uprawniony do przyjęcia środków regulacyjnych w celu realizacji tak powierzonych zadań, które obejmują wspieranie konkurencji i ochronę użytkowników usług pocztowych. Ponadto nie istnieje żaden szczególny obowiązek, polegający na tym, aby w sposób wyraźny i pod rygorem stwierdzenia nieważności przyjętego aktu zostało wskazane normatywne źródło wykonywania uprawnień.
- 10 Jeśli chodzi o podstawę uprawnień regulacyjnych wykonanych poprzez wydanie uchwały nr 94/22/CONS, AGCOM twierdzi, że działał zgodnie z prawem w ramach uprawnień przyznanych mu na mocy dyrektywy 97/67/WE i krajowych przepisów ją transponujących (dekret ustawodawczy nr 261/99). Uprawnienia do pozyskiwania informacji, jakimi on dysponuje jako krajowy organ regulacyjny, były wykonywane

na podstawie powyższych uregulowań, a także na podstawie rozporządzenia 2018/644, w którym wspomniane uprawnienia zostały następnie potwierdzone i doprecyzowane.

- 11 Zadania powierzone AGCOM przez krajowe przepisy transponujące, takie jak funkcja „wspierania konkurencji” [art. 2 ust. 4 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 261/1999], działalność polegająca na „analizowaniu i monitorowaniu rynków pocztowych, ze szczególnym uwzględnieniem cen usług” [art. 2 ust. 4 lit. g) dekretu ustawodawczego nr 261/1999] oraz, bardziej ogólnie, „regulacja rynków pocztowych” [art. 2 ust. 4 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 261/1999], nie mogą być realizowane bez prawidłowej i pełnej znajomości rynków.
- 12 Ponadto, jak wyjaśniono w motywie 51 dyrektywy 2008/6/WE, krajowe organy regulacyjne sektora pocztowego, „[a]by efektywnie realizować swoje zadania, muszą gromadzić informacje od uczestników rynku [...]”.
- 13 W niniejszej sprawie AGCOM utrzymuje, że przeprowadził analizę rynku usług doręczania paczek, która wykazała brak przejrzystości warunków, na jakich są oferowane usługi doręczania na poziomie krajowym, a także brak przejrzystości w zakresie struktury sieci oraz przestrzegania warunków pracy personelu zatrudnionego na różnych etapach świadczenia usług pocztowych.
- 14 W świetle tych krytycznych punktów, a także ewolucji rynku usług doręczania paczek (wzrost rynku B2C i perspektywa jego dalszego rozwoju, rola platform, bardzo duża liczba operatorów, formy organizacji przedsiębiorstw oraz pracy odbiegające od modeli zazwyczaj stosowanych w sektorze), AGCOM uznał zatem, że „zwiększenie poziomu nadzoru regulacyjnego jest konieczne dla skuteczniejszej kontroli rynku doręczania paczek, umożliwiającej podjęcie działań regulacyjnych mających na celu wspieranie konkurencji i zapobieganie powstawaniu zakłóceń”.
- 15 Zaskarżona uchwała jest zatem uzasadniona, ponieważ jej celem jest wspieranie konkurencji: ustanowione wymogi dotyczące przekazywania informacji służą bowiem promowaniu konkurencyjności poprzez zwiększenie przejrzystości z korzyścią dla konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw.
- 16 Następnie AGCOM wskazuje na błąd w wyroku TAR Lazio wydanym przeciwko Amazonowi w części, w której w nim stwierdzono, że dodatkowe wymogi dotyczące przekazywania informacji powinny w każdym przypadku służyć usprawnieniu transgranicznych usług doręczania zgodnie z przepisami rozporządzenia 2018/644.
- 17 AGCOM utrzymuje, że nałożenie wymogów dotyczących przekazywania informacji przewidzianych w uchwale jest odpowiedzią na problemy napotkane na rynku krajowym i wynika ze szczegółowych celów przez niego realizowanych (dokonywanie stałego i terminowego monitorowania całej wewnętrznej dynamiki rynku doręczania paczek, a w szczególności czynników, które w największym stopniu wpływają na zdolność konkurencyjną operatorów, takich jak ceny i warunki pracy). W konsekwencji błędne, a także nielogiczne i nieracjonalne jest zapatrywanie wyrażone przez TAR Lazio, że rozporządzenie 2018/644 stanowi jedyną podstawę uprawnień regulacyjnych zrealizowanych w uchwale nr 94/22/CONS oraz że „niezbędność” ustanowionych w niej środków regulacyjnych należy oceniać wyłącznie na podstawie tego rozporządzenia i określonych w nim celów.
- 18 Ponadto AGCOM uważa, że zaskarżony wyrok jest błędny również w zakresie, w jakim wyklucza, że w niniejszej sprawie nałożenie rozpatrywanych wymogów

dotyczących przekazywania informacji może być uzasadnione teorią tzw. dorozumianych uprawnień. Jego zdaniem, o ile co do zasady ściśle stosowanie zasady legalności wymaga, aby uprawnienia regulacyjne były przyznawane wyraźnie w przepisach najwyższej rangi niezależnym organom, o tyle prawdą jest, że podstawę tych uprawnień można wywieść w sposób dorozumiany z przepisów ustawowych służących określeniu zadań i celów tych organów.

- 19 W wyrokach wydanych w postępowaniach wszczętych w pierwszej instancji przez operatorów innych niż Amazon TAR Lazio nie podał w wątpliwość istnienia uprawnienia AGCOM do nakładania ogólnie na operatorów pocztowych wymogów dotyczących przekazywania informacji, lecz poza stwierdzeniem braków w dochodzeniu zakwestionował w tym konkretnym przypadku niezbędność i proporcjonalność ogólnych wymogów dotyczących przekazywania informacji, o których mowa w art. 1 uchwały nr 94/22/CONS.
- 20 Niemniej jednak w trzech odwołaniach od trzech ww. wyroków AGCOM podnosi zarzut dotyczący podstawy prawnej uprawnienia zrealizowanego poprzez wydanie uchwały nr 94/22/CONS. Utrzymuje on w tym względzie, że TAR Lazio, wychodząc z błędnego założenia, że taką podstawę prawną może stanowić jedynie rozporządzenie 2018/644, dokonał oceny podstawy interwencji regulacyjnej oraz niezbędności i proporcjonalności nałożonych wymogów dotyczących przekazywania informacji, przyjmując jako jedyny parametr odniesienia wspomniane rozporządzenie, a nie również, już wcześniej obowiązujące, dyrektywę 1997/67/WE (w szczególności art. 22a wprowadzony dyrektywą 2008/6/WE) i krajowe przepisy transponujące (dekret ustawodawczy nr 261/99), a także motyw 51 dyrektywy 2008/6/WE.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 21 Sąd odsyłający powziął przede wszystkim wątpliwości co do istnienia uprawnienia AGCOM do nakładania wymogów dotyczących przekazywania informacji takich jak te rozpatrywane w niniejszej sprawie oraz możliwości jego rozszerzenia, w szczególności na operatorów świadczących nietransgraniczne usługi doręczania, takich jak Amazon.
- 22 Wątpliwości te pogłębia okoliczność, że AGCOM we wspomnianych odwołaniach utrzymuje, iż jego uprawnienia wynikają (również) z niektórych „motywów” dyrektywy 97/67/WE i rozporządzenia 2018/644, a także, w szczególności, z motywu 51 dyrektywy 2008/6/WE. Uporczywe powoływanie się na „motywy” może świadczyć o trudnościach w określeniu jasnej i wyraźnej normy, która mogłaby stanowić podstawę wykonywanych uprawnień. Z tego punktu widzenia przytoczone uregulowania mogą wydawać się ogólnikowe i nie do końca precyzyjne.
- 23 Do wyjaśnienia tej kwestii nie prowadzą również inne uchwały AGCOM, do których wydania doprowadziło złożone postępowanie zakończone podjęciem uchwały nr 94/22/CONS. Z niektórych z tych uchwał wynika wręcz bowiem, że AGCOM wyraźnie wykluczył, iż uprawnienie do nakładania wymogów dotyczących przekazywania informacji wynika z rozporządzenia 2018/644, podczas gdy w niniejszej sprawie utrzymuje on coś przeciwnego.
- 24 Kolejna kwestia, co do której sąd odsyłający ma wątpliwości, dotyczy art. 9 dyrektywy 97/67/WE. Artykuł ten przewiduje, że „[d]la usług, które wykraczają poza zakres usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić zezwolenia

ogólne w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi”.

- 25 Wymagania podstawowe są określone w art. 2 pkt 19 dyrektywy, który brzmi następująco: „»wymagania podstawowe«: ogólne przyczyny nieekonomiczne, które mogą skłonić państwo członkowskie do narzucenia warunków dotyczących świadczenia usług pocztowych. Przyczyny te obejmują tajemnicę korespondencji, bezpieczeństwo sieci w związku z przewozem towarów niebezpiecznych, poszanowanie warunków zatrudnienia i systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionych przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi lub układem zbiorowym wynegocjowanym pomiędzy krajowymi partnerami społecznymi, zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym, oraz, w uzasadnionych przypadkach, ochronę danych, ochronę środowiska i planowanie regionalne. Ochrona danych może obejmować ochronę danych osobowych, niejawni charakter przekazywanych lub przechowywanych informacji oraz ochronę prywatności”.
- 26 Podczas gdy w odniesieniu do Amazona wątpliwość wzbudza kwestia, czy AGCOM jest w ogóle pozbawiony podstawy prawnej do interwencji, w odniesieniu do innych operatorów będących stronami pozostałych odwołań wątpliwość dotyczy raczej tego, jak daleko AGCOM może się posunąć w nakładaniu wymogów dotyczących przekazywania informacji. Należy w istocie wyjaśnić, czy wymogi nałożone przez AGCOM mogą być uzasadnione jednym z wymagań podstawowych wskazanych w art. 2 pkt 19 dyrektywy 97/67/WE oraz czy są one proporcjonalne w ten sposób, że są najodpowiedniejsze do zagwarantowania zamierzonych celów, jak również, czy owe cele nie mogłyby zostać osiągnięte poprzez zastosowanie mniej rygorystycznych wymogów.
- 27 W tym względzie należy przypomnieć, że w art. 14-bis dekretu ustawodawczego nr 261/1999, którym przetransponowano art. 22a dyrektywy 97/67/WE, przewidziano typowe uprawnienie w zakresie pozyskiwania informacji, które może być wykonywane samodzielnie i w każdym przypadku musi być zgodne z zasadą proporcjonalności. Z uzasadnionych powodów i na podstawie precyzyjnych wniosków AGCOM może, w celu skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań, gromadzić informacje od operatorów, zwracając się do tych z nich, których działalność stanowi przedmiot zainteresowania dla konkretnego wykonywania funkcji wyraźnie powierzonych mu przez prawodawcę europejskiego i krajowego.
- 28 Zdaniem sądu odsyłającego nie jest jasne, czy przytoczone właśnie przepisy dopuszczają również możliwość nałożenia ogólnych wymogów dotyczących przekazywania informacji oraz czy mogą one stanowić podstawę prawną wykonywania powyższych uprawnień.