HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

18 decembrie 2025 *

„Trimitere preliminară – Servicii de livrare de colete poștale către public – Directiva 97/67/CE – Articolele 22 și 22a – Regulamentul (UE) 2018/644 – Articolul 4 – Decizie a autorității naționale de reglementare care stabilește obligații de informare în sarcina furnizorilor de servicii de livrare de colete – Temeiul juridic al competenței acestei autorități de a impune obligații de informare specifice operatorilor care nu efectuează livrări transfrontaliere de colete – Proporționalitate”

În cauza C-345/24,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 9 mai 2024, primită de Curte la 10 mai 2024, în procedurile

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

împotriva

BRT SpA,

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT),

Associazione Italiana 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,

* Limba de procedură: italiana.

cu participarea:

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din doamna M. L. Arastey Sahún, președintă de cameră, și domnii J. Passer, E. Regan, D. Gratsias și B. Smulders (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 martie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru BRT SpA, de E. Fumagalli, A. Manzi și L. Scambiato, avvocati;

– pentru Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), de M. Giordano, avvocato;

– pentru Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Fedex Express Italy Srl și United Parcel Service Italia Srl, de M. Giordano, avvocato;

– pentru Amazon Italia Transport Srl, Amazon Italia Logistica Srl și Amazon EU Sàrl, de M. Clarich, G. Fonderico și G. Nava, avvocati;

– pentru guvernul italian, de S. Fiorentino, în calitate de agent, asistat de E. De Bonis și B. Fiduccia, avvocati dello Stato;

– pentru Parlamentul European, de I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima și L. Stefani, în calitate de agenți;

– pentru Consiliul Uniunii Europene, de M. Balta și A. Maceroni, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de G. Conte și M. Mataija, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 iunie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea și legalitatea Regulamentului (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete (JO 2018, L 112, p. 19), precum și interpretarea Directivei 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 (JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 (JO 2008, L 52, p. 3) (denumită în continuare „Directiva 97/67”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor litigii între Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere a Comunicațiilor, Italia) (AGCOM), pe de o parte, și operatori autorizați să furnizeze publicului servicii de livrare de colete poștale – 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 și Amazon EU Sàrl (ultimele trei fiind denumite în continuare „societățile grupului Amazon”) –, pe de altă parte, cu privire la legalitatea unei decizii adoptate de această autoritate care stabilește în sarcina operatorilor menționați anumite obligații de informare.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

– *Directiva 97/67*

3 Potrivit considerentelor (11), (13) și (22) ale Directivei 97/67:

„(11) […] este esențial să se garanteze la nivel comunitar un serviciu poștal universal care să cuprindă un ansamblu minim de servicii de calitate determinată, care să se furnizeze în toate statele membre la un preț rezonabil în avantajul tuturor utilizatorilor, indiferent de așezarea lor geografică din cadrul Comunității [europene];

[…]

(13) […] serviciul universal trebuie să cuprindă serviciile naționale, precum și serviciile transfrontaliere;

[…]

(22) […] statele membre ar trebui să poată reglementa, prin proceduri corespunzătoare de autorizare, pe teritoriul lor, prestarea serviciilor poștale care nu sunt rezervate prestatorilor serviciului universal; […] procedurile respective trebuie să fie transparente, nediscriminatorii, proporționate și bazate pe criterii obiective;

[…]”

4 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

(1) «servicii poștale» înseamnă serviciile care implică colectarea, sortarea, transportul și livrarea trimiterilor poștale;

(1a) «furnizor de servicii poștale» înseamnă o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii poștale;

[…]

(6) «expediere poștală» înseamnă o trimitere adresată în forma finală, în care trebuie să fie transportată de către furnizorul serviciului poștal. Pe lângă trimiterile de corespondență, asemenea trimiteri includ și, de exemplu, cărți, cataloage, ziare, publicații periodice și colete poștale care conțin mărfuri cu sau fără valoare comercială;

[…]

(19) «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. […]”

5 Articolul 9 alineatele (1) și (2) din directiva menționată, care face parte din capitolul 4 din aceasta, intitulat „Condiții de reglementare a furnizării serviciilor poștale și a accesului la rețea”, prevede:

„(1) În 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.

(2) În ceea ce privește serviciile din sfera serviciului universal, statele membre pot introduce proceduri de autorizare, inclusiv licențe individuale, în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale și a asigura furnizarea serviciului universal.

Acordarea autorizațiilor poate:

[…]

– după caz, să fie supusă unei obligații de respectare a condițiilor de muncă stabilite de legislația națională sau să impună o asemenea obligație.

[…]”

6 Potrivit articolului 22 alineatele (1) și (2) din aceeași directivă:

„(1) Fiecare stat membru desemnează una sau mai multe autorități naționale de reglementare pentru sectorul poștal [(denumite în continuare «ANR»)], care sunt distincte legal și independente operațional de operatorii poștali. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra furnizorilor de servicii poștale asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare de activitățile legate de proprietate sau control.

Statele informează Comisia [Europeană] cu privire la [ANR-urile] pe care le-au desemnat pentru a îndeplini sarcinile stabilite de prezenta directivă. Acestea publică sarcinile care trebuie să fie îndeplinite de către [ANR-uri], într-un mod ușor accesibil, în special în cazul în care aceste sarcini sunt încredințate mai multor organisme. Statele membre asigură, după caz, consultarea și cooperarea în probleme de interes comun, între aceste autorități și autoritățile naționale însărcinate cu punerea în aplicare a legislației privind concurența și a legislației în materie de protecție a consumatorilor.

(2) [ANR-urile] au sarcina specială de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din prezenta directivă, în special prin stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare, pentru a garanta furnizarea serviciului universal. De asemenea, acestea pot fi însărcinate cu asigurarea conformității cu normele de concurență în sectorul poștal.

[…]”

7 Articolul 22a din Directiva 97/67, care face parte din capitolul 9a din aceasta, intitulat „Furnizarea informațiilor”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că furnizorii de servicii poștale furnizează toate informațiile, în special [ANR-urilor], inclusiv informațiile financiare și informațiile privind furnizarea serviciului universal, în special în vederea:

(a) garantării de către autoritățile naționale de reglementare a conformității cu dispozițiile din prezenta directivă sau cu deciziile adoptate în temeiul prezentei directive;

(b) realizării de statistici clar definite.

(2) Furnizorii de servicii poștale furnizează aceste informații cu promptitudine, la cerere, și, atunci când este necesar, în mod confidențial, în conformitate cu termenele și la nivelul de detaliere impuse de [ANR]. Aceste informații solicitate de [ANR] sunt proporționale cu necesitățile pentru îndeplinirea sarcinilor acesteia. [ANR] prezintă motivele care justifică cererea sa de informații.

(3) Statele membre se asigură că [ANR-urile] furnizează Comisiei, la cerere, informații corespunzătoare și relevante care să îi permită acesteia să își îndeplinească atribuțiile, în conformitate cu prezenta directivă.

(4) În cazul în care informațiile sunt considerate confidențiale de către o [ANR], în conformitate cu regulile de confidențialitate comunitare și naționale, Comisia și [ANR-urile] respectă această confidențialitate.”

– *Directiva 2008/6/CE*

8 Potrivit considerentului (51) al Directivei 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:

„[ANR-urile] trebuie să colecteze informații de la actorii de pe piață pentru a-și desfășura sarcinile în mod eficace. Solicitările de informații trebuie să fie proporționale și să nu impună o povară nejustificată întreprinderilor. […]”

9 Articolul 1 punctul 21 din Directiva 2008/6 a introdus în Directiva 97/67/CE capitolul 9a, care cuprinde articolul 22a, citat la punctul 7 din prezenta hotărâre.

– *Regulamentul 2018/644*

10 Considerentele (5), (13) și (16)-(18) ale Regulamentului nr. 2018/644 au următorul cuprins:

„(5) Există diferențe fundamentale între statele membre în ceea ce privește competențele conferite [ANR-urilor] în materie de monitorizare a pieței și de supraveghere reglementară a furnizorilor de servicii de livrare de colete. De exemplu, unele autorități pot solicita, cu succes, informații relevante referitoare la preț de la furnizori. Existența unor astfel de diferențe a fost confirmată de un raport comun elaborat de Organismul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice [OAREC] și de Grupul autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale [(ERGP)], care a concluzionat că [ANR-urile] au nevoie de competențele de reglementare adecvate pentru a interveni și că astfel de competențe nu par să fie deținute de toate statele membre. Diferențele menționate duc la sarcini administrative suplimentare și la costuri de asigurare a conformității pentru furnizorii de servicii de livrare de colete care au o activitate transfrontalieră. Prin urmare, aceste diferențe constituie un obstacol în calea furnizării transfrontaliere de servicii de livrare de colete și au așadar o incidență directă asupra funcționării pieței interne.

[…]

(13) În prezent, serviciile poștale sunt reglementate de Directiva [97/67]. Respectiva directivă stabilește normele comune care reglementează furnizarea de servicii poștale și serviciul poștal universal pe teritoriul Uniunii [Europene]. Directiva menționată se axează în principal, dar nu exclusiv, pe serviciile universale naționale și nu abordează supravegherea reglementară a furnizorilor de servicii de livrare de colete. Respectarea cerințelor minime stabilite de directiva menționată privind serviciul universal este asigurată de către [ANR-urile] desemnate de statele membre. În consecință, în ceea ce privește serviciile de livrare transfrontalieră de colete, prezentul regulament vine în completarea normelor prevăzute în Directiva [97/67]. Prezentul regulament nu aduce atingere drepturilor și garanțiilor prevăzute în Directiva [97/67], și nici, în special, furnizării continue a unui serviciu poștal universal pentru utilizatori.

[…]

(16) În scopul punerii în aplicare a prezentului regulament, este important să se prevadă definiții clare ale coletelor, ale serviciilor de livrare de colete și ale furnizorilor de servicii de livrare de colete și să se precizeze care sunt trimiterile poștale vizate de respectivele definiții. […]

(17) Furnizorii de servicii de livrare de colete care utilizează modele de afaceri alternative, de exemplu, cele care se bazează pe economia colaborativă și pe platformele de comerț electronic, ar trebui să facă obiectul prezentului regulament în cazul în care furnizează cel puțin una dintre etapele lanțului de livrare poștală. Colectarea, sortarea și distribuirea, inclusiv serviciile de colectare de la o adresă indicată, ar trebui să fie considerate servicii de livrare a coletelor, inclusiv atunci când sunt prestate de furnizori de servicii expres și de curierat, precum și de consolidatori, în conformitate cu practicile actuale. […]

(18) Prezentul regulament nu ar trebui să se aplice întreprinderilor care sunt stabilite într-un singur stat membru și care au rețele de livrare internă la nivel național doar pentru a răspunde comenzilor de bunuri pe care le-au vândut ele însele în temeiul unui contract de vânzări, în conformitate cu definiția de la articolul 2 punctul 5 din Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului [din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2011, L 304, p. 64)]. Întreprinderile care utilizează și rețele de livrare internă la nivel național pentru livrarea de bunuri vândute de părți terțe ar trebui să facă obiectul prezentului regulament.”

11 Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, definește la punctul 3 noțiunea de „furnizor de servicii de livrare de colete” drept „o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii de livrare de colete, cu excepția întreprinderilor stabilite într-un singur stat membru, care oferă doar servicii naționale de livrare de colete în cadrul unui contract de vânzare și, ca parte a respectivului contract, întreprinderile livrează personal bunurile care fac obiectul respectivului contract către utilizator”.

12 Articolul 4 din regulamentul menționat, intitulat „Furnizarea de informații”, prevede:

„(1) Toți furnizorii de servicii de livrare de colete transmit [ANR-ului] din statul membru în care își au sediul următoarele informații, cu excepția cazului în care autoritatea națională de reglementare le-a solicitat și le-a primit deja:

(a) denumirea acestora, statutul și forma lor juridică, numărul de înregistrare în registrul comerțului sau într-un registru similar, codul de înregistrare în scopuri de TVA, adresa sediului lor și datele de contact ale unei persoane de contact;

(b) caracteristicile și, dacă este posibil, o descriere detaliată a serviciilor de livrare de colete pe care aceștia le oferă;

(c) termenii și condițiile generale ale acestora pentru serviciile de livrare de colete, inclusiv o descriere detaliată a procedurilor de depunere a reclamațiilor puse la dispoziția utilizatorilor și orice limitări potențiale ale răspunderii.

(2) Furnizorii de servicii de livrare de colete informează autoritatea națională de reglementare cu privire la orice schimbare în ceea ce privește informațiile menționate la alineatul (1) în termen de 30 de zile.

(3) Până la data de 30 iunie a fiecărui an calendaristic, toți furnizorii de servicii de livrare de colete transmit [ANR-ului] din statul membru în care își au sediul următoarele informații, cu excepția cazului în care autoritatea națională de reglementare le-a solicitat și le-a primit deja:

(a) cifra de afaceri anuală generată de serviciile de livrare de colete în anul calendaristic precedent în statul membru în care aceștia sunt stabiliți, defalcată pe servicii de livrare de colete naționale și transfrontaliere care au sosit și care au plecat;

(b) numărul de persoane care au lucrat pentru aceștia în anul calendaristic precedent și care au fost implicate în furnizarea de servicii de livrare de colete în statul membru în care aceștia sunt stabiliți, inclusiv defalcări care indică numărul de persoane în funcție de forma de angajare, în special cele care lucrează cu normă întreagă și cu fracțiune de normă, cele care sunt angajați temporari și cele care desfășoară o activitate independentă;

(c) numărul coletelor manipulate pe parcursul anului calendaristic precedent în statul membru în care sunt stabiliți, defalcat pe colete naționale și transfrontaliere care au sosit și care au plecat;

(d) numele subcontractanților acestora, împreună cu orice informație deținută de furnizorii de servicii de livrare de colete cu privire la caracteristicile serviciilor de livrare de colete furnizate de subcontractanții respectivi;

(e) în cazul în care este disponibilă, orice listă de prețuri accesibilă publicului, aplicabilă la data de 1 ianuarie a fiecărui an calendaristic pentru serviciile de livrare de colete.

(4) Până la 23 septembrie 2018, Comisia adoptă un act de punere în aplicare prin care stabilește un formular de transmitere a informațiilor menționate la alineatele (1) și (3). Respectivul act de punere în aplicare se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 12.

(5) [ANR-urile] pot impune cerințe suplimentare, în materie de informare, față de cele menționate la alineatele (1) și (3), cu condiția ca acestea să fie necesare și proporționale.

(6) Alineatele (1)-(5) nu se aplică niciunui furnizor de servicii de livrare de colete pentru care, pe parcursul anului calendaristic precedent, mai puțin de 50 de persoane, în medie, au lucrat și au fost implicate în furnizarea de servicii de livrare de colete în statul membru în care este stabilit furnizorul respectiv, cu excepția cazului în care furnizorul este stabilit în mai mult de un stat membru. O [ANR] poate include în pragul de 50 de persoane persoanele care lucrează pentru subcontractanții furnizorului de servicii de livrare de colete.

(7) În pofida alineatului (6), o [ANR] poate solicita ca informațiile cerute în temeiul alineatelor (1)-(5) să fie transmise de către orice furnizor de servicii de livrare de colete pentru care, pe parcursul anului calendaristic precedent, au lucrat, în medie, între 25 și 49 de persoane în cazul în care caracteristicile specifice ale statului membru în cauză impun acest lucru și cu condiția ca acest lucru să fie necesar și proporțional pentru a asigura conformitatea cu prezentul regulament.”

13 Articolul 5 din același regulament, intitulat „Transparența tarifelor transfrontaliere”, prevede la alineatul (1):

„Toți furnizorii de servicii de livrare transfrontalieră de colete, alții decât cei excluși de articolul 4 alineatele (6) și (7), pun la dispoziția [ANR] din statul membru în care sunt stabiliți lista publică a tarifelor aplicabile începând cu data de 1 ianuarie a fiecărui an calendaristic pentru livrarea trimiterilor poștale individuale, altele decât trimiterile de corespondență, care intră în categoriile enumerate în anexă. Aceste informații sunt puse la dispoziție până la data de 31 ianuarie a fiecărui an calendaristic.”

14 Articolul 6 din Regulamentul 2018/644, intitulat „Evaluarea tarifelor pentru livrarea transfrontalieră de colete individuale”, prevede:

„(1) Pe baza listelor publice ale tarifelor, obținute în conformitate cu articolul 5, [ANR] identifică, pentru fiecare trimitere poștală individuală enumerată în anexă, tarifele transfrontaliere ale furnizorului de servicii de livrare de colete din statul său membru, care intră sub incidența obligației de serviciu universal, și pe care [ANR] consideră în mod obiectiv că este necesar să le evalueze.

(2) [ANR] evaluează în mod obiectiv, în conformitate cu principiile de la articolul 12 din Directiva 97/67/CE, tarifele transfrontaliere identificate în temeiul alineatului (1), cu scopul de a identifica acele tarife transfrontaliere pe care le consideră nerezonabil de mari. În cadrul evaluării respective, [ANR] ia în considerare, în special, următoarele elemente:

(a) tarifele naționale și orice alte tarife relevante aplicabile serviciilor de livrare de colete comparabile în statul membru de origine și în statul membru de destinație;

[…]”

15 Articolul 7 din acest regulament, intitulat „Informarea consumatorilor”, prevede:

„În cazul contractelor care intră sub incidența Directivei 2011/83/UE, toți comercianții care încheie cu consumatori contracte de vânzare care includ trimiterea transfrontalieră de colete pun la dispoziție, dacă este posibil și după caz, în etapa precontractuală, informații despre opțiunile de livrare transfrontalieră pentru contractul de vânzare specific și despre costurile care trebuie plătite de consumatori pentru livrarea transfrontalieră de colete, precum și, după caz, propriile lor politici în materie de tratare a reclamațiilor.”

16 Articolul 9 din regulamentul menționat, intitulat „Confidențialitate”, prevede:

„Orice informație comercială confidențială furnizată [ANR-urilor] sau Comisiei în conformitate cu prezentul regulament face obiectul unor cerințe stricte de confidențialitate în temeiul dispozițiilor aplicabile ale dreptului Uniunii și ale dreptului intern.”

Dreptul italian

– *Decretul legislativ nr. 261/99*

17 Articolul 2 alineatul (4) din Decreto legislativo 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 de transpunere a Directivei [97/67]) din 22 iulie 1999 (GURI nr. 182 din 5 august 1999), în versiunea aplicabilă litigiilor principale (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 261/99”), prevede că ANR din sectorul poștal:

„[…] exercită, în deplină independență de apreciere și de decizie, următoarele funcții:

(a) reglementarea pieței poștale;

(b) participarea la lucrările și activitățile Uniunii Europene și internaționale, în limitele competențelor sale atribuite;

(c) adoptarea actelor de reglementare privind calitatea și caracteristicile serviciului poștal universal menționate la articolul 12, inclusiv stabilirea criteriilor rezonabile care trebuie aplicate pentru a desemna punctele de pe teritoriul național necesare pentru a asigura prestarea în mod regulat și omogen a serviciului;

(d) adoptarea de acte de reglementare privind accesul la rețeaua poștală și la serviciile conexe, stabilirea tarifelor pentru sectoarele reglementate și promovarea concurenței pe piețele poștale;

(e) desfășurarea activității de monitorizare, control și verificare a respectării criteriilor de calitate a serviciului poștal, inclusiv prin intermediul unor terți;

(f) supravegherea – exercitată și prin recurgerea la organele teritoriale ale Ministerului Dezvoltării Economice – a executării obligațiilor impuse furnizorului serviciului universal și a obligațiilor care decurg din licențe și autorizații, în special în ceea ce privește condițiile generale de furnizare a serviciilor poștale;

(g) analiza și monitorizarea piețelor poștale, în special în ceea ce privește prețul serviciilor, inclusiv prin înființarea unui observator în acest scop.”

18 Articolul 14a din Decretul legislativ nr. 261/99, intitulat „Informații”, prevede:

„(1) Furnizorii de servicii poștale sunt obligați să comunice [ANR], dacă este cazul în mod confidențial, cu respectarea termenelor și a nivelului de precizie necesare, toate informațiile, inclusiv informațiile financiare și cele referitoare la furnizarea serviciului universal, în special în următoarele scopuri:

(a) garantarea respectării dispozițiilor prezentului decret, precum și a deciziilor adoptate în temeiul prezentului decret;

(b) realizării de statistici precise.

(2) [ANR] furnizează Comisiei, la cerere, […] informațiile corespunzătoare și relevante care să îi permită acesteia să își îndeplinească atribuțiile.

(3) Atunci când consideră că informațiile menționate la alineatul (1) sunt confidențiale, [ANR], în conformitate cu normele comunitare și naționale privind secretul comercial, asigură tratamentul confidențial al acestora.”

– *Decizia 94/22/CONS*

19 Dispozitivul Delibera n. 94/22/CONS recante „Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi” (Decizia 94/22/CONS a AGCOM din 31 martie 2022 privind „Obligații legale pe piața serviciilor de livrare de colete”) prevede următoarele obligații:

„Articolul 1

Obligații generale de informare

(1) Operatorii abilitați […] să furnizeze publicului servicii de livrare de colete poștale care angajează, pentru activitățile poștale, cel puțin 50 de angajați, și care au realizat, timp de cel puțin trei ani consecutivi, pentru activitățile din domeniul serviciilor poștale, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (2) litera a) din [Decretul legislativ nr. 261/1999], o cifră de afaceri anuală mai mare de 10 milioane de euro, transmit anual Autorității informațiile enumerate la alineatele următoare.

(2) Operatorii menționați la alineatul (1) transmit Autorității informațiile privind condițiile economice ale serviciilor oferite publicului a căror publicare este deja obligatorie în temeiul articolului 5 alineatul (1) literele (d) și (e) din anexa A la Decizia 413/14/CONS. Operatorii transmit, de asemenea, condițiile economice de referință (prețuri medii) pentru următoarele grupuri de clienți profesioniști, definite în funcție de cifrele lor de afaceri anuale:

– peste un milion de euro din cifra de afaceri anuală;

– 250 000 de euro < cifra de afaceri anuală < 1 milion de euro;

– 50 000 de euro < cifra de afaceri anuală < 250 000 de euro;

– 5 000 de euro < cifra de afaceri anuală < 50 000 de euro.

(3) Operatorii menționați la alineatul (1) transmit Autorității contractele în curs încheiate direct cu întreprinderile din sectorul care contribuie la prestarea serviciului poștal și care reglementează relațiile lor comerciale cu aceste întreprinderi.

(4) Operatorii menționați la alineatul (1) transmit Autorității o declarație privind respectarea condițiilor de muncă în ceea ce privește toate persoanele implicate în prestarea serviciului și la toate nivelurile organizației în rețea.

(5) Operatorii menționați la alineatul (1) transmit Autorității contractele-tip pe care le utilizează cu personalul aparținând diferitelor categorii la toate nivelurile organizației.

Articolul 2

Obligații de informare specifice impuse Amazon

(1) Pe lângă informațiile enumerate la articolul 1, Amazon transmite autorității următoarele informații:

(a) prețul mediu practicat pentru comercianții cu amănuntul care aderă la programul de logistică al Amazon (denumit «FBA») pentru serviciul de livrare;

(b) prețul mediu unitar plătit DSP [Delivery Service Providers (furnizori de servicii de livrare)] pentru serviciul de livrare;

(c) prețul mediu unitar plătit celorlalți operatori de livrare pentru serviciul de livrare.”

Litigiile principale și întrebările preliminare

20 AGCOM a adoptat, la 31 martie 2022, Decizia 94/22/CONS. Prin decizia respectivă, această ANR a impus tuturor operatorilor mijlocii și mari activi pe piața serviciilor de livrare de colete obligația de a-i comunica în fiecare an anumite informații generale. Pe lângă acestea, decizia menționată a impus societăților din grupul Amazon obligații de informare specifice.

21 Aceste obligații de informare generale, pe care instanța de trimitere le desemnează ca fiind „simetrice”, se aplică operatorilor de servicii poștale care angajează, pentru activități poștale, cel puțin 50 de salariați și care au realizat o cifră de afaceri mai mare de 10 milioane de euro cel puțin trei ani consecutivi pentru activitățile din domeniul serviciilor poștale. Obligațiile de informare generale se referă la:

– informații privind condițiile economice ale serviciilor oferite publicului, a căror publicare este deja obligatorie în temeiul unei decizii anterioare;

– condițiile economice de referință (prețurile medii) pentru unele grupuri de clienți profesioniști definiți în funcție de cifrele lor de afaceri anuale;

– contractele în curs încheiate direct cu întreprinderile din sectorul care contribuie la prestarea serviciului poștal, care reglementează relațiile lor comerciale cu aceste întreprinderi;

– o declarație referitoare la respectarea condițiilor de muncă în ceea ce privește toate persoanele implicate în prestarea serviciului și la toate nivelurile organizației în rețea;

– contractele-tip utilizate cu personalul aparținând diferitelor categorii la toate nivelurile organizației.

22 Societățile grupului Amazon trebuie să transmită AGCOM informații suplimentare. Aceste obligații de informare specifice sunt desemnate de instanța de trimitere ca fiind „asimetrice”.

23 Decizia 94/22/CONS a făcut obiectul a patru acțiuni în anulare la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).

24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a admis aceste patru acțiuni. În trei dintre ele, introduse de BRT, de FEDIT, precum și de AICAI, DHL Express (Italy), TNT Global Express, Fedex Express Italy și United Parcel Service Italia, această instanță ar fi cenzurat, pe lângă o lipsă de cercetare judecătorească, lipsa necesității și a proporționalității obligațiilor de informare desemnate ca fiind „simetrice”.

25 În ceea ce privește a patra acțiune, introdusă de societățile grupului Amazon, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) ar fi considerat că aceste societăți nu desfășurau o activitate transfrontalieră și că, prin urmare, nu exista un temei juridic „cert” care să permită AGCOM să impună obligații de informare în privința lor.

26 AGCOM a declarat apel împotriva hotărârilor Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere, care a conexat cele patru cauze principale.

27 Având în vedere motivele invocate de AGCOM, instanța de trimitere ridică problema existenței și a întinderii temeiului juridic pe care s-ar putea întemeia competența AGCOM de a impune obligații de informare precum cele în discuție în litigiul principal.

28 Această instanță ridică mai întâi problema dacă, în privința furnizorilor de servicii de livrare netransfrontaliere, precum societățile grupului Amazon, AGCOM dispune de un temei juridic pentru a impune asemenea obligații.

29 Îndoielile instanței menționate în această privință sunt alimentate de faptul că, în recursul formulat, AGCOM ar susține că competențele sale decurg în special din anumite considerente ale Directivei 97/67 și ale Regulamentului 2018/644. Această autoritate s-ar întemeia în special pe considerentul (51) al Directivei 2008/6. Or, potrivit aceleiași instanțe, acest lucru ar putea evidenția dificultatea identificării unei norme clare și explicite pe care se întemeiază competențele exercitate de AGCOM.

30 În continuare, în ceea ce privește întinderea competenței AGCOM, instanța de trimitere ridică problema limitelor intervenției normative a acestei autorități atunci când impune obligații de informare generale. În această privință, instanța menționată arată că articolul 9 alineatul (1) din Directiva 97/67 autorizează statele membre, în ceea ce privește serviciile care nu intră sub incidența serviciului universal, să introducă autorizații generale în măsura în care acest lucru este necesar pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale. Instanța de trimitere ridică problema dacă obligațiile de informare impuse de AGCOM pot fi justificate de una dintre cerințele esențiale definite la articolul 2 alineatul (1) punctul 19 din această directivă și dacă ele sunt proporționale.

31 În ceea ce privește acest din urmă aspect, instanța menționată amintește că articolul 14a din Decretul legislativ nr. 261/99, care ar urmări să transpună articolul 22a din Directiva 97/67 în dreptul italian, a prevăzut, în materie de obligații de informare, o competență generală care poate fi exercitată de la caz la caz, motivând în fiecare caz respectarea principiului proporționalității. AGCOM ar fi astfel abilitată să solicite informații operatorilor pentru a-și putea îndeplini în mod eficient misiunile care i-au fost încredințate de legiuitorul Uniunii și de legiuitorul național, adresându-se fiecăruia dintre operatorii ale căror activități le consideră relevante pentru exercitarea concretă a acestor misiuni, pe baza unor cereri specifice și în raport cu misiunile respective.

32 Or, potrivit instanței de trimitere, răspunsul la întrebarea dacă dispozițiile sus-menționate permit și impunerea unor obligații de informare generale sau dacă acestea constituie temeiul juridic al exercitării competențelor în discuție în litigiul principal rămâne incert.

33 În sfârșit, instanța de trimitere arată că adoptarea Deciziei 94/22/CONS a fost justificată, în cadrul reglementării proconcurențiale, de obiectivul de a evita sau de a reduce riscul de denaturare a dinamicilor concurențiale în sectorul în cauză.

34 În scopul, printre altele, de a îmbunătăți concurența și transparența în interesul consumatorilor și al întreprinderilor mici și mijlocii, precum și de a aborda în mod eficient problemele de concurență care apar în sectoarele economice în care platformele online acționează în calitate de controlori de acces (*gatekeepers*), AGCOM ar fi impus operatorilor de pe piața livrării de colete obligații de informare care, potrivit instanței de trimitere, le depășesc pe cele strict legate de protecția concurenței și a consumatorilor. Această instanță ridică totuși problema dacă nu este necesar să se recunoască ANR-urilor și competența de a verifica modul în care întreprinderile

dobândesc și își exercită puterea și care ar putea fi consecințele unei puteri nejustificate, nu numai pentru consumatori, ci și pentru concurenții din sectorul în cauză, pentru lucrători și pentru societate în general.

35 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul [2018/644], în ceea ce privește colectarea de informații, este aplicabil 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 prima ipoteză, Directiva [97/67] sau «competențele implicite» pot să constituie totuși un temei juridic care să permită [ANR] să impună obligații de informare generale 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 [2018/644] nu se aplică furnizorilor de servicii de livrare care nu este transfrontalieră este rezonabil, nediscriminatoriu și în conformitate cu articolele 14, 114 și 169 din TFUE?

4) În ce limite (inclusiv din punctul de vedere al necesității și al proporționalității) [ANR] 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 furnizarea acestui serviciu în diferite moduri, potrivit condițiilor specifice sectorului;
   (iii) condițiile economice și protecția juridică recunoscută lucrătorilor angajați cu diferite titluri pentru furnizarea serviciului?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

36 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul 2018/644 trebuie interpretat în sensul că se aplică, în ceea ce privește comunicarea de informații către ANR în cauză, numai furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră de colete sau, în general, oricărui furnizor de servicii de livrare de colete, cu excepția cazurilor de excludere specifice.

37 Astfel cum reiese din titlul său, Regulamentul 2018/644 privește serviciile de livrare transfrontalieră de colete. Totuși, trebuie să se observe, în primul rând, că articolul 2 prima teză din acest regulament prevede că, în sensul acestuia, se aplică definițiile prevăzute la articolul 2 din Directiva 97/67. Într-adevăr, regulamentul menționat constituie, după cum rezultă din articolul 1 interpretat în lumina considerentului (13) al acestuia, o completare a acestei directive. Or, potrivit articolului 2 punctul (1a) din această directivă, un „furnizor de servicii poștale” este definit ca fiind „o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii poștale”. Prin urmare, această dispoziție nu face distincție între prestatorii de servicii naționali și prestatorii de servicii transfrontalieri.

38 În plus, potrivit articolului 2 punctul 3 din Regulamentul 2018/644, un „furnizor de servicii de livrare de colete” înseamnă „o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii de livrare de colete, cu excepția întreprinderilor stabilite într-un singur stat membru, care oferă doar servicii naționale de livrare de colete în cadrul unui contract de vânzare și, ca parte a respectivului contract, întreprinderile livrează personal bunurile care fac obiectul respectivului contract către utilizator”. Prin urmare, nu se poate deduce nici din această dispoziție că legiuitorul Uniunii nu a intenționat să vizeze decât furnizorii de servicii de livrare transfrontalieră de colete, astfel încât toți furnizorii de servicii de livrare națională de colete să fie excluși *a priori* din domeniul său de aplicare.

39 Într-adevăr, după cum reiese din modul de redactare a dispoziției menționate, care trebuie interpretată în lumina considerentului (18) al Regulamentului 2018/644, aceasta nu exclude din domeniul de aplicare respectiv decât o categorie specifică de furnizori de servicii de livrare națională de colete, și anume cea a întreprinderilor stabilite într-un singur stat membru care efectuează astfel de livrări numai în scopul executării unor comenzi de mărfuri vândute consumatorilor pe baza unor contracte încheiate între aceste întreprinderi și acești consumatori. Această excepție nu vizează, așadar, întreprinderile care utilizează rețelele lor naționale de livrare pentru a preda mărfuri care au fost vândute de terți.

40 Rezultă că excepția prevăzută la articolul 2 punctul 3 din Regulamentul 2018/644 are un domeniu de aplicare limitat și nu implică faptul că furnizorii de servicii de livrare de colete sunt excluși din domeniul de aplicare personal al acestui regulament, numai pentru motivul că aceștia nu efectuează decât livrări pe teritoriul național al unui stat membru.

41 În al doilea rând, trebuie arătat că articolul 4 din Regulamentul 2018/644, care privește, așa cum reiese din modul său de redactare, în mod specific furnizarea de informații, se aplică, în principiu, tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete, în sensul articolului 2 din acest regulament.

42 Într-adevăr, articolul 4 alineatele (1) și (3) din Regulamentul 2018/644 impune „tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete” să transmită anumite informații ANR în cauză. Articolul 4 alineatul (2) din acest regulament obligă „furnizorii de servicii de livrare de colete” să comunice în termenul indicat orice modificare privind informațiile solicitate în temeiul alineatului (1) al aceluiași articol, ceea ce implică faptul că această obligație vizează aceeași categorie de furnizori precum cea vizată de acest din urmă alineat.

43 Astfel, articolul 4 alineatul (3) litera (c) din regulamentul menționat impune acestor furnizori să comunice numărul coletelor manipulate pe parcursul anului calendaristic precedent în statul membru în care sunt stabiliți, defalcat pe colete naționale și transfrontaliere. Faptul că furnizorii naționali de servicii de livrare de colete pot transmite ANR informații numai în ceea ce privește coletele naționale nu are, așadar, drept consecință faptul că aceștia trebuie considerați ca fiind excluși din domeniul de aplicare al aceluiași regulament.

44 În plus, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul 2018/644, care permite ANR să solicite informații suplimentare, face trimitere în mod explicit la alineatele (1) și (3) ale aceluiași articol, ceea ce implică faptul că aceste cereri pot fi adresate acelorași destinatari, și anume tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete, în sensul articolului 2 din acest regulament.

45 Deși articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul 2018/644 prevede scutirea anumitor categorii de furnizori de aceste servicii de obligațiile prevăzute la alineatele (1)-(5) ale articolului respectiv, această scutire se aplică numai întreprinderilor de livrare de colete mici care efectuează livrări interne și cu condiția ca acestea să fie stabilite într-un singur stat membru. În plus, articolul 4 alineatul (7) din acest regulament permite unei ANR să solicite, în anumite condiții, informații de la anumiți furnizori de servicii care intră în principiu sub incidența alineatului (6) al acestui articol.

46 Din ansamblul acestor dispoziții reiese că, indiferent de domeniul de aplicare teritorial al serviciilor de livrare de colete furnizate, furnizorii de servicii de livrare de colete menționați la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2018/644 sunt, în principiu, supuși obligațiilor de comunicare a informațiilor impuse de acest regulament.

47 În al treilea rând, trebuie să se observe, asemenea Parlamentului European, că Regulamentul 2018/644 prezintă sistemul de supraveghere reglementară în capitolul II din acesta ca fiind compus dintr-o serie de etape care prezintă o legătură între ele. Astfel, articolul 4 din acesta permite ANR-urilor să obțină informații pentru a înțelege componența și funcționarea pieței livrării de colete, atât la nivel național, cât și în ceea ce privește livrările transfrontaliere. În temeiul articolului 5 din acest regulament, ANR-urile primesc listele publice de tarife din partea furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră de colete. În temeiul articolului 6 din regulamentul menționat, ANR-urile identifică tarifele pe care consideră necesar să le evalueze și le evaluează. În sfârșit, articolul 7 din același regulament obligă, în anumite condiții, comercianții care au vândut consumatorilor bunuri care vor face obiectul unei expedieri transfrontaliere de colete să le informeze, printre altele, în ceea ce privește opțiunile de livrare transfrontalieră și costurile aferente.

48 Obiectivul urmărit de fiecare dintre aceste dispoziții justifică distincția pe care Regulamentul 2018/644 o face între destinatarii obligației de informare vizate. Într-adevăr, anumite obligații, care sunt mai specifice prin natura și funcția lor, se adresează în mod specific furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră de colete. Astfel, articolul 5 din acest regulament nu se aplică decât acestor furnizori de servicii, din moment ce urmărește să pună în aplicare obiectivul transparenței tarifelor de livrare transfrontalieră de colete deja publicate. În fapt, informația relevantă în această privință nu poate fi obținută decât de la prestatorii care furnizează asemenea servicii de livrare. Dimpotrivă, alte obligații, precum obligațiile de informare generale prevăzute la articolul 4 din Regulamentul 2018/644, se aplică în mod nediferențiat furnizorilor de servicii de livrare de colete, indiferent de teritoriul pe care sunt efectuate aceste livrări.

49 Prin urmare, așa cum a arătat domnul avocat general la punctul 39 din concluzii, caracterul național sau transfrontalier al serviciului de livrare de colete nu este relevant pentru a delimita domeniul de aplicare personal al acestui regulament, ci pentru a determina tipul de informație relevantă care trebuie comunicată în raport cu obiectivul urmărit de fiecare dintre dispozițiile menționate.

50 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că Regulamentul 2018/644 trebuie interpretat în sensul că se aplică, în ceea ce privește comunicarea de informații ANR în cauză, oricărui furnizor de servicii de livrare de colete, indiferent de caracterul național sau transfrontalier al serviciilor în cauză, cu excepția cazurilor de excludere specifică.

A doua și a treia întrebare

51 După cum reiese din modul lor de redactare, a doua și a treia întrebare sunt adresate în ipoteza în care răspunsul la prima întrebare ar implica faptul că Regulamentul 2018/644 nu se aplică, în ceea ce privește transmiterea informațiilor, decât furnizorilor de servicii de livrare transfrontalieră de colete.

52 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare.

Cu privire la a patra întrebare

53 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 22 și 22a din Directiva 97/67 și/sau articolul 4 din Regulamentul 2018/644, citite în lumina principiului proporționalității, trebuie interpretate în sensul că se opun ca o ANR să impună furnizorilor de servicii de livrare de colete obligații de informare generale, care privesc în special condițiile practicate față de diferitele tipuri de clienți, și anume publicul și anumiți clienți profesionali, contractele care reglementează relațiile cu întreprinderile care, cu diverse titluri, contribuie la această prestare de servicii, precum și condițiile economice și măsurile de protecție juridică recunoscute lucrătorilor angajați cu diverse titluri pentru prestarea de servicii menționată.

54 În această privință, pe de o parte, trebuie arătat că, astfel cum reiese din articolul 22a alineatele (1) și (2) din Directiva 97/67, această dispoziție impune statelor membre să se asigure că furnizorii de servicii poștale furnizează ANR-urilor, la cererea acestora din urmă, toate informațiile, inclusiv informațiile financiare și cele referitoare la prestarea serviciului universal, în special pentru ca ANR-urile respective să poată garanta conformitatea cu dispozițiile directivei menționate sau cu deciziile adoptate în temeiul acesteia, precum și în scopuri statistice precise.

55 Deși acest articol 22a nu cuprinde limitări în ceea ce privește ansamblul informațiilor care pot face obiectul unei asemenea cereri de comunicare, având în vedere termenii largi utilizați în această privință, este necesar să se arate că aceste informații trebuie solicitate în vederea îndeplinirii atribuțiilor ANR în cauză sau în scopuri statistice precise. Această interpretare este susținută de obiectivul urmărit de dispoziția respectivă, care constă tocmai, așa cum se arată în considerentul (51) al Directivei 2008/6, în a permite ANR-urilor să colecteze informații de la participanții la piață „pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficace”. Rezultă că această competență a ANR de a solicita furnizorilor de servicii poștale informații în conformitate cu articolul 22a din Directiva 97/67 este delimitată în funcție de atribuțiile care îi sunt încredințate.

56 Astfel cum reiese din articolul 22 alineatul (2) din Directiva 97/67, aceste atribuții constau în special în asigurarea respectării obligațiilor care decurg din această directivă, în special prin stabilirea unor proceduri de monitorizare și de reglementare, pentru a garanta furnizarea serviciului universal.

57 Pe de altă parte, articolul 4 alineatele (1) și (3) din Regulamentul 2018/644 enumeră informațiile pe care toți furnizorii de servicii de livrare de colete trebuie să le comunice ANR vizate. Aceste informații se referă printre altele la caracteristicile serviciilor de livrare de colete pe care le oferă, la termenii și condițiile generale ale acestora, la numărul de colete procesate pe an, la numărul de angajați, precum și la numele subcontractanților lor și la orice informație pe care o dețin cu privire la caracteristicile serviciilor de livrare de colete asigurate de subcontractanții respectivi sau la orice listă de prețuri accesibilă publicului.

58 În plus, în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul 2018/644, o ANR dispune de posibilitatea de a solicita informații suplimentare.

59 Din dispozițiile citate anterior reiese că atât Directiva 97/67, cât și Regulamentul 2018/644 permit să se atribuie unei ANR, în vederea îndeplinirii sarcinilor sale, o putere largă în ceea ce privește tipul sau volumul de informații pe care aceasta le poate solicita furnizorilor de servicii de livrare de colete, indiferent dacă privește subiectele la care trebuie să se refere aceste informații, caracterul lor public sau confidențial, ori frecvența cu care aceasta le poate solicita.

60 Trebuie arătat însă că exercitarea acestei largi puteri trebuie să se facă cu respectarea principiului proporționalității.

61 Astfel, pe de o parte, posibilitatea de a solicita informații suplimentare în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul 2018/644 este supusă condiției ca o asemenea cerere să fie „necesară și proporțională”.

62 Pe de altă parte, articolul 22a alineatul (2) a doua teză din Directiva 97/67 prevede că informațiile solicitate de ANR trebuie să fie proporționale cu necesitățile pentru îndeplinirea sarcinilor acesteia. Considerentul (51) al Directivei 2008/6, în lumina căruia trebuie interpretat articolul 22a din Directiva 97/67, enunță în această privință că cererile de informații ale unei ANR trebuie să fie proporționale și să nu impună o povară nejustificată întreprinderilor în cauză.

63 În acest context, este necesar, în plus, să se arate că, în temeiul articolului 22 alineatul (2) primul paragraf a doua teză din Directiva 97/67, ANR-urile pot fi însărcinate, pe lângă sarcinile impuse de această directivă, precum stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare pentru a garanta furnizarea serviciului universal, cu o misiune pe care statele membre au posibilitatea să le-o încredințeze, și anume asigurarea conformității normelor de concurență în sectorul poștal. Astfel, după cum rezultă din această dispoziție, armonizarea realizată prin Directiva 97/67 nu este decât parțială și lasă statelor membre libertatea de a adopta alte dispoziții în materie, care ar putea, dacă este cazul, să încredințeze ANR-urilor în cauză sarcini suplimentare.

64 În această privință, trebuie să se observe că, după cum a arătat în esență Comisia în ședință, competența de reglementare *ex ante* a piețelor pentru a promova concurența se distinge de competențele de a asigura respectarea normelor de concurență, ceea ce implică aplicarea *ex post* a normelor de concurență stabilite, care se efectuează în cazuri specifice. Rezultă că această aplicare *ex post* a normelor de concurență poate justifica o cerere de informații specifică, axată pe investigația specifică în curs, în timp ce obiectivul promovării concurenței poate justifica o cerere de informații mai largă, care permite ANR, însărcinată cu o asemenea misiune, să examineze piața în cauză pentru a îmbunătăți concurența în mod prospectiv. Astfel, o cunoaștere aprofundată a pieței, referitoare, printre altele, la puterea anumitor operatori activi pe această piață, la prețurile anumitor servicii, la condițiile de muncă ce ar putea compromite egalitatea condițiilor de concurență pe această piață, poate evidenția necesitatea adoptării unor măsuri de reglementare în vederea împiedicării unui risc de denaturare a concurenței în sectorul în cauză.

65 Va reveni instanței de trimitere sarcina de a se pronunța cu privire la proporționalitatea obligațiilor de informare în discuție în litigiul principal. Astfel, trebuie amintit că articolul 267 TFUE nu abilitează Curtea să aplice normele dreptului Uniunii la o speță determinată, ci numai să se pronunțe cu privire la interpretarea tratatelor și a actelor adoptate de instituțiile Uniunii. Totuși, conform unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării judiciare instituite prin acest articol 267 TFUE, Curtea, plecând de la elementele dosarului, poate furniza instanței naționale

elementele de interpretare a dreptului Uniunii care ar putea să îi furnizeze toate indicațiile necesare pentru a o ghida în aprecierea sa [Hotărârea din 19 septembrie 2024, Booking.com și Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, punctele 45 și 46 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 10 martie 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punctul 47 și jurisprudența citată].

66 În acest scop, în speță, instanța de trimitere va trebui să aprecieze, mai întâi, dacă obligațiile de informare impuse de AGCOM sunt de natură să permită atingerea obiectivului urmărit de ANR, și anume asigurarea îndeplinirii atribuțiilor sale, în continuare, dacă aceste obligații sunt necesare pentru atingerea acestui obiectiv și, în sfârșit, dacă obligațiile menționate sunt proporționale, în special în măsura în care nu aduc, din cauza poverii administrative pe care o implică, o atingere excesivă drepturilor și intereselor protejate ale furnizorilor de servicii de livrare de colete.

67 În această privință, este necesar să se arate că numai obligațiile de informare „simetrice” impuse de AGCOM fac obiectul celei de a patra întrebări preliminare. Aceste obligații privesc, potrivit instanței de trimitere, condițiile practicate față de diferitele tipuri de clienți [a patra întrebare punctul i)], contractele care reglementează relațiile dintre întreprinderea care prestează serviciul de livrare de colete și întreprinderile care, cu diverse titluri, potrivit modelului de organizare propriu filierei, contribuie la prestarea acestui serviciu [a patra întrebare punctul ii)], condițiile economice și măsurile de protecție juridică recunoscute lucrătorilor angajați cu diverse titluri pentru prestarea serviciului [a patra întrebare punctul iii)]. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, obligațiile vizate la a patra întrebare punctul i) corespund celor prevăzute la articolul 1 alineatul (2) din Decizia 94/22/CONS, cele vizate la a patra întrebare punctul ii) corespund celor prevăzute la articolul 1 alineatul (3) din această decizie, iar cele vizate la a patra întrebare punctul iii) corespund celor prevăzute la articolul 1 alineatele (4) și (5) din decizia menționată.

68 Trebuie să se observe, în primul rând, că, în măsura în care informațiile solicitate se încadrează în categoriile de date prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul 2018/644, instanța de trimitere nu prezintă niciun element care să permită repunerea în discuție a proporționalității obligațiilor aferente acestora impuse de regulamentul menționat, a cărui validitate, în această privință, nu a fost vizată de această instanță, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 83 din concluzii.

69 În acest context, este necesar să se arate că articolul 4 alineatul (3) litera (d) din acest regulament impune tuturor furnizorilor de servicii de livrare de colete să comunice ANR numele subcontractanților lor, precum și orice informații deținute de acești furnizori de servicii cu privire la caracteristicile serviciilor de livrare de colete asigurate de subcontractanții respectivi, cum ar fi modalitățile de colectare și de distribuire a coletelor, în funcție de greutatea sau de dimensiunile acestora. Rezultă că, *primo*, aceste caracteristici nu au legătură cu condițiile de muncă ale personalului angajat de entități terțe, precum subcontractanții, care contribuie la prestarea acestor servicii, condiții care fac obiectul obligațiilor de informare prevăzute la articolul 1 alineatele (4) și (5) din Decizia 94/22/CONS. *Secundo*, sunt acoperite de articolul 4 alineatul (3) litera (d) din regulamentul menționat numai informațiile pe care un asemenea prestator de servicii le deține efectiv. Această obligație nu implică, așadar, că prestatorul respectiv trebuie să colecteze informații suplimentare de la subcontractanții săi.

70 Rezultă, în al doilea rând, că informațiile care nu se încadrează în categoriile de date enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul 2018/644 trebuie să facă obiectul unei examinări a condițiilor principiului proporționalității. Aceasta este în special situația informațiilor referitoare,

în ceea ce privește piața relevantă, la condițiile de muncă ale angajaților prestatorilor de servicii sau ale subcontractanților acestora, precum și a celor referitoare la factorii care determină prețul și calitatea serviciilor în cauză.

71 În ceea ce privește, *primo*, aptitudinea informațiilor solicitate de a permite ANR să își îndeplinească sarcinile, trebuie amintit că ANR-urile au, în conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din Directiva 97/67, în special sarcina de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din această directivă, în special prin stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare pentru a garanta furnizarea serviciului universal.

72 În temeiul articolului 9 din Directiva 97/67, statele membre pot supune furnizarea serviciilor poștale unei autorizații generale sau unei licențe individuale, condiționând acordarea autorizațiilor de respectarea anumitor condiții, referitoare printre altele la respectarea condițiilor de muncă prevăzute de legislația națională.

73 Din decizia de trimitere reiese că obligațiile de informare „simetrice” în discuție în litigiul principal sunt impuse întreprinderilor care furnizează servicii de livrare de colete în calitate de titulari ai unei licențe individuale sau ai unei autorizații generale. Nu se precizează dacă serviciile de livrare de colete pe care le furnizează aceste întreprinderi intră sau nu sub incidența serviciului universal. Astfel, BRT arată în observațiile sale scrise prezentate în fața Curții că serviciile sale nu intră în sfera serviciului universal.

74 În această privință, este necesar să se observe că Curtea a statuat că din analiza structurii de ansamblu a articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 97/67 rezultă că termenul „autorizații” utilizat în această dispoziție desemnează atât autorizațiile prevăzute la alineatul (2) primul paragraf al acestui articol, cât și pe cele menționate la alineatul (1) al articolului amintit, și anume autorizațiile care privesc atât serviciile care nu intră în sfera serviciului universal, cât și pe cele care intră sub incidența acestuia. Astfel, conform articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf a cincea liniuță din această directivă, toți furnizorii de servicii poștale, inclusiv cei care nu furnizează servicii care intră în sfera serviciului universal, pot fi supuși obligației de a respecta condițiile de muncă prevăzute de legislația națională [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 noiembrie 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punctele 27 și 28].

75 Pe de altă parte, trebuie să se observe că, în cazul unei prestări de servicii care sunt în afara sferei serviciului universal, pot fi acordate autorizații generale, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din această directivă, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale pentru furnizarea serviciilor poștale. Acestea sunt definite la articolul 2 punctul 19 din directiva menționată. Printre acestea figurează „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”.

76 Rezultă că informațiile referitoare la condițiile de muncă, precum cele solicitate de AGCOM în temeiul articolului 1 alineatele (4) și (5) din Decizia 94/22/CONS, pot fi considerate de natură să permită ANR să își îndeplinească misiunea referitoare la controlul executării obligațiilor impuse furnizorilor de servicii de livrare de colete care sunt titulari ai unei licențe individuale sau ai unei autorizații generale, în sensul articolului 9 din Directiva 97/67.

77 În ceea ce privește, *secundo*, necesitatea informațiilor solicitate, aceasta trebuie considerată ca fiind stabilită dacă, în lipsa acestor informații, ANR nu se poate achita în mod adecvat de atribuțiile care i-au fost atribuite.

78 După cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 88 din concluzii, exercitarea misiunii de a supraveghea executarea obligațiilor care decurg din licențele individuale și din autorizațiile generale acordate furnizorilor de servicii de livrare de colete implică faptul că ANR dispune de informații cu privire la condițiile de muncă ale angajaților și la protecția juridică recunoscută lucrătorilor activi în cadrul prestării serviciilor în cauză. Astfel, obligația de a comunica contractele-tip încheiate cu acești angajați, la fiecare nivel al organizației, precum obligația de a comunica o declarație referitoare la respectarea condițiilor de muncă în privința persoanelor care participă la prestarea de servicii de livrare de colete, așa cum sunt impuse la articolul 1 alineatele (4) și (5) din Decizia 94/22/CONS, nu par să depășească ceea ce este necesar pentru îndeplinirea eficientă a acestei misiuni.

79 De asemenea, misiunea de a asigura furnizarea de servicii poștale de calitate, în special a serviciului universal, în interesul utilizatorilor acestor servicii impune să se poată obține informații cu privire la factorii care determină prețul și calitatea serviciilor în cauză sau cu privire la condițiile de muncă ale angajaților furnizorilor de servicii prezenți pe piața în cauză și ale persoanelor care contribuie la prestarea acestor servicii. După cum a arătat în esență guvernul italian în observațiile sale scrise prezentate în fața Curții, recurgerea la externalizarea serviciilor în cauză și utilizarea contractelor de subcontractare, adesea în cascadă până la o fragmentare foarte mare a fazei de livrare, pot face mai puțin transparente condițiile economice și de muncă în care sunt furnizate aceste servicii. Rezultă că cunoașterea organizării rețelei este necesară pentru a permite ANR să supravegheze în mod eficient piața relevantă și, dacă este cazul, să intervină prin adoptarea unor măsuri de reglementare.

80 Din această perspectivă, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, impunerea unor obligații de informare cu privire la condițiile de muncă ale angajaților care participă la prestarea de servicii în cauză, la contractele care reglementează relațiile comerciale cu întreprinderile care contribuie la această prestare de servicii, precum și la prețurile și la celelalte condiții în care serviciile de livrare de colete sunt furnizate publicului și unor clienți profesioniști determinați, precum cele impuse la articolul 1 alineatele (2)-(5) din Decizia 94/22/CONS, pare necesară în vederea atingerii acestor obiective.

81 În sfârșit, *tertio*, va reveni instanței de trimitere sarcina de a examina dacă informațiile solicitate sunt proporționale, în special prin faptul că nu impun o sarcină excesivă furnizorilor de servicii de livrare de colete. Această apreciere constă într-o evaluare a sarcinii impuse de obligațiile de informare în discuție în litigiul principal în ceea ce privește timpul, resursele financiare și umane în lumina dimensiunii furnizorilor de servicii de livrare de colete supuși acestor obligații de informare. Aceasta presupune să se țină seama de diferiți factori, cum ar fi termenele în care trebuie îndeplinite aceste obligații, natura și cantitatea informațiilor solicitate, precum și gradul de precizie necesar.

82 Deși o astfel de apreciere revine instanței de trimitere, conform jurisprudenței menționate la punctul 65 din prezenta hotărâre, se poate observa că, în măsura în care furnizarea de contracte-tip permite transmiterea informațiilor solicitate ANR, ar fi excesiv să se solicite furnizorilor de servicii de livrare de colete să comunice toate contractele în curs care reglementează relațiile dintre operatorul autorizat să furnizeze publicului servicii de livrare de colete și angajații săi, precum și persoanele care participă la această prestare de servicii.

83 În plus, chiar dacă date precum prețurile negociate cu clienții profesionali, care fac în speță obiectul obligației de informare impuse prin Decizia 94/22/CONS, ar constitui pentru furnizorii de servicii de livrare de colete informații sensibile din punct de vedere comercial, trebuie amintit că stricta confidențialitate a informațiilor comerciale confidențiale furnizate de furnizorii de servicii de livrare de colete trebuie asigurată în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul 2018/644 și cu articolul 22a alineatul (2) din Directiva 97/67. Astfel, asigurându-se că aceste date nu trebuie să facă obiectul unei anonimizări de către acești prestatori, ceea ce ar implica o sarcină administrativă importantă pentru aceștia din urmă, rezultă că legiuitorul Uniunii a evaluat comparativ, pe de o parte, interesele lor în exercitarea libertății de a desfășura o activitate comercială garantate la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și, pe de altă parte, interesele unei ANR de a obține aceste informații în vederea îndeplinirii sarcinilor sale.

84 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la a patra întrebare că articolele 22 și 22a din Directiva 97/67, precum și articolul 4 din Regulamentul 2018/644 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca o ANR să impună unor furnizori de servicii de livrare de colete obligații de informare generale, care privesc în special condițiile practicate față de diferitele tipuri de clienți, și anume publicul și anumiți clienți profesioniști, cu privire la contractele care reglementează relațiile cu întreprinderile care, cu diverse titluri, contribuie la această prestare de servicii, precum și cu privire la condițiile economice și la măsurile de protecție juridică recunoscute lucrătorilor angajați cu diverse titluri pentru prestarea de servicii menționată, în măsura în care obligațiile impuse sunt de natură să permită îndeplinirea misiunilor atribuite acestei autorități, sunt necesare în acest scop și sunt proporționale prin aceea că nu impun o sarcină excesivă acestor prestatori de servicii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

85 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

1) Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete

trebuie interpretat în sensul că

se aplică, în ceea ce privește comunicarea de informații către autoritatea națională de reglementare în cauză, tuturor prestatorilor de servicii de livrare de colete, indiferent de caracterul național sau transfrontalier al serviciilor în cauză, cu excepția cazurilor de excludere specifică.

2) Articolele 22 și 22a din 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, precum și articolul 4 din Regulamentul 2018/644

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun ca o autoritate națională de reglementare să impună unor furnizori de servicii de livrare de colete obligații de informare generale, care privesc în special condițiile practicate față de diferitele tipuri de clienți, și anume publicul și anumiți clienți profesioniști, cu privire la contractele care reglementează relațiile cu întreprinderile care, cu diverse titluri, contribuie la această prestare de servicii, precum și cu privire la condițiile economice și la măsurile de protecție juridică recunoscute lucrătorilor angajați cu diverse titluri pentru prestarea de servicii menționată, în măsura în care obligațiile impuse sunt de natură să permită îndeplinirea misiunilor atribuite acestei autorități, sunt necesare în acest scop și sunt proporționale prin aceea că nu impun o sarcină excesivă acestor prestatori de servicii.

Semnături