Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 18. decembra 2025 *

„Predhodno odločanje – Storitve dostave poštnih paketov javnosti – Direktiva 97/67/ES – Člena 22 in 22a – Uredba (EU) 2018/644 – Člen 4 – Sklep nacionalnega regulativnega organa, s katerim so izvajalcem storitev dostave paketov naložene obveznosti poročanja – Pravna podlaga za pristojnost tega organa, da izvajalcem, ki ne opravljajo čezmejne dostave paketov, naloži posebne obveznosti poročanja – Sorazmernost“

V zadevi C-345/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 9. maja 2024, ki je na Sodišče prispela 10. maja 2024, v postopkih

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

proti

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,

ob udeležbi

* Jezik postopka: italijanščina.

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi M. L. Arastey Sahún, predsednica senata, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias in B. Smulders (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. marca 2025,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za BRT SpA E. Fumagalli, A. Manzi in L. Scambiato, avvocati,

– za Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) M. Giordano, avvocato,

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

– za Amazon Italia Transport Srl, Amazon Italia Logistica Srl in Amazon EU Sàrl M. Clarich, G. Fonderico in G. Nava, avvocati,

– za italijansko vlado S. Fiorentino, agent, skupaj z E. De Bonisom in B. Fiduccia, avvocati dello Stato,

– za Evropski parlament I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima in L. Stefani, agentke,

– za Svet Evropske unije M. Balta in A. Maceroni, agentki,

– za Evropsko komisijo G. Conte in M. Mataija, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. junija 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago in zakonitost Uredbe (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov (UL 2018, L 112, str. 19) ter razlago Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 (UL 2008, L 52, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 97/67).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru sporov med Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za komunikacije, Italija) (AGCOM) na eni strani in izvajalci, pooblaščenimi za zagotavljanje storitev dostave poštnih paketov javnosti, in sicer družbo BRT SpA, Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), družbo DHL Express (Italy) Srl, družbo TNT Global Express Srl, družbo Fedex Express Italy Srl, družbo United Parcel Service Italia Srl, družbo Amazon Italia Transport Srl, družbo Amazon Italia Logistica Srl in družbo Amazon EU Sàrl (te zadnje tri družbe so v nadaljevanju poimenovane: družbe skupine Amazon) na drugi strani, glede zakonitosti sklepa, ki ga je sprejel ta organ in s katerim so tem izvajalcem naložene nekatere obveznosti poročanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

– *Direktiva 97/67*

3 V uvodnih izjavah 11, 13 in 22 Direktive 97/67 je navedeno:

„(11) […] bistvenega pomena [je], da se na ravni Skupnosti zagotovi univerzalna poštna storitev z minimalnim obsegom storitev določene kakovosti, ki jo morajo vse države članice zagotoviti po dostopni ceni za vse uporabnike, ne glede na njihovo zemljepisno lego v [Evropski] skupnosti;

[…]

(13) […] univerzalna storitev [mora] pokrivati tako storitve v notranjem prometu kot tudi čezmejne storitve;

[…]

(22) […] države članice [bi morale biti] sposobne z ustreznimi postopki dajanja dovoljenj na svojem ozemlju urediti opravljanje poštnih storitev, ki niso rezervirane za izvajalce univerzalne storitve; […] ti postopki [morajo biti] pregledni, nediskriminatorni in morajo temeljiti na objektivnih merilih;

[…].“

4 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje definicije:

1. poštne storitve: storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk;

1a. izvajalec poštnih storitev: podjetje, ki izvaja eno ali več poštnih storitev;

[…]

6. poštna pošiljka: pošiljka, ki je naslovljena v končni obliki, to je takšni, v kakršni jo izvajalec poštne storitve prenese. Poleg pošiljk korespondence takšne pošiljke zajemajo še na primer knjige, kataloge, časopise, periodični tisk in poštne pakete z blagom komercialne vrednosti ali brez nje;

[…]

19. bistvene zahteve: splošni negospodarski razlogi, ki lahko spodbudijo državo članico, da postavi pogoje za ponudbo poštnih storitev. Ti razlogi so zaupnost korespondence, varnost omrežij glede prevoza nevarnega tovora ter spoštovanje pogojev za zaposlitev in sistemov socialne varnosti, ki jih določajo zakoni ali drugi predpisi in/ali kolektivne pogodbe, o katerih je bil dosežen dogovor med nacionalnimi socialnimi partnerji v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom, ter, kjer je upravičeno, varstvo podatkov, varstvo okolja in regionalno načrtovanje. […]“

5 Člen 9(1) in (2) navedene direktive, ki spada v poglavje 4 te direktive, naslovljeno „Pogoji, ki urejajo zagotavljanje poštnih storitev in dostop do poštnega omrežja“, določa:

„1. Za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo splošna dovoljenja v obsegu, ki je potreben za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev.

2. Za storitve, ki so zajete v okviru univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo postopke za odobritev, skupaj s posamičnimi dovoljenji, v obsegu, ki je potreben za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev ter za zagotovitev zagotavljanje univerzalne storitve.

Za podeljevanje dovoljenj:

[…]

– lahko, kjer je primerno, velja, da je to odvisno od delovnih pogojev, ki jih določa nacionalna zakonodaja, ali določi obveznost spoštovanja teh pogojev.

[…]“

6 Člen 22(1) in (2) iste direktive določa:

„1. Vsaka država članica imenuje enega ali več nacionalnih regulativnih organov [(v nadaljevanju: NRO)] za poštni sektor, ki so pravno ločeni in operativno neodvisni od izvajalcev poštnih storitev. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad izvajalci poštnih storitev, zagotovijo učinkovito strukturno ločitev regulativnih funkcij od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

Države članice obvestijo [Evropsko] komisijo, katere [NRO] so imenovale za izvedbo nalog, ki temeljijo na tej direktivi. Države članice objavijo naloge, ki jih morajo opraviti [NRO], v preprosto dostopni obliki, zlasti kadar so te naloge dodeljene več kot enemu organu. Države članice zagotovijo, če je to primerno, posvetovanje in sodelovanje med temi organi in nacionalnimi organi, pristojnimi za izvajanje konkurenčne in potrošniške zakonodaje, pri zadevah skupnega interesa.

2. [NRO] imajo posebno nalogo, da zagotovijo upoštevanje obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, zlasti z vzpostavitvijo postopkov nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje univerzalne storitve. Lahko so tudi zadolženi za zagotavljanje upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju.

[…]“

7 Člen 22a Direktive 97/67, ki spada v poglavje 9a te direktive, naslovljeno „Zagotavljanje informacij“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da izvajalci poštnih storitev predložijo vse informacije, zlasti [NRO], vključno s finančnimi informacijami in informacijami o izvajanju univerzalne storitve, in sicer potrebne:

a) [NRO] za zagotovitev skladnosti z določbami te direktive ali odločitvami, sprejetimi v skladu s to direktivo;

b) za jasno opredeljene statistične namene.

2. Izvajalci poštnih storitev predložijo take informacije takoj na zahtevo ter, po potrebi, zaupno v rokih in podrobnostih, ki jih zahteva [NRO]. Informacije, ki jih zahteva [NRO], morajo biti sorazmerne z opravljanjem njegove naloge. [NRO] navede razloge za zahtevo po informacijah.

3. Države članice zagotovijo, da [NRO] Komisiji na njeno zahtevo zagotovijo ustrezne in primerne informacije, ki jih Komisija potrebuje za izvajanje nalog v skladu s to direktivo.

4. Če [NRO] meni, da so informacije v skladu z nacionalnimi predpisi in predpisi Skupnosti o poslovni tajnosti zaupne, Komisija in zadevni [NRO] ohranita to zaupno naravo.“

– *Direktiva 2008/6/ES*

8 V uvodni izjavi 51 Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti je navedeno:

„[NRO] morajo za učinkovito izvajanje svojih nalog pridobiti informacije od udeležencev na trgu. Zahteve za informacije bi morale biti sorazmerne in ne bi smele pomeniti neupravičenega bremena za podjetja. […]“

9 S členom 1, točka 21, Direktive 2008/6 je bilo v Direktivo 97/67/ES vstavljeno poglavje 9a, ki vsebuje člen 22a, naveden v točki 7 te sodbe.

– *Uredba 2018/644*

10 V uvodnih izjavah 5, 13 in od 16 do 18 Uredbe 2018/644 je navedeno:

„(5) Med državami članicami obstajajo bistvene razlike, kar zadeva pristojnosti, prenesene na [NRO], v zvezi s spremljanjem trga in regulativnim nadzorom izvajalcev storitev dostave paketov. Nekateri organi lahko na primer od izvajalcev uspešno zahtevajo ustrezne informacije o cenah. Obstoj takšnih razlik je bil potrjen v skupnem poročilu, ki sta ga pripravila Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije [(BEREC)] in Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve [(ERGP)] in v katerem je bilo ugotovljeno, da [NRO] potrebujejo ustrezna regulativna pooblastila za posredovanje in da taka pooblastila očitno ne obstajajo v vseh državah članicah. Navedene razlike povzročajo dodatna upravna bremena in stroške za zagotavljanje skladnosti za izvajalce storitev dostave paketov, ki poslujejo čezmejno. Zato navedene razlike pomenijo oviro za čezmejno opravljanje storitev dostave paketov in tako neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga.

[…]

(13) Trenutno poštne storitve ureja Direktiva [97/67]. Navedena direktiva določa skupna pravila, ki urejajo opravljanje poštnih storitev in univerzalne poštne storitve znotraj [Evropske] unije. Osredotoča se predvsem, vendar ne izključno, na nacionalne univerzalne storitve in ne obravnava regulativnega nadzora izvajalcev storitev dostave paketov. [NRO], ki jih imenujejo države članice, zagotavljajo skladnost z minimalnimi zahtevami glede univerzalne storitve, določenimi v navedeni direktivi. Zato ta uredba, kar zadeva storitve čezmejne dostave paketov, dopolnjuje pravila iz Direktive [97/67]. Ta uredba ne posega v pravice in jamstva iz Direktive [97/67], zlasti v zvezi s stalnim zagotavljanjem univerzalne poštne storitve uporabnikom.

[…]

(16) Za izvajanje te uredbe je pomembno zagotoviti jasno opredelitev paketov, storitev dostave paketov in izvajalcev storitev dostave paketov ter določiti, katere poštne pošiljke so zajete v teh opredelitvah. […]

(17) Ta uredba bi se morala uporabljati za izvajalce storitev dostave paketov, ki uporabljajo alternativne poslovne modele, na primer tiste, ki temeljijo na sodelovalnem gospodarstvu in platformah za elektronsko trgovanje, če izvajajo vsaj en korak v poštni verigi. Sprejem, usmerjanje in razpošiljanje, vključno s storitvami prevzema, bi bilo treba v skladu z veljavno prakso obravnavati kot storitve dostave paketov, tudi kadar jih opravljajo izvajalci hitre pošte in kurirske službe ter združevalci pošiljk. […]

(18) Ta uredba se ne bi smela uporabljati za podjetja, ki so ustanovljena samo v eni državi članici in ki imajo domačo mrežo za notranjo dostavo le za izpolnjevanje naročil za blago, ki ga prodajo sama v skladu s prodajno pogodbo v smislu točke 5 člena 2 Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega

parlamenta in Sveta (UL 2011, L 304, str. 64)]. Za podjetja, ki domače mreže za notranjo dostavo uporabljajo tudi za dostavo blaga, ki so ga prodale tretje osebe, bi morala veljati ta uredba.“

11 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točki 3 opredeljuje pojem „izvajalec storitev dostave paketov“ kot „podjetje, ki zagotavlja eno ali več storitev dostave paketov, razen podjetij s sedežem v eni sami državi članici, ki opravljajo storitve notranje dostave paketov zgolj v okviru prodajne pogodbe in ki uporabniku na podlagi te pogodbe osebno dostavijo blago, ki je predmet te pogodbe“.

12 Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Zagotavljanje informacij“, določa:

„1. Vsi izvajalci storitev dostave paketov [NRO] države članice, v kateri imajo sedež, predložijo naslednje informacije, razen če je nacionalni regulativni organ te informacije že zahteval in prejel:

(a) svoj naziv, pravni status in obliko, registrsko številko v trgovinskem ali podobnem registru, identifikacijsko številko za DDV, naslov sedeža in kontaktne podatke o kontaktni osebi;

(b) značilnosti storitev dostave paketov, ki jih nudijo, če je možno, pa tudi natančen opis teh storitev;

(c) svoje splošne pogoje za storitve dostave paketov, vključno s podrobnostmi o pritožbenih postopkih za uporabnike in vse morebitne omejitve odgovornosti.

2. Izvajalci storitev dostave paketov v 30 dneh obvestijo [NRO] o vseh spremembah informacij iz odstavka 1.

3. Vsi izvajalci storitev dostave paketov do 30. junija vsakega koledarskega leta [NRO] države članice, v kateri imajo sedež, predložijo naslednje informacije, razen če jih je nacionalni regulativni organ že zahteval in prejel:

(a) letni promet storitev dostave paketov za predhodno koledarsko leto v državi članici, v kateri imajo sedež, razčlenjen glede na to, ali gre za storitve dostave notranjih ter prejetih in odposlanih čezmejnih paketov;

(b) število oseb, ki so delale zanje v predhodnem koledarskem letu in so bile vključene v opravljanje storitev dostave paketov v državi članici, v kateri imajo sedež, vključno z razčlenitvami, ki kažejo število oseb glede na status zaposlitve ter zlasti število oseb, ki delajo s polnim in krajšim delovnim časom, število začasno zaposlenih in samozaposlenih;

(c) število paketov, obravnavanih v predhodnem koledarskem letu v državi članici, v kateri imajo sedež, razčlenjenih po notranjih ter prejetih in odposlanih čezmejnih paketih;

(d) imena svojih podizvajalcev, skupaj z vsemi informacijami, ki jih imajo o značilnostih storitev dostave paketov, ki jih opravljajo navedeni podizvajalci;

(e) če so na voljo, vse javno dostopne cenike storitev dostave paketov, veljavne 1. januarja posameznega koledarskega leta.

4. Komisija do 23. septembra 2018 sprejme izvedbeni akt, s katerim se določi obrazec za predložitev informacij iz odstavkov 1 in 3. Ta izvedbeni akt se sprejme v skladu s postopkom pregleda iz člena 12.

5. [NRO] lahko poleg zahtev glede informacij iz odstavkov 1 in 3 uvedejo dodatne zahteve glede informacij, če so te potrebne in sorazmerne.

6. Odstavki 1 do 5 se ne uporabljajo za izvajalce storitev dostave paketov, za katere je v predhodnem koledarskem letu v povprečju delalo manj kot 50 oseb, ki so bile vključene v opravljanje storitev dostave paketov v državi članici, v kateri ima ta izvajalec sedež, razen če ima sedež v več kot eni državi članici. [NRO] lahko v mejno vrednost 50 oseb vključi osebe, ki delajo za podizvajalce izvajalca storitev dostave paketov.

7. Ne glede na odstavek 6 lahko [NRO] zahteva informacije, ki jih je treba predložiti na podlagi odstavkov 1 do 5, od katerega koli izvajalca storitev dostave paketov, ki je v predhodnem koledarskem letu v povprečju zaposloval 25 do 49 oseb, če to zahtevajo posebne značilnosti zadevne države članice in če je to potrebno in sorazmerno, da se zagotovi skladnost s to uredbo.“

13 Člen 5 iste uredbe, naslovljen „Preglednost čezmejnih tarif“, v odstavku 1 določa:

„Vsi izvajalci storitev čezmejne dostave paketov, razen tistih, ki so izključeni na podlagi člena 4(6) in (7), [NRO] države članice, v kateri imajo sedež, predložijo javni seznam tarif, ki začnejo veljati 1. januarja vsakega koledarskega leta za dostavo enokosovnih poštnih pošiljk, razen pošiljk korespondence, ki spadajo v kategorije, navedene v Prilogi. Te informacije se predložijo do 31. januarja vsakega koledarskega leta.“

14 Člen 6 Uredbe 2018/644, naslovljen „Ocena čezmejnih tarif za enokosovne pakete“, določa:

„1. Na podlagi javnih seznamov tarif, pridobljenih v skladu s členom 5, [NRO] za vsako enokosovno poštno pošiljko s seznama v Prilogi opredeli čezmejne tarife izvajalca storitev dostave paketov, ki izvira iz države članice tega organa, za katere velja obveznost zagotavljanja univerzalne storitve in za katere [NRO] objektivno meni, da jih je treba oceniti.

2. [NRO] v skladu z načeli iz člena 12 Direktive 97/67/ES objektivno oceni čezmejne tarife, opredeljene na podlagi odstavka 1, da bi opredelil čezmejne tarife, ki so po njegovem mnenju nerazumno visoke. V tej oceni [NRO] upošteva zlasti naslednje elemente:

(a) notranje in vse druge relevantne tarife primerljivih storitev dostave paketov v izvorni državi članici in namembni državi članici;

[…].“

15 Člen 7 te uredbe, naslovljen „Informacije za potrošnike“, določa:

„Za naročila, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2011/83/EU, vsi trgovci, ki s potrošniki sklepajo prodajne pogodbe, ki vključujejo čezmejno pošiljanje paketov, pred sklenitvijo pogodbe, kadar je to mogoče in primerno, dajo na voljo informacije o možnostih čezmejne dostave v zvezi s konkretno prodajno pogodbo in o stroških, ki jih morajo plačati potrošniki za čezmejno dostavo paketov, ter, kadar je primerno, o svoji politiki obravnavanja pritožb.“

16 Člen 9 navedene uredbe, naslovljen „Zaupnost“, določa:

„Za zaupne poslovne informacije, ki so v skladu s to uredbo predložene [NRO] ali Komisiji, veljajo stroge zahteve glede zaupnosti v skladu z veljavnimi določbami prava Unije in nacionalnega prava.“

Italijansko pravo

– *Zakonska uredba št. 261/99*

17 Člen 2(4) 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 (zakonska uredba št. 261 o prenosu Direktive [97/67]) z dne 22. julija 1999 (GURI št. 182 z dne 5. avgusta 1999), v različici, ki se uporablja za spore o glavni stvari (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 261/99), določa, da NRO za poštni sektor:

„[…] s popolno neodvisnostjo pri presoji in odločanju opravlja naslednje naloge:

(a) regulacijo poštnih trgov;

(b) sodelovanje pri delu in dejavnostih Evropske unije ter mednarodnem delu in dejavnostih v okviru svojih prenesenih pristojnosti;

(c) sprejetje regulativnih aktov o kakovosti in značilnostih univerzalne poštne storitve iz člena 12, vključno z določitvijo razumnih meril za določitev točk na nacionalnem ozemlju, potrebnih za zagotavljanje rednega in enotnega opravljanja storitev;

(d) sprejetje regulativnih aktov v zvezi z dostopom do poštnega omrežja in s tem povezanimi storitvami, določitev tarif v reguliranih sektorjih in spodbujanje konkurence na poštnih trgih;

(e) izvajanje spremljanja, nazora in preverjanja skladnosti poštne storitve z merili kakovosti, tudi prek tretjih oseb;

(f) nadzorovanje – ki se izvaja tudi ob uporabi teritorialnih organov ministrstva za gospodarski razvoj – izpolnjevanja obveznosti, naloženih izvajalcu univerzalne storitve, in obveznosti, ki izhajajo iz odobritev in dovoljenj, zlasti v zvezi s splošnimi pogoji za opravljanje poštnih storitev;

(g) analiziranje in spremljanje poštnih trgov, zlasti v zvezi s cenami storitev, vključno z ustanovitvijo opazovalnice za to.“

18 Člen 14a zakonske uredbe št. 261/99, naslovljen „Informacije“, določa:

„1. Izvajalci poštnih storitev morajo [NRO] po potrebi zaupno, ob upoštevanju zahtevanih rokov in ravni podrobnosti, predložiti vse informacije, vključno s finančnimi informacijami in informacijami, ki se nanašajo na izvajanje univerzalne storitve, zlasti za naslednje namene:

(a) zagotovitev spoštovanja določb te uredbe in odločb, sprejetih na podlagi te uredbe;

(b) jasno opredeljene statistične namene.

2. [NRO] Komisiji na zahtevo zagotovi ustrezne in upoštevne informacije, ki jih ta potrebuje za opravljanje svojih nalog.

3. Kadar [NRO] meni, da so informacije iz odstavka 1 zaupne, v skladu s predpisi Skupnosti in nacionalnimi predpisi o poslovni tajnosti zagotovi, da se te informacije obravnavajo zaupno.“

– *Sklep 94/22/CONS*

19 Izrek delibera n. 94/22/CONS recante „Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi“ (sklep 94/22/CONS z dne 31. marca 2022 o „regulativnih obveznostih na trgu storitev dostave paketov“) AGCOM z dne 31. marca 2022 določa te obveznosti:

„Člen 1

Splošne obveznosti poročanja

1. Izvajalci, pooblaščeni […] za zagotavljanje storitev dostave poštnih paketov javnosti, ki za poštne dejavnosti zaposlujejo najmanj 50 zaposlenih in so imeli vsaj tri leta zapored za opravljanje dejavnosti, ki spadajo v okvir poštnih storitev, kot so opredeljene v členu 1(2)(a) [zakonske uredbe št. 261/1999], letni promet, višji od 10 milijonov EUR, vsako leto posredujejo Organu informacije, naštete v naslednjih odstavkih.

2. Izvajalci iz odstavka 1 Organu predložijo informacije o ekonomskih pogojih storitev, ki se ponujajo javnosti in katerih objava je že obvezna na podlagi člena 5(1)(d) in (e) Priloge A k Sklepu 413/14/CONS. Izvajalci predložijo tudi referenčne ekonomske pogoje (povprečne cene) za naslednje skupine poslovnih strank, določene glede na njihov letni promet:

– več kot milijon EUR letnega prometa;

– 250.000 EUR < letni promet < 1 milijon EUR;

– 50.000 EUR < letni promet < 250.000 EUR;

– 5000 EUR < letni promet < 50.000 EUR.

3. Izvajalci iz odstavka 1 Organu predložijo tekoče pogodbe, sklenjene neposredno s podjetji iz sektorja, ki prispevajo k opravljanju poštne storitve, in urejajo njihove poslovne odnose s temi podjetji.

4. Izvajalci iz odstavka 1 Organu predložijo izjavo o spoštovanju delovnih pogojev v zvezi z vsemi osebami, ki sodelujejo pri opravljanju storitve, in na vseh ravneh mrežne organizacije.

5. Izvajalci iz odstavka 1 Organu predložijo standardne pogodbe, ki jih uporabljajo za osebje iz različnih kategorij na vseh ravneh organizacije.

Člen 2

Posebne obveznosti poročanja, naložene skupini Amazon

1. Skupina Amazon poleg informacij iz člena 1 Organu predloži naslednje informacije:

(a) povprečno ceno za trgovce na drobno, ki sodelujejo v logističnem programu skupine Amazon (tako imenovani ‚FBA‘) za dostavno storitev;

(b) povprečno ceno na enoto, plačano DSP (Delivery Service Providers (izvajalci storitev dostave)) za storitev dostave;

(c) povprečno ceno na enoto, plačano drugim izvajalcem dostave za storitev dostave.“

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 AGCOM je 31. marca 2022 sprejel Sklep 94/22/CONS. S tem sklepom je ta NRO vsem srednje velikim in velikim izvajalcem, ki delujejo na trgu storitev dostave paketov, naložil obveznost, da mu vsako leto sporočijo nekatere splošne informacije. Poleg teh so bile s tem sklepom družbam skupine Amazon naložene posebne obveznosti poročanja.

21 Te splošne obveznosti poročanja, ki jih predložitveno sodišče navaja kot „simetrične“, se uporabljajo za izvajalce poštnih storitev, ki za poštne dejavnosti zaposlujejo vsaj 50 zaposlenih in so vsaj tri leta zapored ustvarili več kot 10 milijonov EUR prometa za dejavnosti, ki spadajo v okvir poštnih storitev. Navedene splošne obveznosti poročanja se nanašajo na:

– informacije o ekonomskih pogojih storitev, ki se ponujajo javnosti, katerih objava je že obvezna na podlagi prejšnjega sklepa;

– referenčne ekonomske pogoje (povprečne cene) za nekatere skupine poslovnih strank, opredeljene glede na njihov letni promet;

– tekoče pogodbe, sklenjene neposredno s podjetji iz sektorja, ki prispevajo k izvajanju poštne storitve, ki urejajo njihove poslovne odnose s temi podjetji;

– izjavo o spoštovanju delovnih pogojev v zvezi z vsemi osebami, vključenimi v opravljanje storitve, in na vseh ravneh mrežne organizacije;

– standardne pogodbe, ki jih uporabljajo za osebje iz različnih kategorij na vseh ravneh organizacije.

22 Družbe skupine Amazon morajo AGCOM posredovati dodatne informacije. Te posebne obveznosti poročanja predložitveno sodišče navaja kot „asimetrične“.

23 Zoper sklep 94/22/CONS so bile pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) vložene štiri ničnostne tožbe.

24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je tem štirim tožbam ugodilo. Za tri od njih, ki so jih vložile družba BRT, FEDIT oziroma AICAI, družba DHL Express (Italy), družba TNT Global Express, družba Fedex Express Italy in družba United Parcel Service Italia, naj bi to sodišče poleg pomanjkljive preiskave grajalo tudi neobstoj nujnosti in sorazmernosti obveznosti poročanja, ki so bile opredeljene kot „simetrične“.

25 V zvezi s četrto tožbo, ki so jo vložile družbe skupine Amazon, naj bi Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) menilo, da te družbe ne opravljajo čezmejne dejavnosti in da torej ni „gotove“ pravne podlage, ki bi AGCOM omogočala, da jim naloži obveznosti poročanja.

26 AGCOM je zoper sodbe Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) vložil pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče, ki je štiri zadeve v glavni stvari združilo.

27 Glede na pritožbene razloge, ki jih je navedel AGCOM, se predložitveno sodišče sprašuje o obstoju in obsegu pravne podlage, na kateri bi lahko temeljila pristojnost AGCOM za naložitev obveznosti poročanja, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.

28 Navedeno sodišče se najprej sprašuje, ali ima AGCOM v zvezi z izvajalci storitev dostave, ki niso čezmejne, kot so družbe skupine Amazon, pravno podlago za naložitev takih obveznosti.

29 Dvome navedenega sodišča v zvezi s tem poraja dejstvo, da je AGCOM v pritožbi trdil, da njegove pristojnosti izhajajo zlasti iz nekaterih uvodnih izjav Direktive 97/67 in Uredbe 2018/644. Ta organ naj bi se oprl zlasti na uvodno izjavo 51 Direktive 2008/6. Po mnenju tega sodišča pa bi to lahko razkrilo težave pri opredelitvi jasnega in izrecnega pravila, na katerem temeljijo pooblastila, ki jih izvaja AGCOM.

30 Dalje, predložitveno sodišče se v zvezi z obsegom pristojnosti AGCOM sprašuje, kakšne so meje regulativnega posredovanja tega organa, kadar naloži splošne obveznosti poročanja. V zvezi s tem to sodišče navaja, da člen 9(1) Direktive 97/67 državam članicam dovoljuje, da za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, uvedejo splošna dovoljenja, kolikor je to potrebno za zagotavljanje spoštovanja bistvenih zahtev. Sprašuje se, ali je mogoče obveznosti poročanja, ki jih je naložil AGCOM, upravičiti z eno od bistvenih zahtev, opredeljenih v členu 2(1), točka 19, te direktive, in ali so sorazmerne.

31 V zvezi z zadnjenavedenim vidikom navedeno sodišče opozarja, da je člen 14a zakonske uredbe št. 261/99, katerega namen naj bi bil prenos člena 22a Direktive 97/67 v italijansko pravo, na področju obveznosti poročanja določil splošno pooblastilo, ki se lahko izvaja od primera do primera, tako da se v vsakem primeru obrazloži spoštovanje načela sorazmernosti. AGCOM naj bi bil tako pooblaščen, da od izvajalcev zahteva informacije, da bi lahko učinkovito izvajal naloge, ki sta mu jih zaupala zakonodajalec Unije in nacionalni zakonodajalec, tako da bi se obrnil na vsakega od izvajalcev, za katere meni, da so dejavnosti upoštevne za konkretno izvajanje teh nalog, na podlagi posebnih zahtev in v zvezi z navedenimi nalogami.

32 Predložitveno sodišče pa meni, da odgovor na vprašanje, ali zgoraj navedene določbe omogočajo tudi naložitev splošnih obveznosti poročanja oziroma ali so pravna podlaga za izvajanje pooblastil iz postopka v glavni stvari, ostaja negotov.

33 Nazadnje, predložitveno sodišče navaja, da je bilo sprejetje Sklepa 94/22/CONS v okviru prokonkurenčne ureditve utemeljeno s ciljem preprečevanja ali zmanjšanja tveganja izkrivljanja konkurenčne dinamike v zadevnem sektorju.

34 AGCOM naj bi zlasti zaradi izboljšanja konkurence in preglednosti v interesu potrošnikov ter malih in srednjih podjetij ter zaradi učinkovitega odzivanja na težave v zvezi s konkurenco, ki se pojavljajo v gospodarskih sektorjih, v katerih spletne platforme delujejo kot vratarji (*gatekeepers*),

izvajalcem na trgu dostave paketov naložil obveznosti poročanja, ki po mnenju predložitvenega sodišča presegajo tiste, ki so strogo povezane z varstvom konkurence in potrošnikov. Vendar se navedeno sodišče sprašuje, ali ni treba NRO priznati tudi pristojnosti, da preverijo, kako podjetja pridobijo in izvajajo svojo moč ter kakšne bi lahko bile posledice neupravičene moči ne le za potrošnike, ampak tudi za konkurente zadevnega sektorja, delavce in družbo na splošno.

35 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali se Uredba [2018/644] v delu, v katerem se nanaša na pridobivanje informacij, kot taka uporablja le za izvajalce storitev čezmejne dostave paketov ali pa na splošno velja za vse izvajalce storitev dostave paketov, razen če so v posameznih določbah predvidene posebne izjeme?

2. Ali je mogoče, če se na podlagi odgovora na prejšnje vprašanje izkaže, da se navedena uredba uporablja le za prvo skupino izvajalcev, Direktivo [97/67] oziroma tako imenovana ‚implicitna pooblastila' uporabiti kot pravno podlago, ki [NRO] v vsakem primeru omogoča, da zahteve glede informacij na splošno uvedejo za vse izvajalce storitev dostave, tudi tiste, ki ni čezmejna?

3. Ali je treba v primeru nikalnega odgovora na drugo vprašanje šteti, da je to, da se Uredba [2018/644] ne uporablja za izvajalce storitev dostave paketov v notranjem prometu, razumno, nediskriminatorno in v skladu s členi 14, 114 in 169 PDEU?

4. V kolikšnem obsegu lahko [NRO] (tudi z vidika nujnosti in sorazmernosti) za izvajalce storitev dostave paketov uvede zahteve glede informacij in, natančneje, ali je mogoče uvesti simetrične zahteve glede informacij, ki se nanašajo na:
   (i) pogoje, ki se uporabljajo za različne vrste strank;
   (ii) pogodbe, ki urejajo razmerja med posameznim podjetjem, ki izvaja storitev dostave paketov, in podjetji, ki na različne načine in glede na posebnosti sektorja sodelujejo pri opravljanju te storitve;
   (iii) ekonomske pogoje in pravno varstvo, ki se zagotavljajo delavcem, ki so v različnih oblikah zaposlitve vključeni v zagotavljanje te storitve?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

36 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo 2018/644 razlagati tako, da se v zvezi s posredovanjem informacij zadevnemu NRO uporablja le za izvajalce storitev čezmejne dostave paketov ali na splošno za vse izvajalce storitev dostave paketov, razen v primeru posebne izključitve.

37 Kot je razvidno iz naslova Uredbe 2018/644, se ta nanaša na storitve čezmejne dostave paketov. Vendar je treba, na prvem mestu, ugotoviti, da člen 2, prvi stavek, te uredbe določa, da se v tej uredbi uporabljajo opredelitve pojmov iz člena 2 Direktive 97/67. Navedena uredba namreč, kot je razvidno iz njenega člena 1 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, dopolnjuje to direktivo. V skladu s členom 2, točka 1a, te direktive pa je „izvajalec poštnih storitev“ opredeljen kot „podjetje, ki izvaja eno ali več poštnih storitev“. Ta določba torej ne razlikuje med izvajalci nacionalnih storitev in izvajalci čezmejnih storitev.

38 Poleg tega je v skladu s členom 2, točka 3, Uredbe 2018/644 „izvajalec storitev dostave paketov“ opredeljen kot „podjetje, ki zagotavlja eno ali več storitev dostave paketov, razen podjetij s sedežem v eni sami državi članici, ki opravljajo storitve notranje dostave paketov zgolj v okviru prodajne pogodbe in ki uporabniku na podlagi te pogodbe osebno dostavijo blago, ki je predmet te pogodbe“. Zato iz te določbe tudi ni mogoče sklepati, da je zakonodajalec Unije želel zajeti le izvajalce storitev čezmejne dostave paketov, tako da bi bili vsi izvajalci storitev nacionalne dostave paketov *a priori* izključeni z njenega področja uporabe.

39 Kot je namreč razvidno iz besedila navedene določbe, ki jo je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 18 Uredbe 2018/644, ta s tega področja uporabe izključuje le posebno kategorijo izvajalcev storitev nacionalne dostave paketov, in sicer kategorijo podjetij s sedežem le v državi članici, ki opravljajo take dostave izključno za izpolnjevanje naročil blaga, prodanega potrošnikom na podlagi pogodb, sklenjenih med temi podjetji in temi potrošniki. Ta izjema se torej ne nanaša na podjetja, ki uporabljajo svoje nacionalne dostavne mreže za izročitev blaga, ki so ga prodale tretje osebe.

40 Iz tega sledi, da ima izjema iz člena 2, točka 3, Uredbe 2018/644 omejen obseg in ne pomeni, da so izvajalci storitev dostave paketov izključeni z osebnega področja uporabe te uredbe zgolj zato, ker opravljajo le dostave na nacionalnem ozemlju države članice.

41 Na drugem mestu, poudariti je treba, da se člen 4 Uredbe 2018/644, ki se, kot je razvidno iz njegovega besedila, posebej nanaša na zagotavljanje informacij, načeloma uporablja za vse izvajalce storitev dostave paketov v smislu člena 2 te uredbe.

42 Člen 4(1) in (3) Uredbe 2018/644 namreč „vsem izvajalcem storitev dostave paketov“ nalaga, da zadevnemu NRO predložijo nekatere informacije. Člen 4(2) te uredbe „izvajalcem storitev dostave paketov“ nalaga, da v predpisanem roku sporočijo vse spremembe informacij, ki se zahtevajo na podlagi tega člena 4(1), kar pomeni, da se ta obveznost nanaša na isto kategorijo izvajalcev, kot je tista, na katero se nanaša zadnjenavedeni odstavek.

43 Tako člen 4(3)(c) navedene uredbe tem izvajalcem nalaga, da sporočijo število paketov, obravnavanih v predhodnem koledarskem letu v državi članici, v kateri imajo sedež, razčlenjenih po notranjih ter čezmejnih paketih. Dejstvo, da lahko izvajalci storitev nacionalne dostave paketov NRO posredujejo informacije le o nacionalnih paketih, torej ne pomeni, da jih je treba šteti za izključene iz področja uporabe te uredbe.

44 Poleg tega se člen 4(5) Uredbe 2018/644, ki NRO omogoča, da zahteva dodatne informacije, izrecno sklicuje na odstavka 1 in 3 tega člena, kar pomeni, da se te zahteve lahko naslovijo na iste prejemnike, in sicer na vse izvajalce storitev dostave paketov v smislu člena 2 te uredbe.

45 Čeprav člen 4(6) Uredbe 2018/644 določa, da so nekatere kategorije izvajalcev teh storitev izvzete iz obveznosti iz odstavkov od 1 do 5 tega člena, se ta oprostitev uporablja le za mala podjetja za storitve dostave paketov, ki opravljajo notranje dostave, in pod pogojem, da imajo sedež v eni sami državi članici. Poleg tega člen 4(7) te uredbe NRO omogoča, da pod določenimi pogoji od nekaterih izvajalcev storitev, za katere načeloma velja odstavek 6 tega člena, zahteva informacije.

46 Iz vseh teh določb izhaja, da ne glede na ozemeljski obseg opravljenih storitev dostave paketov za izvajalce storitev dostave paketov iz člena 4(1) Uredbe 2018/644 načeloma veljajo obveznosti zagotavljanja informacij, ki jih nalaga ta uredba.

47 Na tretjem mestu, ugotoviti je treba, kot je to storil Evropski parlament, da je v Uredbi 2018/644 sistem regulativnega nadzora v njenem poglavju II predstavljen tako, da je sestavljen iz vrste faz, ki so med seboj povezane. Tako člen 4 te uredbe NRO omogoča, da pridobijo informacije, da bi razumeli sestavo in delovanje trga dostave paketov tako na nacionalni ravni kot v zvezi s čezmejno dostavo. V skladu s členom 5 te uredbe NRO od izvajalcev storitev čezmejne dostave paketov prejmejo javne sezname tarif. NRO v skladu s členom 6 navedene uredbe opredelijo tarife, za katere menijo, da jih je treba oceniti, in jih ocenijo. Nazadnje, člen 7 iste uredbe trgovcem, ki so potrošnikom prodali blago, ki bo predmet čezmejnega pošiljanja paketov, pod nekaterimi pogoji nalaga, da jih obvestijo zlasti o možnostih čezmejne dostave in s tem povezanih stroških.

48 Cilj, ki se uresničuje z vsako od teh določb, upravičuje razlikovanje, ki ga Uredba 2018/644 določa med naslovniki zadevne obveznosti poročanja. Nekatere obveznosti, ki so po njihovi naravi in njihovi funkciji bolj usmerjene, so namreč posebej naslovljene na izvajalce storitev čezmejne dostave paketov. Tako se člen 5 te uredbe uporablja le za te izvajalce storitev, saj je njegov namen uresničevanje cilja preglednosti že objavljenih tarif čezmejne dostave paketov. Upoštevne informacije v zvezi s tem je namreč mogoče pridobiti le od izvajalcev, ki opravljajo take storitve dostave. Nasprotno pa se druge obveznosti, kot so splošne obveznosti poročanja iz člena 4 Uredbe 2018/644, uporabljajo brez razlikovanja za izvajalce storitev dostave paketov, ne glede na ozemlje, na katerem se te dostave opravljajo.

49 Tako, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 39 sklepnih predlogov, nacionalna ali čezmejna narava storitve dostave paketov ni upoštevna za razmejitev osebnega področja uporabe te uredbe, ampak za določitev vrste upoštevnih informacij, ki jih je treba zagotoviti glede na cilj, ki se uresničuje z vsako od navedenih določb.

50 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo 2018/644 razlagati tako, da se glede posredovanja informacij zadevnemu NRO uporablja za vse izvajalce storitev dostave paketov, ne glede na to, ali so zadevne storitve nacionalne ali čezmejne, razen v primeru posebne izključitve.

Drugo in tretje vprašanje

51 Kot je razvidno iz njunega besedila, sta drugo in tretje vprašanje postavljeni za primer, da bi odgovor na prvo vprašanje pomenil, da se Uredba 2018/644 glede zagotavljanja informacij uporablja le za izvajalce storitev čezmejne dostave paketov.

52 Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo in tretje vprašanje torej ni treba odgovoriti.

Četrto vprašanje

53 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 22 in 22a Direktive 97/67 in/ali člen 4 Uredbe 2018/644 v povezavi z načelom sorazmernosti razlagati tako, da nasprotujejo temu, da NRO izvajalcem storitev dostave paketov naloži splošne obveznosti poročanja, ki se nanašajo zlasti na pogoje, ki veljajo za različne vrste strank, in sicer javnost in nekatere poslovne stranke, na pogodbe, ki urejajo odnose s podjetji, ki na različnih podlagah sodelujejo pri tem opravljanju storitev, ter na ekonomske pogoje in pravno varstvo, ki se priznavajo delavcem, zaposlenim na različnih podlagah za navedeno opravljanje storitev.

54 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, kot je razvidno iz člena 22a(1) in (2) Direktive 97/67, da ta določba državam članicam nalaga, naj zagotovijo, da izvajalci poštnih storitev NRO na njihovo zahtevo predložijo vse informacije, vključno s finančnimi informacijami in informacijami o izvajanju univerzalne storitve, zlasti zato, da lahko ti NRO zagotovijo skladnost z določbami te direktive ali odločitev, sprejetih v skladu z njo, ter za jasno opredeljene statistične namene.

55 Čeprav ta člen 22a ne vsebuje omejitev glede vseh informacij, ki so lahko predmet take zahteve za posredovanje, je treba glede na široko besedilo, uporabljeno v zvezi s tem, poudariti, da je treba te informacije zahtevati za izvajanje nalog zadevnega NRO ali za jasno opredeljene statistične namene. Ta razlaga je podprta s ciljem te določbe, ki je, kot je navedeno v uvodni izjavi 51 Direktive 2008/6, prav to, da se NRO omogoči zbiranje informacij od udeležencev na trgu „za učinkovito izvajanje svojih nalog“. Iz tega sledi, da je ta pristojnost NRO, da od izvajalcev poštnih storitev zahteva informacije v skladu s členom 22a Direktive 97/67, omejena glede na naloge, ki so mu zaupane.

56 Kot izhaja iz člena 22(2) Direktive 97/67, te naloge zlasti obsegajo zagotavljanje upoštevanja obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, zlasti z vzpostavitvijo nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje opravljanja univerzalne storitve.

57 Na drugi strani so v členu 4(1) in (3) Uredbe 2018/644 naštete informacije, ki jih morajo vsi izvajalci storitev dostave paketov predložiti zadevnemu NRO. Te informacije se nanašajo zlasti na značilnosti storitev dostave paketov, ki jih nudijo, njihove splošne pogoje, število obravnavanih paketov na leto, število zaposlenih in imena njihovih podizvajalcev ter vse informacije, ki jih imajo v zvezi z značilnostmi storitev dostave paketov, ki jih zagotavljajo ti podizvajalci, oziroma tudi vse javno dostopne veljavne cenike.

58 Poleg tega lahko NRO na podlagi člena 4(5) Uredbe 2018/644 zahteva dodatne informacije.

59 Iz zgoraj navedenih določb je razvidno, da tako Direktiva 97/67 kot Uredba 2018/644 omogočata, da se NRO za opravljanje njegovih nalog podeli široka pristojnost glede vrste ali obsega informacij, ki jih lahko zahteva od izvajalcev storitev dostave paketov, bodisi v zvezi s temami, na katere se morajo te informacije nanašati, njihovo javno naravo ali zaupnostjo, oziroma celo v zvezi s pogostostjo, s katero jih lahko od njih zahteva.

60 Vendar je treba poudariti, da je treba to široko pooblastilo izvajati ob upoštevanju načela sorazmernosti.

61 Po eni strani je namreč možnost zahtevati dodatne informacije na podlagi člena 4(5) Uredbe 2018/644 pogojena s tem, da je taka zahteva „potrebna in sorazmerna“.

62 Po drugi strani člen 22a(2), drugi stavek, Direktive 97/67 določa, da morajo biti informacije, ki jih zahteva NRO, sorazmerne z opravljanjem njegove naloge. V uvodni izjavi 51 Direktive 2008/6, ob upoštevanju katere je treba razlagati člen 22a Direktive 97/67, je v zvezi s tem navedeno, da morajo biti zahteve NRO po informacijah sorazmerne in zadevnim podjetjem ne smejo nalagati neupravičenega bremena.

63 V tem okviru je treba poleg tega poudariti, da so lahko NRO na podlagi člena 22(2), prvi pododstavek, drugi stavek, Direktive 97/67 poleg nalog, ki jih nalaga ta direktiva, kot je vzpostavitev nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje opravljanja univerzalne storitve, zadolženi za nalogo, ki jim jo lahko zaupajo države članice, in sicer zagotavljanje

upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju. Kot namreč izhaja iz te določbe, je harmonizacija, izvedena z Direktivo 97/67, le delna in državam članicam pušča svobodo, da na tem področju sprejmejo druge določbe, s katerimi bi lahko glede na okoliščine primera zadevnim NRO naložile dodatne naloge.

64 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je Komisija v bistvu navedla na obravnavi, da se pristojnost *ex ante* regulacije trgov za spodbujanje konkurence razlikuje od pooblastil za zagotavljanje spoštovanja pravil o konkurenci, kar pomeni *ex post* uporabo predpisanih pravil o konkurenci, do katere pride v posebnih primerih. Iz tega sledi, da ta *ex post* uporaba pravil o konkurenci lahko upraviči ciljno usmerjeno zahtevo po informacijah, osredotočeno na posebno preiskavo, ki poteka, medtem ko cilj spodbujanja konkurence lahko upraviči širšo zahtevo po informacijah, ki NRO, ki mu je zaupana taka naloga, omogoča, da preuči zadevni trg, da bi se konkurenca izboljšala na prospektiven način. Tako lahko poglobljeno poznavanje trga, ki se nanaša zlasti na moč nekaterih gospodarskih subjektov, ki so na njem dejavni, cene nekaterih storitev in delovne pogoje, ki bi lahko ogrozili enake konkurenčne pogoje na tem trgu, pokaže na nujnost sprejetja regulativnih ukrepov, da se prepreči tveganje izkrivljanja konkurence v zadevnem sektorju.

65 O sorazmernosti obveznosti poročanja iz postopka v glavni stvari bo moralo odločiti predložitveno sodišče. Spomniti je namreč treba, da člen 267 PDEU Sodišču ne daje pristojnosti, da uporabi pravila Unije v določenem primeru, ampak le, da se izreče o razlagi Pogodb in aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije. Vendar lahko Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru pravosodnega sodelovanja, uvedenega s tem členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu nacionalnemu sodišču poda elemente razlage prava Unije, ki mu lahko zagotovijo vse potrebne smernice za njegovo presojo (sodbi z dne 19. septembra 2024, Booking.com in Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, točki 45 in 46 ter navedena sodna praksa, in z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, točka 47 in navedena sodna praksa).

66 V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče v obravnavanem primeru najprej presoditi, ali obveznosti poročanja, ki jih je naložil AGCOM, omogočajo uresničitev cilja, ki mu sledi NRO, in sicer zagotoviti izpolnjevanje njegovih nalog, dalje, ali so te obveznosti nujne za dosego tega cilja in, nazadnje, ali so navedene obveznosti sorazmerne, zlasti da zaradi upravnega bremena, ki ga pomenijo, ne pomenijo pretiranega posega v varovane pravice in interese izvajalcev storitev dostave paketov.

67 V zvezi s tem je treba poudariti, da so predmet četrtega vprašanja za predhodno odločanje le „simetrične“ obveznosti poročanja, ki jih je naložil AGCOM. Te obveznosti se v skladu z navedbami predložitvenega sodišča nanašajo na pogoje, ki veljajo za različne vrste strank (četrto vprašanje, točka (i)), na pogodbe, ki urejajo razmerja med podjetjem, ki opravlja storitev dostave paketov, in podjetji, ki na različnih podlagah v skladu z organizacijskim modelom sektorja prispevajo k opravljanju te storitve (četrto vprašanje, točka (ii)), na ekonomske pogoje in pravno varstvo, priznano delavcem, zaposlenim na različnih podlagah za opravljanje storitve (četrto vprašanje, točka (iii)). S pridržkom preverjanja predložitvenega sodišča obveznosti iz četrtega vprašanja, točka (i), ustrezajo obveznostim iz člena 1(2) Sklepa 94/22/CONS, obveznosti iz četrtega vprašanja, točka (ii), ustrezajo obveznostim iz člena 1(3) tega sklepa, obveznosti iz četrtega vprašanja, točka (iii), pa ustrezajo tistim iz člena 1(4) in (5) navedenega sklepa.

68 Na prvem mestu, ugotoviti je treba, da kolikor zahtevane informacije spadajo v kategorije podatkov iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe 2018/644, predložitveno sodišče ne navaja nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče podvomiti o sorazmernosti s tem povezanih obveznosti, naloženih s to uredbo, katere veljavnosti v zvezi s tem navedeno sodišče ni izpostavilo, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 83 sklepnih predlogov.

69 V tem okviru je treba poudariti, da člen 4(3)(d) te uredbe vsem izvajalcem storitev dostave paketov nalaga, da NRO sporočijo imena svojih podizvajalcev in vse informacije, ki jih imajo ti izvajalci storitev v zvezi z značilnostmi storitev dostave paketov, ki jih zagotavljajo ti podizvajalci, kot so načini sprejema in distribucije paketov glede na njihovo težo ali dimenzije. Iz tega izhaja, prvič, da se te značilnosti ne nanašajo na delovne pogoje osebja, zaposlenega pri tretjih subjektih, kot so podizvajalci, ki sodelujejo pri opravljanju teh storitev, kar so pogoji, za katere veljajo obveznosti poročanja iz člena 1(4) in (5) Sklepa 94/22/CONS. Drugič, člen 4(3)(d) navedene uredbe zajema le informacije, ki jih tak izvajalec storitev dejansko ima. Ta obveznost torej ne pomeni, da mora ta izvajalec od svojih podizvajalcev zbrati dodatne informacije.

70 Na drugem mestu, iz tega izhaja, da je treba za informacije, ki ne spadajo v kategorije podatkov, naštete v členu 4, od (1) do (3), Uredbe 2018/644, opraviti preizkus pogojev načela sorazmernosti. To velja zlasti za informacije, ki se, kar zadeva upoštevni trg, nanašajo na delovne pogoje zaposlenih pri izvajalcih storitev ali njihovih podizvajalcih, ter informacije, ki se nanašajo na dejavnike, ki določajo ceno in kakovost zadevnih storitev.

71 Prvič, glede primernosti zahtevanih informacij, da se NRO omogoči izpolnjevanje njegovih nalog, je treba opozoriti, da je naloga NRO v skladu s členom 22(2) Direktive 97/67 zlasti zagotavljanje spoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, med drugim z vzpostavitvijo nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje opravljanja univerzalne storitve.

72 V skladu s členom 9 Direktive 97/67 lahko države članice za opravljanje poštnih storitev zahtevajo splošno dovoljenje ali posamično dovoljenje, pri čemer morajo biti za podelitev dovoljenj izpolnjeni nekateri pogoji, ki se nanašajo zlasti na spoštovanje delovnih pogojev, določenih v nacionalni zakonodaji.

73 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so „simetrične“ obveznosti poročanja iz postopka v glavni stvari naložene podjetjem, ki opravljajo storitve dostave paketov kot imetniki posamičnega dovoljenja ali splošnega dovoljenja. Ni pojasnjeno, ali storitve dostave paketov, ki jih zagotavljajo ta podjetja, spadajo v okvir univerzalne storitve ali ne. Tako družba BRT v pisnem stališču, predloženem Sodišču, navaja, da njene storitve ne spadajo v okvir univerzalne storitve.

74 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Sodišče presodilo, da je iz analize celotne strukture člena 9(2), drugi pododstavek, Direktive 97/67 razvidno, da v tej določbi uporabljen izraz „dovoljenja“ označuje tako dovoljenja iz odstavka 2, prvi pododstavek, tega člena kot tudi dovoljenja iz odstavka 1 navedenega člena, torej dovoljenja, ki se nanašajo tako na storitve, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, kot tudi tiste, ki spadajo v ta okvir. Tako lahko v skladu s členom 9(2), drugi pododstavek, peta alinea, te direktive za vse izvajalce poštnih storitev, vključno s tistimi, ki ne opravljajo storitev v okviru univerzalne storitve, velja obveznost spoštovanja delovnih pogojev, določenih v nacionalni zakonodaji (glej v tem smislu sodbo z dne 16. novembra 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, točki 27 in 28).

75 Poleg tega je treba ugotoviti, da se v primeru opravljanja storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, na podlagi člena 9(1) Direktive 97/76 lahko izdajo splošna dovoljenja, če je to potrebno za zagotovitev spoštovanja bistvenih zahtev za zagotavljanje poštnih storitev. Te so opredeljene v členu 2, točka 19, te direktive. Med njimi je „spoštovanje pogojev za zaposlitev in sistemov socialne varnosti, ki jih določajo zakoni ali drugi predpisi in/ali kolektivne pogodbe, o katerih je bil dosežen dogovor med nacionalnimi socialnimi partnerji v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom“.

76 Iz tega sledi, da je za informacije v zvezi z delovnimi pogoji, kot so tiste, ki jih je AGCOM zahteval na podlagi člena 1(4) in (5) Sklepa 94/22/CONS, mogoče šteti, da lahko NRO omogočijo, da izpolni svojo nalogo nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti, naloženih izvajalcem storitev dostave paketov, ki imajo posamično ali splošno dovoljenje v smislu člena 9 Direktive 97/67.

77 Drugič, potrebnost zahtevanih informacij je treba šteti za dokazano, če NRO brez teh informacij ne more ustrezno opravljati nalog, ki so mu bile dodeljene.

78 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 88 sklepnih predlogov, izvajanje naloge nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti, ki izhajajo iz posamičnih dovoljenj in splošnih dovoljenj, izdanih izvajalcem storitev dostave paketov, pomeni, da ima NRO informacije o delovnih pogojih zaposlenih in pravnem varstvu, priznanem delavcem, ki so dejavni v okviru opravljanja zadevnih storitev. Tako je razvidno, da obveznost posredovanja standardnih pogodb, sklenjenih s temi zaposlenimi, na vsaki ravni organizacije, in obveznost posredovanja izjave o spoštovanju delovnih pogojev za osebe, ki sodelujejo pri opravljanju storitve dostave paketov, kot sta naloženi v členu 1(4) in (5) Sklepa 94/22/CONS, ne presegata tega, kar je potrebno za učinkovito opravljanje te naloge.

79 Prav tako naloga zagotavljanja kakovostnih poštnih storitev, zlasti univerzalne storitve, v interesu uporabnikov teh storitev zahteva možnost zbiranja informacij o dejavnikih, ki določajo ceno in kakovost zadevnih storitev, ali o delovnih pogojih zaposlenih pri izvajalcih storitev, prisotnih na zadevnem trgu, in oseb, ki sodelujejo pri izvajanju teh storitev. Kot je italijanska vlada v bistvu navedla v pisnem stališču, predloženem Sodišču, lahko uporaba zunanjega izvajanja zadevnih storitev in uporaba podizvajalskih pogodb, ki so pogosto kaskadne do zelo visoke razdrobljenosti faze dostave, povzročita, da so ekonomski in delovni pogoji, v katerih se te storitve opravljajo, nepregledni. Iz tega sledi, da je poznavanje organizacije omrežja nujno, da se NRO omogoči učinkovit nadzor zadevnega trga in po potrebi posredovanje s sprejetjem regulativnih ukrepov.

80 S tega vidika se zdi – kar mora preveriti predložitveno sodišče – naložitev obveznosti poročanja v zvezi z delovnimi pogoji zaposlenih, ki sodelujejo pri opravljanju zadevnih storitev, pogodbami, ki urejajo poslovna razmerja s podjetji, ki sodelujejo pri tem opravljanju storitev, ter v zvezi s cenami in drugimi pogoji, pod katerimi se storitve dostave paketov zagotavljajo javnosti in določenim poslovnim strankam, kot so tisti iz člena 1, od (2) do (5), Sklepa 94/22/CONS, nujna za uresničitev teh ciljev.

81 Nazadnje, tretjič, predložitveno sodišče bo moralo preučiti, ali so zahtevane informacije sorazmerne, zlasti da izvajalcem storitev dostave paketov ne nalagajo prevelikega bremena. Ta presoja obsega oceno bremena, naloženega z obveznostmi poročanja iz postopka v glavni stvari, z vidika časa ter finančnih in človeških virov glede na velikost izvajalcev storitev dostave paketov, za katere veljajo te obveznosti poročanja. Zahteva upoštevanje različnih dejavnikov, kot so roki, v katerih je treba te obveznosti izpolniti, narava in količina zahtevanih informacij ter zahtevana stopnja natančnosti.

82 Čeprav mora tako presojo v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 65 te sodbe, opraviti predložitveno sodišče, je mogoče ugotoviti, da bi bilo ob tem, da posredovanje standardnih pogodb omogoča zagotavljanje zahtevanih informacij NRO, pretirano od izvajalcev storitev dostave paketov zahtevati, da sporočijo vse tekoče pogodbe, ki urejajo razmerja med izvajalcem, pooblaščenim za zagotavljanje storitev dostave paketov javnosti, in njegovimi zaposlenimi ter osebami, ki sodelujejo pri tem opravljanju storitev.

83 Poleg tega, tudi če bi podatki, kot so cene, dogovorjene s poslovnimi strankami, za katere v obravnavanem primeru velja obveznost poročanja, naložena s Sklepom 94/22/CONS, za izvajalce storitev dostave paketov pomenili občutljive poslovne informacije, je treba opozoriti, da je treba strogo zaupnost zaupnih poslovnih informacij, ki jih predložijo izvajalci storitev dostave paketov, zagotoviti v skladu s členom 9 Uredbe 2018/644 in členom 22a(2) Direktive 97/67. Tako se zdi, da je zakonodajalec Unije z zagotovitvijo, da ti izvajalci teh podatkov niso dolžni anonimizirati, kar bi zanje pomenilo veliko upravno breme, uravnotežil na eni strani njihove interese pri uresničevanju svobode gospodarske pobude, zagotovljene s členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in na drugi strani interese NRO, da pridobi te informacije za opravljanje svojih nalog.

84 Glede na vse zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člena 22 in 22a Direktive 97/67 ter člen 4 Uredbe 2018/644 razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da NRO izvajalcem storitev dostave paketov naloži splošne obveznosti poročanja, ki se nanašajo zlasti na pogoje, ki veljajo za različne vrste strank, in sicer za javnost in nekatere poslovne stranke, pogodbe, ki urejajo razmerja s podjetji, ki na različnih podlagah sodelujejo pri tem opravljanju storitev, ter na ekonomske pogoje in pravno varstvo, priznane delavcem, zaposlenim na različnih podlagah za navedeno opravljanje storitev, če so naložene obveznosti take, da omogočajo izpolnjevanje nalog, dodeljenih temu organu, če so potrebne za to in če so sorazmerne tako, da tem izvajalcem storitev ne nalagajo prevelikega bremena.

Stroški

85 Ker je ta postopek za stranke iz postopka v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Uredbo (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov**

   je treba razlagati tako, da

   se glede posredovanja informacij zadevnemu nacionalnemu regulativnemu organu uporablja za vse izvajalce storitev dostave paketov, ne glede na to, ali so zadevne storitve nacionalne ali čezmejne, razen v primeru posebne izključitve.

2. **Člena 22 in 22a Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008, ter člen 4 Uredbe 2018/644**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo temu, da nacionalni regulativni organ izvajalcem storitev dostave paketov naloži splošne obveznosti poročanja, ki se nanašajo zlasti na pogoje, ki veljajo za različne vrste strank, in sicer za javnost in nekatere poslovne stranke, pogodbe, ki urejajo razmerja s podjetji, ki na različnih podlagah sodelujejo pri tem opravljanju storitev, ter na ekonomske pogoje in pravno varstvo, priznane delavcem, zaposlenim na različnih podlagah za navedeno opravljanje storitev, če so naložene obveznosti take, da omogočajo izpolnjevanje nalog, dodeljenih temu organu, če so potrebne za to in če so sorazmerne tako, da tem izvajalcem storitev ne nalagajo prevelikega bremena.

Podpisi