Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

18. prosinca 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usluge dostave javnosti poštanskih paketa – Direktiva 97/67/EZ – Članci 22. i 22.a – Uredba (EU) 2018/644 – Članak 4. – Odluka nacionalnog regulatornog tijela kojom se pružatelju usluga dostave paketa nameću obveze pružanja informacija – Pravna osnova nadležnosti tog tijela za određivanje posebne obveze dostave informacija za gospodarske subjekte koji ne obavljaju prekograničnu dostavu paketa – Proporcionalnost”

U predmetu C-345/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 9. svibnja 2024., koju je Sud zaprimio 10. svibnja 2024., u postupcima

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

protiv

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,

* Jezik postupka: talijanski

uz sudjelovanje:

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias i B. Smulders (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 26. ožujka 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za BRT SpA, E. Fumagalli, A. Manzi i 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 i United Parcel Service Italia Srl, M. Giordano, *avvocato*,

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

– za talijansku vladu, S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. De Bonisa i B. Fiduccia, *avvocati dello Stato*,

– za Europski parlament, I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima i L. Stefani, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, M. Balta i A. Maceroni, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Conte i M. Mataija, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje i ocjenu zakonitosti Uredbe (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa (SL 2018., L 112, str. 19.) te tumačenje Direktive 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL 1998., L 15, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom

jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53.), kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. (SL 2008., L 52, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214. i ispravak SL 2015., L 225, str. 49.; u daljnjem tekstu: Direktiva 97/67).

2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija) (AGCOM) i gospodarskih subjekata koji su ovlašteni javnosti pružati usluge dostave poštanskih paketa, 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 i Amazon EU Sàrl (potonja tri društva dalje u tekstu se nazivaju: društva grupe Amazon) u vezi sa zakonitošću odluke koju je donijelo to tijelo, a kojom se tim gospodarskim subjektima nameću određene obveze u pogledu dostave informacija.

Pravni okvir

Pravo Unije

– *Direktiva 97/67*

3 U skladu s uvodnim izjavama 11., 13. i 22. Direktive 97/67:

„(11) […] neophodno [je] zajamčiti [na razini Zajednice] da univerzalne poštanske usluge obuhvaćaju minimalan niz usluga određene kvalitete koje će se pružati u svim državama članicama po pristupačnoj cijeni za sve korisnike, bez obzira na njihov zemljopisni položaj u [Europskoj] [z]ajednici;

[…]

(13) […] univerzalne usluge moraju obuhvaćati nacionalne i prekogranične usluge;

[…]

(22) […] države članice trebaju moći odgovarajućim postupcima izdavanja ovlasti na svom državnom području regulirati pružanje poštanskih usluga koje nisu rezervirane za pružatelje univerzalnih usluga; […] takvi postupci moraju biti transparentni, nediskriminativni, razmjerni i zasnovani na objektivnim kriterijima;

[…]”

4 U članku 2. te direktive predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. poštanske usluge: usluge koje uključuju prikupljanje, razvrstavanje, prijevoz i dostavu poštanskih pošiljaka;

1.a pružatelj poštanskih usluga: poduzeće koje pruža jednu ili više poštanskih usluga;

[…]

6. poštanska pošiljka: pošiljka, adresirana u konačnom obliku u kakvom je pružatelj poštanske usluge treba uručiti. Pored pošiljki korespondencije takve pošiljke uključuju na primjer knjige, kataloge, časopise, periodični tisak i poštanske pakete s malom ili bez komercijalne vrijednosti;

[…]

19. osnovni zahtjevi: opći negospodarski razlozi koji mogu potaknuti državu članicu da odredi uvjete za isporuku poštanskih usluga. Ti razlozi su povjerljivost prepiske, sigurnost mreže u vezi s prijevozom opasnog tereta, poštovanje uvjeta zapošljavanja i programa socijalne sigurnosti koji su utvrđeni zakonima, uredbama, odredbama i/ili kolektivnim ugovorima o kojima je postignut dogovor između nacionalnih socijalnih partnera u skladu [s pravom] Zajednice i nacionalnim zakonom, te kada je to opravdano, zaštita podataka, zaštita okoliša i [prostorno] planiranje. […]”

5 Članak 9. navedene direktive, koji spada u njezino poglavlje 4. naslovljeno „Uvjeti pružanja nerezerviranih usluga i pristupa u mrežu”, u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Za usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge, države članice mogu uvesti opće dozvole u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva.

2. Za usluge koje su u okviru univerzalne usluge, države članice mogu uvesti postupke ovlaštenja, zajedno s pojedinačnim dozvolama u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva te da se osigura pružanje univerzalne usluge.

Izdavanje ovlaštenja može:

[…]

– kada je potrebno, ovisiti ili nametnuti obvezu poštovanja uvjeta na radu koji su utvrđeni u nacionalnim zakonima.

[…]”

6 U skladu s člankom 22. stavcima 1. i 2. iste direktive:

„1. Svaka država članica imenuje jednog ili više nacionalnih regulatornih tijela [(u daljnjem tekstu: NRT)] za poštanski sektor koji su pravno odvojeni i operativno nezavisni od pružatelja poštanskih usluga. Države članice koje zadržavaju vlasništvo ili nadzor nad pružateljima poštanskih usluga osiguravaju učinkovito strukturno odvajanje regulatornih funkcija od djelatnosti povezanih s vlasništvom ili nadzorom.

Države članice obavješćuju [Europsku] [k]omisiju koj[e] su [NRT-ove] imenovale za izvođenje zadataka koji proizlaze iz ove Direktive. Države članice objavljuju zadatke koje moraju izvršiti [NRT-ovi] u lako dostupnom obliku, posebno kada su ti zadaci dodijeljeni više od jednom tijelu. Države članice osiguravaju, ako je to potrebno, savjetovanje i suradnju između tih tijela i nacionalnih tijela, kojima je povjerena provedba zakona o tržišnom natjecanju i zakona o zaštiti potrošača o stvarima od javnog interesa.

[NRT-ovi] imaju posebnu zadaću osigurati poštovanje obveza koje proizlaze iz ove Direktive, posebno uspostavljanjem nadzornih i regulatornih postupaka za pružanje univerzalne usluge. Ona mogu biti zadužena i za osiguranje poštovanja propisa [o] tržišnom natjecanju u poštanskom sektoru.

[…]”

7 Članak 22.a Direktive 97/67, koji spada u njezino poglavlje 9.a naslovljeno „Pružanje informacija”, određuje:

„1. Države članice osiguravaju da pružatelji poštanskih usluga dostave sve informacije, posebno [NRT-ovima], uključujući financijske informacije i informacije o davanju univerzalne usluge, i to za sljedeće potrebe:

(a) kako bi [NRT-ovi] osigura[li] sukladnost s odredbama ove Direktive ili odlukama donesenima u skladu s ovom Direktivom;

(b) za jasno određene statističke potrebe.

2. Pružatelji poštanskih usluga dostavljaju takve informacije odmah na zahtjev i u povjerenju, prema potrebi, u vremenskom roku i do detalja koje zaht[i]jeva [NRT]. Informacije koje zaht[i]jeva [NRT] moraju biti proporcionalne s obavljanjem njegovih zadataka. [NRT] navodi razloge na kojima se temelji njegov zahtjev za informacijama.

3. Države članice osiguravaju da [NRT-ovi] Komisiji na njezin zahtjev dostave potrebne i relevantne informacije koje su potrebne Komisiji kako bi izvršila zadatke u skladu s ovom Direktivom.

4. Ako [NRT] smatra da su informacije u skladu s nacionalnim pravilima i propisima Zajednice o poslovnoj tajnosti povjerljive, Komisija i naveden[i] [NRT] moraju očuvati tu povjerljivost.”

– *Direktiva 2008/6/EZ*

8 U skladu s uvodnom izjavom 51. Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici:

„[NRT-ovi] trebal[i] bi za učinkovito izvršavanje svojih dužnosti prikupiti informacije od igrača na tržištu. Zahtjevi za informacijama trebali bi biti proporcionalni i ne bi smjeli nametnuti nepotreban teret za poduzeća. […]”

9 Člankom 1. točkom 21. Direktive 2008/6 je u Direktivu 97/67/EZ dodano poglavlje 9.a koje sadržava članak 22.a, citiran u točki 7. ove presude.

– *Uredba 2018/644*

10 U uvodnim izjavama 5., 13. i 16. do 18. Uredbe 2018/644 navodi se:

„(5) Postoje temeljne razlike između država članica u pogledu nadležnosti dodijeljenih [NRT-ovima] u vezi s nadzorom tržišta i regulatornim nadzorom pružatelja usluga dostave paketa. Neka tijela mogu, na primjer, uspješno zahtijevati relevantne informacije o cijenama od dobavljača. Postojanje takvi[h] razlika potvrđeno je u zajedničkom mišljenju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije [(BEREC)] i Skupine europskih regulatora za poštanske usluge [(ERGP)], koji su zaključili da su [NRT-ovima] potrebne odgovarajuće regulatorne ovlasti za intervenciju i da se čini da takve ovlasti ne postoje u svim državama članicama. Zbog tih razlika nastaju dodatna administrativna opterećenja i troškovi usklađivanja za pružatelje usluga dostave paketa koji posluju preko granica. Te razlike stoga čine prepreku prekograničnom pružanju usluga dostave paketa i tako izravno utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

[…]

(13) Poštanske usluge trenutačno su uređene Direktivom [97/67]. Tom se Direktivom utvrđuju zajednička pravila kojima se uređuje pružanje poštanskih usluga i univerzalnih poštanskih usluga unutar [Europske] [u]nije. Ona je u prvom redu, ali ne isključivo, usmjerena na nacionalne univerzalne usluge i njome nije obuhvaćen regulatorni nadzor pružatelja usluga dostave paketa. [NRT-ovi], koj[e] imenuju države članice, osiguravaju usklađenost s minimalnim zahtjevima za pružanje univerzalne usluge koji su utvrđeni u toj Direktivi. Ovom se Uredbom stoga nadopunjuju, u pogledu usluga prekogranične dostave paketa, pravila iz Direktive [97/67]. Ovom se Uredbom ne dovode u pitanje prava i jamstva utvrđena Direktivom [97/67], što se posebno odnosi na stalno pružanje univerzalnih poštanskih usluga korisnicima.

[…]

(16) U svrhu provedbe ove Uredbe važno je dati jasne definicije paketa, usluge dostave paketa i pružatelja usluge dostave paketa te precizirati koje su poštanske pošiljke obuhvaćene tim definicijama. […]

(17) Pružatelji usluga dostave paketa koji se služe alternativnim poslovnim modelima, na primjer onima koji se oslanjaju na ekonomiju suradnje i na platforme za e-trgovinu, trebali bi podlijegati ovoj Uredbi ako osiguravaju barem jedan od koraka u poštanskom lancu dostave. Prijam, [razvrst]avanje i uručenje, uključujući usluge preuzimanja, trebali bi se smatrati uslugama dostave paketa, među ostalim i kada ih pružaju pružatelji hitnih i kurirskih usluga kao i pošiljatelji konsolidirane pošte, u skladu sa sadašnjom praksom. […]

(18) Ova se Uredba ne bi trebala primjenjivati na poduzeća s poslovnim nastanom u samo jednoj državi članici koja imaju samo domaće interne dostavne mreže za izvršavanje narudžaba robe koju su sama prodala u okviru kupoprodajnog ugovora u smislu članka 2. točke 5. Direktive […] 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 304, str. 64.) (SL, posebno izdanje na

hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 260. i ispravak SL 2024./90093, L)]. Poduzeća koja se služe i domaćim internim dostavnim mrežama za dostavu robe koju prodaju treće strane trebala bi podlijegati ovoj Uredbi.”

11 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije”, u točki 3. definira pojam „pružatelj usluge dostave paketa” kao „poduzeće koje pruža jednu ili više usluga dostave paketa[,] uz izuzetak poduzeća s nastanom u samo jednoj državi članici koja samo pružaju usluge domaće dostave paketa u okviru kupoprodajnog ugovora te u okviru tog ugovora osobno dostavljaju ugovorenu robu korisniku”.

12 Članak 4. navedene uredbe, naslovljen „Pružanje informacija”, određuje:

„1. Svi pružatelji usluga dostave paketa dostavljaju [NRT-u] države članice u kojoj imaju poslovni nastan sljedeće informacije, osim ako ih je t[aj] [NRT] već zatraži[o] i dobi[o]:

(a) svoje ime, pravni status i oblik, broj upisa u registar trgovačkih društava ili sličan registar, PDV identifikacijski broj, adresu svog poslovnog nastana i kontakt podatke osobe za kontakt;

(b) značajke i, gdje je to moguće, podroban opis usluga dostave paketa koje nudi;

(c) svoje opće uvjete usluga dostave paketa, uključujući pojedinosti o postupcima za podnošenje pritužbi za korisnike i sva potencijalna ograničenja odgovornosti.

2. Pružatelji usluga dostave paketa obavješćuju [NRT] o svakoj promjeni informacija iz stavka 1. u roku od 30 dana.

3. Svi pružatelji usluga dostave paketa dostavljaju do 30. lipnja svake kalendarske godine [NRT-u] države članice u kojoj imaju poslovni nastan sljedeće informacije, osim ako ih je [NRT] već zatraži[o] i dobi[o]:

(a) godišnji promet u pogledu usluga dostave paketa za prethodnu kalendarsku godinu u državi članici u kojoj ima poslovni nastan podijeljen prema uslugama koje se odnose na […] dolaznu i odlaznu [domaću i] prekograničnu dostavu paketa;

(b) broj osoba koje rade za njega a koje su u prethodnoj kalendarskoj godini sudjelovale u pružanju usluga dostave paketa u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, uključujući raščlambu u kojoj se vidjeti broj osoba prema vrsti radnog statusa zaposlenika, posebno broj osoba zaposlenih na puno radno vrijeme, na nepuno radno vrijeme, privremeno zaposlenih radnika i samozaposlenih radnika;

(c) broj paketa obrađenih u prethodnoj kalendarskoj godini u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, podijeljen na [dolazne i odlazne] domaće […] i prekogranične pakete;

(d) imena podugovaratelja zajedno sa svim informacijama koje [pružatelji usluga dostave paketa] imaju o [značajkama] podugovorenih usluga dostave paketa;

(e) ako je moguće, svaki javno dostupan cjenik za usluge dostave paketa na snazi 1. siječnja svake kalendarske godine.

4. Do 23. rujna 2018. Komisija donosi provedbeni akt kojim utvrđuje obrazac za podnošenja informacija iz stavaka 1. i 3. Taj provedbeni akt donosi se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 12.

5. [NRT-ovi] mogu odrediti zahtjeve za informacije povrh onih navedenih u stavcima 1. i 3. pod uvjetom da su oni nužni i proporcionalni.

6. Stavci od 1. do 5. ne primjenjuju se ni na jednog pružatelja usluge dostave paketa koji je u prethodnoj kalendarskoj godini u prosjeku imao manje od 50 osoba koje su za njega radile i koje su sudjelovale u pružanju usluga dostave paketa u državi članici u kojoj pružatelj ima poslovni nastan, osim ako taj pružatelj ima poslovni nastan u više država članica. [NRT] u prag od 50 osoba može uključiti osobe koje rade za podugovaratelja pružatelja usluge dostave paketa.

7. Neovisno o stavku 6., [NRT] može zatražiti da mu na temelju stavaka od 1. do 5. informacije dostavi bilo koji pružatelj usluge dostave paketa koji je tijekom prethodne kalendarske godine u prosjeku zapošljavao između 25 i 49 osoba ako je to potrebno zbog posebnosti dotične države članice i uz uvjet da je to nužno i proporcionalno kako bi se osigurala sukladnost s ovom Uredbom.”

13 Članak 5. iste uredbe, naslovljen „Transparentnost prekograničnih tarifa”, u stavku 1. određuje:

„Svi pružatelji usluga prekogranične dostave paketa, osim onih koji su izuzeti člankom 4. stavcima 6. i 7., dostavljaju [NRT-u] države članice u kojoj imaju poslovni nastan javni popis tarifa koji se primjenjuje od 1. siječnja svake kalendarske godine na dostavu pojedinačnih poštanskih pošiljki, osim pismovnih pošiljaka, obuhvaćenih kategorijama navedenima u Prilogu. Te se informacije dostavljaju do 31. siječnja svake kalendarske godine.”

14 Članak 6. Uredbe 2018/644, naslovljen „Ocjenjivanje prekograničnih tarifa koje se naplaćuju po pojedinačnoj pošiljci”, određuje:

„1. [NRT] na temelju javnih popisa tarifa dobivenih u skladu s člankom 5., za svaku pojedinačnu poštansku pošiljku navedenu u Prilogu, utvrđuje prekogranične tarife pružatelja usluga dostave paketa koji potječe iz njegove države članice i na koje se primjenjuje obveza pružanja univerzalne usluge, a za koje [NRT] objektivno smatra da ih je potrebno ocijeniti.

2. [NRT] objektivno ocjenjuje, u skladu s načelima iz članka 12. Direktive 97/67/EZ, prekogranične tarife utvrđene stavkom 1. kako bi se utvrdile one prekogranične tarife koje smatra neopravdano visokima. U toj […] ocjeni [NRT] posebno uzima u obzir sljedeće elemente:

(a) domaće i sve druge relevantne tarife za usporedive usluge dostave paketa u polaznoj državi članici i odredišnoj državi članici;

[…]”

15 Članak 7. te uredbe, naslovljen „Informacije za potrošače”, određuje:

„Za ugovore koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2011/83/EU, svi trgovci koji s potrošačima sklapaju kupoprodajne ugovore koji uključuju prekogranično slanje paketa, ako je to moguće i primjenjivo, u fazi prije sklapanja ugovora stavljaju na raspolaganje informacije o opcijama prekogranične dostave kada je riječ o posebnim kupoprodajnim ugovorima i naknada koje plaćaju

potrošači za prekograničnu dostavu paketa, kao i, prema potrebi, o svojim politikama za rješavanje pritužbi.”

16 Članak 9. navedene uredbe, naslovljen „Povjerljivost”, određuje:

„Sve povjerljive poslovne informacije koje se pružaju [NRT-ovima] ili Komisiji u skladu s ovom Uredbom podliježu zahtjevima stroge povjerljivosti uz poštovanje primjenjivih odredbi prava Unije i nacionalnog prava.”

Talijansko pravo

– *Zakonodavna uredba br. 261/99*

17 U članku 2. stavku 4. Decreta 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 (Zakonodavna uredba br. 261 o prenošenju Direktive [97/67]) od 22. srpnja 1999. (GURI br. 182 od 5. kolovoza 1999.), u verziji koja se primjenjuje u sporovima iz glavnih postupaka (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 261/99), određuje se da je NRT za poštanski sektor:

„[…] potpuno neovisan u donošenju prosudbi i odluka obavlja sljedeće poslove:

a) regulacija poštanskih tržišta;

b) sudjelovanje u poslovima i aktivnostima na razini Europske unije i međunarodnoj razini unutar njegova djelokruga;

c) donošenje regulatornih akata kojima se uređuju kvaliteta i obilježja univerzalne poštanske usluge iz članka 12., uključujući određivanje razumnih kriterija koji se primjenjuju za određivanje točaka na državnom području nužnih za osiguravanje redovnog i ujednačenog pružanja usluge;

d) donošenje regulatornih akata u području pristupa poštanskoj mreži i povezanim uslugama, određivanje cijena u reguliranim sektorima i poticanje tržišnog natjecanja na poštanskim tržištima;

e) obavljanje djelatnosti praćenja, nadzora i provjere ispunjavanja kriterija kvalitete poštanske usluge, uključujući i preko treće osobe;

f) nadzor – koji se također provodi preko područnih ureda Ministarstva za gospodarski razvoj – izvršavanja obveza nametnutih pružatelju univerzalne usluge i obveza koje proizlaze iz dozvola i odobrenja, posebno u pogledu općih uvjeta za pružanje poštanskih usluga;

g) analiza i praćenje poštanskih tržišta, posebno kada je riječ o cijeni usluga, uključujući osnivanje opservatorija u tu svrhu.”

18 Članak 14.bis Zakonodavne uredbe br. 261/99, naslovljen „Informacije”, određuje:

„1. Pružatelji poštanskih usluga dužni su dostaviti [NRT-u], po potrebi na povjerljiv način, poštujući propisane rokove i zahtijevanu razinu preciznosti, sve informacije, uključujući financijske informacije i informacije o pružanju univerzalne usluge, posebno u sljedeće svrhe:

a) osiguravanje pridržavanja odredbi ove uredbe te odluka donesenih na temelju ove uredbe;

b) za precizno određene statističke svrhe.

2. [NRT] mora Komisiji na njezin zahtjev dostaviti […] odgovarajuće i relevantne informacije koje su joj potrebne za obavljanje zadaća.

3. Ako ocjeni da su informacije iz stavka 1. povjerljive, [NRT] će se u skladu s propisima Zajednice i nacionalnim propisima koji uređuju poslovnu tajnu pobrinuti da se s njima postupa povjerljivo.”

– *Odluka 94/22/CONS*

19 U izreci Delibere n. 94/22/CONS recante „Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi” (Odluka br. 94/22/CONS naslovljena „Regulatorne obveze na tržištu usluga dostave paketa”), koju je 31. ožujka 2022. donio AGCOM, predviđaju se sljedeće obveze:

„Članak 1.

Opće obveze dostave informacija

1. Gospodarski subjekti koji su ovlašteni […] javnosti pružati usluge dostave poštanskih paketa i koji u poštanskim djelatnostima zapošljavaju najmanje 50 radnika, pri čemu su tijekom najmanje tri godine zaredom ostvarili godišnji promet veći od 10 milijuna eura za djelatnosti koje spadaju u poštanske usluge, kako se definiraju u članku 1. stavku 2. točki (a) [Zakonodavne uredbe br. 261/99], moraju svake godine tijelu dostaviti informacije nabrojene u sljedećim stavcima.

2. Gospodarski subjekti iz stavka 1. moraju tijelu dostaviti informacije o financijskim uvjetima usluga koje se pružaju javnosti, a čija je objava već obvezna na temelju članka 5. stavka 1. točaka (d) i (e) Priloga A Odluci 413/14/CONS. Gospodarski subjekti moraju također dostaviti referentne financijske uvjete (prosječne cijene) za pojedine skupine poslovnih klijenata koji su određeni prema njihovu godišnjem prometu:

– više od milijun eura godišnjeg prometa;

– 250 000 eura < godišnji promet < 1 milijun eura;

– 50 000 eura < godišnji promet < 250 000 eura;

– 5000 eura < godišnji promet < 50 000 eura.

3. Gospodarski subjekti iz stavka 1. moraju tijelu dostaviti važeće ugovore sklopljene izravno s poduzećima iz sektora koja doprinose pružanju poštanske usluge, pri čemu uređuju njihove poslovne odnose s tim poduzećima.

4. Gospodarski subjekti iz stavka 1. moraju tijelu dostaviti izjavu o pridržavanju radnih uvjeta za sve osobe koje sudjeluju u pružanju usluge na svim organizacijskim razinama mreže.

5. Gospodarski subjekti iz stavka 1. moraju tijelu dostaviti tipske ugovore koje koriste sa zaposlenicima različitih kategorija na svim organizacijskim razinama.

Članak 2.

Posebne obveze koje u pogledu dostave informacija ima Amazon

1. Osim informacija nabrojenih u članku 1., Amazon mora tijelu dostaviti sljedeće informacije:

a) prosječnu cijenu koju naplaćuje maloprodajnim trgovcima koji sudjeluju u Amazonovu logističkom programu (tzv. FBA) za uslugu dostave;

b) prosječnu jediničnu cijenu koju plaća DSP-ovima [*Delivery Service Providers* (pružatelji usluge dostave)] za uslugu dostave;

c) prosječnu jediničnu cijenu koju plaća drugim gospodarskim subjektima koji se bave dostavom za uslugu dostave.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

20 AGCOM je 31. ožujka 2022. donio Odluku 94/22/CONS. U toj odluci navedeni je NRT nametnuo svim srednjim i velikim gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu usluga dostave paketa, obvezu da mu svake godine dostave određene opće informacije. Dodatno uz te informacije, tom su odlukom društvima grupe Amazon određene i posebne obveze u pogledu dostave informacija.

21 Te opće obveze dostave informacija, koje je sud koji je uputio zahtjev kvalificirao kao „simetrične”, primjenjuju se na gospodarske subjekte koji obavljaju poštanske usluge i u poštanskim djelatnostima zapošljavaju najmanje 50 radnika, pri čemu su tijekom najmanje tri godine zaredom ostvarili promet veći od 10 milijuna eura za djelatnosti koje spadaju u poštanske usluge. Navedene se opće obveze dostave informacija odnose na:

– informacije o financijskim uvjetima usluga koje se pružaju javnosti, a čija je objava već obvezna na temelju prethodne odluke;

– referentne financijske uvjete (prosječne cijene) za pojedine skupine poslovnih klijenata koji su određeni prema njihovu godišnjem prometu;

– važeće ugovore sklopljene izravno s poduzećima iz sektora koji doprinose pružanju poštanske usluge, a oni pritom uređuju njihove poslovne odnose s tim poduzećima;

– izjavu o poštovanju radnih uvjeta za sve osobe koje sudjeluju u pružanju usluge na svim organizacijskim razinama mreže;

– tipske ugovore korištene sa zaposlenicima koji pripadaju različitim kategorijama na svim organizacijskim razinama.

22 Društva grupe Amazon moraju AGCOM-u dostaviti dodatne informacije. Sud koji je uputio zahtjev te je posebne obveze dostave informacija kvalificirao kao „asimetrične”.

23 Protiv Odluke 94/22/CONS podnesene su četiri tužbe za poništenje pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija).

24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) je prihvatio te četiri tužbe. U slučaju triju tužbi, koje su podnijeli BRT, FEDIT te AICAI, DHL Express (Italy), TNT Global Express, Fedex Express Italy i United Parcel Service Italia, taj je sud, osim nedostatka izvođenja dokaza, također kritizirao nepostojanje nužnosti i proporcionalnosti obveza dostave informacija koje su kvalificirane kao „simetrične”.

25 Što se tiče četvrte tužbe koju su podnijela društva grupe Amazon, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) utvrdio je da ta društva ne obavljaju prekograničnu djelatnost i da stoga ne postoji „nedvojbena” pravna osnova koja bi AGCOM-u omogućila da im nametne obveze dostave informacija.

26 AGCOM se žalio na presude Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev, koji je spojio četiri glavna postupka.

27 Imajući u vidu žalbene razloge koje je istaknuo AGCOM, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje postojanja i dosega pravne osnove iz koje bi mogla proizlaziti AGCOM-ova nadležnost za određivanje obveza dostave informacija poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

28 Taj se sud prije svega pita ima li AGCOM pravnu osnovu za određivanje takvih obveza u odnosu na pružatelje usluga neprekogranične dostave kao što su društva grupe Amazon.

29 Nedoumice koje navedeni sud ima u tom pogledu podupire činjenica da AGCOM u žalbi tvrdi da njegove nadležnosti proizlaze među ostalim iz određenih uvodnih izjava Direktive 97/67 i Uredbe 2018/644. To se tijelo konkretno poziva na uvodnu izjavu 51. Direktive 2008/6. Međutim, prema mišljenju tog istog suda, to bi moglo upućivati na problem utvrđivanja jasnog i preciznog pravila iz kojeg proizlaze ovlasti koje AGCOM izvršava.

30 Nadalje, kada je riječ o opsegu AGCOM-ove nadležnosti, sud koji je uputio zahtjev pita se koje su granice regulatorne intervencije tog tijela u slučaju određivanja opće obveze dostave informacija. U tom smislu navedeni sud ističe da, kada je riječ o uslugama koje ne spadaju u univerzalnu uslugu, članak 9. stavak 1. Direktive 97/67 dopušta državama članicama da uvedu opća odobrenja ako je to nužno da bi se osiguralo ispunjavanje osnovnih zahtjeva. Pita se mogu li obveze dostave informacija koje je nametnuo AGCOM biti opravdane nekim od osnovnih zahtjeva definiranih u članku 2. stavku 1. točki 19. te direktive te jesu li one proporcionalne.

31 Što se tiče potonjeg aspekta, navedeni sud podsjeća na to da je članak 14.bis Zakonodavne uredbe br. 261/99, čija je svrha prenošenje članka 22.a Direktive 97/67 u talijansko pravo, u području obveza dostave informacija predvidio opću ovlast koja se može izvršavati pojedinačno, pri čemu u svakom slučaju treba obrazložiti poštovanje načela proporcionalnosti. Stoga smatra da AGCOM ima pravo tražiti informacije od gospodarskih subjekata kako bi mogao učinkovito obavljati zadaće koje su mu povjerili zakonodavac Unije i nacionalni zakonodavac, obraćajući se svakom od gospodarskih subjekata za koje smatra da su njihove djelatnosti relevantne za konkretno obavljanje tih zadaća, na temelju posebnih zahtjeva te u vezi s navedenim zadaćama.

32 Međutim, prema ocjeni suda koji je uputio zahtjev, i dalje je neizvjestan odgovor na pitanje omogućavaju li spomenute odredbe također i određivanje opće obveze dostave informacija odnosno predstavljaju li one pravnu osnovu za izvršavanje ovlasti o kojima je riječ u glavnom postupku.

33 Konačno, sud koji je uputio zahtjev ističe da je donošenje Odluke 94/22/CONS, u okviru propisa u korist tržišnog natjecanja, bilo opravdano ciljem izbjegavanja ili smanjenja rizika od narušavanja tržišne dinamike u predmetnom sektoru.

34 Navodi da je među ostalim u cilju poboljšanja tržišnog natjecanja i transparentnosti u interesu potrošača te malih i srednjih poduzeća, kao i učinkovitog reagiranja na probleme tržišnog natjecanja koji se javljaju u gospodarskim sektorima u kojima internetske platforme djeluju kao nadzornici pristupa (*gatekeepers*), AGCOM nametnuo gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu dostave paketa obveze dostave informacija koje, prema ocjeni suda koji je uputio zahtjev, izlaze iz okvira obveza koje su strogo vezane uz zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača. Taj se sud međutim pita nije li nužno NRT-ovima također priznati ovlast za utvrđivanje kako poduzeća stječu i koriste snagu te koje bi mogle biti posljedice neopravdane snage, ne samo za potrošače nego i za konkurente iz predmetnog sektora, radnike i društvo općenito.

35 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se Uredba [2018/644], kad je riječ o prikupljanju informacija, kao takva samo na pružatelje usluga prekogranične dostave ili pak općenito na sve pružatelje usluga dostave paketa, osim ako pojedinim odredbama nisu predviđena posebna isključenja?

2. U slučaju odgovora u prvonavedenom smislu, može li u Direktivi [97/67] ili u ‚implicitnim ovlastima' ipak postojati pravna osnova koja [NRT-ovima] generalno omogućuje da se svim pružateljima usluga dostave nametnu obveze dostave informacija, čak i ako one nisu prekogranične?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, je li razumno, nediskriminirajuće i u skladu s člancima 14., 114. i 169. UFEU-a da se Uredba [2018/644] ne primjenjuje na pružatelje usluga neprekogranične dostave?

4. U kojim granicama (uključujući s gledišta nužnosti i proporcionalnosti) [NRT] može pružateljima usluga dostave paketa nametnuti obveze dostave informacija i, konkretno, mogu li se naložiti simetrične obveze dostave informacija koje se odnose na:
   (i.) uvjete koji se primjenjuju na različite vrste klijenata;
   (ii.) ugovore kojima se uređuju odnosi između poduzeća koje pruža uslugu dostave paketa i poduzeća koja na različitim osnovama, ovisno o modelu organizacije specifičnog sektora, doprinose pružanju te usluge;
   (iii.) financijske uvjete i pravne garancije koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi pružanja usluge?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

36 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li Uredbu 2018/644 tumačiti na način da se, kada je riječ o dostavi informacija nadležnom NRT-u, ona primjenjuje samo na pružatelje usluga prekogranične dostave paketa ili pak općenito na sve pružatelje usluga dostave paketa, osim u slučaju posebnog isključenja.

37 Kao što je vidljivo iz njezina naslova, Uredba 2018/644 uređuje usluge prekogranične dostave paketa. Međutim, treba napomenuti, kao prvo, da se u članku 2. prvoj rečenici te uredbe određuje da se za potrebe potonje primjenjuju definicije iz članka 2. Direktive 97/67. Naime, navedena uredba predstavlja, kao što proizlazi iz njezina članka 1. u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., dopunu te direktive. Međutim, u skladu s člankom 2. točkom 1.a te direktive, „pružatelj poštanskih usluga" definira se kao „poduzeće koje pruža jednu ili više poštanskih usluga". U toj se odredbi dakle ne pravi razlika između domaćih i prekograničnih pružatelja usluga.

38 Nadalje, u skladu s člankom 2. točkom 3. Uredbe 2018/644, „pružatelj usluge dostave paketa" definira se kao „poduzeće koje pruža jednu ili više usluga dostave paketa[,] uz izuzetak poduzeća s nastanom u samo jednoj državi članici koja samo pružaju usluge domaće dostave paketa u okviru kupoprodajnog ugovora te u okviru tog ugovora osobno dostavljaju ugovorenu robu korisniku". Prema tome, iz te se odredbe isto tako ne može zaključiti da je zakonodavac Unije namjeravao obuhvatiti samo pružatelje usluga prekogranične dostave paketa, zbog čega bi pružatelji usluga domaće dostave paketa bili *a priori* svi isključeni iz njezina područja primjene.

39 Naime, kao što je razvidno iz teksta navedene odredbe, koju treba tumačiti u kontekstu uvodne izjave 18. Uredbe 2018/644, njome se iz tog područja primjene isključuje samo jedna specifična kategorija pružatelja usluga domaće dostave paketa, to jest kategorija poduzeća koja imaju poslovni nastan u samo jednoj državi članici i obavljaju takve dostave samo radi izvršavanja narudžbi robe koja se potrošačima prodaje na temelju ugovora sklopljenih između tih poduzeća i tih potrošača. Ta se iznimka dakle ne primjenjuje na poduzeća koja koriste svoje domaće dostavne mreže za isporuku robe prodane od strane treće osobe.

40 Prema tome, iznimka iz članka 2. točke 3. Uredbe 2018/644 ima ograničen doseg primjene i ne znači da su pružatelji usluga dostave paketa isključeni iz osobnog područja primjene te uredbe samo zato što dostave obavljaju samo na državnom području države članice.

41 Kao drugo, treba istaknuti da se članak 4. Uredbe 2018/644 – koji se, kao što je vidljivo iz njegove formulacije, odnosi specifično na dostavu informacija – načelno primjenjuje na sve pružatelje usluga dostave paketa u smislu članka 2. te uredbe.

42 Naime, članak 4. stavci 1. i 3. Uredbe 2018/644 nameće „[s]vi[m] pružatelji[ma] usluga dostave paketa" obvezu dostave određenih informacija nadležnom NRT-u. Članak 4. stavak 2. te uredbe obvezuje „pružatelje usluga dostave paketa" da u naznačenom roku obavijeste o svim promjenama vezanima uz informacije zatražene na temelju tog članka 4. stavka 1., što znači da se ta obveza odnosi na istu kategoriju pružatelja usluga na koju se odnosi i potonji stavak.

43 U članku 4. stavku 3. točki (c) navedene uredbe tako se određuje obveza tih pružatelja usluga da dostave informaciju o broju paketa obrađenih u prethodnoj kalendarskoj godini u državi članici u kojoj oni imaju poslovni nastan, raščlanjeno na domaće i prekogranične pakete. Činjenica da nacionalni pružatelji usluga dostave paketa mogu NRT-u dostaviti informacije samo u pogledu domaćih paketa nema stoga za posljedicu da ih treba smatrati isključenima iz područja primjene te uredbe.

44 Nadalje, na članak 4. stavak 5. Uredbe 2018/644, koji NRT-u omogućuje da zatraži dodatne informacije, precizno se upućuje u stavcima 1. i 3. tog članka, što znači da se ti zahtjevi mogu uputiti istim adresatima, to jest svim pružateljima usluga dostave paketa u smislu članka 2. te uredbe.

45 Iako se u članku 4. stavku 6. Uredbe 2018/644 predviđa oslobođenje određenih kategorija pružatelja tih usluga od obveza utvrđenih u stavcima 1. do 5. tog članka, to se oslobođenje primjenjuje samo na mala poduzeća za pružanje usluga dostave paketa koja obavljaju domaće dostave, a pod uvjetom da imaju poslovni nastan u samo jednoj državi članici. Uostalom, članak 4. stavak 7. te uredbe omogućuje NRT-u da, pod određenim uvjetima, zatraži informacije od određenih pružatelja usluga na koje se načelno primjenjuje stavak 6. tog članka.

46 Iz svih tih odredbi proizlazi da, bez obzira na teritorijalni doseg pruženih usluga dostave paketa, pružatelji usluga dostave paketa iz članka 4. stavka 1. Uredbe 2018/644 načelno podliježu obvezama dostave informacija utvrđenima u toj uredbi.

47 Kao treće, treba napomenuti, kao što to čini i Europski parlament, da Uredba 2018/644 definira sustav regulatornog nadzora u svojem poglavlju II. na način da se sastoji od niza međusobno povezanih faza. U tom smislu, članak 4. te uredbe omogućuje NRT-ovima da zatraže informacije koje su im potrebne za razumijevanje strukture i načina funkcioniranja tržišta dostave paketa, kako na nacionalnoj razini tako i kada je riječ o prekograničnim dostavama. Na temelju članka 5. te uredbe, pružatelji usluga prekogranične dostave paketa dostavljaju NRT-ovima javne popise tarifa. U skladu s člankom 6. navedene uredbe, NRT-ovi evidentiraju tarife čiju ocjenu smatraju nužnom te ih ocjenjuju. Konačno, članak 7. iste uredbe obvezuje, pod određenim uvjetima, trgovce koji su potrošačima prodali robu koja će biti predmet prekograničnog slanja paketa, da ih među ostalim obavijeste o opcijama prekogranične dostave i s tim povezanim troškovima.

48 Cilj koji se nastoji postići svakom od tih odredbi opravdava razlikovanje koje se u Uredbi 2018/644 pravi između adresata konkretne obveze dostave informacija. Naime, određene se obveze, koje su više ciljane po svojoj prirodi i funkciji, obraćaju specifično pružateljima usluga prekogranične dostave paketa. Stoga se članak 5. te uredbe ne primjenjuje na te pružatelje usluga, s obzirom na to da se njime provodi cilj transparentnosti već objavljenih tarifa za prekograničnu dostavu paketa. Naime, relevantna informacija u tom smislu može se dobiti samo od pružatelja usluga koji obavljaju takve usluge dostave. Naprotiv, druge obveze, kao što su opće obveze u pogledu dostave informacija iz članka 4. Uredbe 2018/644, primjenjuju se bez razlike na pružatelje usluga dostave paketa, neovisno o državnom području na kojem se te dostave obavljaju.

49 Dakle, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 39. svojeg mišljenja, pitanje ima li usluga dostave paketa domaći ili prekogranični karakter nije relevantno za definiranje osobnog područja primjene te uredbe, već za određivanje vrste relevantnih informacija koje moraju biti dostavljene s obzirom na cilj koji se nastoji postići svakom od navedenih odredbi.

50 Imajući u vidu sva navedena razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu 2018/644 treba tumačiti na način da se, kada je riječ o dostavi informacija nadležnom NRT-u, ona primjenjuje na sve pružatelje usluga dostave paketa neovisno o tome imaju li predmetne usluge domaći ili prekogranični karakter, osim u slučaju posebnog isključenja.

Drugo i treće pitanje

51 Kao što je vidljivo iz njihovih formulacija, drugo i treće pitanje postavljaju se u slučaju da odgovor na prvo pitanje sugerira da se Uredba 2018/644, kada je riječ o dostavi informacija, primjenjuje samo na pružatelje usluga prekogranične dostave paketa.

52 Stoga, imajući u vidu odgovor na prvo pitanje, nema potrebe odgovarati na drugo i treće pitanje.

Četvrto pitanje

53 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 22. i 22.a Direktive 97/67 i/ili članak 4. Uredbe 2018/644, u vezi s načelom proporcionalnosti, tumačiti na način da im se protivi to da NRT pružateljima usluga dostave paketa nametne opće obveze dostave informacija, koje se konkretno odnose na uvjete koji se primjenjuju prema različitim vrstama klijenata, odnosno za javnost i određene poslovne klijente, na ugovore kojima se uređuju odnosi s poduzećima koja na različitim osnovama doprinose tom pružanju usluga, te na financijske uvjete i pravne garancije koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi navedenog pružanja usluga.

54 S tim u vezi valja s jedne strane istaknuti da, kao što je vidljivo iz članka 22.a stavaka 1. i 2. Direktive 97/67, ta odredba traži od država članica da osiguraju da pružatelji poštanskih usluga pruže NRT-ovima na njihov zahtjev sve informacije, uključujući financijske informacije i informacije vezane uz pružanje univerzalne usluge, među ostalim kako bi ti NRT-ovi mogli osigurati usklađenost s odredbama te direktive ili odlukama donesenima na temelju nje, kao i u točno određene statističke svrhe.

55 Iako taj članak 22.a ne sadržava ograničenja za sve informacije koje mogu biti predmet takvog zahtjeva za dostavu, imajući u vidu široku formulaciju koja se koristi u tom smislu, treba istaknuti da se te informacije moraju tražiti radi izvršenja zadaća dotičnog NRT-a ili u točno određene statističke svrhe. U prilog tom tumačenju govori i cilj koji se nastoji postići tom odredbom, a to je upravo, kao što se navodi u uvodnoj izjavi 51. Direktive 2008/6, omogućavanje NRT-ovima da od sudionika na tržištu prikupe informacije potrebne „za učinkovito izvršavanje svojih dužnosti”. Iz navedenog slijedi da je ta NRT-ova ovlast da od pružatelja poštanskih usluga traži informacije u skladu s člankom 22.a Direktive 97/67 ograničena zadaćama koje su mu povjerene.

56 Kao što je razvidno iz članka 22. stavka 2. Direktive 97/67, te zadaće posebno uključuju osiguravanje ispunjavanja obveza koje proizlaze iz te direktive, posebno propisivanjem postupaka za praćenje i regulatornih postupaka radi osiguravanja pružanja univerzalne usluge.

57 S druge strane, u članku 4. stavcima 1. i 3. Uredbe 2018/644 nabrajaju se informacije koje svi pružatelji usluga dostave paketa moraju dostaviti nadležnom NRT-u. Te se informacije primjerice odnose na značajke usluga dostave paketa koje oni nude, njihove opće uvjete, broj

obrađenih paketa godišnje, broj zaposlenih i imena njihovih podugovaratelja te sve informacije koje oni posjeduju u pogledu značajki usluga dostave paketa koje obavljaju ti podugovaratelji ili svaki javno dostupni popis na kojem se navode mjerodavne tarife.

58 Nadalje, na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe 2018/644, NRT ima mogućnost tražiti dodatne informacije.

59 Iz prethodno citiranih odredbi razvidno je da i Direktiva 97/67 i Uredba 2018/644 omogućuju da se NRT-u za izvršavanje njegovih zadaća povjere široke ovlasti u pogledu vrste i obima informacija koje on može tražiti od pružatelja usluga dostave paketa, bilo kada je riječ o temama na koje se te informacije moraju odnositi, njihovoj javnoj ili povjerljivoj naravi ili učestalosti kojom ih NRT od njih može tražiti.

60 Treba međutim istaknuti da se ta široka ovlast mora izvršavati poštujući načelo proporcionalnosti.

61 Naime, s jedne strane, mogućnost traženja dodatnih informacija na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe 2018/644 uvjetovana je time da je takav zahtjev „nužan i proporcionalan”.

62 S druge strane, u članku 22.a stavku 2. drugoj rečenici Direktive 97/67 određuje se da informacije koje NRT traži moraju biti proporcionalne potrebama za obavljanje njegovih zadaća. U uvodnoj izjavi 51. Direktive 2008/6, u kontekstu koje treba tumačiti članak 22.a Direktive 97/67, u tom se smislu navodi da NRT-ovi zahtjevi za dostavu informacija moraju biti proporcionalni i ne smiju dotičnim poduzećima nametati pretjerano opterećenje.

63 U tom kontekstu valja uostalom istaknuti da se, na temelju članka 22. stavka 2. prvog podstavka druge rečenice Direktive 97/67, osim zadaća koje se nameću tom direktivom, kao što je propisivanje postupaka za praćenje i regulatornih postupaka radi osiguravanja pružanja univerzalne usluge, NRT-ovima također može odrediti zadaća koju im mogu povjeriti države članice, to jest zadaća osiguravanja pridržavanja pravila tržišnog natjecanja u poštanskom sektoru. Naime, kao što proizlazi iz te odredbe, usklađivanje provedeno Direktivom 97/67 samo je djelomično i ostavlja državama članicama slobodu da u tom području donesu druge odredbe kojima bi se nadležnim NRT-ovima eventualno mogle povjeriti dodatne zadaće.

64 S tim u vezi treba napomenuti da se, kao što je to Komisija u bitnome istaknula na raspravi, ovlast za *ex ante* reguliranje tržištâ radi poticanja tržišnog natjecanja razlikuje od ovlasti za osiguravanje pridržavanja pravila tržišnog natjecanja, koja podrazumijeva *ex post* primjenu utvrđenih pravila tržišnog natjecanja, i to u specifičnim slučajevima. Prema tome, ta *ex post* primjena pravila tržišnog natjecanja može opravdavati ciljani zahtjev za dostavu informacija, fokusiran na posebnu istragu koja je u tijeku, dok cilj poticanja tržišnog natjecanja može opravdavati širi zahtjev za dostavu informacija koji NRT-u kojem je povjerena takva zadaća omogućava prospektivnu analizu mjerodavnog tržišta radi poboljšanja tržišnog natjecanja. Prema tome, temeljito poznavanje tržišta, posebno u pogledu snage pojedinih gospodarskih subjekata koji na njemu posluju, cijena određenih usluga i radnih uvjeta koji bi mogli ugroziti ravnopravnost konkurentskih uvjeta na tom tržištu, može upućivati na nužnost donošenja regulatornih mjera radi otklanjanja rizika od narušavanja tržišnog natjecanja u predmetnom sektoru.

65 Sud koji je uputio zahtjev morat će se očitovati o proporcionalnosti obveza dostave informacija o kojima je riječ u glavnom postupku. Treba naime podsjetiti na to da članak 267. UFEU-a ne ovlašćuje Sud na to da pravila prava Unije primjeni u konkretnom slučaju, nego samo da se očituje o tumačenju Ugovorâ i akata koje su donijele institucije Unije. Međutim, u skladu s

ustaljenom sudskom praksom, u okviru pravosudne suradnje uvedene tim člankom 267. UFEU-a Sud može na temelju informacija iz spisa nacionalnom sudu pružiti elemente za tumačenje prava Unije na temelju kojih bi on imao sve potrebne informacije koje će ga usmjeriti u ocjeni (presude od 19. rujna 2024., Booking.com i Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, t. 45. i 46. te navedena sudska praksa, i od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, t. 47. i navedena sudska praksa).

66 U tu svrhu, sud koji je uputio zahtjev morat će u konkretnom slučaju najprije ocijeniti mogu li obveze dostave informacija koje je nametnuo AGCOM omogućiti postizanje cilja koje nastoji ostvariti NRT, to jest osigurati obavljanje njegovih zadaća, nadalje, jesu li te obveze nužne za postizanje tog cilja i, konačno, jesu li navedene obveze proporcionalne, posebno u smislu da se njima, zbog administrativnog opterećenja koje podrazumijevaju, pretjerano ne zadire u zaštićena prava i interese pružatelja usluga dostave paketa.

67 S tim u vezi treba istaknuti da je u četvrtom prethodnom pitanju riječ samo o „simetričnim” obvezama dostave informacija koje je odredio AGCOM. Te se obveze, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odnose na uvjete koji se primjenjuju prema različitim vrstama klijenata (četvrto pitanje, točka (i.)), ugovore koji uređuju odnose između poduzeća koje pruža uslugu dostave paketa i poduzeća koja na različitim osnovama, ovisno o modelu organizacije specifičnog sektora, doprinose pružanju te usluge (četvrto pitanje, točka (ii.)), financijske uvjete i pravne garancije koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi pružana usluge (četvrto pitanje, točka (iii.)). Podložno provjeri koju mora provesti sud koji je uputio zahtjev, obveze spomenute u četvrtom pitanju, točki (i.), odgovaraju obvezama predviđenima u članku 1. stavku 2. Odluke 94/22/CONS, obveze spomenute u četvrtom pitanju, točki (ii.), odgovaraju obvezama predviđenima u članku 1. stavku 3. te odluke, a obveze spomenute u četvrtom pitanju, točki (iii.), odgovaraju obvezama predviđenima u članku 1. stavcima 4. i 5. navedene odluke.

68 Kao prvo, treba napomenuti da, pod pretpostavkom da zatražene informacije spadaju u kategorije podataka iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe 2018/644, sud koji je uputio zahtjev ne iznosi nikakav dokaz koji bi mogao dovesti u pitanje proporcionalnost s njima povezanih obveza koje se utvrđuju tom uredbom, a o čijoj se valjanosti u tom pogledu navedeni sud nije očitovao, što je istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 83. svojeg mišljenja.

69 U tom kontekstu treba istaknuti da se u članku 4. stavku 3. točki (d) te uredbe određuje obveza svih pružatelja usluga dostave paketa da NRT-u dostave imena svojih podugovaratelja te sve informacije koje posjeduju ti pružatelji usluga u pogledu značajki usluga dostave paketa koje ti podugovaratelji pružaju, kao što je način podizanja i distribucije paketa, ovisno o njihovoj težini ili dimenzijama. Iz toga slijedi da, prvo, te značajke nisu povezane s radnim uvjetima osoblja koje zapošljavaju treći subjekti, kao što su podugovaratelji, koji doprinose pružanju tih usluga, što su uvjeti koji su predmet obveza dostave informacija predviđenih u članku 1. stavcima 4. i 5. Odluke 94/22/CONS. Drugo, članak 4. stavak 3. točka (d) navedene uredbe primjenjuje se samo na informacije koje takav pružatelj usluga stvarno posjeduje. Ta obveza dakle ne znači da navedeni pružatelj usluga mora prikupiti dodatne informacije od svojih podugovaratelja.

70 Iz navedenog slijedi, kao drugo, da informacije koje ne spadaju u kategorije podataka nabrojene u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe 2018/644 moraju podlijegati provjeri uvjeta za primjenu načela proporcionalnosti. To je posebno slučaj s informacijama koje se, kada je riječ o mjerodavnom tržištu, odnose na radne uvjete zaposlenikâ pružatelja usluga ili njihovih podugovaratelja, te informacijama vezanima uz čimbenike koji utječu na cijenu i kvalitetu predmetnih usluga.

71 Kada je riječ, prvo, o sposobnosti zatraženih informacija da NRT-u omoguće obavljanje njegovih zadaća, treba podsjetiti na to da, u skladu s člankom 22. stavkom 2. Direktive 97/67, NRT-ovi konkretno imaju zadatak osigurati ispunjavanje obveza koje proizlaze iz te direktive, posebno propisivanjem postupaka za praćenje i regulatornih postupaka radi osiguravanja pružanja univerzalne usluge.

72 Na temelju članka 9. Direktive 97/67, države članice mogu uvjetovati pružanje poštanskih usluga ishođenjem općeg odobrenja ili pojedinačne dozvole, uz određivanje da je za izdavanje odobrenja potrebno ispuniti određene uvjete vezane među ostalim uz pridržavanje radnih uvjeta propisanih nacionalnim zakonodavstvom.

73 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da se „simetrične" obveze u pogledu dostave informacija o kojima je riječ u glavnom postupku određuju poduzećima koja pružaju usluge dostave paketa u svojstvu nositelja pojedinačne dozvole ili općeg odobrenja. Ne precizira se spadaju li usluge dostave paketa koje pružaju ta poduzeća u univerzalnu uslugu. U tom smislu, BRT u svojim pisanim očitovanjima podnesenima Sudu ističe da njegove usluge ne spadaju u univerzalnu uslugu.

74 S tim u vezi treba napomenuti da je Sud ocijenio da iz analize cjelokupne strukture članka 9. stavka 2. drugog podstavka Direktive 97/67 proizlazi da izraz „ovlaštenja" koji se koristi u toj odredbi označava i odobrenja iz stavka 2. prvog podstavka tog članka kao i ona iz stavka 1. navedenog članka, to jest odobrenja za usluge koje ne spadaju u univerzalnu uslugu kao i za usluge koje u nju spadaju. Stoga, u skladu s člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom petom alinejom te direktive, svi pružatelji poštanskih usluga, uključujući i one koji ne pružaju usluge koje spadaju u univerzalnu uslugu, mogu podlijegati obvezi pridržavanja radnih uvjeta propisanih nacionalnim zakonodavstvom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. studenoga 2016., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, t. 27. i 28.).

75 Osim toga, treba napomenuti da se u slučaju pružanja usluga koje ne spadaju u univerzalnu uslugu opća odobrenja mogu izdati na temelju članka 9. stavka 1. Direktive 97/67 ako je to nužno da bi se osiguralo ispunjavanje osnovnih zahtjeva za pružanje poštanskih usluga. Ti se zahtjevi definiraju u članku 2. točki 19. te direktive. Među njima je i „poštovanje uvjeta zapošljavanja i programa socijalne sigurnosti koji su utvrđeni zakonima, uredbama, odredbama i/ili kolektivnim ugovorima o kojima je postignut dogovor između nacionalnih socijalnih partnera u skladu [s pravom] Zajednice i nacionalnim zakonom".

76 Iz navedenog slijedi da se može smatrati da su informacije o radnim uvjetima, poput onih koje AGCOM zahtijeva na temelju članka 1. stavaka 4. i 5. Odluke 94/22/CONS, takve da NRT-u omogućuju obavljanje njegove zadaće nadzora izvršavanja obveza određenih pružateljima usluga dostave paketa koji su nositelji pojedinačne dozvole ili općeg odobrenja u smislu članka 9. Direktive 97/67.

77 Drugo, kada je riječ o nužnosti zatraženih informacija, treba smatrati da ona postoji ako NRT bez tih informacija ne može na odgovarajući način obaviti zadaće koje su mu povjerene.

78 Kao što je to u bitnome istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 88. svojeg mišljenja, obavljanje zadaće nadzora izvršavanja obveza koje proizlaze iz pojedinačnih dozvola i općih odobrenja izdanih pružateljima usluga dostave paketa podrazumijeva da NRT mora raspolagati informacijama o radnim uvjetima zaposlenika i pravnim garancijama koji se priznaju radnicima aktivno uključenima u pružanje predmetnih usluga. Očito je stoga da obveza dostave tipskih ugovora koji

se sklapaju s tim zaposlenicima na svim organizacijskim razinama te obveza dostave izjave o pridržavanju radnih uvjeta za osobe koje sudjeluju u pružanju usluge dostave paketa, propisanih u članku 1. stavcima 4. i 5. Odluke 94/22/CONS, ne prekoračuju ono što je nužno za učinkovito obavljanje te zadaće.

79 Isto tako, zadaća osiguravanja kvalitetnog pružanja poštanskih usluga, posebno univerzalne usluge, u interesu korisnika tih usluga, zahtijeva postojanje mogućnosti prikupljanja informacija o čimbenicima koji utječu na cijenu i kvalitetu predmetnih usluga ili o radnim uvjetima zaposlenikâ pružatelja usluga prisutnih na mjerodavnom tržištu i osoba koje doprinose pružanju tih usluga. Kao što je to talijanska vlada u bitnome istaknula u svojim pisanim očitovanima dostavljenima Sudu, pribjegavanje eksternalizaciji dotičnih usluga i korištenje podugovoranja, često u nizu sve do vrlo temeljite fragmentacije faze dostave, mogu učiniti financijske i radne uvjete u kojima se te usluge pružaju nedovoljno transparentnima. Prema tome, poznavanje organizacije mreže nužno je da bi se NRT-u omogućio učinkovit nadzor mjerodavnog tržišta i eventualno interveniranje donošenjem regulativnih mjera.

80 S tog gledišta, podložno provjeri koju mora provesti sud koji je uputio zahtjev, nametanje obveza u pogledu dostave informacija o radnim uvjetima zaposlenikâ koji sudjeluju u dotičnom pružanju usluga, ugovorima kojima se uređuju poslovni odnosi s poduzećima koja doprinose tom pružanju usluga te cijenama i drugim uvjetima pod kojima se usluge dostave paketa pružaju javnosti i određenim poslovnim klijentima, poput onih utvrđenih u članku 1. stavcima 2. do 5. Odluke 94/22/CONS, po svemu je sudeći nužno za postizanje tih ciljeva.

81 Konačno, treće, sud koji je uputio zahtjev morat će ispitati jesu li zatražene informacije proporcionalne, posebno u smislu da pružateljima usluga dostave paketa ne nameću pretjerano opterećenje. To se ispitivanje sastoji od procjene opterećenja koje nameću obveze dostave informacija o kojima je riječ u glavnom postupku u pogledu vremena, financijskih i ljudskih resursa u svjetlu veličine pružatelja usluga dostave paketa koji podliježe tim obvezama dostave informacija. Ono pretpostavlja uzimanje u obzir različitih čimbenika, kao što su rokovi u kojima te obveze moraju biti izvršene, priroda i količina zatraženih informacija te zahtijevani stupanj preciznosti.

82 Iako takvu ocjenu mora provesti sud koji je uputio zahtjev u skladu sa sudskom praksom spomenutom u točki 65. ove presude, treba napomenuti da bi, ako dostava tipskih ugovora omogućava da se NRT-u dostave zatražene informacije, bilo pretjerano od pružatelja usluga dostave paketa tražiti da dostavi sve važeće ugovore koji uređuju odnose između gospodarskog subjekta koji je ovlašten javnosti pružati usluge dostave paketa te njegovih zaposlenika i osoba koje doprinose tom pružanju usluga.

83 Nadalje, čak i ako su podaci kao što su cijene koje su pregovarane s poslovnim klijentima na koje se u konkretnom slučaju primjenjuje obveza informiranja utvrđena Odlukom 94/22/CONS, za pružatelje usluga dostave paketa predstavljali osjetljive poslovne informacije, treba podsjetiti na to da se stroga povjerljivost povjerljivih poslovnih informacija koje dostavljaju pružatelji usluga dostave paketa mora osigurati u skladu s člankom 9. Uredbe 2018/644 i člankom 22.a stavkom 2. Direktive 97/67. Prema tome, očito je da je propisivanjem da ti pružatelji ne trebaju anonimizirati navedene podatke, što bi za njih predstavljalo značajno administrativno opterećenje, zakonodavac Unije proveo uravnoteživanje, s jedne strane, njihovih interesa u ostvarivanju slobode poduzetništva zajamčene u članku 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i, s druge strane, interesa NRT-a za pribavljanje tih informacija potrebnih za obavljanje njegovih zadaća.

84 Slijedom svih navedenih razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članke 22. i 22.a Direktive 97/67 te članak 4. Uredbe 2018/644 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da NRT pružateljima usluga dostave paketa nametne opće obveze dostave informacija, koje se konkretno odnose na uvjete koji se primjenjuju prema različitim vrstama klijenata, odnosno za javnost i određene poslovne klijente, na ugovore kojima se uređuju odnosi s poduzećima koja na različitim osnovama doprinose tom pružanju usluga te na financijske uvjete i pravne garancije koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi navedenog pružanja usluga, pod uvjetom da su nametnute obveze takve da omogućuju izvršavanje zadaća povjerenih tom tijelu, da su nužne u tu svrhu i da su proporcionalne jer ne nameću pretjerano opterećenje tim pružateljima usluga.

Troškovi

85 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Uredbu (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa**

   treba tumačiti na način da se:

   kada je riječ o dostavi informacija nadležnom nacionalnom regulatornom tijelu, ona primjenjuje na sve pružatelje usluga dostave paketa neovisno o tome imaju li predmetne usluge domaći ili prekogranični karakter, osim u slučaju posebnog isključenja.

2. **Članke 22. i 22.a Direktive 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008., te članak 4. Uredbe 2018/644**

   treba tumačiti na način da im se:

   ne protivi to da nacionalno regulatorno tijelo pružateljima usluga dostave paketa nametne opće obveze dostave informacija, koje se konkretno odnose na uvjete koji se primjenjuju prema različitim vrstama klijenata, odnosno za javnost i određene poslovne klijente, na ugovore kojima se uređuju odnosi s poduzećima koja na različitim osnovama doprinose tom pružanju usluga te na financijske uvjete i pravne garancije koji se priznaju radnicima koji su na različitim osnovama zaposleni radi navedenog pružanja usluga, pod uvjetom da su nametnute obveze takve da omogućuju izvršavanje zadaća povjerenih tom tijelu, da su nužne u tu svrhu i da su proporcionalne jer ne nameću pretjerano opterećenje tim pružateljima usluga.

Potpisi