



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 16 mars 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster – Direktiv (EU) 2018/1972 – Artikel 13 – Villkor som får knytas till en allmän auktorisation – Bilaga I, del A, led 4 – Möjliggörande av laglig avlyssning för behöriga nationella myndigheter – Artikel 3 – Allmänna mål – Nationella lagstiftning om kompensation för kostnader i samband med den avlyssningsverksamhet som de rättsliga myndigheterna ålagt teleoperatörer – Avsaknad av mekanism för full kompensation – Principerna om icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet”

I mål C-339/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 11 maj 2021, som inkom till domstolen den 31 maj 2021, i målen

Colt Technology Services SpA,

Wind Tre SpA,

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA

mot

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri,

* Rättegångsspråk: italienska.

och

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma

mot

Wind Tre SpA,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna D. Gratsias, M. Ilešič (referent),
I. Jarukaitis och Z. Csehi,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 maj 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Colt Technology Services SpA, genom F. Fioretti, M. Giustiniani och N. Moravia, avvocati,
- Wind Tre SpA, genom B. Caravita di Toritto, S. Fiorucci och R. Santi, avvocati,
- Telecom Italia SpA, genom D. Gallo, G. Vercillo och A. Zoppini, avvocati,
- Vodafone Italia SpA, genom S. D'Ercole, N. Palombi och F. Pignatiello, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Colelli, G. Galluzzo och P. Gentili, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, av L. Malferrari och P. Messina, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 oktober 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18, 26, 49, 54 och 55 FEUF, artiklarna 3 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36) och artiklarna 16 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i flera mål mellan, för det första, Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA och Vodafone Italia SpA (nedan gemensamt kallade de berörda teleoperatörerna) å ena sidan och, Ministero della Giustizia (justitieministeriet, Italien), Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) och Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet, Italien), samt i vissa av målen, beroende på förfarandet, Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria (åklagarmyndigheten vid appellationsdomstolen i regionen Kalabrien), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (åklagarmyndigheten vid domstolen i Cagliari, Italien), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (åklagarmyndigheten vid domstolen i Rom, Italien), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri (åklagarmyndigheten vid domstolen i Locri, Italien), å andra sidan, och för det andra Ministero della Giustizia (justitieministeriet, Italien), Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien), Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria (åklagarmyndigheten vid appellationsdomstolen i regionen Kalabrien, Italien), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (åklagarmyndigheten vid domstolen i Cagliari, Italien) och Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (åklagarmyndigheten vid domstolen i Rom, Italien), å ena sidan, och Wind Tre SpA, å andra sidan. Målen rör en nationell förordning enligt vilken alla teleoperatörer som är verksamma på det nationella territoriet är skyldiga att på begäran av de rättsliga myndigheterna tillhandahålla tjänster för avlyssning av telekommunikationer, mot en årlig schablonersättning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skäl 1 i direktiv 2018/1972 har följande lydelse:

”Europaparlamentets och rådets direktiv ... 2002/20/EG [av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 21)], [Europaparlamentets och rådets direktiv] 2002/21/EG Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG [av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33)] ... har ändrats väsentligt. Eftersom ytterligare ändringar ska göras bör de direktiven av tydlighetsskäl omarbetas.”
- 4 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Allmänna mål”. I punkterna 1 och 2 i denna artikel föreskrivs följande.

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter, i samband med att de fullgör de regleringsuppgifter som anges i detta

direktiv, vidtar alla rimliga åtgärder som är nödvändiga och proportionella för att uppnå de mål som framgår av punkt 2. ...

...

2. De nationella regleringsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter samt [Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec)], [Europeiska] kommissionen och medlemsstaterna ska inom ramen för detta direktiv eftersträva vart och ett av följande allmänna mål, vilka inte är listade i prioritetsordning:

...

b) Främja konkurrens i tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter ... och i tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster och tillhörande tjänster.

c) Bidra till utvecklingen av den inre marknaden genom att avlägsna återstående hinder för ... investering i och tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster i hela [Europeiska] unionen, ...”

5 I artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Allmän auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster”, föreskrivs följande i punkt 1 första meningen:

”Medlemsstaterna ska säkerställa friheten att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster i enlighet med de villkor som anges i detta direktiv.”

6 Artikel 13 i direktiv 2018/1972, med rubriken ”Villkor som är knutna till den allmänna auktorisationen och till nyttjanderätter till radiospektrum och till nummerresurser samt särskilda skyldigheter”, har följande lydelse:

”1. Den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster samt nyttjanderätter till radiospektrum och nyttjanderätter till nummerresurser får endast omfattas av de villkor som är upptagna i bilaga I. Sådana villkor ska vara icke-diskriminerande, proportionella och transparenta. ...

...

3. Den allmänna auktorisationen ska innehålla enbart sådana villkor som är specifika för den sektorn och som anges i delarna A, B och C i bilaga I, och den får inte innehålla någon upprepning av villkor som gäller för företagen enligt annan nationell rätt.

...”

7 I bilaga I till detta direktiv anges, i del A och enligt rubriken till denna del, ”Allmänna villkor som får knytas till ... auktorisationer”. Bland dessa återfinns, i led 4, följande villkor:

Möjliggörande av laglig avlyssning för behöriga nationella myndigheter i enlighet med [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana

uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1)] och [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37)].

- 8 Enligt artikel 125 upphävde och ersatte direktiv 2018/1972 bland annat direktiv 2002/20, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37) (nedan kallat direktiv 2002/20), och direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140 (nedan kallat direktiv 2002/21), med verkan från och med den 21 december 2020, varvid hänvisningar till direktiv 2002/20 och direktiv 2002/21 ska förstås som hänvisningar till direktiv 2018/1972 och läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga XIII till sistnämnda direktiv.

Italiensk rätt

- 9 Artikel 28 i decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (lagstiftningsdekret nr 259 om elektroniska kommunikationer) av den 1 augusti 2003 (GURI nr 214 av den 15 september 2003) (nedan kallad lagen om elektronisk kommunikation) har rubriken ”Villkor som får knytas till allmänna auktorisationer samt nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer”. I den lydelse som är tillämplig i de nationella målen föreskrivs följande i artikel 28.1:

”Den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster samt nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer får endast omfattas av de villkor som är upptagna i delarna A, B och C i bilaga 1. Sådana villkor ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och transparenta och ska i fråga om nyttjanderätter till radiofrekvenser vara förenliga med artikel 14 i denna lag. Den allmänna auktorisationen omfattas alltid av villkor nr 11 i del A i bilaga 1.”

- 10 Bilaga 1 innehåller en uttömmande förteckning över de villkor som får knytas till allmänna auktorisationer (del A), nyttjanderätter till radiofrekvenser (del B) och nyttjanderätter till nummer (del C). I led 11 i del A i samma bilaga anges bland annat villkoret att ”säkerställa tillhandahållandet av de tjänster för rättsliga ändamål som avses i artikel 96 i [lagen om elektronisk kommunikation] från och med att verksamheten inleds”.

- 11 I artikel 96 i lagen, som har rubriken ”Obligatoriska tjänster”, föreskrivs följande:

”1. Tjänster för rättsliga ändamål som tillhandahålls på de behöriga rättsliga myndigheternas begäran om avlyssning och inhämtande av uppgifter är obligatoriska för operatörerna; fram till antagandet av dekretet som nämns i punkt 2 fastställs frister och regler i samråd med ovannämnda myndigheter.

2. I syfte att fastställa den årliga schablonersättningen för de obligatoriska tjänster som avses i punkt 1 ska kostnadsposterna i taxelistan från Ministro delle Comunicazioni [(kommunikationsministern, Italien)] av den 26 april 2001, publicerad i GURI nr 104 av den 7 maj 2001, revideras genom dekret från justitieministern och ministern för ekonomisk utveckling i samråd med ekonomi- och finansministern, vilket ska antas senast den 31 december 2017. I dekretet

- a) regleras kategorierna av obligatoriska tjänster och fastställs respektive ersättningar med hänsyn tagen till hur kostnaderna och tjänsterna utvecklas i syfte att uppnå en kostnadsbesparing på minst 50 procent jämfört med de tillämpade ersättningarna. Ersättningen inkluderar kostnaderna för samtliga tjänster som aktiveras eller används samtidigt av varje enskild nätverksidentitet,
- b) identifieras vilka personer som ska tillhandahålla obligatoriska avlyssningstjänster, däribland tjänsteleverantörer, vilkas infrastruktur tillåter åtkomst till nätet eller distribution av informations- eller kommunikationsinnehåll, och de som oavsett skäl tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster eller applikationer, även om dessa kan användas genom andras åtkomst- eller transportnätverk,
- c) definieras skyldigheterna för de operatörer som ska tillhandahålla obligatoriska tjänster och reglerna för tillhandahållande av dessa tjänster, däribland användning av standardiserade it-förfaranden i samband med överföring och hantering av meddelanden av administrativ karaktär, även i fråga om de skeden som föregår betalningen av dessa tjänster.

...”

- 12 I enlighet med nämnda artikel 96.2 i lagstiftningsdekret 259/2003 fastställs de obligatoriska tjänster som teleoperatörerna ska tillhandahålla och ersättningarna för dessa i decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – Disposizione di riordino delle spese per le prestazioni obbligatorie di cui all'articolo 96 del decreto legislativo No 259 del 2003 (interministeriellt dekret av den 28 december 2017 utfärdat av justitieministern och ministern för ekonomisk utveckling i samråd med ekonomi- och finansministern – bestämmelse om omstrukturering av kostnader för de obligatoriska tjänster som avses i artikel 96 i lagstiftningsdekret nr 259/2003), av den 28 december 2017 (GURI nr 33 av den 9 februari 2018) (nedan kallat det interministeriella dekretet av den 28 december 2017).

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 13 Enligt italiensk rätt, särskilt artikel 96 i lagen om elektronisk kommunikation, är teleoperatörerna, vid begäran från rättsliga myndigheter, skyldiga att genomföra avlyssning av kommunikation (telefonsamtal, datorkommunikation, telematik och data) mot en årlig schablonersättning.
- 14 Inom ramen för sin verksamhet var de berörda teleoperatörerna skyldiga att tillhandahålla sådana avlyssningstjänster. De belopp som de uppbar för detta ändamål och som ursprungligen hade fastställts genom ett dekret från kommunikationsministern av den 26 april 2001 ändrades med tillämpning av artikel 96.2 genom det interministeriella dekretet av den 28 december 2017.
- 15 I enlighet med denna bestämmelse bestod ändringen bland annat av en minskning med minst 50 procent av ersättningen för utgifter i samband med nämnda avlyssningstjänster.
- 16 De berörda teleoperatörerna väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) och yrkade att det interministeriella dekretet av den 28 december 2017 skulle ogiltigförklaras. De gjorde gällande att den ersättning som de

italienska myndigheterna skulle bevilja dem enligt dekretet inte fullt ut täcker kostnaderna för att tillhandahålla obligatoriska tjänster i samband med avlyssning av elektroniska kommunikationer som beslutats av behöriga nationella rättsliga myndigheter.

- 17 Genom domar nr 4594/2019, 4596/2019, 4600/2019 och 4604/2019 av den 9 april 2019 ogillade nämnda domstol respektive talan med motiveringen att det inte hade visats att de ersättningar som fastställts genom dekretet inte var tillräckliga för att kompensera operatörernas kostnader för genomförandet av avlyssningsåtgärderna.
- 18 Dessa domar överklagades till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är den hänskjutande domstolen, av de berörda teleoperatörerna samt, vad gäller dom nr 4604/2019 – genom vilken Wind Tres talan delvis bifölls på en annan grund – av justitieministeriet, ministeriet för ekonomisk utveckling, allmänna åklagarmyndigheten vid appellationsdomstolen i regionen Kalabrien, åklagarmyndigheten vid Tribunal de Cagliari och åklagarmyndigheten vid domstolen i Rom.
- 19 Genom beslut av den 13 februari 2020 begärde den hänskjutande domstolen ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av artiklarna 18, 26 och 102 och följande artiklar FEUF. Då denna begäran inte uppfyllde kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, avvisades den genom beslut av den 26 november 2020, Colt Technology Services m.fl. (C-318/20, ej publicerat, EU:C:2020:969), eftersom det var uppenbart att begäran inte kunde prövas i sak.
- 20 Efter det att förfarandet i de nationella målen återupptagits anser sig den hänskjutande domstolen, i egenskap av domstol som dömer i sista instans, fortfarande vara skyldig att på nytt begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få till stånd en korrekt tolkning av de unionsrättsliga bestämmelser som är relevanta för de tvister som anhängiggjorts vid den.
- 21 Den hänskjutande domstolen har uppgett att den hyser tvivel vad gäller förhållandet mellan artikel 13 i direktiv 2008/172 och vissa bestämmelser i unionens primärrätt.
- 22 Den hänskjutande domstolen har uppgett att de berörda teleoperatörerna i den domstolen har gjort gällande följande. För det första leder den omtvistade nationella lagstiftningen leder till diskriminering på grund av företagets storlek, eftersom små företag proportionellt sett är mindre missgynnade än de stora operatörerna. För det andra medför den omtvistade nationella lagstiftningen en diskriminering på grund av nationalitet, eftersom företag som inte har hemvist i Italien gynnas i förhållande till operatörer som har hemvist i Italien. För det tredje skapar den omtvistade nationella lagstiftningen en snedvridning av konkurrensen på unionsnivå, eftersom den medför ett strukturellt och otillbörligt hinder för utländska aktörer att få tillträde till den italienska marknaden. För det fjärde innebär den omtvistade nationella lagstiftningen ett åsidosättande av rätten att fritt utöva näringsverksamhet, eftersom denna innebär en betydande expropriation av privata ekonomiska aktörers entreprenörkapacitet som är oproportionerlig i förhållande till det åberopade målet av allmänintresse.
- 23 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att enligt artikel 13 i och bilaga I till direktiv 2018/172 får den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster enligt nationell rätt villkoras av att avlyssning som beordrats av de rättsliga myndigheterna ska genomföras och att den enda begränsning som föreskrivs, i allmänna ordalag, i denna artikel 13 är att de villkor som fastställs ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och transparenta.

- 24 Den hänskjutande domstolen anser således att varken relevant sekundärrätt eller de allmänna principer i EUF-fördraget som de berörda teleoperatörerna har hänvisat till kräver att full kompensation ska betalas för operatörernas faktiska kostnader inom ramen för genomförandet av sådana avlyssningar och att de följaktligen inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver en sådan full kompensation och som dessutom knyter förändringarna av de ersättningar som kan beviljas till ett mål att minska utgifterna.
- 25 I synnerhet har den hänskjutande domstolen understrukt att de ersättningar som föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation är helt jämförbara för samtliga operatörer som erbjuder tjänster i Italien, att de ska beräknas av myndigheten med beaktande av såväl kostnadsutvecklingen, den tekniska utvecklingen som har gjort vissa tjänster billigare, samt att dessa tjänster eftersträvar mål som har ett övervägande allmänintresse och endast kan tillhandahållas av teleoperatörerna, och att dessa ersättningar är offentliga. Det villkor som är knutet till den allmänna auktorisation för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som är i fråga i de nationella målen är således icke-diskriminerande, proportionerligt och transparent i enlighet med nämnda artikel 13. Dessutom, och under alla omständigheter, utgör inrättandet i förväg av de faciliteter som krävs för att genomföra sådana avlyssningar en oundviklig kostnad för den kommersiella verksamhet som består i tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, eftersom tillhandahållandet av sådana tjänster, på nuvarande stadium, är föremål för en allmän auktorisation och denna auktorisation är förenad med det omtvistade villkoret.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör artiklarna 18, 26, 49, 54 och 55 FEUF, artiklarna 3 och 13 i [direktiv 2018/1972] samt artiklarna 16 och 52 i [stadgan] hinder för en nationell lagstiftning där det i samband med att de administrativa myndigheterna ges befogenhet att fastställa ersättning till teleoperatörerna för obligatorisk avlyssning av telekommunikation på de rättsliga myndigheternas begäran inte stadgas att principen om full kompensation för operatörernas faktiska och vederbörligen dokumenterade kostnader för dessa tjänster ska iakttas och där de administrativa myndigheterna dessutom åläggs att uppnå en kostnadsbesparing jämfört med de tidigare kriterierna för fastställande av ersättningen?”

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

- 27 Den italienska regeringen har bestritt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning. För det första använde Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), genom att inte hänvisa till något rimligt tvivel om hur unionsrätten ska tolkas, den möjlighet att begära förhandsavgöranden som föreskrivs i artikel 267 FEUF på ett sätt som strider mot vad EU-domstolen nyligen preciserade i dom av den 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799. För det andra är den ställda frågan hypotetisk. Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) har nämligen inte redogjort för några faktiska omständigheter som visar att de ersättningar som fastställs i de aktuella bestämmelserna är otillräckliga för att kompensera operatörerna för deras kostnader. Det är emellertid endast om ersättningarna är otillräckliga som tolkningsfrågan är relevant.

- 28 Det ska härvidlag erinras om att en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, med iakttagande av de villkor som anges i punkterna 40–46 i domen av den 6 oktober 2021, *Conorzio Italian Management och Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), kan avstå från att hänskjuta en fråga om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen och avgöra denna fråga på eget ansvar om den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, *Conorzio Italian Management och Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punkterna 39 och 47 och där angiven rättspraxis).
- 29 Påståendet att svaren på de ställda frågorna framstår som klara kan emellertid aldrig hindra den nationella domstolen från att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2008, *UGT-Rioja m.fl.*, C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punkterna 42 och 43).
- 30 I den mån den italienska regeringen har gjort gällande att den ställda frågan är hypotetisk, eftersom den, enligt nämnda regering, grundar sig på det felaktiga antagandet att de ersättningar som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen inte gör det möjligt att täcka de kostnader som de berörda teleoperatörerna faktiskt har haft, ska det vidare erinras om att EU-domstolen, inom ramen för det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF, endast är behörig att tolka en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (dom av den 12 januari 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 85 och där angiven rättspraxis). Det ankommer följaktligen inte på EU-domstolen att ifrågasätta det antagande om de faktiska omständigheterna som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande.
- 31 Således presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 27 oktober 2022, *Climate Corporation Emissions Trading*, C-641/21, EU:C:2022:842, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 32 I förevarande fall kan det konstateras att den hänskjutande domstolen, i den del den fråga som ställts avser tolkningen av artiklarna 18, 26, 49, 54 och 55 FEUF samt artiklarna 16 och 52 i stadgan, inte har angett vare sig de skäl som fått den att anse att det är oklart hur dessa bestämmelser ska tolkas eller det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i de nationella målen, vilket innebär att EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på den fråga som ställts. I den del tolkningsfrågan avser bestämmelserna i direktiv 2018/1972 anges däremot inte bara de relevanta faktiska och rättsliga omständigheterna, utan även skälen till att den hänskjutande domstolen vill få klarhet avseende dessa bestämmelser. Dessutom framgår förhållandet mellan dessa frågeställningar och föremålet för tvisterna i de nationella målen klart av begäran, och det har för övrigt inte bestritts att dessa tvister faktiskt föreligger.

- 33 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till sakprövning i den del den avser direktiv 2018/1972.

Prövning av tolkningsfrågan

- 34 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av bestämmelserna i direktiv 2018/1972. Det framgår emellertid av de handlingar som EU-domstolen har tillgång till att den nationella lagstiftning som är tillämplig i de nationella målen införlivade ett direktiv som föregick direktiv 2018/1972, nämligen direktiv 2002/20, och att detta direktiv, i enlighet med artikel 125 i direktiv 2018/1972, upphörde att gälla och ersattes av sistnämnda direktiv först från och med den 21 december 2020, det vill säga efter antagandet av det interministeriella dekretet av den 28 december 2017 och efter det att de berörda teleoperatörerna hade väckt talan om ogiltigförklaring av nämnda dekret vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio).
- 35 För det fall den hänskjutande domstolen slutligen kommer fram till att de nationella målen omfattas av direktiv 2002/20, ska det påpekas att svaret i förevarande dom kan överföras på den äldre rättsakten. Såsom framgår av skäl 1 i direktiv 2018/1972 innebar nämligen direktivet bland annat en omarbetning av de fyra tidigare direktiven, i deras ändrade lydelse, som reglerade sektorn för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, inbegripet direktiv 2002/20, utan att det gjordes någon ändring, som är relevant i förevarande mål, av de bestämmelser vilkas tolkning är nödvändig för att avgöra de nationella målen, vare sig vad gällde bestämmelsernas lydelse, sammanhang eller syfte.
- 36 I synnerhet återger artikel 13.1 första och andra meningarna och 13.3 samt led 4 i del A i bilaga I till direktiv 2018/1972 utan någon ändring av det innehåll som är relevant i förevarande fall, bestämmelserna i artikel 6.1 och 6.3 samt del A led 11 i bilagan till direktiv 2002/20.
- 37 Bland de två bestämmelser i direktiv 2018/1972 som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin fråga förefaller endast artikel 13 vara direkt relevant för lösningen av tvisterna vid den nationella domstolen, även om det vid prövningen av frågan ska tas hänsyn till de mål som anges i artikel 3 i direktivet. Det är däremot i led 4 i del A i bilaga I till direktivet som det villkor föreskrivs som låg till grund för antagandet av den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen.
- 38 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 13, jämförd med artikel 3 och led 4 i del A i bilaga I till direktiv 2018/1972, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det inte krävs att full kompensation betalas för de kostnader som faktiskt uppkommer för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster när de möjliggör för behöriga nationella myndigheter att lagligt avlyssna elektroniska kommunikationer.
- 39 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 20 juni 2022, *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association*, C-700/20, EU:C:2022:488, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 40 Domstolen erinrar om att det i artikel 13.1 första meningen i direktiv 2018/1972 föreskrivs att den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster endast får omfattas av de villkor som anges i bilaga I till direktivet. I andra meningen i denna bestämmelse anges att dessa villkor ska vara icke-diskriminerande, proportionella och transparenta. I artikel 13.3 anges dessutom att den allmänna auktorisationen ska innehålla enbart sådana villkor som är specifika för den sektorn och som anges i delarna A, B och C i bilaga I till direktivet. Bland dessa villkor återfinns, i led 4 i del A, i vilken de allmänna villkoren som får knytas till en sådan allmän auktorisation räknas upp, villkoret avseende möjliggörande av laglig avlyssning för behöriga nationella myndigheter
- 41 Det framgår av ordalydelsen i dessa bestämmelser att unionslagstiftaren, utöver skyldigheten för de medlemsstater som beslutar att förena den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster med villkoret i led 4 i del 4 i bilaga I till direktiv 2018/1972, att föreskriva detta villkor på ett icke-diskriminerande, proportionerligt och transparent sätt, varken har föreskrivit eller uteslutit att de berörda medlemsstaterna betalar kompensation för kostnader som kommer att uppstå för de berörda företagen när de möjliggör laglig avlyssning i enlighet med vad som föreskrivs i detta villkor.
- 42 Eftersom direktiv 2018/1972 inte innehåller några preciseringar i detta avseende, har medlemsstaterna ett utrymme för skönsässig bedömning på området. Artikel 13 och led 4 i del A i bilaga I till direktivet kan följaktligen inte tolkas så, att medlemsstaterna enligt dessa bestämmelser är skyldiga att föreskriva att kompensation ska betalas för dessa eventuella kostnader, och än mindre full kompensation.
- 43 Denna tolkning av nämnda bestämmelser stöds såväl av det sammanhang i vilket de ingår som av de mål som eftersträvas med direktiv 2018/1972. Förvisso föreskrivs det i artikel 12.1 första meningen i direktivet – som återger innehållet i artikel 3.1 första meningen i direktiv 2002/20 – att medlemsstaterna ska säkerställa friheten att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Emellertid framgår det av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att denna frihet endast får utövas om de villkor som anges i direktivet är uppfyllda. Härav följer således inte någon skyldighet för medlemsstaterna att betala kompensation i den mening som berörda teleoperatörerna har gjort gällande.
- 44 Vidare kan en sådan skyldighet inte heller härledas ur de allmänna mål som anges i artikel 3 i direktiv 2018/1972, vars uppnående medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa, genom de nationella tillsynsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter. Så är bland annat fallet med målet att främja konkurrens vid tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, som föreskrivs i artikel 3.2 b och målet att utveckla den inre marknaden, vilket föreskrivs i artikel 3.2 c, och vilka tidigare, huvudsakligen, fanns med i artikel 8.2 och 8.3 i direktiv 2002/21. Det framgår nämligen inte av ordalydelsen i dessa bestämmelser att unionslagstiftaren över huvud taget avsett att begränsa medlemsstaternas utrymme för skönsässig bedömning när det gäller genomförandet av villkoret i led 4 i del A i bilaga I till direktiv 2018/1972, utöver de krav som det erinrats om i punkterna 41 och 42 ovan.
- 45 Eftersom detta utrymme för skönsässig bedömning ska utövas med iakttagande av principerna om icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet krävs det således för att artikel 13, jämförd med artikel 3 och led 4 i del A i bilaga I till direktiv 2018/1972, inte ska utgöra hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen – enligt vilken det inte krävs full kompensation betalas för de kostnader som faktiskt uppkommit för leverantörer av

elektroniska kommunikationstjänster när de möjliggör de behöriga nationella myndigheternas lagliga avlyssning av elektroniska kommunikationer – att denna lagstiftning är förenlig med dessa principer.

- 46 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande och av de handlingar som domstolen har tillgång till, för det första, att de kompensationsbelopp som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen i samband med villkoret avseende möjliggörande av laglig avlyssning, vilket är ett villkor som är knutet till den allmänna auktorisationen i Italien och vilket förenlighet med direktiv 2018/1972 inte har ifrågasatts, är jämförbara för samtliga operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster i Italien, eftersom kompensationen beräknas på grundval av enhetliga schablonersättningar som fastställts för varje typ av avlyssningstjänst som tillhandahålls.
- 47 För det andra ska, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, dessa ersättningar, enligt de tillämpliga italienska bestämmelserna, beräknas av myndigheterna med beaktande av den tekniska utvecklingen inom sektorn som har gjort vissa tjänster billigare, samt den omständigheten att dessa tjänster är nödvändiga för att uppnå generella mål som har ett övervägande allmänintresse och dessa tjänster endast kan tillhandahållas av teleoperatörerna.
- 48 För det tredje har den hänskjutande domstolen preciserat att dessa ersättningar, i enlighet med samma lagstiftning, fastställs genom ett formellt förvaltningsbeslut som offentliggörs och är fritt tillgängligt.
- 49 Under dessa omständigheter förefaller den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen, i den del den föreskriver de omtvistade kompensationsbeloppen, faktiskt vara icke-diskriminerande, proportionerlig och transparent, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 50 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida en medlemsstat som har föreskrivit betalning av kompensation för kostnader som leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster har när de, i enlighet med direktiv 2018/1972, möjliggör lagligt avlyssning, i syfte att minska de offentliga utgifterna kan minska storleken på de kompensationsbelopp som beviljats tidigare. Mot bakgrund av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har tillerkänts vid genomförandet av villkoret i led 4 i del A i bilaga I till direktivet, kan direktivet inte utgöra hinder för en sådan nedsättning, under förutsättning att den nationella lagstiftningen i fråga är icke-diskriminerande, proportionerlig och transparent.
- 51 Mot bakgrund av ovanstående ska den hänskjutna frågan besvaras enligt följande. Artikel 13, jämförd med artikel 3 till direktiv 2018/1972 och led 4 i del A i bilaga I till detta direktiv, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det inte krävs att full kompensation betalas för de kostnader som faktiskt uppkommer för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster när dessa leverantörer möjliggör för behöriga nationella myndigheter att lagligt avlyssna elektroniska kommunikationer. Detta gäller under förutsättning att nämnda lagstiftning är icke-diskriminerande, proportionerlig och transparent.

Rättegångskostnader

- 52 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 13, jämförd med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, och led 4 i del A i bilaga I till detta direktiv, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det inte krävs att full kompensation betalas för de kostnader som faktiskt uppkommer för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster när dessa leverantörer möjliggör för behöriga nationella myndigheter att lagligt avlyssna elektroniska kommunikationer. Detta gäller under förutsättning att nämnda lagstiftning är icke-diskriminerande, proportionerlig och transparent.

Underskrifter