



# Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

16. ožujka 2023. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva (EU) 2018/1972 – Članak 13. – Uvjeti povezani s općim ovlaštenjem – Prilog I. dio A točka 4. – Omogućavanje legalnog presretanja od strane nadležnih nacionalnih tijela – Članak 3. – Opći ciljevi – Nacionalni propis u području naknade troškova povezanih s aktivnostima presretanja koje su telekomunikacijskim operatorima odredila pravosudna tijela – Nepostojanje mehanizma potpune nadoknade troškova – Načela nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti”

U predmetu C-339/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 11. svibnja 2021., koju je Sud zaprimio 31. svibnja 2021., u postupcima

**Colt Technology Services SpA,**

**Wind Tre SpA,**

**Telecom Italia SpA,**

**Vodafone Italia SpA**

protiv

**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,**

\* Jezik postupka: talijanski

**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,**

protiv

**Wind Tre SpA,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, D. Gratsias, M. Ilešič (izvjestitelj), I. Jarukaitis i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 18. svibnja 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Colt Technology Services SpA, F. Fioretti, M. Giustiniani i N. Moravia, *avvocati*,
- za Wind Tre SpA, B. Caravita di Toritto, S. Fiorucci i R. Santi, *avvocati*,
- za Telecom Italia SpA, D. Gallo, G. Vercillo i A. Zoppini, *avvocati*,
- za Vodafone Italia SpA, S. D'Ercole, N. Palombi i F. Pignatiello, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Colelli, G. Galluzzo i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, L. Malferrari i P. Messina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2022.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18., 26., 49., 54. i 55. UFEU-a, članka 3. i 13. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.) i članka 16. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Taj je zahtjev podnesen u okviru više sporova između, s jedne strane, društava Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA i Vodafone Italia SpA (u daljnjem tekstu zajedno: predmetni telekomunikacijski operatori) te Ministera della Giustizia (Ministarstvo pravosuđa, Italija), Ministera dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) i Ministera dell’Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) kao i, u određenim slučajevima, u skladu s postupkom, Procure generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (Glavno državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Reggio Calabria, Italija), Procure della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (Državno odvjetništvo pri Sudu u Cagliariu, Italija), Procure della Repubblica presso il Tribunale di Roma (Državno odvjetništvo pri Sudu u Rimu, Italija) i Procure della Repubblica presso il Tribunale di Locri (Državno odvjetništvo pri Sudu u Locriju, Italija) i, s druge strane, Ministera della Giustizia (Ministarstvo pravosuđa), Ministera dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja), Procure Generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (Glavno državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Reggio Calabria), Procure della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (Državno odvjetništvo pri Sudu u Cagliariu) i Procure della Repubblica presso il Tribunale di Roma (Državno odvjetništvo pri Sudu u Rimu) i društva Wind Tre, u vezi s nacionalnim propisom koji pomoću godišnje paušalne naknade obvezuje sve telekomunikacijske operatore koji djeluju na državnom području da pružaju, na zahtjev pravosudnih tijela, usluge presretanja telekomunikacija.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 1. Direktive 2018/1972:  
„Direktive [...] 2002/20/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL 2002., L 108, str. 21.)], 2002/21/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.)] [...] znatno su izmijenjene. S obzirom na to da su potrebne daljnje izmjene te bi direktive radi jasnoće trebalo preinačiti.”
- 4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Opći ciljevi”, u stavcima 1. i 2. određuje:  
„1. Države članice osiguravaju da nacionalna regulatorna i druga nadležna tijela u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u ovoj Direktivi poduzmu sve razumne mjere koje su potrebne i proporcionalne za ostvarivanje ciljeva utvrđenih u stavku 2. [...]  
[...]

2. U kontekstu ove Direktive, nacionalna regulatorna i druga nadležna tijela, kao i [Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije] BEREC, [Europska] komisija i države članice ostvaruju svaki od sljedećih općih ciljeva, koji nisu navedeni prema redoslijedu prioriteta:

[...]

- (b) promiču tržišno natjecanje u pružanju elektroničkih komunikacijskih mreža i povezane opreme, uključujući učinkovito tržišno natjecanje koje se temelji na infrastrukturi, te u pružanju elektroničkih komunikacijskih usluga i povezanih usluga;
- (c) doprinose razvoju unutarnjeg tržišta uklanjanjem preostalih prepreka i olakšavanjem konvergentnih uvjeta u pogledu ulaganja u elektroničke komunikacijske mreže, elektroničke komunikacijske usluge, povezanu opremu i povezane usluge u cijeloj [Europskoj] uniji, kao i u pogledu njihova pružanja [...]"

- 5 Članak 12. navedene direktive, naslovljen „Opće ovlaštenje za elektroničke komunikacijske mreže i usluge”, u stavku 1. prvoj rečenici propisuje:

„Države članice osiguravaju slobodu pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga uz poštovanje uvjeta utvrđenih u ovoj Direktivi.”

- 6 Članak 13. Direktive 2018/1972, naslovljen „Uvjeti povezani s općim ovlaštenjem i pravima korištenja radiofrekvencijskim spektrom i brojevnim resursima te posebne obveze”, glasi:

„1. Opće ovlaštenje za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga i prava korištenja radiofrekvencijskim spektrom i prava korištenja brojevnim resursima mogu podlijegati samo uvjetima navedenima u Prilogu I. Takvi uvjeti moraju biti nediskriminirajući, proporcionalni i transparentni. [...]"

[...]

3. Opće ovlaštenje sadržava samo uvjete koji se izričito odnose na taj sektor, a koji su navedeni u dijelovima A, B i C Priloga I. i u njemu se ne smiju ponavljati uvjeti koji se na poduzetnike primjenjuju na temelju drugog nacionalnog prava.

[...]"

- 7 Prilog I. toj direktivi pojašnjava u dijelu A i prema naslovu te direktive koji su „Opći uvjeti koji se mogu priložiti općem ovlaštenju”. Među njima se u točki 4. nalazi sljedeći uvjet:

„Omogućivanje legalnoga presretanja od strane nadležnih nacionalnih tijela u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 [Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119., str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)] i Direktive 2002/58/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)].”

- 8 U skladu s njezinim člankom 125., Direktivom 2018/1972 između ostalog je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktiva 2002/20, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2002/20), kao i Direktiva 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2002/21), s učinkom od 21. prosinca 2020., tako da se upućivanja na direktive 2002/20 i 2002/21 smatraju upućivanjima na Direktivu 2018/1972 i trebaju se čitati u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga XIII. potonjoj direktivi.

### *Talijansko pravo*

- 9 Članak 28. decreta legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259 o elektroničkim komunikacijama) od 1. kolovoza 2003. (GURI br. 214 od 15. rujna 2003., u daljnjem tekstu: Zakonik o elektroničkim komunikacijama), naslovljen „Uvjeti u okviru općeg ovlaštenja i u okviru prava na korištenje radijskim frekvencijama i brojevima”, u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke, u stavku 1. određuje:
1. Opće ovlaštenje za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga, prava na korištenje radijskim frekvencijama i prava na korištenje brojevima mogu podlijegati jedino uvjetima navedenima u dijelu A, B i C Priloga 1. Takvi su uvjeti nediskriminirajući, razmjerni i transparentni te su u slučaju prava korištenja radijskim frekvencijama u skladu s člankom 14. Zakonika. Opće ovlaštenje uvijek podliježe uvjetu br. 11 dijela A Priloga 1.”
- 10 Navedeni prilog 1. sadržava popis maksimalnih uvjeta za opća ovlaštenja (dio A), prava korištenja radijskim frekvencijama (dio B) i prava korištenja brojevima (dio C). U točki 11. dijela A istog priloga navodi se, među ostalim, uvjet „osiguravanja usluga za potrebe pravosuđa iz članka 96. Zakonika o [elektroničkim komunikacijama] od početka aktivnosti”.
- 11 Članak 96. tog zakonika, naslovljen „Obvezne usluge”, propisuje:
- „1. Usluge za potrebe pravosuđa izvršene na temelju zahtjeva za presretanje i pružanje informacija nadležnih pravosudnih tijela obvezne su za operatore; vrijeme i načini dogovaraju se s navedenim tijelima do donošenja uredbe iz stavka 2.
2. Kako bi se donijela godišnja paušalna naknada za obvezne usluge iz stavka 1., uredbom ministra pravosuđa i ministra gospodarskog razvoja u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija, koju treba donijeti do 31. prosinca 2017., provodi se izmjena stavki popisa predviđenog Uredbom Ministra delle Comunicazioni [(ministar komunikacija, Italija)] od 26. travnja 2001., objavljenom u GURI-ju br. 104 od 7. svibnja 2001. Uredbom se:
- (a) uređuju vrste obveznih usluga i određuju njihove tarife, pri čemu se u obzir uzima razvoj troškova i usluga kako bi se ostvarila ušteda troškova od najmanje 50 % u odnosu na tarife koje se primjenjuju. Tarifa obuhvaća troškove za sve usluge koje istodobno aktivira ili upotrebljava svaka mrežna identifikacijska adresa;

- (b) određuju subjekti koji obvezno pružaju usluge presretanja, uključujući pružatelje usluga, čija infrastruktura omogućuje pristup mreži ili distribuciju informativnog ili komunikacijskog sadržaja, i osobe koje u bilo kojem svojstvu pružaju elektroničke komunikacijske usluge ili aplikacije, čak i ako se njima može koristiti i na temelju pristupnih ili prijenosnih mreža koje nisu njihove;
- (c) utvrđuju obveze subjekata koji obvezno pružaju usluge i načini njihova izvršavanja, među kojima i obveza poštovanja jedinstvenih računalnih postupaka prilikom prijenosa i upravljanja komunikacijama upravne prirode i u pogledu faza koje prethode plaćanju navedenih usluga.

[...]

- 12 U skladu s člankom 96. stavkom 2., obvezne usluge koje pružaju telekomunikacijski operatori i odgovarajuće naknade pojašnjene su decretom 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 n.° 259 del 2003 (Međuministarska uredba koju su donijeli ministar pravosuđa i ministar gospodarskog razvoja u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija – odredbe o reorganizaciji troškova obveznih usluga iz članka 96. Zakonodavne uredbe br. 259 iz 2003.) od 28. prosinca 2017. (GURI br. 33 od 9. veljače 2018., u daljnjem tekstu: Međuministarska uredba od 28. prosinca 2017.).

### Glavni postupci i prethodno pitanje

- 13 Na temelju talijanskog prava, osobito članka 96. Zakonika o elektroničkim komunikacijama, telekomunikacijski operatori obvezni su, u slučaju zahtjeva koji su uputila pravosudna tijela, provesti aktivnosti presretanja komunikacija (glasovnih, informatičkih, telematskih i podatkovnih) uz godišnju paušalnu naknadu.
- 14 U okviru svojih aktivnosti predmetni telekomunikacijski operatori bili su dužni pružati takve aktivnosti presretanja. Na temelju tog članka 96. stavka 2. iznosi koje su u tu svrhu primali i koji su prvotno utvrđeni Uredbom ministra komunikacija od 26. travnja 2001. izmijenjeni su Međuministarskom uredbom od 28. prosinca 2017.
- 15 U skladu s tom odredbom ta izmjena sastojala se, među ostalim, od smanjenja naknade troškova povezanih s navedenim aktivnostima presretanja od najmanje 50 %.
- 16 Predmetni telekomunikacijski operatori zasebnim tužbama podnesenima Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) zatražili su poništenje Međuministarske uredbe od 28. prosinca 2017. tvrdeći da naknade koje im talijanska tijela trebaju dodijeliti na temelju te uredbe ne pokrivaju u cijelosti troškove nastale radi pružanja obveznih usluga u vezi s presretanjem elektroničkih komunikacija koje su naložila nadležna nacionalna pravosudna tijela.
- 17 Presudama br. 4594/2019, 4596/2019, 4600/2019 i 4604/2019 od 9. travnja 2019. taj je sud odbio te tužbe s obrazloženjem da nije utvrđeno da tarife određene tom uredbom nisu dovoljne za naknadu troškova koje snose operatori u okviru izvršavanja aktivnosti presretanja.

- 18 Predmetni telekomunikacijski operatori kao i, kada je riječ o presudi br. 4604/2019 kojom je djelomično prihvaćena tužba društva Wind Tre zbog drugog razloga, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarskog razvoja, Glavno državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Reggio Calabriji, Državno odvjetništvo pri Sudu u Cagliariju i Državno odvjetništvo pri Sudu u Rimu podnijeli su žalbu protiv tih presuda Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev.
- 19 Odlukom od 13. veljače 2020. taj je sud Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosio na tumačenje članka 18., 26. i 102. i sljedećih UFEU-a. Budući da taj zahtjev nije udovoljavao zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda, odbačen je rješenjem od 26. studenoga 2020., Colt Technology Services i dr. (C-318/20, neobjavljeno, EU:C:2020:969) kao očito nedopušten.
- 20 Nakon nastavka glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev i dalje smatra da je, kao sud posljednjeg stupnja, dužan ponovno pokrenuti prethodni postupak pred Sudom kako bi dobio točno tumačenje prava Unije koje je relevantno za potrebe sporova koji se pred njim vode.
- 21 U tom pogledu navodi da dvoji o odnosu između članka 13. Direktive 2018/1972 i određenih pravila primarnog prava Unije.
- 22 Pojašnjava da dotični telekomunikacijski operatori pred njim tvrde da osporavani nacionalni propis, kao prvo, dovodi do diskriminacije na temelju veličine poduzeća jer su mala poduzeća razmjerno manje kažnjena od velikih operatora, kao drugo, dovodi do diskriminacije na temelju državljanstva jer se poduzeća koja nemaju sjedište u Italiji stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na operatore sa sjedištem u Italiji, kao treće, dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja na razini Unije s obzirom na to da uvodi strukturnu i neopravdanu prepreku pristupu inozemnih operatora talijanskom tržištu i, kao četvrto, krši pravo na slobodno obavljanje gospodarske djelatnosti time što bitno izvlašćuje poduzetničke kapacitete privatnih gospodarskih subjekata što je neproporcionalno u odnosu na navedeni cilj od javnog interesa.
- 23 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da na temelju članka 13. i Priloga I. Direktivi 2018/1972 opće ovlaštenje koje se primjenjuje na pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga može biti podvrgnuto nacionalnim pravom uvjetu izvršenja presretanja koja su naložila pravosudna tijela i da je jedino ograničenje, koje je općenito predviđeno u tom članku 13., to da su predviđeni uvjeti nediskriminirajući, proporcionalni i transparentni.
- 24 Stoga smatra da ni relevantno sekundarno pravo Unije ni opća načela UFEU-a na koja se pozivaju predmetni telekomunikacijski operatori ne zahtijevaju potpunu naknadu troškova koji su operatorima stvarno nastali u okviru izvršenja takvih presretanja i da im se stoga ne protivi nacionalni propis koji ne predviđa takvu potpunu naknadu i koji usto povezuje reviziju naknada koje se mogu dodijeliti s ciljem smanjenja troškova.
- 25 Konkretno, ističe da su tarife koje su općenito predviđene Zakonikom o elektroničkim komunikacijama u potpunosti usporedive za sve operatore koji nude usluge u Italiji, koje uprava mora izračunati uzimajući istodobno u obzir razvoj troškova i tehnološki razvoj koji je određene usluge učinio jeftinijima, kao i činjenicu da te usluge služe za prevladavajući javni interes i da ih mogu pružati samo telekomunikacijski operatori te da su te tarife javne. Uvjet povezan s općim ovlaštenjem za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga o kojima je riječ u glavnom postupku stoga nije diskriminirajući, neproporcionalan i netransparentan, u skladu s tim člankom 13. Osim toga i u svakom slučaju, prethodno uspostavljanje sredstava potrebnih za takva

presretanja predstavlja neizbježan trošak poslovne aktivnosti koja se sastoji od pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga s obzirom na to da je pružanje takvih usluga, u trenutačnom stanju, podvrgnuto općem ovlaštenju i popraćeno je spornim uvjetom.

- 26 U tim okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se člancima 18., 26., 49., 54. i 55. UFEU-a, člancima 3. i 13. Direktive [2018/1972] te člancima 16. i 52. [Povelje] nacionalni propis koji prilikom delegiranja zadaće upravnom tijelu da utvrdi naknadu koju treba odobriti telekomunikacijskim operatorima za obvezno provođenje aktivnosti presretanja komunikacija koje su odredila pravosudna tijela ne zahtijeva i poštovanje načela potpune nadoknade troškova koji su stvarno nastali operatorima i koje su operatori propisno dokumentirali s obzirom na te aktivnosti te usto obvezuje upravno tijelo da ostvari uštedu troškova u odnosu na prethodne kriterije izračuna naknade?”

### **Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku**

- 27 Talijanska vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. S jedne strane, Consiglio di Stato (Državno vijeće), time što nije izrazio nikakvu razumnu sumnju u pogledu tumačenja prava Unije, upotrijebio je mehanizam prethodnog postupka predviđen člankom 267. UFEU-a na način protivan onomu što je Sud nedavno pojasnio u presudi od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, (C-561/19, EU:C:2021:799). S druge strane, postavljeno pitanje je hipotetsko. Naime, Consiglio di Stato (Državno vijeće) nije dostavio činjenične elemente iz kojih bi proizlazilo da su tarife utvrđene predmetnim propisom nedovoljne za naknadu operatorima. Postavljeno pitanje bilo bi relevantno samo u slučaju tarifa koje se ne nadoknađuju.
- 28 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, doduše, nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka može, u skladu s uvjetima navedenima u točkama 40. do 46. presude od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), Sudu ne uputiti pitanje o tumačenju prava Unije i riješiti ga na vlastitu odgovornost kada se pravilno tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, t. 39. i 47. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Međutim, navodna jasnoća odgovora na postavljena pitanja ni na koji način ne zabranjuje nacionalnom sudu da Sudu postavi prethodna pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2008., *UGT-Rioja i dr.*, C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, t. 42. i 43.).
- 30 Osim toga, u dijelu u kojem talijanska vlada tvrdi da je postavljeno pitanje hipotetsko jer se, prema njezinu mišljenju, temelji na pogrešnoj pretpostavci prema kojoj naknade predviđene nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku ne omogućuju pokrivanje troškova koje su dotični operatori stvarno snosili, valja podsjetiti na to da je u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a Sud isključivo ovlašten izjasniti se o tumačenju nekog Unijina akta polazeći od činjenica koje mu navede nacionalni sud (presuda od 12. siječnja 2023., *DOBELES HES*, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 85. i navedena sudska praksa). Slijedom toga, nije na Sudu da dovodi u pitanje činjeničnu pretpostavku na kojoj se temelji zahtjev za prethodnu odluku.



- 31 Stoga pitanja koja se tiču tumačenja prava Unije koja je uputio nacionalni sud u pravnom i činjeničnom okviru koji određuje pod vlastitom odgovornošću i za koji nije na Sudu da provjerava njegovu točnost uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud nije moguće, osim u slučaju kada je očito da zahtijevano tumačenje prava Unije nije vezano uz stvarno stanje ili uz predmet glavnog postupka, kada je problem hipotetske prirode ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi na postavljena pitanja pružio koristan odgovor (presuda od 27. listopada 2022., *Climate Corporation Emissions Trading*, C-641/21, EU:C:2022:842, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 32 U ovom slučaju valja utvrditi da, s obzirom na to da se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje članaka 18., 26., 49., 54. i 55. UFEU-a kao i članaka 16. i 52. Povelje, sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio ni razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju tih odredaba ni vezu koja po mišljenju tog suda postoji između njih i nacionalnog propisa koji se primjenjuje u glavnim postupcima, tako da Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za pružanje korisnog odgovora na postavljeno pitanje koje se odnosi na te odredbe. Suprotno tomu, u mjeri u kojoj se odnosi na odredbe Direktive 2018/1972, u zahtjevu za prethodnu odluku navode se ne samo relevantni činjenični i pravni elementi nego i razlozi zbog kojih sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu postavlja pitanja. Usto, iz tog zahtjeva jasno proizlazi odnos između tih pitanja i predmeta glavnih postupaka, čije postojanje uostalom nije osporeno.
- 33 Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten u dijelu u kojem se odnosi na Direktivu 2018/1972.

### **O prethodnom pitanju**

- 34 Najprije valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje odredbi Direktive 2018/1972. Međutim, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je nacionalnim propisom koji se primjenjuje u glavnom postupku prenesena direktiva koja je prethodila Direktivi 2018/1972, odnosno Direktiva 2002/20, i da je ona, u skladu s člankom 125. Direktive 2018/1972, stavljena izvan snage i zamijenjena tom direktivom tek s učinkom od 21. prosinca 2020., odnosno nakon donošenja Međuministarske uredbe od 28. prosinca 2017. i podnošenja tužbi predmetnih telekomunikacijskih operatora Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) s ciljem poništenja Direktive 2002/20.
- 35 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev konačno utvrdi da su glavni postupci obuhvaćeni Direktivom 2002/20, valja navesti da bi odgovor dan u ovoj presudi bio primjenjiv na taj raniji akt. Naime, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 1., Direktiva 2018/1972 znatno je izmijenila četiri ranije direktive, kako su izmijenjene, kojima je uređen sektor elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, uključujući Direktivu 2002/20, a da pritom nije izmijenila, što je relevantno za ovaj predmet, odredbe čije je tumačenje potrebno za rješavanje glavnih postupaka, bilo da je riječ o njihovom tekstu, kontekstu ili cilju.
- 36 Konkretno, članak 13. stavak 1. prva i druga rečenica te stavak 3. i točka 4. dijela A Priloga I. Direktivi 2018/1972 preuzimaju, bez izmjene njihove biti relevantne u ovom slučaju, odredbe članka 6. stavaka 1. i 3. kao i dijela A točke 11. Direktive 2002/20.

- 37 Osim toga, od dviju odredbi Direktive 2018/1972 na koje se u svojem pitanju poziva sud koji je uputio zahtjev, samo se članak 13. čini izravno relevantnim za rješavanje sporova u glavnom postupku, iako u analizi pitanja treba uzeti u obzir ciljeve utvrđene u članku 3. te direktive. S druge strane, točka 4. dijela A Priloga I. toj direktivi predviđa uvjet u vezi s kojim je donesen nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 38 Stoga valja smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. u vezi s člankom 3. i Prilog I. dio A točku 4. Direktive 2018/1972 tumačiti na način da im se protivni nacionalni propis koji ne predviđa potpunu nadoknadu troškova koji su pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga stvarno nastali zbog omogućavanja legalnog presretanja elektroničkih komunikacija po nalogu nadležnih nacionalnih tijela.
- 39 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, za tumačenje odredbi prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se ona nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 20. lipnja 2022., *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association*, C-700/20, EU:C:2022:488, t. 55. i navedena sudska praksa).
- 40 Valja podsjetiti na to da članak 13. stavak 1. prva rečenica Direktive 2018/1972 propisuje da opće ovlaštenje za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga može podlijegati samo uvjetima navedenima u Prilogu I. toj direktivi, pri čemu se u drugoj rečenici te odredbe pojašnjava da su ti uvjeti nediskriminirajući, proporcionalni i transparentni. Stavak 3. tog članka usto pojašnjava da opće ovlaštenje sadržava samo uvjete koji se izričito odnose na taj sektor, a navedeni su u dijelovima A do C Priloga I. navedenoj direktivi. Među tim uvjetima nalazi se, u točki 4. tog dijela A, u kojem su navedeni opći uvjeti za koje može biti priloženo takvo opće ovlaštenje, uvjet omogućavanja legalnoga presretanja od strane nadležnih nacionalnih tijela.
- 41 Iz teksta tih odredbi proizlazi da, osim obveze za države članice koje odluče opće ovlaštenje koje se primjenjuje na pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga podvrgnuti uvjetu iz Priloga I. Dijela A točke 4. Direktive 2018/1972 da to učine na nediskriminirajući, proporcionalan i transparentan način, zakonodavac Unije nije ni propisao ni isključio naknadu dotičnih država članica za troškove koje bi snosila ta poduzeća kada omogućavaju legalno presretanje u skladu s tim uvjetom.
- 42 Stoga, u nedostatku pojašnjenja u tom pogledu u Direktivi 2018/1972, države članice raspolažu marginom prosudbe u tom području. Slijedom toga, članak 13. i Prilog I. dio A točku 4. ne treba shvatiti na način da se tim odredbama državama članicama nalaže da predvide naknadu tih mogućih troškova, a kamo li cjelokupnu naknadu.
- 43 To tumačenje navedenih odredbi potkrijepljeno je kako kontekstom u kojem se nalaze tako i ciljevima Direktive 2018/1972. Osobito, s jedne strane, iako prva rečenica članka 12. stavka 1. te direktive, koja preuzima sadržaj prve rečenice članka 3. stavka 1. Direktive 2002/20, predviđa da države članice osiguravaju slobodu pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, iz samog teksta te odredbe proizlazi da se ta sloboda može izvršavati samo u skladu s uvjetima utvrđenima u navedenoj direktivi. Iz toga stoga ne može proizaći obveza naknade koju imaju države članice, u smislu na koji se pozivaju predmetni telekomunikacijski operatori.
- 44 S druge strane, valja utvrditi da se takva obveza ne može izvesti ni iz općih ciljeva iz članka 3. Direktive 2018/1972, čije su ostvarenje države članice dužne osigurati posredstvom nacionalnih regulatornih tijela i drugih nadležnih tijela. To je osobito slučaj s ciljem promicanja tržišnog natjecanja u pružanju elektroničkih komunikacijskih usluga, predviđenim u tom članku 3.

stavku 2. točki (b), i ciljem razvoja unutarnjeg tržišta, predviđenim u točki (c) te iste odredbe, a koji su se prethodno u biti nalazili u članku 8. stavcima 2. i 3. Direktive 2002/21. Naime, iz njihova teksta ne proizlazi nikakva volja zakonodavca Unije da ograniči marginu prosudbe država članica u pogledu provedbe uvjeta predviđenog u Prilogu I. dijelu A točki 4. Direktive 2018/1972, osim zahtjeva navedenih u točkama 41. i 42. ove presude.

- 45 Stoga, budući da se ta margina prosudbe mora izvršavati uz poštovanje načela nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti, potrebno je da je nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji ne nalaže da se izvrši naknada svih troškova koje stvarno snose pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga kada omogućuju legalno presretanje elektroničkih komunikacija po nalogu nadležnih nacionalnih tijela, usklađen s tim načelima kako se ne bi protivio članku 13. u vezi s člankom 3. i Prilogu I. dijelu A točki 4. Direktive 2018/1972.
- 46 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku kao i iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su, kao prvo, naknade predviđene nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku u vezi s uvjetom omogućavanja legalnog presretanja, koji je povezan s općim odobrenjem u Italiji i čija usklađenost s Direktivom 2018/1972 nije sporna, usporedive za sve operatore koji nude elektroničke komunikacijske usluge u Italiji, pri čemu su one predviđene na temelju paušalnih jediničnih tarifa koje su utvrđene prema vrsti izvršene usluge presretanja.
- 47 Kao drugo, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, te tarife u skladu s primjenjivim talijanskim propisom treba izračunati uzimajući u obzir tehnološki razvoj sektora koji je određene usluge učinio jeftinijima kao i činjenicu da su te usluge ključne za postizanje općih ciljeva prevladavajućeg javnog interesa i da ih mogu pružiti samo telekomunikacijski operatori.
- 48 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da su, u skladu s tim istim propisom, te tarife određene službenim upravnim aktom, koji je objavljen i slobodno dostupan.
- 49 U tim okolnostima proizlazi da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da predviđa sporne naknade, zapravo nediskriminirajući, proporcionalan i transparentan, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 50 Osim toga, budući da taj sud pita i može li država članica koja je predvidjela naknadu troškova koje snose pružatelji usluga elektroničkih komunikacija kada, u skladu s Direktivom 2018/1972, omogućavaju legalno presretanje, umanjiti iznos prethodno dodijeljenih naknada s ciljem smanjenja javnih troškova, valja dodati da, uzimajući u obzir marginu prosudbe priznatu državama članicama u provedbi uvjeta predviđenog Prilogom I. dijelom A točkom 4. te direktive, takvo smanjenje nije protivno toj direktivi s obzirom na to da je predmetni nacionalni propis nediskriminirajući, razmjeran i transparentan.
- 51 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 13. u vezi s člankom 3. i Prilog I. dio A točku 4. Direktive 2018/1972 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji ne predviđa potpunu nadoknadu troškova koji pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nastanu zbog omogućavanja legalnog presretanja elektroničkih komunikacija po nalogu nadležnih nacionalnih tijela kada je takav propis nediskriminirajući, proporcionalan i transparentan.

## Troškovi

- 52 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 navedenih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Članak 13. u vezi s člankom 3. i Prilog I. dio A točku 4. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji ne predviđa potpunu nadoknadu troškova koji pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nastanu zbog omogućavanja legalnog presretanja elektroničkih komunikacija po nalogu nadležnih nacionalnih tijela kada je takav propis nediskriminirajuć, proporcionalan i transparentan.**

Potpisi