



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 16. marca 2023*

„Predhodno odločanje – Elektronska komunikacijska omrežja in storitve – Direktiva (EU) 2018/1972 – Člen 13 – Pogoji, ki so lahko vezani na splošno odobritev – Priloga I, del A, točka 4 – Omogočanje zakonitega prestrezanja s strani pristojnih nacionalnih organov – Člen 3 – Splošni cilji – Nacionalna ureditev povračila stroškov, nastalih pri opravljanju dejavnosti prestrezanja, ki so ga telekomunikacijskim operaterjem odredili pravosodni organi – Neobstoj mehanizma celotnega povračila – Načela nediskriminacije, sorazmernosti in preglednosti“

V zadevi C-339/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 11. marca 2021, ki je na Sodišče prispela 31. maja 2021, v postopkih

Colt Technology Services SpA,

Wind Tre SpA,

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA

proti

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 postopka: italijanščina.

in

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,

proti

Wind Tre SpA,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, D. Gratsias, M. Ilešič (poročevalec), I. Jarukaitis in Z. Csehi, sodniki,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. maja 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Colt Technology Services SpA F. Fioretti, M. Giustiniani in N. Moravia, avvocati,
- za Wind Tre SpA B. Caravita di Toritto, S. Fiorucci in R. Santi, avvocati,
- za Telecom Italia SpA D. Gallo, G. Vercillo in A. Zoppini, avvocati,
- za Vodafone Italia SpA S. D'Ercole, N. Palombi in F. Pignatiello, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Colelli, G. Galluzzo in P. Gentilijem, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo L. Malferrari in P. Messina, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2022

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 18, 26, 49, 54 in 55 PDEU, členov 3 in 13 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36) ter členov 16 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru več sporov, in sicer, prvič, med družbami Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA in Vodafone Italia SpA (v nadaljevanju skupaj: zadevni telekomunikacijski operaterji) ter Ministero della Giustizia (ministrstvo za pravosodje, Italija), Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) in Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) ter – v nekaterih primerih, odvisno od postopka – Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria (generalno državno tožilstvo pri višjem sodišču za deželo Kalabrijo, Italija), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (državno tožilstvo pri sodišču v Cagliariu, Italija), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (državno tožilstvo pri sodišču v Rimu, Italija) in Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri (državno tožilstvo pri sodišču v Locriju, Italija) in, drugič, med Ministero della Giustizia (ministrstvo za pravosodje), Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj), Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria (generalno državno tožilstvo pri višjem sodišču za deželo Kalabrijo), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (državno tožilstvo pri sodišču v Cagliariu, Italija) in Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (državno tožilstvo pri sodišču v Rimu, Italija) ter družbo Wind Tre v zvezi z nacionalno ureditvijo, ki vse telekomunikacijske operaterje, ki delujejo na nacionalnem ozemlju, zavezuje, da na zahtevo pravosodnih organov opravljajo storitve prestrezanja telekomunikacij, za kar se jim plača letna pavšalna pristojbina.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 1 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„Direktive [...] 2002/20/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337)], 2002/21/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349)] in [...] so bile bistveno spremenjene. Ker so potrebne dodatne spremembe, bi bilo treba zaradi jasnosti navedene direktive prenoviti.“
- 4 Člen 3 te direktive, naslovljen „Splošni cilji“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni in drugi pristojni organi pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi, sprejmejo vse primerne ukrepe, ki so potrebni in sorazmerni za doseg ciljev iz odstavka 2. [...]

[...]

2. Nacionalni regulativni in drugi pristojni organi ter [Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)], [Evropska komisija] in države članice si v okviru te direktive prizadevajo uresničiti naslednje splošne cilje, ki niso navedeni v prednostnem vrstnem redu:

[...]

(b) podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih zmogljivosti, vključno z učinkovito konkurenco na področju infrastrukture, ter pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih storitev;

(c) prispevajo k razvoju notranjega trga z odpravljanjem preostalih ovir [...] za naložbe in zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih zmogljivosti in pripadajočih storitev po vsej [Evropski uniji] [...].“

5 Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Splošna odobritev za elektronska komunikacijska omrežja in storitve“, v odstavku 1, prvi stavek, določa:

„Države članice zagotavljajo prosto ponudbo elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ob upoštevanju pogojev iz te direktive.“

6 Člen 13 Direktive 2018/1972, naslovljen „Pogoji, ki veljajo za splošno odobritev in za pravice uporabe radiofrekvenčnega spektra in številskih virov, ter posebne obveznosti“, določa:

„1. Za splošno odobritev za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev ter pravic uporabe radiofrekvenčnega spektra in pravic uporabe številskih virov lahko veljajo samo pogoji iz Priloge I. Ti pogoji morajo biti nediskriminatorni, sorazmerni in pregledni. [...]

[...]

3. Splošna odobritev vsebuje samo pogoje, ki so značilni za to področje in so določeni v delih A, B in C Priloge I, in ne podvaja pogojev, ki veljajo za podjetja na podlagi drugega nacionalnega prava.

[...]“

7 Priloga I k tej direktivi v delu A v skladu z njegovim naslovom določa „splošne pogoje, ki so lahko vezani na splošno odobritev“. Med temi pogoji je v točki 4 naveden ta pogoj:

„Omogočanje zakonitega prestrezanja s strani pristojnih nacionalnih organov v skladu z Uredbo (EU) 2016/679 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1)] in Direktivo 2002/58/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514)].“

8 Kot določa člen 125 Direktive 2018/1972, je ta direktiva med drugim razveljavila in nadomestila Direktivo 2002/20, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37) (v nadaljevanju: Direktiva 2002/20), in Direktivo 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140 (v nadaljevanju: direktiva

2002/21), z učinkom od 21. decembra 2020, pri čemer se sklicevanja na direktivi 2002/20 in 2002/21 štejejo za sklicevanja na Direktivo 2018/1972 in jih je treba brati v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge XIII k zadnjenavedeni direktivi.

Italijansko pravo

- 9 Člen 28 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (zakonska uredba št. 259 o zakoniku o elektronskih komunikacijah) z dne 1. avgusta 2003 (GURI št. 214 z dne 15. septembra 2003, v nadaljevanju: zakonik o elektronskih komunikacijah), naslovljen „Pogoji, ki so lahko vezani na splošno odobritev in na pravice do uporabe radijskih frekvenc in števil“, v različici, ki se uporablja za spora o glavni stvari, v odstavku 1 določa:

„Za splošno odobritev za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev ter za pravice uporabe radijskih frekvenc in za pravice uporabe števil lahko veljajo samo pogoji, naštetih v delih A, B in C priloge 1. Ti pogoji so nediskriminatorni, sorazmerni in pregledni ter v primeru pravic uporabe radijskih frekvenc skladni s členom 14 zakonika. Za splošno odobritev vedno velja pogoj št. 11 iz dela A priloge 1.“

- 10 Priloga 1 vsebuje taksativen seznam pogojev, ki so lahko dodani splošnim odobritvam (del A), pravicam uporabe radijskih frekvenc (del B) in pravicam uporabe oštevilčenj (del C). V točki 11 dela A te priloge je med drugim naveden pogoj „zagotavljanja storitev za pravosodne namene iz člena 96 zakonika [o elektronskih komunikacijah] od začetka opravljanja dejavnosti“.

- 11 Člen 96 tega zakonika, naslovljen „Obvezne storitve“, določa:

„1. Storitve, ki se opravljajo za pravosodne namene na podlagi zahtev pristojnih pravosodnih organov za prestrazanje in posredovanje podatkov, so za telekomunikacijske operaterje obvezne; časovni okvir in način je dogovorjen s temi organi do odobritve uredbe iz odstavka 2.

2. Za namene sprejetja letne pavšalne pristojbine za obvezne storitve iz odstavka 1 minister za pravosodje in minister za gospodarski razvoj v sodelovanju z ministrom za gospodarstvo in finance do 31. decembra 2017 sprejmeta uredbo za spremembo elementov cenika, določenega z uredbo Ministro delle Comunicazioni [(minister za komunikacije, Italija)] z dne 26. aprila 2001, objavljeno v GURI št. 104 z dne 7. maja 2001. Uredba:

- (a) ureja vrste obveznih storitev in določa njihove tarife ob upoštevanju razvoja stroškov in storitev, tako da se izdatke zmanjša za najmanj 50 % v primerjavi z veljavnimi tarifami. Tarife zajemajo stroške za vse storitve, ki so hkrati aktivirane ali uporabljene s strani katerega koli omrežnega identifikatorja;
- (b) določa subjekte, ki so dolžni opravljati obvezne storitve prestrazanja, tudi med ponudniki storitev, katerih infrastruktura omogoča dostop do omrežja ali distribucijo informativnih ali komunikacijskih vsebin, in osebe, ki na kakršni koli podlagi zagotavljajo elektronske komunikacijske storitve ali aplikacije, tudi če se uporabljajo prek nelastnega dostopa ali prenosnega omrežja;
- (c) določa obveznosti subjektov, ki opravljajo obvezne storitve, in načine izvajanja teh storitev, kot so upoštevanje enotnih informacijskih postopkov pri prenosu in upravljanju upravnih komunikacij, tudi v obdobju pred plačilom teh storitev.

[...]

- 12 V skladu s tem členom 96(2) so obvezne storitve, ki jih zagotavljajo telekomunikacijski operaterji, in pristojbine, ki se plačajo za te storitve, določene z 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 n.º 259 del 2003 (medministrska uredba ministra za pravosodje in ministra za gospodarski razvoj v sodelovanju z ministrom za gospodarstvo in finance o določbah o reorganizaciji stroškov za obvezne storitve iz člena 96 zakonske uredbe št. 259 z leta 2003) z dne 28. decembra 2017 (GURI št. 33 z dne 9. februarja 2018, v nadaljevanju: medministrska uredba z dne 28. decembra 2017).

Spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 13 V skladu z italijanskim pravom, zlasti s členom 96 zakonika o elektronskih komunikacijah, morajo telekomunikacijski operaterji, kadar to zahtevajo pravosodni organi, opravljati dejavnosti prestrezanja komunikacij (govornih, informacijskih, telematskih in podatkovnih), za kar se jim plača letna pavšalna pristojbina.
- 14 Zadevni telekomunikacijski operaterji so bili zavezani, da v okviru svojih dejavnosti zagotavljajo tako prestrezanje. Na podlagi tega člena 96(2) so bili zneski pristojbin, ki so jih prejeli in ki so bili prvotno določeni z uredbo ministra za komunikacije z dne 26. aprila 2001, spremenjeni z medministrsko uredbo z dne 28. decembra 2017.
- 15 V skladu s to določbo je ta sprememba med drugim pomenila znižanje povračil izdatkov, povezanih z navedenimi dejavnostmi prestrezanja, za vsaj 50 %.
- 16 Zadevni telekomunikacijski operaterji so z ločenimi tožbami, vloženimi pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), predlagali razveljavitev medministrske uredbe z dne 28. decembra 2017, pri čemer so trdili, da povračila, ki jim jih morajo italijanski organi plačati na podlagi te uredbe, stroškov, nastalih zaradi zagotavljanja obveznih storitev prestrezanja elektronskih komunikacij, ki so ga odredili pristojni nacionalni pravosodni organi, ne pokrivajo v celoti.
- 17 To sodišče je s sodbami št. 4594/2019, št. 4596/2019, št. 4600/2019 in št. 4604/2019 z dne 9. aprila 2019 te tožbe zavrnilo z obrazložitvijo, da ni bilo dokazano, da tarife, določene s to uredbo, ne zadostujejo za povračilo stroškov, ki so operaterjem nastali zaradi opravljanja dejavnosti prestrezanja.
- 18 Zadevni telekomunikacijski operaterji ter – kar zadeva sodbo št. 4604/2019, s katero je bilo tožbi družbe Wind Tre delno ugodeno iz drugega razloga – ministrstvo za pravosodje, ministrstvo za gospodarski razvoj, generalno državno tožilstvo pri višjem sodišču za deželo Kalabrijo, državno tožilstvo pri sodišču v Cagliariju in državno tožilstvo pri sodišču v Rimu so zoper te sodbe vložili pritožbe pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitevno sodišče.

- 19 To sodišče je z odločbo z dne 13. februarja 2020 pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se je nanašal na razlago členov 18, 26 ter 102 in naslednjih PDEU. Ker ta predlog ni izpolnjeval zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča, je bil s sklepom z dne 26. novembra 2020, Colt Technology Services in drugi (C-318/20, neobjavljen, EU:C:2020:969), zavržen kot očitno nedopusten.
- 20 Po nadaljevanju postopkov v glavni stvari predložitveno sodišče kot sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, meni, da mora Sodišču ponovno predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi pridobilo točno razlago prava Unije, ki je upoštevana za spora, o katerih odloča.
- 21 V zvezi s tem navaja, da dvomi o razmerju med členom 13 Direktive 2008/1972 in nekaterimi pravili primarnega prava Unije.
- 22 Pojasnjuje, da zadevni telekomunikacijski operaterji pred njim zatrjujejo, da sporna nacionalna ureditev, prvič, vodi do diskriminacije na podlagi velikosti podjetja, saj so majhna podjetja sorazmerno manj kaznovana od velikih operaterjev, drugič, povzroča diskriminacijo na podlagi državljanstva, saj imajo podjetja, ki nimajo sedeža v Italiji, prednost pred operaterji s sedežem v Italiji, tretjič, povzroča izkrivljanje konkurence na ravni Unije, ker uvaja strukturno in neupravičeno oviro za dostop tujih operaterjev do italijanskega trga, in četrtič, krši pravico do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti, ker povzroča znatno odvetje podjetniških zmogljivosti zasebnih gospodarskih subjektov, ki je nesorazmerno glede na navedeni cilj v splošnem interesu.
- 23 Predložitveno sodišče pa navaja, da se v skladu s členom 13 Direktive 2018/1972 in Prilogo I k tej direktivi v nacionalnem pravu za splošno odobritev zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev lahko določi pogoj izvedbe prestrezanja, ki ga odredijo sodni organi, ter da je edina omejitev, ki je na splošno določena v tem členu 13, to, da so pogoji, ki se določijo, nediskriminatorni, sorazmerni in pregledni.
- 24 Tako meni, da niti upošteveno sekundarno pravo Unije niti splošna načela Pogodbe DEU, na katera se sklicujejo zadevni telekomunikacijski operaterji, ne zahtevajo celotnega povračila stroškov, ki so operaterjem dejansko nastali v okviru takega prestrezanja, ter da zato to pravo in ta načela ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa takega celotnega povračila in ki poleg tega določa, da je pri spremembi povračil, ki se lahko izplačujejo, treba upoštevati cilj zmanjševanja izdatkov.
- 25 Predložitveno sodišče zlasti poudarja, da so tarife, ki so v splošnem določene v zakoniku o elektronskih komunikacijah, vsekakor primerljive za vse operaterje, ki ponujajo storitve v Italiji, da jih mora izračunati uprava ob upoštevanju gibanja stroškov, tehnološkega napredka, zaradi katerega so nekatere storitve postale cenejše, in dejstva, da se s temi storitvami uresničujejo cilji, ki so v prevladujočem javnem interesu, ter da te storitve lahko opravljajo le operaterji telekomunikacij, in navaja, da so te tarife javne. Pogoj, ki je vezan na splošno odobritev zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev iz postopkov v glavni stvari, naj bi bil torej nediskriminatoren, sorazmeren in pregleden ter tako v skladu z navedenim členom 13. Poleg tega in v vsakem primeru naj bi bila predhodna namestitvev sredstev, potrebnih za tako prestrezanje, neizogiben sestavni strošek komercialne dejavnosti zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, ker je za opravljanje takih storitev trenutno potrebna splošna odobritev in ker je na to odobritev vezan sporni pogoj.

- 26 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali členi 18, 26, 49, 54 in 55 PDEU, člena 3 in 13 [Direktive 2018/1972] ter člena 16 in 52 [Listine] nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki upravnemu organu nalaga določitev plačila telekomunikacijskim operaterjem za izvajanje dejavnosti prestrezanja komunikacij, ki so obvezne na podlagi zahtev pravosodnih organov, ne da bi od njega zahtevala spoštovanje načela celotnega povračila stroškov, ki so pri izvajanju teh dejavnosti dejansko nastali in so ustrezno utemeljeni, ter upravnemu organu tudi nalaga doseganje prihrankov pri stroških v razmerju do prejšnjih meril za računanje plačil?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 27 Italijanska vlada izpodbija dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe. Na eni strani naj bi Consiglio di Stato (državni svet) s tem, da ni navedel nobenega razumnega dvoma v zvezi s tem, kako je treba razlagati pravo Unije, uporabil mehanizem predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU v nasprotju s tem, kar je Sodišče pred kratkim navedlo v sodbi z dne 6. oktobra 2021, *Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799). Po drugi strani naj bi bilo postavljeno vprašanje hipotetično. Consiglio di Stato (državni svet) naj namreč ne bi predložil dejanskih elementov, iz katerih bi izhajalo, da tarife, določene z zadevno ureditvijo, niso zadostne za celotno povračilo operaterjem. Postavljeno vprašanje pa naj bi bilo upoštevno le v primeru tarif, ki ne zadostujejo za celotno povračilo.
- 28 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko nacionalno sodišče, zoper odločitve katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, ob spoštovanju pogojev, navedenih v točkah od 40 do 46 sodbe z dne 6. oktobra 2021, *Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), Sodišču ne predloži vprašanja o razlagi prava Unije in nanj odgovori v okviru lastne odgovornosti, kadar je pravilna razlaga prava Unije tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, *Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, točki 39 in 47 ter navedena sodna praksa).
- 29 Vendar zatrjevana jasnost odgovorov na postavljena vprašanja nacionalnemu sodišču nikakor ne onemogoča, da vprašanja za predhodno odločanje zastavi Sodišču (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2008, *UGT-Rioja in drugi*, od C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, točki 42 in 43).
- 30 Poleg tega je treba glede trditve italijanske vlade, da je postavljeno vprašanje hipotetično, ker po njenem mnenju temelji na napačni premisi, da povračila, določena z nacionalno ureditvijo iz postopkov v glavni stvari, ne omogočajo kritja stroškov, ki so zadevnim gospodarskim subjektom dejansko nastali, opozoriti, da je Sodišče v okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, pristojno za odločanje o razlagi besedila Unije le na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče (sodba z dne 12. januarja 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1, točka 85 in navedena sodna praksa). Zato Sodišče ni pristojno, da bi dvomilo o presoji dejstev, na kateri temelji predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 31 Za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o predlogu nacionalnega sodišča zavrne

samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 27. oktobra 2022, Climate Corporation Emission Trading, C-641/21, EU:C:2022:842, točka 23 in navedena sodna praksa).

- 32 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče v delu, v katerem se postavljeno vprašanje nanaša na razlago členov 18, 26, 49, 54 in 55 PDEU ter členov 16 in 52 Listine, ni pojasnilo niti razlogov, ki so mu vzbudili dvom o razlagi teh določb, niti povezave, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporih o glavni stvari, tako da Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljeno vprašanje v delu, v katerem se to nanaša na te določbe, dalo koristne odgovore. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe pa so, nasprotno, v delu, v katerem se nanaša na določbe Direktive 2018/1972, pojasnjeni ne le upoštevni dejanski in pravni elementi, temveč so v njem navedeni tudi razlogi, iz katerih predložitveno sodišče dvomi o teh določbah. Poleg tega je iz tega predloga jasno razvidno razmerje med temi dvomi in predmetom sporov o glavni stvari, katerega resničnost ob tem ni sporna.
- 33 Zato je predlog za sprejetje predhodne odločbe v delu, v katerem se nanaša na Direktivo 2018/1972, dopusten.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 34 Najprej je treba navesti, da predložitveno sodišče prosi za razlago določb Direktive 2018/1972. Vendar je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da je bila z nacionalno ureditvijo, ki se uporablja za spora o glavni stvari, prenesena direktiva, ki je veljala pred Direktivo 2018/1972, in sicer Direktiva 2002/20, ter da je bila ta direktiva v skladu s členom 125 Direktive 2018/1972 razveljavljena in nadomeščena šele z učinkom od 21. decembra 2020, torej po sprejetju medministrske uredbe z dne 28. decembra 2017 in po tem, ko so zadevni telekomunikacijski operaterji vložili tožbe pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij), s katerimi so predlagali razveljavitev te uredbe.
- 35 Za primer, da bi predložitveno sodišče nazadnje ugotovilo, da spora o glavni stvari spadata na področje uporabe Direktive 2002/20, je treba navesti, da bi bilo odgovor iz te sodbe mogoče uporabiti tudi za ta predhodni akt. Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 1 Direktive 2018/1972, so bile s to direktivo med drugim prenovljene štiri prejšnje direktive, kakor so bile spremenjene, ki so urejale sektor elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ter med katere spada tudi Direktiva 2002/20, pri čemer pa določbe, katerih razlaga je potrebna za rešitev sporov o glavni stvari, niso bile spremenjene tako, da bi bilo to upoštevno za obravnavano zadevo, niti kar zadeva njihovo besedilo, niti njihov kontekst, niti njihov cilj.
- 36 Natančneje, v členu 13(1), prvi in drugi stavek, in (3) Direktive 2018/1972 ter v točki 4 dela A Priloge I k tej direktivi so bile prevzete določbe člena 6(1) in (3) Direktive 2002/20 ter Priloge A, točka 11, k tej direktivi, ne da bi bile pri tem te določbe vsebinsko spremenjene tako, da bi bilo to upoštevno za obravnavano zadevo.

- 37 Poleg tega je od obeh določb Direktive 2018/1972, ki ju predložitveno sodišče omenja v svojem vprašanju, le člen 13 neposredno upošteven za rešitev sporov o glavni stvari, tudi če je treba pri analizi vprašanja upoštevati cilje, določene v členu 3 te direktive. Priloga I, del A, točka 4, k tej direktivi pa določa pogoj, v zvezi s katerim je bila sprejeta nacionalna ureditev iz postopkov v glavni stvari.
- 38 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13 v povezavi s členom 3 Direktive 2018/1972 in Prilogo I, del A, točka 4, k tej direktivi razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki ne zahteva, da se stroški, ki so dejansko nastali ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev zaradi tega, ker so pristojnim nacionalnim organom omogočali zakonito prestrezanje elektronskih komunikacij, povrnejo v celoti.
- 39 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 20. junija 2022, London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association, C-700/20, EU:C:2022:488, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 40 Navesti je treba, da člen 13(1), prvi stavek, Direktive 2018/1972 določa, da za splošno odobritev za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev lahko veljajo samo pogoji iz Priloge I k tej direktivi, v drugem stavku te določbe pa je pojasnjeno, da morajo ti pogoji biti nediskriminatorni, sorazmerni in pregledni. Odstavek 3 tega člena poleg tega določa, da splošna odobritev vsebuje samo pogoje, ki so značilni za to področje ter so določeni v delih A, B in C Priloge I k navedeni direktivi. Med temi pogoji je v točki 4 tega dela A, v kateri so naštetih splošni pogoji, ki so lahko vezani na splošno odobritev, naveden pogoj omogočanja zakonitega prestrezanja s strani pristojnih nacionalnih organov.
- 41 Iz besedila teh določb je razvidno, da poleg obveznosti držav članic – ki se odločijo, da bodo na splošno odobritev, ki se uporablja za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev, vezale pogoj iz Priloge I, del 4, točka 4, k Direktivi 2018/1972 – da ta pogoj določijo nediskriminatorno, sorazmerno in pregledno, zakonodajalec Unije ni niti predpisal niti izključil tega, da zadevne države članice povrnejo stroške, ki so zadevnim podjetjem nastali, ker so omogočala zakonito prestrezanje v skladu s tem pogojem.
- 42 Ker torej to področje v Direktivi 2018/1972 ni natančno urejeno, imajo države članice v zvezi z njim diskrecijsko pravico. Zato člena 13 te direktive in Priloge I, del A, točka 4, k navedeni direktivi ni mogoče razlagati tako, da ti določbi državam članicam nalagata, naj določijo povračilo, *a fortiori* celotno, teh morebitnih stroškov.
- 43 Tako razlago navedenih določb potrjujeta kontekst, v katerega so te določbe umeščene, in cilji, ki jim sledi Direktiva 2018/1972. Natančneje, prvič, čeprav člen 12(1), prvi stavek, te direktive – ki prevzema vsebino člena 3(1), prvi stavek, Direktive 2002/20 – določa, da države članice zagotavljajo svobodo zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, iz besedila te določbe izhaja, da se ta svoboda lahko uresničuje le ob upoštevanju pogojev, določenih v navedeni direktivi. Iz tega torej ne more izhajati obveznost povračila, ki ga morajo plačati države članice, v smislu, ki ga zatrjujejo zadevni telekomunikacijski operaterji.
- 44 Drugič, treba je ugotoviti, da take obveznosti tudi ni mogoče izpeljati iz splošnih ciljev, določenih v členu 3 Direktive 2018/1972, uresničitev katerih so države članice dolžne zagotoviti prek nacionalnih regulativnih organov in drugih pristojnih organov. To velja med drugim za cilj

podpiranja konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev, določen v tem členu 3(2)(b), in za cilj razvoja notranjega trga, določen v točki (c) iste določbe, ki sta bila pred tem v bistvu navedena v členu 8(2) in (3) Direktive 2002/21. Iz njunega besedila namreč nikakor ni razvidna volja zakonodajalca Unije, da omeji diskrecijsko pravico držav članic v zvezi z izvajanjem pogoja iz Priloge I, del A, točka 4, k Direktivi 2018/1972, razen kar zadeva zahteve, navedene v točkah 41 in 42 te sodbe.

- 45 Ker je torej to diskrecijsko pravico treba izvajati ob upoštevanju načel nediskriminacije, sorazmernosti in preglednosti, je za to, da člen 13 Direktive 2018/1972 v povezavi s členom 3 in Priloga I, del A, točka 4, k tej direktivi ne bi nasprotovala nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari – ki ne zahteva, da se stroški, ki so dejansko nastali ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev zaradi tega, ker so pristojnim nacionalnim organom omogočali zakonito prestrezanje elektronskih komunikacij, povrnejo v celoti – potrebno, da je ta ureditev skladna s temi načeli.
- 46 V obravnavani zadevi je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, prvič, da so povračila, določena z nacionalno ureditvijo iz postopkov v glavni stvari, v zvezi s pogojem omogočanja zakonitega prestrezanja, ki je v Italiji vezan na splošno odobritev in katerega skladnost z Direktivo 2018/1972 ni sporna, primerljiva za vse operaterje, ki v Italiji ponujajo elektronske komunikacijske storitve, pri čemer so povračila določena na podlagi enotnih pavšalnih tarif, določenih glede na vrsto opravljenega prestrezanja.
- 47 Drugič, kot je navedlo predložitveno sodišče, mora v skladu z veljavno italijansko ureditvijo te tarife izračunati uprava ob upoštevanju tehnološkega napredka v sektorju, zaradi katerega so nekatere storitve postale cenejše, ter dejstva, da so te storitve nujne za doseg splošnih ciljev, ki spadajo v okvir prevladujočega javnega interesa, in da jih lahko zagotavljajo samo telekomunikacijski operaterji.
- 48 Tretjič, predložitveno sodišče je pojasnilo, da so v skladu s to ureditvijo te tarife določene s formalnim upravnim aktom, ki je objavljen in je prosto dostopen.
- 49 V teh okoliščinah kaže, da je nacionalna ureditev iz postopkov v glavni stvari v delu, v katerem določa sporna vračila, dejansko nediskriminatorna, sorazmerna in pregledna, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 50 Poleg tega, ker se to sodišče sprašuje tudi o možnosti, da država članica, ki je določila povračilo stroškov, ki jih imajo ponudniki elektronskih komunikacijskih storitev zaradi tega, ker v skladu z Direktivo 2018/1972 omogočajo zakonsko prestrezanje, s ciljem zmanjšanja javnih izdatkov zniža predhodno določeno raven povračil, je treba dodati, da glede na diskrecijsko pravico, ki je državam članicam priznana pri izvajanju pogoja iz točke 4 dela A Priloge I k tej direktivi, ta direktiva ne more nasprotovati takemu znižanju, če je zadevna nacionalna ureditev nediskriminatorna, sorazmerna in pregledna.
- 51 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 13 v povezavi s členom 3 Direktive 2018/1972 in Prilogo I, del A, točka 4, k tej direktivi razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki ne zahteva, da se stroški, ki so dejansko nastali ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev zaradi tega, ker so pristojnim nacionalnim organom omogočali zakonito prestrezanje elektronskih komunikacij, povrnejo v celoti, če je ta ureditev nediskriminatorna, sorazmerna in pregledna.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 13 v povezavi s členom 3 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o zakoniku o elektronskih komunikacijah in Prilogo I, del A, točka 4, k tej direktivi je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki ne zahteva, da se stroški, ki so dejansko nastali ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev zaradi tega, ker so pristojnim nacionalnim organom omogočali zakonito prestrezanje elektronskih komunikacij, povrnejo v celoti, če je ta ureditev nediskriminatorna, sorazmerna in pregledna.

Podpisi