

Asia C-339/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

31.5.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

11.5.2021

Valittajat:

Colt Technology Services SpA

Wind Tre SpA

Telecom Italia SpA

Vodafone Italia SpA

Vastapuolet:

Ministero della Giustizia

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Procura Generale della Repubblica (presso Corte d'appello di Reggio Calabria)

Procura della Repubblica di Cagliari

Procura della Repubblica (presso il Tribunale di Roma)

Procura della Repubblica (presso il Tribunale di Locri)

Pääasian asianosaiset

Valitus koskee Tribunale amministrativo regionale del Lazio tuomioita, joilla se hylkäsi kanteet, joilla valittajat olivat riitauttaneet 28.12.2017 annetun ministeriöiden välisen asetuksen, jossa säädetään teleoperaattoreille telekuuntelutoiminnasta maksettavan korvauksen laskutavasta ja perusteista sähköisiä viestintäpalveluja koskevasta säännöstöstä vuonna 2003 annetun asetuksen nro 259 (Decreto Legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche) 96 §:n täytäntöönpanemiseksi.

Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeusperusta

Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan toimivaltaiset ministeriöt voivat määrittää teleoperaattoreille oikeusviranomaisen edellyttämästä pakollisesta telekuuntelutoiminnasta maksettavan korvauksen noudattamatta kustannusten täysimääräisen korvaamisen periaatetta. Tämä lainsäädäntö voi olla vastoin Euroopan unionin syrjintäkiellon, kilpailun turvaamista, sijoittautumisvapautta, elinkeinovapautta ja hallintotoiminnan oikeasuhteisuutta koskevia periaatteita. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim esittää kysymyksen SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla.

Ennakkoratkaisukysymys

”Ovatko SEUT 18, SEUT 26, SEUT 49, SEUT 54 ja SEUT 55 artikla, 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 3 ja 13 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 52 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla teleoperaattoreille oikeusviranomaisen edellyttämästä tietoliikenteen pakollisesta seurannasta maksettavan korvauksen määrittäminen delegoidaan hallintoviranomaiselle edellyttämättä tätä noudattamaan teleoperaattorien tosiasiallisesti aiheutuneiden ja asianmukaisesti dokumentoitujen kustannusten täysimääräisen korvaamisen periaatetta ja jolla lisäksi veloitetaan hallintoviranomaista pyrkimään säästöihin korvauksen laskentakriteereihin verrattuna?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

- SEUT 18, SEUT 26, SEUT 49, SEUT 54 ja SEUT 55 artikla.
- Euroopan sähköisen viestinnän koodin vahvistamisesta 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 3 ja 13 artikla sekä liite I.
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 52 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

- Oikeusministerin ja talouskehitysministerin yhteistyössä talous- ja valtiovarainministerin kanssa 28.12.2017 antama päätös – Vuoden 2003 asetuksen nro 259/96 §:ssä tarkoitettujen pakollisten etuuksien menojen uudelleenjärjestely.
- Sähköisiä viestintäpalveluja koskevasta säännöstöstä vuonna 2003 annetun asetuksen nro 259 (Decreto Legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche, jäljempänä CCE) 28 §

”28 § – Yleisvaltuutukseen sekä radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskeviin oikeuksiin sisällytettävät ehdot.

1. Sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjontaa koskevassa yleisvaltuutuksessa sekä radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevissa oikeuksissa voidaan soveltaa ainoastaan liitteessä 1 olevissa A, B ja C osissa lueteltuja ehtoja. Ehtojen on oltava syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja avoimia, ja radiotaajuuksien käyttöä koskevien oikeuksien osalta niiden on oltava säännöstön 14 §:n mukaisia. Yleisvaltuutukseen sovelletaan aina liitteessä 1 olevan A osan ehtoa 11.”

Liitteessä 1 on ”tyhjentävä luettelo ehdoista, jotka koskevat yleisvaltuutuksia (A osa), radiotaajuuksien käyttöä koskevia oikeuksia (B osa) ja numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia (C osa), sellaisina kuin ne on määritelty säännöstön 28 §:n 1 ja 33 momenteissa”; liitteessä olevassa A osassa määritellään ”yleisvaltuutusten ehdot”, joista yksi on ehto 11: ”säännöstön 96 §:ssä tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen lainkäyttöä varten toiminnan aloittamisesta alkaen”.

- Saman asetuksen 96 §

”96 § - Pakolliset palvelut

1. Palvelujen tarjoaminen lainkäyttöä varten toimivaltaisten oikeusviranomaisten pyytäessä telekuuntelupalveluja ja tietoja on operaattoreille pakollista; määräajoista ja yksityiskohtaisista menettelyistä sovitaan kyseisten viranomaisten kanssa siihen asti, kunnes 2 momentissa tarkoitettu asetusta on hyväksytty.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen pakollisten palveluiden suorittamisesta maksettavat kiinteät vuosimaksut otetaan käyttöön oikeusministeriön ja talouskehitysministeriön yhdessä talous- ja valtiovarainministeriön kanssa antamalla asetuksella, joka näiden on annettava 31.12.2017 mennessä ja jolla pannaan täytäntöön tietoliikenneministeriön (Ministro delle comunicazioni) 26.4.2001 antamassa asetuksessa (GURI nro 104, 7.5.2001) tarkoitettu tarkistettu korvausluettelo. Asetuksessa säädetään seuraavaa:

a) säädetään pakollisista palveluista ja määritetään niistä maksettavat korvaukset ottaen huomioon kustannusten ja palvelujen kehitys siten, että käytössä oleviin korvauksiin verrattuna saavutetaan vähintään 50 prosentin säästö. Korvaus sisältää kustannukset kaikista palveluista, jotka on samanaikaisesti otettu käyttöön tai joita kukin verkkotunnus käyttää,

b) määritetään, ketkä ovat velvollisia tarjoamaan telekuuntelupalveluja, mukaan lukien palveluntarjoajat, joiden infrastruktuuri mahdollistaa pääsyn verkkoon tai tiedon- tai viestintäsisällön jakelun, ja ne tahot, jotka tarjoavat millä perusteella tahansa sähköisiä viestintäpalveluja tai sovelluksia, vaikka niitä voitaisiin käyttää muissa kuin omassa käyttöoikeus- tai siirtoverkoissa,

c) määritetään pakollisiin palveluihin velvoitettujen tahojen velvollisuudet ja niiden täytäntöönpanoa koskevat menettelyt, joihin kuuluvat homogeenisten tietojenkäsittelymenetelmien noudattaminen hallinnollisten viestien toimittamisessa ja hallinnoinnissa, mukaan lukien näiden palvelujen maksamista edeltävät vaiheet.

3. Jos 2 momentissa tarkoitettussa asetuksessa säädettyjä velvollisuuksia ei noudateta, sovelletaan 32 §:n 2, 3, 4, 5 ja 6 momenttia.

4. Edellä 2 momentissa tarkoitetun asetuksen antamiseen asti puhelinliikennettä koskevien tietojen antaminen tapahtuu maksutta. Muihin kuin ensimmäisessä virkkeessä määriteltyihin lakikäyttöön tarkoitettuihin palveluihin sovelletaan edelleen tietoliikenneministeriön 26.4.2001 antamalla asetuksella vahvistettua korvausluettelo, joka on julkaistu 7.5.2001 Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa nro 104.

5. Edellä 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseksi operaattoreille on velvollisuus neuvotella keskenään yhteenliittämisyjärjestelyistä näiden palvelujen tarjoamisen ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Ministeriö voi puuttua asiaan tarvittaessa omasta aloitteestaan tai, jos toimijoiden välillä ei päästä sopuun, jonkin niistä pyynnöstä.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Teleoperaattorit Colt Technology Services S.p.A., Wind Tre S.p.A., Telecom Italia S.p.A. ja Vodafone Italia S.p.A. ovat erillisillä kanteilla riitautaneet Tribunale amministrativo regionale del Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, jäljempänä TAR del Lazio) oikeusministerin ja talouskehitysministerin yhdessä talous- ja valtiovarainministerin kanssa 28.12.2017 antaman ministeriöiden välisen asetuksen, jolla vahvistettiin CCE:n 96 §:n mukaisesti teleoperaattoreille tietoliikenteen seurannasta maksettavaa korvausta koskevat menettelyt ja korvauskriteerit.

- 2 Mainitut teleoperaattorit vastustivat sitä, että aiempaan, 26.4.2001 annettuun ministeriön asetuksen säännöksiin perustuvaan tasoon verrattuna korvausta vähennettiin huomattavasti (jopa 90 prosenttia), jolloin se ei kata edes tietoliikenteen seurannasta aiheutuvia kustannuksia. Vodafone Italia SpA vaati lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle.
- 3 TAR del Lazio hylkäsi kaikki valittajina olevien yhtiöiden väitteet, koska se ei katsonut toteen näytetyksi, että korvaus, joka teleoperaattoreille tietoliikenteen seurannasta asetuksen mukaan maksetaan, oli riittämätön. Tästä syystä mainittu tuomioistuin totesi, ettei ennakkoratkaisukysymyksen esittämiselle unionin tuomioistuimelle ole perusteita.
- 4 Mainitut teleoperaattorit valittivat päätöksestä Consiglio di Statoon ja toistivat ensimmäisessä oikeusasteessa jo esittämänsä vastaväitteet ja vaatimukset.
- 5 Consiglio di Stato antoi 23.3.2020 määräyksen, jolla se esitti ennakkoratkaisukysymyksen SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa määrätyn ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvollisuuden mukaisesti ja esitti unionin tuomioistuimelle Vodafone Italia SpA:n esittämät kysymykset, jotka koskivat Euroopan unionin oikeuden ja Italian lainsäädännön välistä mahdollista ristiriitaa.
- 6 Unionin tuomioistuin totesi 26.11.2020 antamassaan määräyksessä, että ennakkoratkaisupyynnö on *”selvästi jätettävä tutkimatta”*, tämän kuitenkaan estämättä Consiglio di Staton mahdollisuutta *”esittää uusi ennakkoratkaisupyynnö, joka sisältää tiedot, joiden perusteella unionin tuomioistuin voi antaa hyödyllisen vastauksen esitettyyn kysymykseen”*.
- 7 Asian käsittelyn uudelleen aloittamisen jälkeen valittajina olevat yhtiöt pyysivät uudelleen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle.
- 8 Consiglio di Stato on jälleen esittänyt kysymyksen SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 9 Valittajat katsovat, että vuoden 2003 asetuksen nro 259 96 § on ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa siltä osin kuin siinä säädetään, että toimivaltaiset ministeriöt voivat määrittää teleoperaattoreille pakollisen telekuuntelutoiminnan suorittamisesta maksettavan korvauksen niin, että se ei perustu kustannusten täysimääräisen korvaamisen periaatteeseen, koska siinä:
 - velvoitetaan teleoperaattorit suorittamaan oikeusviranomaisen määräämää telekuuntelutoimintaa, jonka mahdollisesta laiminlyönnistä voidaan määrätä raskaita hallinnollisia seuraamuksia ja joka voi johtaa jopa operaattorin valtuutuksen peruuttamiseen,

– edellytetään, että operaattoreille telekuuntelutoiminnan suorittamisesta maksettavat korvaukset vahvistetaan hallinnollisella tasolla siten, että ”*saadaan jopa 50 prosentin kustannussäästö aikaisempiin korvauksiin verrattuna*”, minkä myötä operaattoreille ei koidu toiminnasta mitään hyötyä, vaan niitä estetään myös kattamasta toiminnasta aiheutuvat kustannukset, koska kyseisten palvelujen suorittaminen edellyttää erityisiä investointeja ja henkilöstöresursseja, jotka eivät olisi muuten tarpeen.

10 Tästä syntyy:

- a) kokoon perustuvaa syrjintää, sillä pienemmät yritykset ovat suurempia yrityksiä, kuten valittajina olevia yhtiöitä, suhteellisesti suotuisammassa asemassa,
- b) kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää siltä osin kuin yrityksiä, jotka eivät ole sijoittautuneet Italiaan, suositaan suhteessa Italiaan sijoittautuneisiin operaattoreihin, kuten valittajina oleviin yhtiöihin,
- c) kilpailun heikkeneminen mantereenlaajuisesti, koska ulkomaisten yritysten sijoittautuminen Italian markkinoille ja yleisemmin vastaavien uusien operaattorien tulo markkinoille tulisi rakenteellisesti vähemmän kannattavaksi, koska kyseessä olevassa Italian lainsäädännössä määritelty telekuuntelutoiminta on epätaloudellista,
- d) yksityisten taloudellisten toimijoiden yrityskapasiteetin huomattavaa pakkolunastamista tavalla, joka on täysin suhteeton sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden.

11 Valittajien mukaan Italian lainsäädännöstä seuraava telekuuntelutoiminnan olennainen epätaloudellisuus:

- a) rasittaa enemmän kuin suhteellisesti suurempia operaattoreita, joilla juuri niihin sopimusperusteisesti sidoksissa olevan suurimman asiakaskunnan vuoksi on suurempi todennäköisyys saada oikeusviranomaisilta telekuuntelupyyntöjä, mistä seuraisi tällaisen toiminnan epätaloudellisten seurausten eksponentiaalinen vaikutus,
- b) rasittaa enemmän kuin suhteellisesti Italiaan sijoittautuneita operaattoreita, koska ulkomaiset operaattorit voivat verkkovierailumaksujen alentamisen vuoksi tarjota edullisempia palveluja italialaisille asiakkaille, jotka voisivat ottaa käyttöön ulkomaisen SIM-kortin, ja erityisesti kyseiset operaattorit voisivat:
 - b1) rajoittaa telekuuntelutoiminnan epätaloudellisia kokonaisvaikutuksia sijoittautumisvaltion asiakkailta saadun liikevaihdon avulla,
 - b2) tai jopa välttää epätaloudelliset seuraukset kokonaan siinä tapauksessa, että sijoittautumisvaltiossa on mahdollista hankkia SIM-kortti ilman henkilöllisyyden todentamista, jolloin Italian oikeusviranomainen, joka ei voi liittää SIM-korttia tiettyyn nimeen, on käytännössä estynyt saamasta telekuuntelutietoja,

c) vaikeuttaa rakenteellisesti ja perusteettomasti kiinnostuneiden ulkomaisten operaattoreiden ja yleisemmin uusien toimijoiden mahdollisuuksia sijoittautua Italian markkinoille ja aiheutetaan samalla ”loppupäässä” loppuasiakkaisiin sovellettavien hintojen todennäköistä nousua (kun operaattorien on paikattava tappiollisten telekuuntelupalvelujen tarjoamisesta aiheutuneet kustannukset),

d) sälyttää yleisen edun mukaisen palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset lähes kokonaan kilpailuilla markkinoilla voittoa tavoitteleville yksityisille toimijoille, mikä loukkaa unionin perusoikeuksiin kuuluvaa elinkeinovapautta.

- 12 Valittajayhtiöiden mukaan ainoa unionin oikeuden mukainen korvaustapa olisi sellainen, jolla katetaan kokonaisuudessaan kaikki teleoperaattoreille oikeusviranomaisen telekuuntelupyynnöistä tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset.
- 13 Vastapuolena oleva hallinto puolestaan katsoo, että valittajina olevien yhtiöiden väitteet eivät ole perusteltuja, koska seuraavat kustannukset eivät ole korvattavissa:
- kustannukset, jotka liittyvät teknisten laitteiden käyttöön ja sellaisten toimintatapojen käyttöönottoon, joita ei voida perustella teknologian kannalta,
 - kustannukset, jotka aiheutuvat sellaisten laitteiden käytöstä, jotka ovat joka tapauksessa tarpeen käyttäjille suoritettavan tavanomaisen kaupallisen palvelun suorittamiseksi (esimerkiksi jakeluinfrastruktuuri),
 - kustannusten, joita aiheutuu näiden kustannusten esittämisestä kirjanpidossa, koska kyse on yhtiölle ominaisista käyttökustannuksista eikä palveluun läheisesti liittyvistä kustannuseristä.
- 14 Henkilöstökustannusten osalta korvattavissa olisivat vain kiinteämääräiset henkilöstökulut, joissa otetaan huomioon vuoden aikana suoritettujen telekuuntelupäivien lukumäärä ja eri telekuuntelutoimenpiteiden keskimääräinen kesto.
- 15 Pääasiallisesti 50 prosentin säästötavoite suhteessa lainsäädännöllä säädettyyn aikaisempaan tasoon johtuu ennen kaikkea teknologisesta kehityksestä. Lisäksi niihin kustannuksiin, jotka oikeusministeriön erityistyöryhmä on laskenut ottaen huomioon ”nykyisen teknologisen kehityksen”, on sovellettu ”vähennyksiä” kansallisen lainsäätäjän määräämän vähimmäissäästöjen saavuttamiseksi (”50 prosenttia aiemmin sovellettuihin korvauksiin nähden”).

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että unionin johdetun oikeuden (11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 13 artikla ja sen liite I) mukaan viestintäpalvelujen tarjoamista

koskevan yleisvaltuutuksen ehdoksi voidaan kansallisella lainsäädännöllä asettaa oikeusviranomaisen määräämän telekuuntelutoiminnan suorittaminen.

17 Tältä osin on olemassa ainoastaan yksi yleisrajoitus kyseiseen 13 artiklaan eli se, että ehdot ovat ”syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja avoimia”.

18 Tässä asiassa sovellettavassa Euroopan unionin johdetussa oikeudessa ei siis nimenomaisesti edellytetä, että kansallisen oikeuden mukaan teleoperaattorille aiheutuneet kustannukset, jotka liittyvät oikeusviranomaisen määräämän telekuuntelutoiminnan täytäntöönpanoon, olisi korvattava täysimääräisesti.

19 Valittajina olevat yhtiöt katsovat, että kysymystä siitä, edellytetäänkö Euroopan unionin oikeudessa kattamaan kustannukset täysimääräisesti – toisin sanoen kaikki teleoperaattoreille telekuuntelutoiminnasta tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset – on implisiittisesti ja yksiselitteisesti tarkasteltava seuraavin perustein:

– ottaen huomioon ne ”yleiset tavoitteet”, joihin direktiivillä (EU) 2018/1972 pyritään, ensinnäkin ”kilpailun edistäminen”, ”sisämarkkinoiden kehittäminen”, ”investointien samansuuntaisten edellytysten edistäminen”, ”syrjinnän poissulkeminen” (ks. direktiivin 3 artikla),

– ottaen huomioon yhdenmukaisesti ja vastavuoroisesti unionin alkuperäinen säännöstö ja erityisesti perussopimuksissa määritellyt syrjimättömyyden, kilpailun turvaamisen, sijoittautumisvapauden, elinkeinovapauden ja hallintotoiminnan oikeasuhteisuuden periaatteet.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoo, että asiassa sovellettavassa Euroopan unionin johdetussa säännöstössä tai perussopimusten yleisissä periaatteissa, joihin valittajat ovat vedonneet, ei edellytetä, että telekuuntelutoiminnan suorittamisesta tosiasiallisesti aiheutuneet (ja asianmukaisesti dokumentoidut) kustannukset katetaan kokonaisuudessaan, eivätkä ne näin ollen ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä tällaisesta täysimääräisestä korvauksesta ja jossa lisäksi sidotaan operaattoreille maksettavien korvausten määrittely hallinnollisella tasolla ”kustannussäästöihin”.

21 Näin ollen

a) ensinnäkin direktiivissä (EU) 2018/1972 ei nimenomaisesti veloiteta jäsenvaltioita myöntämään operaattoreille kaikkien kustannusten korvaamista, joten voidaan katsoa, että sen tarkoituksena on ollut tältä osin jättää jäsenvaltioille vapauksia,

b) lisäksi kyseinen direktiivi sallii jäsenvaltioiden velvoittaa teleoperaattorit suorittamaan oikeusviranomaisen lainmukaisesti pyytämää telekuuntelutoimintaa, ja tähän toimintaan, joka on lain mukaan tarkoitettu ensisijaisiin, ylempiin ja pakottaviin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin, ei voida kohdistaa taloudellisia rajoituksia kuin vain tietyissä määrin ja vain silloin, kun näistä rajoituksista

säädetään sellaisten yksityisten toimijoiden hyväksi, jotka hallinnollisen luvan saatuaan toimivat säännellyillä markkinoilla,

c) yleisemmin on totta, että Euroopan unionin johdetun oikeuden mukaan telepalvelujen tarjoamista koskevan yleisvaltuutuksen ehtojen, joista yksi voi olla telekuuntelutoiminnan pakollinen suorittaminen, on oltava ”*syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja avoimia*”, mutta on totta myös, että vuonna 2003 annetussa asetuksessa nro 259 säädetyt yleiset korvaukset telekuuntelutoiminnan suorittamisesta:

c1) ovat täysin samat kaikille operaattoreille, niin suurille ja pienille kuin kotimaisille ja ulkomaisille operaattoreille, jotka tarjoavat palveluja Italiassa, jolloin ei synny teknis-oikeudellista rajoitusta vapaalle kilpailulle ja markkinoille pääsulle eikä varsinkaan yrityksen kokoon tai kansallisuuteen perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää (korvaukset ovat siis ”*syrjimättömiä*”),

c2) on laskettava hallinnon toimesta ”*ottaen huomioon kustannusten kehitys*”; sitä vastoin ainoastaan teleoperaattorit voivat tarjota näitä palveluja, jotka ovat välttämättömiä ensisijaisten yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi (korvaukset ovat siis ”*oikeasuhteisia*”),

c3) ovat julkisia ja kaikkien saatavilla siltä osin kuin ne sisältyvät muodolliseen hallinnolliseen toimenpiteeseen (korvaukset ovat siten ”*avoimia*”),

d) oikeudellisesti tarkasteltuna korvaus ei välttämättä ja ainoastaan liity tosiasiallisesti ja konkreettisesti aiheutuneisiin kuluihin, vaan se voi perustua myös hypoteettisesti syntyviin kuluihin sentyypiselle operaattorille, jolla on parhaat käytettävissä olevat teknologiset ja organisatoriset ratkaisut kyseisen hetken tietämyksen perusteella; lisäksi voimassa olevan Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön nojalla teleoperaattorin on sallittava telekuuntelun suorittaminen, joten sillä on yhtäältä oikeudellinen velvollisuus (yleisen edun nimissä) taata organisaatorakenne, joka mahdollistaa sujuvan ja mahdollisimman tehokkaan toiminnan, ja toisaalta (oman edun nimissä) velvollisuus pitää toimintaan liittyvät kustannukset mahdollisimman alhaisina,

e) arvojen systemaattisen tarkastelun näkökulmasta alkuperäisessä Euroopan unionin oikeudessa (ks. SEU 4 artiklan 2 kohta, SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohta, SEUT 72 artikla, SEUT 82 artikla, SEUT 84 artikla) tunnustetaan suoraan ja välillisesti jäsenvaltioiden tiettyjen keskeisten yleisten etujen rakenteellinen ensisijaisuus, kuten vaikkapa rikosten syytteenpano, jonka osalta keskustelujen kuunteleminen on välineellistä ja usein välttämätöntä: koska kuuntelu on mahdollista ainoastaan teleoperaattorien myötävaikutuksella, jäsenvaltion on ainoastaan huolehdittava siitä, että luodaan selkeä säännöstö, joka on sama kaikille kotimaan markkinoilla toimiville operaattoreille ja joka mahdollistaa kyseisen toiminnan kohtuullisen taloudellisuuden.