

Υπόθεση C-339/21

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

31 Μαΐου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Ιταλία)

Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:

11 Μαΐου 2021

Εκκαλούσες:

Colt Technology Services SpA

Wind Tre SpA

Telecom Italia SpA

Vodafone Italia SpA

Εφεσίβλητοι:

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)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Έφεση κατά των αποφάσεων του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Λατίου, Ιταλία), με τις οποίες απορρίφθηκαν οι προσφυγές που άσκησαν οι εκκαλούσες κατά της decreto interministeriale del 28 dicembre 2017 (δ्वιπουργικής απόφασης της 28ης Δεκεμβρίου 2017), η οποία, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 96 του decreto legislativo n. 259 del 2003 («Codice delle comunicazioni elettroniche») [νομοθετικού διατάγματος 259 του 2003 («Κώδικας ηλεκτρονικών επικοινωνιών»)], καθορίζει τους όρους και τα κριτήρια της επιστροφής που δικαιούνται οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης της ροής των επικοινωνιών.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής είναι η εθνική νομοθεσία που ορίζει ότι η αμοιβή που αναγνωρίζεται στους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης, οι οποίες πραγματοποιούνται υποχρεωτικά κατόπιν αίτησης της δικαστικής αρχής, μπορεί να υπολογίζεται από τους αρμόδιους Υπουργούς κατά τρόπο που δεν ανταποκρίνεται στην αρχή της πλήρους επιστροφής των δαπανών. Η νομοθεσία αυτή ενδέχεται να παραβιάζει τις αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί απαγόρευσης των διακρίσεων, προστασίας του ανταγωνισμού, ελευθερίας εγκατάστασης, επιχειρηματικής ελευθερίας και αναλογικότητας των πράξεων της διοίκησης. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως βάσει του άρθρου 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

Προδικαστικό ερώτημα

«Έχουν τα άρθρα 18, 26, 49, 54 και 55 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 3 και 13 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, καθώς και τα άρθρα 16 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία, κατά την ανάθεση στη διοικητική αρχή του καθήκοντος καθορισμού της αποζημίωσης που πρέπει να αναγνωριστεί στους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την υποχρεωτική άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης της ροής των επικοινωνιών που παραγγέλλει η δικαστική αρχή, δεν επιβάλλει υποχρέωση τήρησης της αρχής της πλήρους επιστροφής των δαπανών που πραγματοποίησαν όντως και τεκμηρίωσαν δεόντως οι φορείς εκμετάλλευσης σε σχέση με τις δραστηριότητες αυτές και, επιπλέον, υποχρεώνει τη διοικητική αρχή να εξοικονομήσει δαπάνες σε σχέση με τα προϊσχύσαντα κριτήρια υπολογισμού της αποζημίωσης;»

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

- Άρθρα 18, 26, 49, 54 και 55 ΣΛΕΕ.

- Άρθρα 3 και 13, καθώς και παράρτημα I, της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών.

- Άρθρα 16 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

- Decreto interministeriale del 28 dicembre 2017 (διυπουργική απόφαση, της 28ης Δεκεμβρίου 2017), η οποία εκδόθηκε από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και τον Υπουργό Οικονομικής Ανάπτυξης από κοινού με τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών – Διάταξη περί αναμόρφωσης των εξόδων για τις υποχρεωτικές υπηρεσίες του άρθρου 96 του decreto legislativo n. 259 del 2003 (νομοθετικού διατάγματος 259 του 2003, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 259/2003).

- Άρθρο 28 του decreto legislativo n. 259 del 2003 («Codice delle comunicazioni elettroniche») [νομοθετικού διατάγματος 259/2003 («Κώδικας ηλεκτρονικών επικοινωνιών»), στο εξής: CCE]

«Άρθρο 28 - Όροι που συνοδεύουν τη γενική άδεια, τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων και αριθμών.

1. Η γενική άδεια για την παροχή δικτύων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών καθώς και τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων και αριθμών μπορούν να υπόκεινται μόνον στην τήρηση των όρων που απαριθμούνται, αντιστοίχως, στα μέρη Α, Β και C του παραρτήματος 1. Οι όροι αυτοί πρέπει να είναι αμερόληπτοι, αναλογικοί και διαφανείς και, στην περίπτωση δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, σύμφωνοι προς το άρθρο 14 του Κώδικα. Η γενική άδεια υπόκειται πάντοτε στον όρο αριθ. 11 του μέρους Α του παραρτήματος 1.»

Το παράρτημα 1 περιέχει «τον μέγιστο κατάλογο όρων που είναι δυνατόν να συνοδεύουν τις γενικές άδειες (μέρος Α), τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων (μέρος Β) και τα δικαιώματα χρήσης των αριθμών (μέρος C), όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 28, παράγραφος 1, και στο άρθρο 33, παράγραφος 1, του Κώδικα»· το μέρος Α του παραρτήματος περιλαμβάνει τους «όρους των γενικών αδειών», περιλαμβανομένου του όρου αριθ. 11, ήτοι «τη διασφάλιση της παροχής, για δικαστικούς σκοπούς, των υπηρεσιών οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 96 του Κώδικα, από την έναρξη της δραστηριότητας».

- Άρθρο 96 του νομοθετικού διατάγματος 259/2003

«Άρθρο 96 - Υποχρεωτικές υπηρεσίες

1. Η παροχή υπηρεσιών για δικαστικούς σκοπούς κατόπιν αιτήσεως των αρμόδιων δικαστικών αρχών με αντικείμενο την παρακολούθηση και την παροχή πληροφοριών είναι υποχρεωτική για τους φορείς εκμετάλλευσης· οι λεπτομέρειες που αφορούν τον χρόνο και τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών συμφωνούνται με τις ως άνω αρχές έως την έκδοση της απόφασης που προβλέπεται στην παράγραφο 2.

2. Για τους σκοπούς θέσπισης του ετήσιου κατ' αποκοπή τέλους για τις υποχρεωτικές υπηρεσίες της παραγράφου 1, εκδίδεται, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2017, *decreto* (απόφαση) του Υπουργού Δικαιοσύνης, του Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών για την αναθεώρηση των ποσών του τιμοκαταλόγου που περιέχεται στην *decreto del Ministro delle comunicazioni 26 aprile 2001* (απόφαση του Υπουργού Επικοινωνιών της 26ης Απριλίου 2001), η οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλίας, αριθ. φύλλου 104, της 7ης Μαΐου 2001. Η *decreto* (απόφαση):

a) ρυθμίζει τα είδη των υποχρεωτικών υπηρεσιών και καθορίζει επίσης τις αμοιβές, λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης του κόστους και των υπηρεσιών, κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται εξοικονόμηση δαπανών τουλάχιστον κατά 50 τοις εκατό σε σχέση με τις ισχύουσες αμοιβές. Στην αμοιβή περιλαμβάνεται το κόστος για όλες τις υπηρεσίες που ενεργοποιούνται ή χρησιμοποιούνται ταυτόχρονα από κάθε ταυτότητα δικτύου·

b) προσδιορίζει τους φορείς που υποχρεούνται να παρέχουν τις υποχρεωτικές υπηρεσίες παρακολούθησης, καθώς και τους παρόχους υπηρεσιών, των οποίων οι υποδομές επιτρέπουν την πρόσβαση στο δίκτυο ή τη διανομή του πληροφοριακού ή επικοινωνιακού περιεχομένου, και αυτούς οι οποίοι παρέχουν υπό οποιαδήποτε ιδιότητα υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή εφαρμογές, ακόμη κι αν αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν μέσω ξένων δικτύων πρόσβασης ή μεταφοράς·

c) ορίζει τις υποχρεώσεις των φορέων που υποχρεούνται να παρέχουν τις υποχρεωτικές υπηρεσίες και τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών αυτών, περιλαμβανομένων της τήρησης ομοιόμορφων ηλεκτρονικών διαδικασιών κατά τη μετάδοση και τη διαχείριση των επικοινωνιών διοικητικού χαρακτήρα, καθώς και σε σχέση με τα προκαταρκτικά στάδια της πληρωμής των υπηρεσιών αυτών.

3. Σε περίπτωση αθέτησης των υποχρεώσεων που προβλέπονται στην *decreto* (απόφαση) της παραγράφου 2, εφαρμόζεται το άρθρο 32, παράγραφοι 2, 3, 4, 5 και 6.

4. Έως την έκδοση της *decreto* (απόφασης) της παραγράφου 2, οι πληροφορίες σχετικά με την τηλεφωνική κίνηση παρέχονται δωρεάν. Σε σχέση με τις υπηρεσίες που παρέχονται για δικαστικούς σκοπούς πλην εκείνων της πρώτης περιόδου εξακολουθεί να εφαρμόζεται ο τιμοκατάλογος που εκδόθηκε με απόφαση του Υπουργού Επικοινωνιών της 26ης Απριλίου 2001, η οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλίας, αριθ. φύλλου 104, της 7ης Μαΐου 2001.

5. Για τον σκοπό της παροχής των υπηρεσιών της παραγράφου 2, οι φορείς εκμετάλλευσης υποχρεούνται να διαπραγματεύονται μεταξύ τους τις λεπτομέρειες διασύνδεσης προκειμένου να διασφαλίζεται η παροχή και η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών αυτών. Το Υπουργείο μπορεί να παρέμβει, εάν είναι αναγκαίο, ιδία πρωτοβουλία ή, ελλείψει συμφωνίας μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης, κατόπιν αιτήματος οποιουδήποτε εξ αυτών.»

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Με χωριστές προσφυγές, οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών Colt Technology Services S.p.A., Wind Tre S.p.A., Telecom Italia S.p.A. και Vodafone Italia S.p.A. προσέβαλαν ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale del Lazio (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Λατίου, στο εξής: TAR del Lazio) την decreto interministeriale del 28 dicembre 2017 (διωπουργική απόφαση της 28ης Δεκεμβρίου 2017), η οποία εκδόθηκε από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και τον Υπουργό Οικονομικής Ανάπτυξης από κοινού με τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, με την οποία, κατ' εφαρμογή ντου άρθρου 96 του CCE, καθορίζονται οι όροι και τα κριτήρια της επιστροφής που δικαιούνται οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης της ροής των επικοινωνιών.
- 2 Οι εν λόγω πάροχοι υπηρεσιών τηλεφωνίας προέβαλαν ότι, σε σύγκριση με την προϊσχύσασα κανονιστική ρύθμιση της decreto ministeriale del 26 aprile 2001 (υπουργικής απόφασης της 26ης Απριλίου 2001), το ποσό της επιστροφής είναι σημαντικά μειωμένο (ακόμη και κατά 90 %), με αποτέλεσμα να μην καθίσταται καν δυνατή η κάλυψη των εξόδων για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Η Vodafone Italia SpA ζήτησε, επίσης, την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 3 Το TAR del Lazio απέρριψε όλες τις αιτιάσεις που προέβαλαν οι εκκαλούσες της κύριας δίκης εταιρίες, καθόσον έκρινε ότι δεν αποδείχθηκε η επικαλούμενη ανεπάρκεια των αμοιβών που καθορίζονται στην decreto (απόφαση) για την επιστροφή των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται οι φορείς εκμετάλλευσης κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Για τον λόγο αυτό, το εν λόγω δικαστήριο δεν δέχθηκε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για την υποβολή του ερωτήματος στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 4 Οι ανωτέρω φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών άσκησαν έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), προβάλλοντας εκ νέου τις αιτιάσεις και τα αιτήματα που διατύπωσαν ήδη πρωτοδίκως.
- 5 Στις 23 Μαρτίου 2020 το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εξέδωσε διάταξη με την οποία υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα, κατ' εφαρμογή της υποχρέωσης παραπομπής που προβλέπεται στο άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΑΕ, εκθέτοντας στο Δικαστήριο τις περιπτώσεις ενδεχόμενης σύγκρουσης

μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και της ιταλικής νομοθεσίας τις οποίες επικαλέστηκε η Vodafone Italia SpA.

- 6 Με διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 2020, το Δικαστήριο έκρινε *«προδήλως απαράδεκτη»* την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, επισημαίνοντας εντούτοις τη δυνατότητα του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) να *«υποβάλει νέα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιέχουσα τα στοιχεία που θα παράσχουν τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να δώσει χρήσιμη απάντηση στο υποβαλλόμενο ερώτημα»*.
- 7 Με την επανάληψη της διαδικασίας, οι εκκαλούσες εταιρίες υπέβαλαν νέο αίτημα προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο.
- 8 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπέβαλε εκ νέου προδικαστικό ερώτημα βάσει του άρθρου 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 9 Οι εκκαλούσες υποστηρίζουν ότι, στο μέτρο που ορίζει ότι η αμοιβή που αναγνωρίζεται στους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την άσκηση των υποχρεωτικών δραστηριοτήτων παρακολούθησης μπορεί να υπολογίζεται από τους αρμόδιους Υπουργούς κατά τρόπο μη στηριζόμενο στην αρχή της πλήρους επιστροφής των δαπανών, το άρθρο 96 του νομοθετικού διατάγματος 259/2003 αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, καθόσον:
 - καθιστά υποχρεωτική, για τους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών, την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης που παραγγέλλει η δικαστική αρχή, η δε παράβαση της υποχρέωσης αυτής συνεπάγεται αυστηρές διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες φθάνουν μέχρι την ανάκληση της ίδιας της άδειας·
 - επιβάλλει τον διοικητικό καθορισμό των αμοιβών που θα αναγνωρίζονται στους φορείς εκμετάλλευσης για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης κατά τρόπο ώστε να *«επιτυγχάνεται εξοικονόμηση δαπανών τουλάχιστον κατά 50 τοις εκατό σε σχέση με τις [...] αμοιβές»* που ισχύουν έως τώρα, με αποτέλεσμα όχι μόνον να μην καθιστά δυνατή την αποκόμιση κέρδους για τους φορείς εκμετάλλευσης, αλλά να εμποδίζει επίσης την κάλυψη εκ μέρους τους των σχετικών δαπανών, δεδομένου ότι η εκτέλεση των επίμαχων υπηρεσιών απαιτεί ειδικές επενδύσεις και την απασχόληση προσωπικού που δεν θα ήταν άλλως αναγκαίες.
- 10 Κατά τις εκκαλούσες, τούτο συνιστά:
 - α) δυσμενή διάκριση λόγω μεγέθους, καθόσον οι μικρότερες επιχειρήσεις θα θιγούν αναλογικά λιγότερο σε σύγκριση με τους μεγάλους φορείς εκμετάλλευσης, όπως είναι οι εκκαλούσες εταιρίες·

β) δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας, καθόσον οι μη εγκατεστημένες στην Ιταλία επιχειρήσεις θα ευνοηθούν σε σύγκριση με τους εγκατεστημένους στην Ιταλία φορείς εκμετάλλευσης, όπως είναι οι εκκαλούσες εταιρίες·

γ) στρέβλωση του ανταγωνισμού με αντίκτυπο σε ηπειρωτικό επίπεδο, καθόσον η εγκατάσταση αλλοδαπών επιχειρήσεων στην ιταλική αγορά και, γενικότερα, η σχετική είσοδος στην αγορά νέων φορέων εκμετάλλευσης θα καταστεί διαρθρωτικά λιγότερο συμφέρουσα, λόγω του μη αποδοτικού χαρακτήρα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης όπως καθορίζεται από την επίμαχη ιταλική κανονιστική ρύθμιση·

δ) σημαντική απαλλοτρίωση των επιχειρηματικών ικανοτήτων των ιδιωτικών οικονομικών φορέων η οποία είναι όλως δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος.

11 Κατ' ουσίαν, κατά τις εκκαλούσες, η εγγενής έλλειψη αποδοτικότητας της εκτέλεσης των δραστηριοτήτων παρακολούθησης που απορρέει από την προσβαλλόμενη ιταλική νομοθεσία:

α) θα επιβαρύνει δυσανάλογα τους φορείς εκμετάλλευσης μεγάλου μεγέθους, οι οποίοι, ακριβώς λόγω της εκτενέστερης βάσης χρηστών που συνδέονται συμβατικά μαζί τους, είναι πιθανότερο να είναι οι αποδέκτες αιτήσεων παρακολούθησης εκ μέρους της δικαστικής αρχής, με επακόλουθη μεγέθυνση της έλλειψης αποδοτικότητας της δραστηριότητας αυτής·

β) θα επιβαρύνει δυσανάλογα τους φορείς εκμετάλλευσης που είναι εγκατεστημένοι στην Ιταλία, δεδομένου ότι, λόγω της μείωσης των αμοιβών για την περιαγωγή, οι αλλοδαποί φορείς εκμετάλλευσης θα μπορούν να προσφέρουν πιο συμφέρουσες υπηρεσίες στους Ιταλούς πελάτες που αποκτούν αλλοδαπές κάρτες SIM· ειδικότερα, οι εν λόγω φορείς εκμετάλλευσης θα μπορούν:

β1) είτε να περιορίσουν τη συνολική έλλειψη αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων παρακολούθησης, χάρη στο περιθώριο κέρδους των πωλήσεων που θα πραγματοποιούν με τους πελάτες της χώρας εγκατάστασης·

β2) είτε, ακόμη, να εξαλείψουν τελείως την έλλειψη αποδοτικότητας, στις περιπτώσεις στις οποίες, στη χώρα εγκατάστασης, είναι δυνατή η απόκτηση κάρτας SIM χωρίς απαίτηση προηγούμενης εξακρίβωσης της ταυτότητας του προσώπου, με αποτέλεσμα, στην πράξη, η ιταλική δικαστική αρχή, η οποία θα αδυνατεί να συνδέσει την κάρτα SIM με συγκεκριμένο όνομα, να μην μπορεί να παραγγείλει παρακολουθήσεις·

γ) θα εισαγάγει διαρθρωτικά και αδικαιολόγητα εμπόδια πρόσβασης στην ιταλική αγορά για τους αλλοδαπούς φορείς εκμετάλλευσης που ενδιαφέρονται να εγκατασταθούν σε αυτήν και, γενικότερα, για τις οντότητες που επιθυμούν να εισέλθουν σε αυτήν για πρώτη φορά και, συγχρόνως, θα καθορίσει σε επόμενο στάδιο πιθανή αύξηση των τιμών που εφαρμόζονται στους τελικούς πελάτες

(καθόσον οι φορείς εκμετάλλευσης θα πρέπει να καλύψουν τις δαπάνες που θα πραγματοποιήσουν για την παροχή, επί ζημία, των υπηρεσιών παρακολούθησης)·

δ) θα επιβαρύνει με το κόστος της παροχής υπηρεσίας δημόσιου συμφέροντος σχεδόν αποκλειστικά ιδιωτικές οντότητες που δραστηριοποιούνται, με σκοπό το κέρδος, σε ανταγωνιστική αγορά, προσβάλλοντας το θεμελιώδες δικαίωμα της Ένωσης στην ελεύθερη άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας.

- 12 Αντιθέτως, κατά τις εκκαλούσες εταιρίες, η μόνη τιμολογιακή δυνατότητα η οποία θα είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης θα είναι να προβλεφθεί η πλήρης κάλυψη των δαπανών που θα πραγματοποιήσουν όντως οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών σε σχέση με τις δραστηριότητες παρακολούθησης που θα εκτελέσουν για λογαριασμό της δικαστικής αρχής.
- 13 Από την άλλη πλευρά, οι εφεσίβλητες διοικητικές αρχές υποστηρίζουν ότι οι αιτιάσεις των εκκαλουσών εταιριών είναι αβάσιμες, καθόσον δεν επιστρέφονται:
- τα έξοδα που σχετίζονται με τη χρήση τεχνικού εξοπλισμού και με τη χρήση τρόπων λειτουργίας που δεν δικαιολογούνται πλέον από τεχνολογικής απόψεως·
 - τα έξοδα που προκύπτουν από τη χρήση εξοπλισμού ήδη αναγκαίου, εν πάση περιπτώσει, για την παροχή της συνήθους εμπορικής υπηρεσίας προς τους χρήστες (για παράδειγμα, οι υποδομές διανομής)·
 - τα έξοδα για την παρουσίαση των εξόδων αυτών στον ισολογισμό, δεδομένου ότι πρόκειται για καθεαυτό έξοδα διαχείρισης της εταιρίας και όχι για ποσά εξόδων που σχετίζονται άμεσα με την υπηρεσία.
- 14 Όσον αφορά τα έξοδα προσωπικού, επιστρέφονται μόνον εκείνα που προσδιορίζονται κατ' αποκοπήν βάσει του αριθμού των ημερών παρακολούθησης ετησίως και της μέσης διάρκειας των επιμέρους πράξεων παρακολούθησης.
- 15 Κατ' ουσίαν, ο σκοπός εξοικονόμησης του 50 % σε σχέση με την προϊσχύσασα κατάσταση, που επιβάλλει ο νόμος, θα είναι κυρίως αποτέλεσμα της εξέλιξης της τεχνολογίας. Επιπλέον, στα έξοδα που υπολόγισε επαγωγικά η ειδική ομάδα εργασίας που συστάθηκε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, «λαμβανομένου υπόψη του παρόντος σταδίου εξέλιξης» της τεχνολογίας, εφαρμόστηκαν «μειώσεις» με σκοπό να επιτευχθεί το κατώτατο μέτρο εξοικονόμησης δαπανών που επέβαλε ο εθνικός νομοθέτης («50 τοις εκατό σε σχέση με τις αμοιβές» που ίσχυαν προηγουμένως).

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 16 Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι, βάσει του παράγωγου δικαίου της Ένωσης [άρθρο 13 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, και σχετικό παράρτημα Ι], η γενική άδεια για την παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών μπορεί να υπόκειται, από το

εθνικό δίκαιο, στον όρο της εκτέλεσης των παρακολουθήσεων που παραγγέλλει η δικαστική αρχή.

17 Συναφώς, ισχύει ο μόνος περιορισμός ο οποίος προβλέπεται, γενικά, στο προμνησθέν άρθρο 13 για όλους τους όρους, ήτοι να είναι «αμερόληπτοι, αναλογικοί και διαφανείς».

18 Επομένως, το ισχύον στον τομέα αυτό παράγωγο δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει ρητώς να προβλέπει το εθνικό δίκαιο πλήρη επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιεί ο φορέας εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών σε σχέση με την εκτέλεση των παρακολουθήσεων που παραγγέλλει η δικαστική αρχή.

19 Οι εκκαλούσες εταιρίες θεωρούν ότι η υποχρέωση, βάσει του δικαίου της Ένωσης, πλήρους κάλυψης των δαπανών –ήτοι όλων των εξόδων που πραγματοποίησαν όντως οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών για την άσκηση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης– συνάγεται εμμέσως πλην σαφώς από:

- τη συνεκτίμηση των «γενικών στόχων» της οδηγίας 2018/1972, και ιδίως της «προαγωγής του ανταγωνισμού», της «ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς», της «προώθησης συνθηκών σύγκλισης για τις επενδύσεις», του «αποκλεισμού των διακρίσεων» (πρβλ. σχετικό άρθρο 3).

- τη συστηματική ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, την ενιαία και αμοιβαία συνεκτίμηση των γενικών αρχών της απαγόρευσης των διακρίσεων, της προστασίας του ανταγωνισμού, της ελευθερίας εγκατάστασης, της επιχειρηματικής ελευθερίας και της αναλογικότητας των πράξεων της διοίκησης, που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες.

20 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ούτε το ισχύον στον συγκεκριμένο τομέα παράγωγο δίκαιο της Ένωσης ούτε οι γενικές αρχές των Συνθηκών που επικαλέστηκαν οι εκκαλούσες επιβάλλουν την πλήρη κάλυψη των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν όντως (και τεκμηριώνονται δεόντως) από τους φορείς εκμετάλλευσης για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης και, επομένως, δεν αντιβαίνει σε αυτά εθνική ρύθμιση η οποία δεν προβλέπει πλήρη επιστροφή και η οποία συνδέει, επιπλέον, τη διοικητική αναθεώρηση των αμοιβών που πρέπει να αναγνωριστούν στους φορείς εκμετάλλευσης από την επίτευξη «εξοικονόμησης δαπανών».

21 Και τούτο διότι:

α) πρώτον, η οδηγία 2018/1972 δεν επιβάλλει ρητώς στα κράτη μέλη να αναγνωρίσουν πλήρη επιστροφή των δαπανών στους φορείς εκμετάλλευσης και, επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι σιωπηρή βούληση του νομοθέτη ήταν να αφήσει το ζήτημα αυτό στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

β) επιπλέον, η οδηγία αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιβάλουν στους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών την εκτέλεση των δραστηριοτήτων

παρακολούθησης που νομίμως παραγγέλλει η δικαστική αρχή: η δραστηριότητα αυτή, καθόσον επιβάλλεται με κανονιστική ρύθμιση για πρωτεύοντες, υπέρτερους και επιτακτικούς σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί να υπόκειται σε οικονομικούς περιορισμούς, παρά μόνον εντός καθορισμένων ορίων, κατά μείζονα λόγο εάν οι περιορισμοί αυτοί προβλέπονται υπέρ ιδιωτών που δραστηριοποιούνται, κατόπιν χορήγησης διοικητικής άδειας, σε ρυθμιζόμενες αγορές·

γ) γενικότερα, είναι αληθές μεν ότι, κατά το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, οι όροι που είναι δυνατό να συνοδεύουν τη γενική άδεια για την παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών, περιλαμβανομένης της υποχρεωτικής εκτέλεσης των δραστηριοτήτων παρακολούθησης, πρέπει να είναι «αμερόληπτοι, αναλογικοί και διαφανείς», πλην όμως είναι εξίσου αληθές ότι οι αμοιβές που προβλέπονται γενικά στο νομοθετικό διάταγμα 259/2003 για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης:

γ1) είναι απολύτως ανάλογες για όλους τους φορείς εκμετάλλευσης, μεγάλους και μικρούς, ημεδαπούς και αλλοδαπούς, οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες στην Ιταλία, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται ούτε τεχνικός-νομικός περιορισμός στον ελεύθερο ανταγωνισμό και στην είσοδο στην αγορά ούτε, κατά μείζονα λόγο, άμεση ή έμμεση δυσμενής διάκριση λόγω του μεγέθους της επιχείρησης ή της ιθαγένειας (επομένως, οι αμοιβές είναι «αμερόληπτες»·

γ2) πρέπει να υπολογίζονται από τη διοίκηση «λαμβάνομένης υπόψη της εξέλιξης του κόστους»· εντούτοις, αυτές οι υπηρεσίες, οι οποίες είναι απαραίτητες για την επίτευξη γενικών σκοπών πρωτεύοντος δημοσίου συμφέροντος, μπορούν να παρασχεθούν αποκλειστικά και μόνον από τους φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών (επομένως, οι αμοιβές είναι συνολικά «αναλογικές»·

γ3) είναι δημόσιες και προσιτές σε όλους, καθόσον περιέχονται σε επίσημη διοικητική απόφαση (επομένως, οι αμοιβές είναι «διαφανείς»·

δ) από νομικής απόψεως, το ποσό της επιστροφής δεν είναι κατ' ανάγκην και μόνον αυτό που προκύπτει από τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν όντως και τεκμηριωμένα, αλλά και εκείνο που βασίζεται στα έξοδα που βαρύνουν υποθετικά τον υποδειγματικό φορέα εκμετάλλευσης που εφαρμόζει τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνολογικές και οργανωτικές λύσεις βάσει των εκάστοτε γνώσεων· εξάλλου, βάσει της ισχύουσας ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας, ο φορέας εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών υποχρεούται να επιτρέπει την πραγματοποίηση παρακολουθήσεων και, επομένως, έχει –από νομικής απόψεως–, αφενός, υποχρέωση (χάριν του δημοσίου συμφέροντος) να εγκαθιδρύσει οργανωτική διάρθρωση η οποία καθιστά δυνατή την πραγματοποίηση των παρακολουθήσεων με τον πλέον ομαλό, αποτελεσματικό και αποδοτικό δυνατό τρόπο, και, αφετέρου, καθήκον (χάριν ιδίου συμφέροντος) να μειώσει στον μέγιστο δυνατό βαθμό τα σχετικά έξοδα·

ε) τέλος, από συστηματικής απόψεως, λαμβανομένων υπόψη των αξιών, το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (πρβλ. άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ· άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο ι', ΣΛΕΕ· άρθρο 72 ΣΛΕΕ· άρθρο 82 ΣΛΕΕ· άρθρο 84 ΣΛΕΕ) αναγνωρίζει, άμεσα ή έμμεσα, τη διαρθρωτική υπεροχή ορισμένων βασικών δημόσιων συμφερόντων των κρατών μελών, περιλαμβανομένου αυτού της δίωξης των εγκλημάτων, για τον οποίο είναι καθοριστικής σημασίας και, συχνά, απαραίτητη η παρακολούθηση συνομιλιών: δεδομένου, όμως, ότι η παρακολούθηση αυτή μπορεί να επιτευχθεί μόνον με τη συνεργασία των φορέων εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών, το κράτος μέλος οφείλει μόνον να προβλέπει και να καταρτίζει σαφή ρύθμιση, ισχύουσα άνευ διακρίσεων για όλους τους φορείς εκμετάλλευσης που δραστηριοποιούνται στην εθνική αγορά και ευλόγως ικανή να καταστήσει ανεκτή από οικονομικής απόψεως, την άσκηση της δραστηριότητας αυτής.

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΝ