Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 4 mars 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Teletjänster – Upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät – Direktiv 97/13/EG – Avgifter och kostnader för individuella tillstånd – Övergångssystem som inrättar en avgift utöver de som är tillåtna enligt direktiv 97/13/EG – Rättskraft för en dom från en högre instans som har bedömts strida mot unionsrätten”

I mål C-34/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 11 december 2018, som inkom till domstolen den 17 januari 2019, i målet

Telecom Italia SpA

mot

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna M. Safjan, C. Toader och N. Jääskinen,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Telecom Italia SpA, genom F. Lattanzi, avvocato,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom L. Malferrari och L. Nicolae, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: italienska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (EGT L 117, 1997, s. 15).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Telecom Italia SpA och, å andra sidan, Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) och Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet, Italien). Målet rör den skyldighet som Telecom Italia SpA ålagts att betala en avgift baserad på dess omsättning år 1998.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 2, 12 och 26 i direktiv 97/13 anges följande:

”(2) I meddelandet av den 25 januari 1995 om samrådet om grönboken om avregleringen av infrastrukturer för telekommunikation och kabel-TV-nät bekräftas behovet av bestämmelser på gemenskapsnivå för att säkerställa att förfarandena för allmän auktorisation och individuella tillstånd grundas på proportionalitetsprincipen och är öppna, genomblickbara och icke-diskriminerande. I rådets resolution av den 18 september 1995 om införandet av det framtida regelverket för telekommunikationer … erkänns det att en avgörande faktor för detta regelverk inom unionen är att det fastställs gemensamma principer för förfarandena med allmän auktorisation och individuella tillstånd i medlemsstaterna i enlighet med subsidiaritetsprincipen och på grundval av olika kategorier av väl avvägda rättigheter och skyldigheter. Dessa principer bör omfatta alla typer av auktorisation som krävs för tillhandahållande av alla slags teletjänster och för etablering och/eller drift av all slags infrastruktur för tillhandahållande av teletjänster.

…

(12) Kriterierna för de avgifter eller kostnader som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena skall vara objektiva, icke-diskriminerande och genomblickbara.

…

(26) Detta direktiv gäller för både nu gällande och framtida auktorisation, medan vissa tillstånd beviljats för perioder som sträcker sig längre än till den 1 januari 1999. Bestämmelser i sådan auktorisation som står i strid med gemenskapslagstiftningen, särskilt sådana som ger tillståndsinnehavarna speciella eller exklusiva rättigheter, skall enligt domstolens rättspraxis inte vara gällande från och med det datum som anges i de relevanta gemenskapsbestämmelserna. När det gäller andra rättigheter som inte påverkar andra företags intressen enligt gemenskapslagstiftningen kan medlemsstaterna förlänga deras giltighet för att undvika skadeståndskrav.”

4 Artikel 3.3 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att teletjänster och/eller telenät kan tillhandahållas, antingen utan auktorisation eller på grundval av allmän auktorisation som vid behov kan kompletteras med rättigheter och skyldigheter enligt vilka en individuell bedömning av ansökningarna krävs och vilka ger upphov till ett eller flera individuella tillstånd. …”

5 I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Avgifter och kostnader för förfaranden vid allmän auktorisation”, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar de ekonomiska bidragen för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster enligt bilagan, skall medlemsstaterna säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av det förfarande för allmän auktorisation som är tillämpligt. Information om sådana avgifter skall offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt detaljerat sätt så att den är lätt tillgänglig.”

6 Artikel 11 i samma direktiv, med rubriken ”Avgifter och kostnader för individuella tillstånd”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka administrativa kostnader i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av de tillämpliga individuella tillstånden. Avgifterna för individuella tillstånd skall stå i rimlig proportion till det utförda arbetet och offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt specificerat sätt, så att denna information är lätt tillgänglig.

2. Trots vad som anges i punkt 1 får medlemsstaterna, när det gäller användning av knappa resurser, tillåta sina nationella regleringsmyndigheter att införa avgifter som avspeglar behovet av att säkerställa ett optimalt utnyttjande av dessa resurser. Avgifterna skall vara icke-diskriminerande och särskild hänsyn skall tas till behovet av att främja utvecklingen av innovativa tjänster och konkurrens.”

7 I artikel 22 i direktiv 97/13, med rubriken ”Auktorisation som gäller vid tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder som krävs för att auktorisation som gäller den dag då detta direktiv träder i kraft skall uppfylla bestämmelserna i direktivet före den 1 januari 1999.

2. Om tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv leder till ändringar i villkoren för auktorisation som redan gäller får medlemsstaterna förlänga giltigheten för sådana villkor, med undantag för villkor som ger speciella eller exklusiva rättigheter som har upphört eller kommer att upphöra att gälla enligt gemenskapsrätten, under förutsättning att detta kan göras utan att andra företags rättigheter enligt gemenskapsrätten, inbegripet detta direktiv, påverkas. I sådana fall skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits i detta syfte och skälen för det.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 2 skall skyldigheter i auktorisation som gäller den dag när detta direktiv träder i kraft och som inte bringats i överensstämmelse med bestämmelserna i detta direktiv före den 1 januari 1999 upphöra att gälla.

Om det är motiverat får kommissionen på begäran bevilja medlemsstaterna en senareläggning av detta datum.”

8 I artikel 25 första stycket i direktivet, som har rubriken ”Genomförande av direktivet”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författning som är nödvändiga för att följa detta direktiv och offentliggöra de villkor och förfaranden som är knutna till auktorisationer så snart som möjligt och i vart fall inte senare än den 31 december 1997. De skall genast underrätta kommissionen om detta.”

9 I artikel 26 i direktivet, med rubriken ”Ikraftträdande”, föreskrivs följande:

”Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.”

Italiensk rätt

Post- och telekommunikationslagen

10 Fram till dess att direktiv 97/13 införlivades var offentliga teletjänster i Italien förbehållna staten enligt artikel 1 första stycket i codice postale e delle telecomunicazioni (post- och telekommunikationslagen), som bifogats decreto del presidente della Repubblica n. 156 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni (presidentdekret nr 156 om godkännande av den konsoliderade texten med lagbestämmelser om post- och teletjänster) av den 29 mars 1973 (ordinarie tillägg till GURI nr 113 av den 3 maj 1973).

11 I artikel 188 i post- och telekommunikationslagen föreskrivs följande:

”Koncessionsinnehavaren är skyldig att betala en årlig avgift till staten i den utsträckning som fastställs i detta dekret, i förordningen eller i koncessionsavtalet.”

12 Avgiften fastställdes i förhållande till intäkterna eller bruttovinsten av den tjänst som var föremål för koncessionen, efter avdrag för de belopp som hade betalats in till koncessionsinnehavaren av det allmänna nätet.

Dekret nr 318/1997

13 Direktiv 97/13 införlivades i synnerhet genom decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (presidentdekret nr 318, med tillämpningsbestämmelser för gemenskapsrättsliga direktiv inom telekommunikationsområdet), av den 19 september 1997 (ordinarie tillägg till GURI nr 221, av den 22 september 1997) (nedan kallat dekret nr 318/1997).

14 I artikel 2.3–2.6 i dekret nr 318/1997 föreskrivs följande:

”3. Fram till den 1 januari 1998 ska de speciella och exklusiva rättigheter som avser tillhandahållandet av rösttelefonitjänster samt installationen och tillhandahållandet av dithörande allmänna telenät vidmakthållas. …

4. De koncessioner för allmänt bruk och de auktorisationer som avses i artikel 184.1 i post- och telekommunikationslagen och som gäller den dag när denna förordning träder i kraft ska, före den 1 januari 1999, ändras på initiativ av [nationell regleringsmyndighet], i syfte att åstadkomma en anpassning till bestämmelserna i denna.

5. När en tillämpning av bestämmelserna i förevarande förordning medför ändringar av villkoren i gällande koncessioner och auktorisationer, ska andra villkor än dem som ger speciella och exklusiva rättigheter, som är avskaffade eller som ska avskaffas med stöd av denna förordning, förbli giltiga, utan att det inverkar på de rättigheter som andra företag har enligt bland annat gemenskapsrätten.

6. Med undantag för bestämmelserna i punkterna 4 och 5 ska de skyldigheter som följer av koncessioner och auktorisationer som gäller den dag när denna förordning träder i kraft och som inte är i överensstämmelse med denna, vara utan verkan från och med den 1 januari 1999.”

15 I artikel 6.20 i detta dekret föreskrivs följande:

”… det belopp som företagen är skyldiga att bidra med avseende förfarandena i samband med de individuella tillstånden är uteslutande avsedda att täcka de administrativa kostnader som är knutna till handläggningen, kontrollen av förvaltningen av tjänsten och vidmakthållandet av villkoren i själva tillstånden. …”

16 Artikel 21.2 i nämnda dekret har följande lydelse:

”Om inte annat uttryckligen föreskrivs i denna förordning ska gällande bestämmelser om telekommunikationer fortsätta att gälla. I synnerhet ska de bestämmelser som avses i artikel 188 i post- och telekommunikationslagen fortsätta att gälla för de syften som anges i artikel 6.20 och 6.21 och fram till dess att [den nationella regleringsmyndigheten] beslutar annorlunda.”

Lag nr 448 av den 23 december 1998

17 I artikel 20.3 i legge n. 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (lag nr 448 med bestämmelser om de offentliga finanserna för stabilisering och utveckling) av den 23 december 1998 (ordinarie tillägg till GURI nr 302 av den 29 december 1998) föreskrivs följande:

”Från och med den 1 januari 1999 ska bestämmelserna i artikel 188 i [post- och telekommunikationslagen] inte längre tillämpas på allmännyttiga företag inom området för teletjänster.”

18 Enligt artikel 20.4 i nämnda lag ska artikel 21.2 i dekret nr 318/1997 upphöra att gälla.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Telecom Italia var exklusiv koncessionshavare för allmännyttiga teletjänster enligt artikel 188 i post- och telekommunikationslagen.

20 Genom en skrivelse från Ministero delle Comunicazioni (kommunikationsministeriet, Italien) av den 9 juli 2003 anmodades Telecom Italia att betala 31 118 630,05 euro i koncessionsavgift för budgetåret 1997 och 41 025 043,06 euro i koncessionsavgift för budgetåret 1998.

21 Telecom Italia bestred denna anmodan vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), som begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen vilket gav upphov till domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

22 I punkt 45 i nämnda dom slog domstolen fast att direktiv 97/13 utgör hinder för en medlemsstat att kräva att en operatör, som tidigare var innehavare av en exklusiv rättighet avseende allmänt tillgängliga teletjänster, betalar en avgift som motsvarar det belopp som tidigare krävdes som motprestation för

innehavet av nämnda exklusiva rättighet, under ett år räknat från och med den sista dag som föreskrivits för införlivandet av detta direktiv med nationell rätt, det vill säga till och med den 31 december 1998.

23 Mot bakgrund av samma dom fann den hänskjutande domstolen i dom nr 11386 av den 15 december 2008 att avgiften skulle betalas för år 1998.

24 Telecom Italia överklagade denna dom till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) som genom dom nr 7506 av den 1 december 2009 bekräftade att kravet på betalning av avgiften för år 1998 var förenligt med unionsrätten, särskilt mot bakgrund av domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

25 Telecom Italia ansåg sig ha lidit skada till följd av Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) felaktiga tolkning av domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106) och väckte därför talan vid Corte d'appello di Roma (Appellationsdomstolen i Rom, Italien) mot italienska staten om skadeståndsansvar för att ha utövat sin dömande verksamhet på ett felaktigt sätt. Genom avgörande av den 31 januari 2012 biföll sistnämnda domstol bolagets överklagande och konstaterade att det förelåg en uppenbar överträdelse av unionsrätten.

26 Telecom Italia har till följd av detta beslut, genom det överklagande som är aktuellt i det nationella målet, yrkat att den hänskjutande domstolen ska fastställa att även de avgiftsbelopp som begärts för år 1998 inte ska betalas och följaktligen att dom nr 7506 av den 1 december 2009 som meddelats av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) inte är rättskraftig.

27 I detta sammanhang hyser den hänskjutande domstolen tvivel om räckvidden av direktiv 97/13 och om huruvida den nationella lagstiftningen och den tolkning som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) har gjort av denna är förenliga med unionsrätten.

28 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Telecom Italia, enligt den tolkning som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) gjorde i dom nr 7506 av den 1 december 2009, var skyldigt att betala avgiften för år 1998, eftersom denna avgift utgjorde vederlag för koncessionen för teletjänster och det är ostridigt att Telecom Italia under detta år fortsatte att vara koncessionshavare och att tillhandahålla en sådan tjänst, även om bolaget inte hade ensamrätt.

29 Det framgår av beslutet om hänskjutande att avgiften för år 1998 beräknades på grundval av Telecom Italias omsättning och inte på grundval av kostnader för administration och kontroll som avses i artiklarna 6 och 11 i direktiv 97/13. Enligt den hänskjutande domstolen är det emellertid inte uteslutet att det framgår av domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), att de avgifter som påförs företag inom telekommunikationssektorn, efter direktivets ikraftträdande, uteslutande regleras i dessa artiklar.

30 Enligt den hänskjutande domstolen följer härav att Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) tolkning skulle kunna strida mot EU-domstolens praxis i domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106). Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka konsekvenser detta skulle få, eftersom Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009 har vunnit laga kraft och därmed har rättskraft enligt nationell rätt.

31 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan artikel 22.3 i direktiv 97/13 tolkas så, att skyldigheten att betala en avgift eller motprestation – som baseras på omsättningen – som motsvarar den som utkrävdes i enlighet med de bestämmelser som gällde innan direktivet trädde i kraft kan vidmakthållas även för år 1998?

2) Utgör direktiv 97/13/EG, mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 18 september 2003, Albacom et Infostrada (C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480), och dom av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), hinder för rättskraft avseende en nationell dom som bygger på en felaktig tolkning eller en missuppfattning av direktivet, vilket innebär att en domstol som vid en senare tidpunkt ska meddela dom i en tvist som grundar sig på samma materiella rättsförhållande, men som skiljer sig från den tidigare tvisten på grund av att betalningen har accessorisk karaktär jämfört med vad som är fallet med det krav som var föremål för den tvist som gav upphov till nämnda dom, kan underlåta att tillämpa den domen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 22.3 i direktiv 97/13 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning om förlängning, för år 1998, av skyldigheten för ett telekommunikationsföretag som innehade en auktorisation som gällde när direktivet trädde i kraft att betala en avgift beräknad på grundval av omsättningen och inte enbart på grundval av de administrativa kostnaderna för utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av systemet med allmän auktorisation och individuella tillstånd.

33 Domstolen har redan, i dom av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), haft tillfälle att pröva huruvida en årlig avgift som påförts Telecom Italia, som tidigare var innehavare av ensamrätt avseende tillhandhållande av allmänna teletjänster i Italien, är förenlig med direktiv 97/13.

34 I nämnda dom slog domstolen fast att direktiv 97/13 ska tolkas så, att det utgör hinder för en medlemsstat att kräva att en operatör, som tidigare var innehavare av en exklusiv rättighet avseende allmänt tillgängliga teletjänster och som blivit innehavare av en allmän auktorisation, betalar en sådan avgift som den som är i fråga i det nationella målet, vilken motsvarar det belopp som tidigare krävdes som motprestation för innehavet av nämnda exklusiva rättighet, under ett år räknat från och med den sista dag som föreskrivits för införlivandet av detta direktiv med nationell rätt, det vill säga till och med den 31 december 1998

35 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) fann emellertid, i dom nr 11386 av den 15 december 2008, att betalningen av avgiften för år 1998 var förenlig med direktiv 97/13, vilket bekräftades av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) i dom nr 7506 av den 1 december 2009.

36 Den hänskjutande domstolen är i detta sammanhang osäker på räckvidden av direktiv 97/13, särskilt artikel 22 däri, och önskar få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen, såsom den tolkats av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) i dom nr 7506 av den 1 december 2009, är förenlig med unionsrätten.

37 I detta hänseende ska det för det första erinras om att enligt artikel 26 i direktiv 97/13 trädde direktivet i kraft den tjugonde dagen efter det att det hade offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, det vill säga den 27 maj 1997. Enligt artikel 25 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet senast den 31 december 1997.

38 För det andra ska medlemsstaterna enligt artikel 3.3 i direktiv 97/13 säkerställa att teletjänster och/eller telenät kan tillhandahållas antingen utan auktorisation eller på grundval av en allmän auktorisation eller individuella tillstånd. I artikel 6 i direktivet föreskrivs, vad gäller allmänna auktorisationer, att medlemsstaterna, utan att det påverkar de ekonomiska bidragen för tillhandahållande av

samhällsomfattande tjänster enligt bilagan, ska säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av dessa auktorisationer. Detsamma gäller de avgifter som föreskrivs i artikel 11 i direktivet för individuella tillstånd, med det enda undantaget som avser möjligheten att ta ut avgifter vid användning av knappa resurser, såsom föreskrivs i artikel 11.2.

39 Med hänsyn till att direktiv 97/13, såsom framgår av skäl 26 i direktivet, är tillämpligt på både befintliga och framtida auktorisationer, har det i artikel 22 i direktivet införts övergångsbestämmelser för auktorisationer som gäller när direktivet träder i kraft. Enligt punkt 1 i denna artikel beviljas för det första en ytterligare frist på ett år, som löper ut den 1 januari 1999, för att se till att befintliga auktorisationer bringas i överensstämmelse med gällande bestämmelser. För det andra föreskrivs i punkt 2 i denna artikel en möjlighet att förlänga giltighetstiden för de villkor som är knutna till befintliga auktorisationer, dock under förutsättning att dessa villkor inte ger särskilda eller exklusiva rättigheter som har sagts upp eller ska sägas upp enligt unionsrätten och att denna förlängning inte påverkar andra företags rättigheter enligt unionsrätten. Slutligen föreskrivs i punkt 3 i samma artikel att de skyldigheter som avses ska bringas i överensstämmelse med direktivet före den 1 januari 1999, vid äventyr av att skyldigheterna annars blir verkningslösa, såvida inte kommissionen, på medlemsstatens begäran, beviljat en senareläggning av detta datum.

40 I enlighet med den övergångsordning som föreskrivs i artikel 22 i direktiv 97/13 kunde medlemsstaterna således under år 1998 antingen förlänga giltighetstiden för villkoren för befintliga auktorisationer, utom sådana som gav särskilda eller exklusiva rättigheter, eller få kommissionen att skjuta upp datumet för efterlevnaden av direktiv 97/13.

41 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att det genom en skrivelse från kommunikationsministeriet av den 9 juli 2003 krävdes att Telecom Italia skulle betala 41 025 043,06 euro i resterande koncessionsavgift för budgetåret 1998. Denna skrivelse bekräftades av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) genom dom nr 11386 av den 15 december 2008 och därefter av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) i dom nr 7506 av den 1 december 2009, eftersom dessa domstolar ansåg att betalningen av avgiften för år 1998 var förenlig med direktiv 97/13.

42 En sådan tolkning av nämnda domstolar har emellertid inget stöd i bestämmelserna i direktiv 97/13 och kan inte godtas.

43 För det första slog domstolen nämligen fast, i punkt 28 i domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), att artikel 22 i direktiv 97/13 inte uttryckligen behandlar de avgifter som är tillämpliga på telekommunikationsföretag som innehar auktorisationer, oavsett om det handlar om allmänna auktorisationer eller individuella tillstånd. Endast artiklarna 6 och 11 i direktivet är uttryckligen ägnade åt denna fråga.

44 För det andra angav domstolen i punkterna 32 och 34 i nämnda dom dels att syftet med artikel 22 i direktiv 97/13 förefaller sakna samband med bibehållandet av en avgift som är knuten till en tidigare exklusiv rättighet, dels att om en medlemsstat inte har fått kommissionens tillstånd att behålla speciella eller exklusiva rättigheter på telekommunikationsområdet, är det enligt artikel 22.2 i direktivet uteslutet att villkor som ger sådana rättigheter bibehålls efter den 31 december 1997. När en sådan exklusiv rättighet har avskaffats ska detta avskaffande emellertid normalt sett få återverkningar på uttagandet av den avgift som är motprestationen för denna rättighet.

45 För det tredje fann domstolen i punkt 36 i samma dom att en skyldighet i form av en avgift som är knuten till en tidigare exklusiv rättighet inte omfattas av tillämpningsområdet för de skyldigheter som avses i artikel 22.3 i direktiv 97/13 och att en sådan avgift inte kan vidmakthållas efter den 31 december 1997, med tillämpning av artikel 25 i detta direktiv.

46 Domstolen har visserligen, i punkt 38 i domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), slagit fast att det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida den avgift som är aktuell i det nationella målet var knuten till den exklusiva rättigheten avseende allmänna teletjänster som Telecom Italia hade beviljats innan direktiv 97/13 trädde i kraft.

47 Med avseende på denna hänvisning till den nationella domstolen ska det emellertid, såsom domstolen slog fast i punkt 39 i nämnda dom, beaktas att även för det fall en sådan avgift som denna inte är knuten till en exklusiv rättighet som hade beviljats innan direktiv 97/13 trädde i kraft, ska det prövas huruvida en sådan avgift utgör en ”skyldighet” i den mening som avses i artikel 22.3 i direktivet, som kan bli föremål för ett sådant undantag som föreskrivs i denna bestämmelse.

48 Såsom angetts i punkt 43 i förevarande dom är det emellertid endast artiklarna 6 och 11 i direktiv 97/13 som behandlar de avgifter som är tillämpliga på företag som innehar auktorisationer på området för teletjänster. Vad gäller individuella tillstånd föreskrivs i artikel 11.1 i direktivet att de avgifter som medlemsstaterna tar ut av företag som har sådana tillstånd ska vara avsedda att endast täcka administrativa kostnader som har samband med hanteringen av de nämnda tillstånden. Samma överväganden gäller för avgifter som medlemsstaterna tar ut för allmänna auktorisationer enligt artikel 6 i direktiv 97/13, i vilken det dessutom föreskrivs endast en annan form av ekonomiskt bidrag, nämligen bidrag för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster (dom av den 21 februari 2008, Telecom Italia, C-296/06, EU:C:2008:106, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

49 I detta hänseende framgår det av domstolens praxis att direktiv 97/13 inte endast innehåller bestämmelser om bland annat förfaranden för beviljande av auktorisation och om innehållet i auktorisationer, utan även om vilken typ av avgifter och till och med storleken på de avgifter som medlemsstaterna kan ta ut av företag inom telekommunikationssektorn. Detta direktiv skulle emellertid förlora sin ändamålsenliga verkan om det stod medlemsstaterna fritt att bestämma vilka avgifter företagen inom denna sektor ska betala (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2003, Albacom och Infostrada, C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480, punkterna 36 och 38).

50 Andra pålagor än dem som föreskrivs i artiklarna 6 och 11 i direktiv 97/13 skulle medföra en betydande ökning av de skatter och avgifter som medlemsstaterna uttryckligen får ta ut med stöd av detta direktiv och skapa ett betydande hinder för friheten att tillhandahålla teletjänster, vilket strider mot de mål som eftersträvas av unionslagstiftaren och ligger utanför den gemensamma ram som inrättats genom direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2003, Albacom och Infostrada, C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480, punkterna 40 och 41).

51 Begreppet ”villkor för auktorisation som redan gäller”, i den mening som avses i artikel 22.2 i direktiv 97/13, vilka kan omfattas av en förlängning av giltighetstiden under år 1998, avser följaktligen olika rättigheter och skyldigheter, dock utan att omfatta de avgifter som åläggs telekommunikationsföretag som innehar auktorisationer. Detta begrepp omfattar termen ”skyldigheter”, i den mening som avses i artikel 22.3 i direktivet, vilken följaktligen inte kan avse en avgift som påförs ett telekommunikationsföretag utan samband med villkoren för utövandet av den auktorisation som företaget beviljats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2008, Telecom Italia, C-296/06, EU:C:2008:106, punkterna 41, 43 och 44).

52 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 22.3 i direktiv 97/13 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning om förlängning, för år 1998, av skyldigheten för ett telekommunikationsföretag som innehade en auktorisation som gällde när direktivet trädde i kraft att betala en avgift beräknad på grundval av omsättningen och inte enbart på grundval av de administrativa kostnaderna för utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av systemet med allmän auktorisation och individuella tillstånd.

Den andra frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att en nationell domstol är skyldig att underlåta att tillämpa nationella processuella bestämmelser som tillerkänner domstolsavgöranden rättskraft, när detta skulle kunna avhjälpa ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse.

54 Det ska inledningsvis påpekas att det inte klart framgår av handlingarna i målet att rättskraften hos Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009, vad gäller det nationella målet, är bindande för den hänskjutande domstolen.

55 Telecom Italia och kommissionen anser i detta avseende att saken i det mål som gav upphov till Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009 skiljer sig från saken i målet vid den hänskjutande domstolen, eftersom det första målet avsåg förekomsten av en skuld medan målet vid den hänskjutande domstolen avser återstoden av denna skuld, och att frågan om rättskraft därför inte är aktuell. Den italienska regeringen har däremot anfört att det är samma parter och frågor som berörs i målet vid den hänskjutande domstolen som de som berördes i Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) ovannämnda dom, vilket innebär att den hänskjutande domstolen är skyldig att följa domen på grund av att den har rättskraft.

56 Såvitt avser tolkningen av bestämmelser i den nationella rättsordningen är domstolen emellertid i princip skyldig att grunda sig på de rättsliga kvalificeringar som följer av beslutet om hänskjutande. Enligt fast rättspraxis är domstolen inte behörig att tolka en medlemsstats nationella rätt (dom av den 10 januari 2019, ET, C-97/18, EU:C:2019:7, punkt 24).

57 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det nationella målet grundar sig på samma väsentliga rättsliga förhållande som det som gav upphov till Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009, men skiljer sig från det mål som gav upphov till den domen på grund av att den begärda betalningen var accessorisk i förhållande till den betalning som var aktuell i det målet. Under alla omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida rättskraften hos den domen enligt nationell rätt omfattar förevarande mål eller delar av detta och, i förekommande fall, pröva de följder som föreskrivs i nationell rätt.

58 I avsaknad av unionsbestämmelser på området bestäms nämligen formerna för att genomföra principen om rättskraft av medlemsstaternas nationella rättsordningar enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. De får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande förhållanden som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller vara utformade på ett sådant sätt så att de medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (dom av den 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 24).

59 Om den hänskjutande domstolen i detta sammanhang anser att rättskraften hos Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009 inte är avgörande för prövningen av målet vid den hänskjutande domstolen, ska den hänskjutande domstolen i den utsträckning det är möjligt tolka tillämplig nationell rätt mot bakgrund av ordalydelsen i och syftet med direktiv 97/13 för att iaktta de skyldigheter som följer av direktivet. Såsom framgår av domstolens fasta praxis följer denna skyldighet att göra en konform tolkning av nationell rätt av EUF-fördragets systematik, eftersom den gör det möjligt för de nationella domstolarna att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när de avgör tvister som anhängiggjorts vid dem. Denna princip kräver att den nationella domstolen i förekommande fall beaktar hela den nationella rätten för att bedöma i vilken mån den kan tillämpas utan att det leder till ett resultat som strider mot unionsrätten, däribland direktiv 97/13 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkterna 59 och 66).

60 Det ska preciseras att skyldigheten att göra en konform tolkning omfattar skyldigheten för nationella domstolar, inbegripet de som dömer i sista instans, att, i förekommande fall, ändra fast rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

61 En nationell domstol kan därför inte med giltig verkan slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten eller tillämpas på ett sådant sätt av de behöriga nationella myndigheterna (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 79).

62 I förevarande fall framgår det av svaret på den första frågan att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) – genom att i dom nr 7506 av den 1 december 2009 slå fast att den avgift för år 1998 som påförts Telecom Italia, som var innehavare av en auktorisation som gällde den dag då direktiv 97/13 trädde i kraft, skulle betalas – såsom framgår av svaret på den första tolkningsfrågan tolkade nationell rätt på ett sätt som inte var förenligt med unionsrätten, såsom den tolkats av EU-domstolen i domen av den 21 februari 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

63 I det fall som avses i punkt 59 i förevarande dom ankommer det följaktligen på den hänskjutande domstolen att säkerställa unionsrättens fulla verkan genom att med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa den tolkning som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) gjorde i dom nr 7506 av den 1 december 2009, eftersom denna tolkning inte är förenlig med unionsrätten (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 70).

64 Om den hänskjutande domstolen däremot anser att rättskraften av Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 7506 av den 1 december 2009 enligt nationell rätt omfattar målet vid den hänskjutande domstolen och således är avgörande för detta mål, erinrar domstolen om att principen om rättskraft har stor betydelse i såväl unionsrätten som i de nationella rättsordningarna. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning, är det nämligen viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas (dom av den 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 22 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 26).

65 I detta hänseende framgår det av fast rättspraxis att det i unionsrätten inte föreskrivs någon skyldighet för nationella domstolar att underlåta att tillämpa nationella processregler som leder till att avgöranden vinner rättskraft, även om ett sådant agerande skulle kunna avhjälpa ett åsidosättande av en unionsbestämmelse, av vilket slag det än är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Gutiérrez Naranjo m.fl., C-154/15, C-307/15 och C-308/15, EU:C:2016:980, punkt 68).

66 Enligt unionsrätten krävs det följaktligen inte att en nationell domstol, för att beakta EU-domstolens tolkning av en relevant unionsbestämmelse, i princip måste ändra sitt rättskraftiga avgörande (dom av den 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 28).

67 Det ska under alla omständigheter erinras om att principen om en medlemsstats ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten utgör en väsentlig del av fördragets system, oavsett om skadan har sitt ursprung i den lagstiftande, den dömande eller den verkställande makten (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkterna 30 och 32).

68 Med hänsyn till den väsentliga funktion som den dömande makten fyller för att skydda de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt unionsrätten skulle den fulla verkan av dessa bestämmelser äventyras och skyddet för de rättigheter som följer av dessa försvagas om det var uteslutet att enskilda på vissa villkor skulle kunna erhålla skadestånd när deras rättigheter hade kränkts genom en överträdelse av unionsrätten som beror på ett avgörande av en domstol i en medlemsstat som dömer i sista instans (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 33).

69 På grund av bland annat den omständigheten att en överträdelse, av de rättigheter som följer av unionsrätten, genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och därmed har rättskraft normalt inte längre kan avhjälpas, kan enskilda inte fråntas möjligheten att hålla staten skadeståndsansvarig för att på detta sätt erhålla ett rättsligt skydd för sina rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 58).

70 Det framgår sålunda av begäran om förhandsavgörande att Telecom Italia, i det nationella målet, väckte talan mot italienska staten om skadeståndsansvar för felaktigt utövande av den dömande verksamheten och att Corte d'appello di Roma (Appellationsdomstolen i Rom) biföll yrkandet och konstaterade att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) uppenbart hade åsidosatt unionsrätten.

71 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att den inte innebär en skyldighet för en nationell domstol att underlåta att tillämpa nationella processuella bestämmelser som tillerkänner domstolsavgöranden rättskraft, även om detta skulle göra det möjligt att avhjälpa ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse, vilket inte utesluter möjligheten för berörda parter att väcka talan om skadeståndsansvar för staten för att på detta sätt erhålla ett rättsligt skydd för sina rättigheter enligt unionsrätten.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 22.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning om förlängning, för år 1998, av skyldigheten för ett telekommunikationsföretag som innehade en auktorisation som gällde när direktivet trädde i kraft att betala en avgift beräknad på grundval av omsättningen och inte enbart på grundval av de administrativa kostnaderna för utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av systemet med allmän auktorisation och individuella tillstånd.**

2) **Unionsrätten ska tolkas så, att den inte innebär en skyldighet för en nationell domstol att underlåta att tillämpa nationella processuella bestämmelser som tillerkänner domstolsavgöranden rättskraft, även om detta skulle göra det möjligt att avhjälpa ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse, vilket inte utesluter möjligheten för berörda parter att väcka talan om skadeståndsansvar för staten för att på detta sätt erhålla ett rättsligt skydd för sina rättigheter enligt unionsrätten.**

Underskrifter