Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

4. ožujka 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Telekomunikacijske usluge – Provedba otvorene telekomunikacijske mreže – Direktiva 97/13/EZ – Pristojbe i naknade za pojedinačne dozvole – Prijelazni sustav kojim se ustanovljuje naknada viša od onih dopuštenih Direktivom 97/13/EZ – Pravomoćnost presude višeg suda koju se smatra protivnom pravu Unije”

U predmetu C-34/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), odlukom od 11. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 17. siječnja 2019., u postupku

Telecom Italia SpA

protiv

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, M. Safjan, C. Toader i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Telecom Italia SpA, F. Lattanzi, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, L. Malferrari i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 22. Direktive 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u sektoru telekomunikacijskih usluga (SL 1997., L 117, str. 15.) [neslužbeni prijevod].

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Telecom Italia SpA, s jedne strane, i Ministera dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) te Ministera dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), s druge strane, o obvezi tog društva da plati naknadu koja se temelji na njegovu prometu u 1998.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 2., 12. i 26. Direktive 97/13 glasile su:

„(2) budući da je Priopćenjem Komisije od 25. siječnja 1995. o Savjetovanju o Zelenoj knjizi o liberalizaciji telekomunikacijske infrastrukture i mreža kabelske televizije potvrđena potreba uspostave pravila na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se sustavi općih ovlaštenja i pojedinačnih dozvola temelje na načelu proporcionalnosti i budu otvoreni, transparentni i nediskriminacijski; da je u Odluci Vijeća od 18. rujna 1995. o provedbi budućeg regulatornog okvira za telekomunikacije […] priznato da je ključni čimbenik za taj regulatorni okvir u Uniji uspostava, uz poštovanje načela supsidijarnosti, zajedničkih načela za sustave općih ovlaštenja i pojedinačnih dozvola u državama članicama, koji se temelje na kategorijama uravnoteženih prava i obveza; da tim načelima moraju biti obuhvaćena sva ovlaštenja potrebna za pružanje svih telekomunikacijskih usluga i za uspostavu i/ili korištenje infrastrukture za pružanje telekomunikacijskih usluga;

[…]

(12) budući da se sve pristojbe i naknade nametnute poduzetnicima u okviru postupaka ovlaštenja moraju temeljiti na objektivnim, nediskriminacijskim i transparentnim kriterijima;

[…]

(26) budući da se ova direktiva primjenjuje i na postojeća i na buduća ovlaštenja; da su određene dozvole dodijeljene i za razdoblja nakon 1. siječnja 1999.; da odredbe tih ovlaštenja koje su protivne pravu Zajednice, osobito one koje daju posebna ili isključiva prava, u skladu sa sudskom praksom Suda, ne proizvode učinke od datuma navedenog u relevantnim mjerama Zajednice; da, u pogledu drugih prava koja ne utječu na interese drugih poduzeća na temelju prava Zajednice, države članice mogu produljiti njihovu valjanost kako bi izbjegle zahtjeve za naknadu štete." [neslužbeni prijevod]

4 Članak 3. stavak 3. te direktive određuje:

„Države članice osiguravaju da se telekomunikacijske usluge i/ili telekomunikacijske mreže mogu pružati bilo bez ovlaštenja bilo na temelju općih ovlaštenja koja po potrebi moraju biti dopunjena pravima i obvezama u odnosu na koje je potrebna pojedinačna ocjena prijava i u pogledu kojih se izdaje jedna ili više pojedinačnih dozvola. […]" [neslužbeni prijevod]

5 Članak 6. navedene direktive, naslovljen „Pristojbe i naknade za postupke općih ovlaštenja”, predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje novčane doprinose pružanju univerzalne usluge u skladu s prilogom, države članice osiguravaju da pristojbe koje se određuju poduzetnicima u postupcima ovlaštenja obuhvaćaju samo administrativne troškove povezane s izdavanjem, upravljanjem, nadzorom i provedbom primjenjivog sustava općih ovlaštenja. Te se pristojbe objavljuju na odgovarajući i dovoljno podroban način kako bi se osigurao pristupačan uvid.” [neslužbeni prijevod]

6 Članak 11. te direktive, naslovljen „Pristojbe i naknade za pojedinačne dozvole”, glasi kako slijedi:

„1. Države članice osiguravaju da pristojbe koje se određuju poduzetnicima u postupcima ovlaštenja obuhvaćaju samo administrativne troškove povezane s izdavanjem, upravljanjem, nadzorom i primjenom primjenjivih pojedinačnih dozvola. Pristojbe za pojedinačnu dozvolu proporcionalne su obujmu potrebnog rada te se objavljuju na odgovarajući i dovoljno podroban način kako bi se osigurao pristupačan uvid.

2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., države članice mogu u slučaju oskudnih resursa ovlastiti nacionalna regulatorna tijela da odrede naknade koje odražavaju potrebu osiguranja optimalnog korištenja tih resursa. Te su naknade nediskriminacijske i osobito uzimaju u obzir potrebu promicanja razvoja inovativnih usluga i tržišnog natjecanja.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 22. Direktive 97/13, naslovljen „Ovlaštenja koja postoje na dan stupanja na snagu ove direktive”, predviđa:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se ovlaštenja koja postoje na dan stupanja na snagu ove direktive uskladila s njome prije 1. siječnja 1999.

2. Ako primjena odredbi ove direktive podrazumijeva izmjene uvjeta za postojeća ovlaštenja, države članice mogu produljiti valjanost uvjeta koji nisu oni uvjeti koji daju posebna ili isključiva prava koja su ukinuta ili moraju biti ukinuti na temelju prava Zajednice, pod uvjetom da to ne utječe na prava drugih poduzeća koja proizlaze iz prava Zajednice, uključujući ovu direktivu. U tom slučaju države članice obavještavaju Komisiju o mjerama poduzetima u tu svrhu i obrazlažu ih.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 2., obveze u ovlaštenjima koja postoje na dan stupanja na snagu ove direktive, a koja do 1. siječnja 1999. ne budu usklađena s odredbama ove direktive, neće proizvoditi učinke.

Kada je to opravdano, države članice mogu od Komisije zahtijevati i ishoditi odgodu tog datuma.” [neslužbeni prijevod]

8 Članak 25. te direktive, naslovljen „Provedba direktive”, u svojem prvom stavku navodi:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom direktivom te objavljuju uvjete i postupke vezane za ovlaštenja čim je to moguće, a najkasnije do 31. prosinca 1997. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.” [neslužbeni prijevod]

9 Članak 26. navedene direktive, naslovljen „Stupanje na snagu”, glasi:

„Ova direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana njezine objave u *Službenom listu Europskih zajednica*.” [neslužbeni prijevod]

Talijansko pravo

Zakonik o poštama i telekomunikacijama

10 Do prenošenja Direktive 97/13, javne telekomunikacijske usluge u Italiji pružala je samo država, na temelju članka 1. prvog stavka Codicea postale e delle telecomunicazioni (Zakonik o poštama i telekomunikacijama), priloženog Decretu del presidente della Repubblica n. 156 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni (Uredba predsjednika Republike br. 156 o donošenju jedinstvenog teksta zakonskih odredbi u području pošte, poštanske banke i telekomunikacija), od 29. ožujka 1973. (Redovni dodatak GURI-ju br. 113 od 3. svibnja 1973.).

11 Sukladno članku 188. Zakonika o poštama i telekomunikacijama:

„Koncesionar je dužan državi platiti godišnju naknadu u mjeri određenoj ovom uredbom, uredbom ili aktom o koncesiji.”

12 Ta je naknada bila izračunana proporcionalno bruto prihodima ili dobiti od usluge koja je bila predmet koncesije, po odbitku iznosa isplaćenih koncesionaru javne mreže.

Uredba br. 318/1997

13 Direktiva 97/13 prenesena je osobito uredbom predsjednika republike br. 318 – Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (Uredba predsjednika republike br. 318 o uredbi za provedbu europskih direktiva u telekomunikacijskom sektoru) od 19. rujna 1997. (Redovni dodatak GURI-ju br. 221 od 22. rujna 1997.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 318/1997).

14 Članak 2. stavci 3. do 6. Uredbe br. 318/1997 određuju:

„3. Do 1. siječnja 1998. zadržavaju se posebna i isključiva prava za ponudu usluge govorne telefonije i za instalaciju i pružanje pripadajućih javnih telekomunikacijskih mreža. […]

4. Koncesije za javnu upotrebu i ovlaštenja iz članka 184. stavka 1. Zakonika o poštama i telekomunikacijama koji postoje u trenutku stupanja na snagu ove uredbe izmjenjuju se na inicijativu [nacionalnog regulatornog tijela], prije 1. siječnja 1999. radi usklađivanja s odredbama sadržanima u ovoj uredbi.

5. Ako primjena odredbi ove uredbe dovodi do izmjene uvjeta za postojeće koncesije i ovlaštenja, uvjeti koji nisu oni koji daju posebna ili isključiva prava koja su ukinuta ili moraju biti ukinuta na temelju ove uredbe, ostaju valjani, ne dovodeći u pitanje prava koja druga poduzeća izvode iz osobito prava Zajednice.

6. Ako u stavcima 4. i 5. nije drugačije određeno, obveze koje proizlaze iz koncesija i ovlaštenja koji postoje na dan stupanja na snagu ove uredbe, a nisu u skladu njezinim odredbama, ne proizvode učinke od 1. siječnja 1999.”

15 Člankom 6. stavkom 20. te uredbe predviđeno je:

„[…] doprinos koji poduzeća moraju platiti za postupke koji se odnose na pojedinačne dozvole isključivo je namijenjen pokriću administrativnih troškova vezanih za obradu, nadzor upravljanja uslugom i održavanja uvjeta za same dozvole. […]”

16 Članak 21. stavak 2. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„Ako u ovoj uredbi nije izričito drugačije određeno, važeće odredbe u području telekomunikacija i dalje se primjenjuju. Osobito se i dalje primjenjuju, u svrhe utvrđene člankom 6. stavcima 20. i 21. i do drugačije odluke [nacionalnog regulatornog tijela], odredbe iz članka 188. Zakonika o poštama i telekomunikacijama."

Zakon br. 448 od 23. prosinca 1998.

17 Na temelju članka 20. stavka 3. Leggea nr. 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (Zakon br. 448 koji sadržava odredbe o javnim financijama za stabilizaciju i razvoj), od 23. prosinca 1998. (Redovan dodatak GURI-ju br. 302 od 29. prosinca 1998.):

„Od 1. siječnja 1999. odredbe članka 188. [Zakonika o poštama i telekomunikacijama] više se ne primjenjuju na pružatelje javnih telekomunikacijskih usluga."

18 Na temelju članka 20. stavka 4. navedenog zakonika, članak 21. stavak 2. Uredbe br. 318/1997 stavljen je izvan snage.

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Telecom Italia bio je isključivi koncesionar javne telekomunikacijske usluge na temelju članka 188. Zakonika o poštama i telekomunikacijama.

20 Odlukom Ministera delle Comunicazioni (Ministarstvo komunikacija, Italija) od 9. srpnja 2003. Telecomu Italia naloženo je da plati iznos od 31 118 630,05 eura na ime preostale naknade za koncesiju za poslovnu godinu 1997. i iznos od 41 025 043,06 eura na ime preostale naknade za koncesiju za poslovnu godinu 1998.

21 Telecom Italia podnio je tužbu protiv navedene odluke Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) koji je Sudu postavio prethodno pitanje povodom kojeg je donesena presuda od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

22 Sud je u točki 45. navedene presude presudio da se Direktivi 97/13 protivi to da država članica od operatera, ranijeg nositelja isključivog prava na javne telekomunikacijske usluge, zahtijeva plaćanje novčane naknade koja odgovara iznosu koji je ranije zahtijevan kao protučinidba za dodjelu navedenog isključivog prava tijekom razdoblja od jedne godine od dana koji je određen kao krajnji rok za prenošenje te direktive u nacionalno pravo, odnosno do 31. prosinca 1998.

23 S obzirom na tu presudu, sud koji je uputio zahtjev presudio je presudom br. 11386 od 15. prosinca 2008., da je potrebno platiti naknadu za 1998.

24 Telecom Italia podnio je žalbu protiv te presude Consigliju di Stato (Državno vijeće, Italija) koji je presudom br. 7506 od 1. prosinca 2009. potvrdio da je zahtjev plaćanja naknada za 1998. usklađen s pravom Unije, osobito s obzirom na presudu od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

25 Smatrajući da je pretrpio štetu zbog toga što je Consiglio di Stato (Državno vijeće) netočno protumačio presudu od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), Telecom Italia pokrenuo je postupak protiv talijanske države po osnovi građanskopravne odgovornosti zbog nepravilnog

izvršavanja sudske funkcije pred Corteom d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija), koji je odlukom od 31. siječnja 2012. prihvatio pritužbu koju je podnijelo to društvo i utvrdio postojanje očite povrede prava Unije.

26 Telecom Italia je nakon te odluke tužbom o kojoj je riječ u glavnom postupku od suda koji je uputio zahtjev zahtijevao da utvrdi da ne postoji ni pravo potraživanja iznosa koji se zahtijevaju na ime naknade za 1998. i da, slijedom toga, izuzme iz primjene pravomoćnost presude Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009.

27 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev dvoji o dosegu Direktive 97/13 i o tome jesu li nacionalni propis i način na koji ga tumači Consiglio di Stato (Državno vijeće) usklađeni s pravom Unije.

28 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je, u skladu s tumačenjem Consiglija di Stato (Državno vijeće) u presudi br. 7506 od 1. prosinca 2009., Telecom Italia bio obvezan platiti naknadu za 1998. jer je ta naknada bila protučinidba za koncesiju telekomunikacijske usluge i jer nije sporno da je tijekom te godine Telecom Italia nastavio biti koncesionar i pružati tu uslugu, iako ne isključivo.

29 S tim u vezi, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je naknada za 1998. izračunana s obzirom na promet Telecoma Italia, a ne s obzirom na administrativne troškove i troškove nadzora iz članaka 6. i 11. Direktive 97/13. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne može se isključiti da iz presude od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106) proizlazi da su nakon stupanja na snagu te direktive novčani troškovi koji su se mogli nametnuti poduzećima u sektoru telekomunikacijskih usluga bili uređeni isključivo tim člancima.

30 Iz toga slijedi da bi, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tumačenje Consiglija di Stato (Državno vijeće) moglo biti protivno sudskoj praksi koju je Sud utvrdio presudom od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), i, ako je to tako, on se pita koje bi bile posljedice, u mjeri u kojoj je presuda Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009. postala konačna i stoga u skladu s nacionalnim pravom, pravomoćna.

31 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se članak 22. stavak 3. Direktive 97/13 tumačiti na način da je njime dopušteno da se i za 1998. zadrži obveza plaćanja naknade odnosno protučinidbe koja – s obzirom na to da je određena na temelju jednakog dijela prometa – odgovara onoj dugovanoj na temelju sustava koji je prethodio stupanju na snagu navedene direktive?

2. Protivi li se, s obzirom na presude Suda od 18. rujna 2003. Albacom i Infostrada (C-292/01 i C-293/01, EU:C:2003:480) te od 21. veljače 2008. Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106) Direktivi 97/13 pravomoćna presuda koju je nacionalni sud donio na temelju pogrešnog tumačenja i/ili iskrivljavanja te direktive tako da tu presudu ne mora primijeniti drugi sud koji odlučuje o sporu koji se temelji na istom materijalnopravnom odnosu, ali se zbog pomoćne prirode zatraženog plaćanja razlikuje od onoga koji je bio predmet postupka u kojem je donesena pravomoćna odluka?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 22. stavak 3. Direktive 97/13 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji u 1998. zadržava obvezu, nametnutu telekomunikacijskom poduzeću koje je nositelj ovlaštenja koje postoji na dan stupanja na snagu te direktive, da plati naknadu izračunanu s obzirom na promet, a ne samo na administrativne troškove izdavanja, upravljanja, nadzora i provedbe sustavâ općih ovlaštenja i pojedinačnih dozvola.

33 Sud je već imao prilike ispitivati usklađenost s Direktivom 97/13 godišnje novčane naknade nametnute Telecomu Italia, ranijem nositelju isključivog prava na javne telekomunikacijske usluge u Italiji u presudi od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

34 U navedenoj presudi Sud je presudio da Direktivu 97/13 treba tumačiti na način da joj se protivi to da država članica od operatera, ranijeg nositelja isključivog prava na javne telekomunikacijske usluge, država članica zahtijeva plaćanje novčane naknade poput one o kojoj je bila riječ u glavnom postupku, a koja odgovara iznosu koji je ranije zahtijevan kao protučinidba za dodjelu navedenog isključivog prava tijekom razdoblja od jedne godine od dana koji je određen kao krajnji rok za prenošenje te direktive u nacionalno pravo, odnosno do 31. prosinca 1998.

35 Međutim, nakon tog odgovora Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) smatrao je u presudi br. 11386 od 15. prosinca 2008., da je plaćanje naknada za 1998. usklađeno s Direktivom 97/13, što je potvrdio Consiglio di Stato (Državno vijeće) u presudi br. 7506 od 1. prosinca 2009.

36 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev dvoji o dosegu Direktive 97/13, osobito njezina članka 22., te se pita o tome je li nacionalni propis, kako ga je protumačio Consiglio di Stato (Državno vijeće) u presudi br. 7506 od 1. prosinca 2009., usklađen s pravom Unije.

37 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da je, s jedne strane, u skladu s člankom 26. Direktive 97/13, potonja stupila na snagu dvadesetog dana od dana njezine objave u *Službenom listu Europskih zajednica*, odnosno 27. svibnja 1997. Članak 25. te direktive obvezivao je države članice da provedu odredbe koje su potrebne za usklađivanje s navedenom direktivom najkasnije do 31. prosinca 1997.

38 S druge strane, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 97/13, države članice osiguravaju da se telekomunikacijske usluge i/ili telekomunikacijske mreže mogu pružati bilo bez ovlaštenja bilo na temelju općeg ovlaštenja ili pojedinačne dozvole. Članak 6. te direktive predviđa da, kad je riječ o općim ovlaštenjima, izuzev novčanih doprinosa pružanju univerzalne usluge u skladu s njezinim prilogom, države članice osiguravaju da pristojbe koje se određuju poduzetnicima u postupcima ovlaštenja obuhvaćaju samo administrativne troškove povezane s izdavanjem, upravljanjem, nadzorom i provedbom tih ovlaštenja. Isto vrijedi i za novčane naknade iz članka 11. navedene direktive za pojedinačne dozvole, pri čemu se jedina iznimka odnosi na mogućnost nametanja naknada u slučaju upotrebe oskudnih resursa, poput one iz stavka 2. tog članka.

39 Osim toga, uzimajući u obzir to da se Direktiva 97/13 primjenjuje i na postojeća i na buduća ovlaštenja, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 26., člankom 22. te direktive uspostavljen je prijelazni sustav za ovlaštenja koja su već postojala na dan njezina stupanja na snagu. Tako je, prvo, u skladu sa stavkom 1. toga članka, određen jednogodišnji dopunski rok, koji je isticao 1. siječnja 1999., za usklađivanje postojećih ovlaštenja. Drugo, u stavku 2. navedenog članka predviđena je mogućnost produljenja valjanosti uvjeta vezanih za postojeća ovlaštenja, uz pridržaj toga da ti uvjeti ipak ne daju posebna ili isključiva prava koja su ukinuta ili moraju biti ukinuti na temelju prava Unije i da to produljenje valjanosti ne utječe na prava koja druga poduzeća izvode iz prava Unije. Naposljetku,

stavkom 3. tog članka predviđeno je da se obuhvaćene obveze trebaju provesti u skladu s navedenom direktivom prije 1. siječnja 1999. ili više neće proizvoditi učinke, osim ako predmetna država članica nije od Komisije zahtijevala i ishodila odgodu tog datuma.

40 Stoga, u skladu s prijelaznim sustavom predviđenim člankom 22. Direktive 97/13, tijekom 1998. države članice mogle su ili produljiti valjanost uvjeta za postojeća ovlaštenja, osim onih koji su davali posebna ili isključiva prava, ili od Komisije ishoditi odgodu datuma usklađivanja s Direktivom 97/13.

41 U predmetnom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je odlukom Ministarstva komunikacija od 9. srpnja 2003. naloženo da Telecom Italia plati iznos od 41 025 043,06 eura na ime preostale naknade za koncesiju za poslovnu godinu 1998. Tu je odluku potvrdio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij), presudom br. 11386 od 15. prosinca 2008., a zatim i Consiglio di Stato (Državno vijeće) presudom br. 7506 od 1. prosinca 2009., pri čemu su ti sudovi smatrali da je plaćanje naknade za 1998. usklađeno s Direktivom 97/13.

42 Međutim, takvo tumačenje navedenih sudova nema temelja u odredbama Direktive 97/13 i ne može se prihvatiti.

43 Naime, kao prvo, Sud je u točki 28. presude od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), presudio da se članak 22. Direktive 97/13 izričito ne odnosi na novčane naknade primjenjive na telekomunikacijska poduzeća koja su nositelji ovlaštenja, bilo da je riječ o općim ovlaštenjima ili pojedinačnim dozvolama. Samo članci 6. i 11. te direktive izričito govore o tome.

44 Kao drugo, Sud je u točkama 32. i 34. navedene presude naveo, s jedne strane, da se predmet članka 22. Direktive 97/13 razlikuje od zadržavanja novčane naknade vezane za ranije isključivo pravo i, s druge strane, da ako država članica nije ishodila Komisijino dopuštenje da zadrži posebna ili isključiva prava u području telekomunikacija, članak 22. stavak 2. te direktive isključuje zadržavanje uvjeta koji daju takva prava nakon 31. prosinca 1997. Međutim, ako je takvo pravo ukinuto, to ukidanje u pravilu ima posljedice na primjenu novčane naknade, koja je protučinidba za njega.

45 Kao treće, Sud je u točki 36. te presude smatrao da obveza koja ima oblik naknade vezane za ranije isključivo pravo nije obuhvaćena područjem primjene obveza iz članka 22. stavka 3. Direktive 97/13 i da se takva naknada ne može naplaćivati nakon 31. prosinca 1997. na temelju članka 25. te direktive.

46 Točno je da je Sud u točki 38. presude od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), presudio da je na nacionalnom sudu da odredi je li naknada o kojoj je bila riječ u glavnom postupku vezana za isključivo pravo koje se odnosi na javne telekomunikacijske usluge dodjeljene Telecomu Italia prije stupanja na snagu Direktive 97/13.

47 Međutim, to upućivanje na nacionalni sud treba uzeti u obzir činjenicu da, kao što je Sud presudio u točki 39. navedene presude, pod pretpostavkom da takva naknada nije vezana za takvo isključivo pravo dodijeljeno prije stupanja na snagu Direktive 97/13, valja ispitati predstavlja li takva naknada „obvezu” u smislu članka 22. stavka 3. te direktive, na koju se može primijeniti odstupanje predviđeno tom odredbom.

48 Međutim, kao što je navedeno u točki 43. ove presude, samo članci 6. i 11. Direktive 97/13 uređuju novčane naknade primjenjive na poduzeća koja su nositelji ovlaštenja u području telekomunikacijskih usluga. Kad je riječ o pojedinačnim dozvolama, članak 11. stavak 1. te direktive predviđa da je jedini cilj pristojbi koje su države članice nametnule poduzećima koja su nositelji tih dozvola pokriće administrativnih troškova vezanih za rad potreban za provedbu navedenih dozvola. Isto razmatranje primjenjuje se na pristojbe koje država članica nameće na ime općih ovlaštenja na temelju članka 6. Direktive 97/13, koji usto predviđa samo jedan drugačiji oblik novčanog doprinosa, odnosno doprinose vezane za pružanje univerzalne usluge (presuda od 21. veljače 2008., Telecom Italia, C-296/06, EU:C:2008:106, t. 42. i navedena sudska praksa).

49 S tim u vezi iz sudske prakse Suda proizlazi da Direktiva 97/13 ne sadržava samo pravila koja se odnose osobito na postupke dodjele ovlaštenjâ i njihov sadržaj, nego isto tako i na prirodu, odnosno opseg novčanih naknada vezanih za te postupke, a koje države članice mogu nametnuti poduzećima u sektoru telekomunikacijskih usluga. Međutim, ta direktiva bila bi lišena korisnog učinka kada bi države članice mogle slobodno određivati porezne namete koje moraju snositi poduzeća u tom sektoru (vidjeti u tom smislu presudu od 18. rujna 2003., Albacom i Infostrada, C-292/01 i C-293/01, EU:C:2003:480, t. 36. i 38.).

50 Učinak takvih naknada, koje se razlikuju od onih predviđenih člancima 6. i 11. Direktive 97/13, bio bi znatno otežati pristojbe i naknade koje su države članice izričito ovlaštene nametati na temelju te direktive te stvoriti znatne prepreke slobodnom pružanju telekomunikacijskih usluga, što je protivno ciljevima koje je nastojao postići zakonodavac Unije te izlazi iz zajedničkog okvira uspostavljenog tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 18. rujna 2003., Albacom i Infostrada, C-292/01 i C-293/01, EU:C:2003:480, t. 40. i 41.).

51 Slijedom toga, pojam „uvjeti za postojeća ovlaštenja" u smislu članka 22. stavka 2. Direktive 97/13, koji su se mogli nastaviti primjenjivati i u 1998., obuhvaća različita prava i obveze, ali ipak ne obuhvaća novčane naknade nametnute telekomunikacijskim poduzećima nositeljima ovlaštenjâ. Taj pojam obuhvaća izraz „obveze" u smislu članka 22. stavka 3. te direktive koji se, slijedom toga, ne može odnositi na novčanu naknadu koja se nameće telekomunikacijskom poduzeću bez poveznice s uvjetima izvršenja ovlaštenja koje mu je dodijeljeno (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 2008., Telecom Italia, C-296/06, EU:C:2008:106, t. 41., 43. i 44.).

52 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 22. stavak 3. Direktive 97/13 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji u 1998. zadržava obvezu, nametnutu telekomunikacijskom poduzeću koje je nositelj ovlaštenja koje postoji na dan stupanja na snagu te direktive, da plati naknadu izračunanu s obzirom na promet, a ne samo na administrativne troškove izdavanja, upravljanja, nadzora i provedbe sustavâ općih ovlaštenja i pojedinačnih dozvola.

Drugo pitanje

53 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da nacionalnom sudu nameće da ne primijeni nacionalna postupovna pravila na temelju kojih je sudska odluka pravomoćna ako bi se na taj način mogla ukloniti povreda odredbe prava Unije.

54 Najprije valja podsjetiti na to da iz spisa kojim raspolaže Sud jasno ne proizlazi da pravomoćnost presude Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009., može, kad je riječ o glavnom predmetu, vezati sud koji je uputio zahtjev.

55 S tim u vezi, Telecom Italia i Komisija smatraju da se predmet postupka u kojem je donesena presuda Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506. od 1. prosinca 2009, i predmet glavnog postupka razlikuju s obzirom na to da se prvi postupak odnosio na postojanje duga dok se glavni predmet odnosi na preostali dio tog duga i da se stoga ne postavlja pitanje pravomoćnosti. Suprotno tomu, talijanska vlada tvrdi da identitet stranaka i pitanja postavljenih u glavnom predmetu i onih o kojima je odlučeno presudom Consiglija di Stato (Državno vijeće) obvezuju sud koji je uputio zahtjev da postupi u skladu s potonjom na temelju pravomoćnosti.

56 Valja podsjetiti na to da je Sud, kad je riječ o tumačenju odredaba nacionalnog prava, načelno dužan temeljiti se na pravnim ocjenama koje proizlaze iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud nije nadležan za tumačenje unutarnjeg prava države članice (presuda od 10. siječnja 2019., ET, C-97/18, EU:C:2019:7, t. 24.).

57 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupak temelji na istom materijalnom pravnom odnosu kao što je onaj povodom kojeg je donesena presuda Consigliija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009., ali se razlikuje od predmeta u kojem je donesena potonja presuda zbog akcesornosti zahtijevanog plaćanja u odnosu na plaćanje na koje se odnosio taj predmet. U svakom slučaju, zadaća je suda koji je uputio zahtjev da provjeri obuhvaća li, prema nacionalnom pravu, pravomoćnost te presude ovaj predmet ili njegove elemente i prema potrebi da ispita posljedice predviđene navedenim pravom.

58 Naime, u nedostatku propisa Unije u tom području, načini provedbe načela pravomoćnosti obuhvaćeni su unutarnjim pravnim poretkom država članica na temelju načela njihove postupovne autonomije. Međutim, oni ne smiju biti nepovoljniji od onih koji uređuju slične unutarnje situacije (načelo ekvivalentnosti) niti činiti praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 3. rujna 2009., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, t. 24.).

59 U tom kontekstu, ako sud koji je uputio zahtjev smatra da pravomoćnost presude Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009. nije odlučujuća za rješenje spora u glavnom postupku, taj će sud morati tumačiti primjenjivo nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i svrhu Direktive 97/13 radi poštovanja obveza koje iz nje proizlaze. Kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, ta je obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava svojstvena sustavu uspostavljenom UFEU-om jer nacionalnim sudovima omogućava da u okviru svojih nadležnosti osiguraju punu učinkovitost prava Unije kada odlučuju u sporovima koji se pred njima vode. Ona nalaže da nacionalni sud, kad je to potrebno, uzme u obzir cjelokupno nacionalno pravo kako bi ocijenio u kojoj ga se mjeri može primijeniti a da to ne dovede do rezultata protivnog pravu Unije, osobito Direktivi 97/13 (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Ognjanov, C-554/14, EU:C:2016:835, t. 59. i 66.).

60 Potrebno je pojasniti da zahtjev usklađenog tumačenja uključuje obvezu nacionalnih sudova, uključujući i one koji odlučuju u posljednjem stupnju, da, prema potrebi, izmijene ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije sukladno pravu Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2018., IR, C-68/17, EU:C:2018:696, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

61 Slijedom toga, nacionalni sud ne može valjano smatrati da ne može protumačiti nacionalnu odredbu u skladu s pravom Unije samo zato što se ta odredba tumačila na način koji nije usklađen s tim pravom ili zato što su je nadležna nacionalna tijela primjenjivala na taj način (presuda od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 79.).

62 U predmetnom slučaju, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, Consiglio di Stato (Državno vijeće), je, time što je u presudi br. 7506 od 1. prosinca 2009., presudio da je postojalo pravo potraživanja naknade koja se za 1998. zahtijevala od Telecoma Italia, nositelja ovlaštenja koje je postojalo na dan stupanja na snagu Direktive 97/13, protumačio, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo prethodno pitanje, nacionalno pravo na način koji nije usklađen s pravom Unije, kako ga je Sud tumačio u svojoj presudi od 21. veljače 2008., Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

63 Posljedično, u okviru situacije opisane u točki 59. ove presude, sud koji je uputio zahtjev ima obvezu osigurati puni učinak prava Unije izuzimajući po potrebi od primjene na temelju samostalne ovlasti tumačenje Consiglia di Stato (Državno vijeće) u presudi br. 7506 od 1. prosinca 2009., ako to tumačenje nije usklađeno s pravom Unije (presuda od 8. studenoga 2016., Ognjanov, C-554/14, EU:C:2016:835, t. 70.).

64 Suprotno tomu, ako sud koji je uputio zahtjev bude smatrao da, u skladu s nacionalnim pravom, pravomoćnost presude Consiglija di Stato (Državno vijeće) br. 7506 od 1. prosinca 2009. obuhvaća glavni predmet i tako određuje način na koji ga treba riješiti, valja podsjetiti na važnost načela pravomoćnosti kako u pravnom sustavu Unije tako i u nacionalnim pravnim sustavima. Naime, kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa kao i dobro sudovanje, važno je da sudske odluke

koje su postale pravomoćne nakon što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje (presude od 3. rujna 2009., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, t. 22. i navedena sudska praksa i od 11. rujna 2019., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, t. 26.).

65 S tim u vezi, ustaljena je sudska praksa Suda da pravo Unije ne nameće nacionalnom sudu da izuzme iz primjene nacionalna postupovna pravila kojima se, među ostalim, odluci daje svojstvo pravomoćnosti, čak i ako bi to omogućilo ispravljanje povrede odredbe prava Unije, ma kakva ona bila (vidjeti u tom smislu presudu 21. prosinca 2016., Gutiérrez Naranjo i dr., C-154/15, C-307/15 i C-308/15, EU:C:2016:980, t. 68.).

66 Slijedom toga, pravo Unije ne nalaže da nacionalno sudsko tijelo načelno mora preispitati svoju pravomoćnu odluku kako bi uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe tog prava koje je Sud usvojio (presuda od 11. rujna 2019., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, t. 28.).

67 U svakom slučaju valja podsjetiti na to da je načelo odgovornosti države članice za štete koje su pojedincima uzrokovane povredama prava Unije koje su joj pripisive, svojstveno sustavu Ugovora, bilo da je šteta pripisiva zakonodavnoj, sudskoj ili izvršnoj vlasti (presuda od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 30. i 32.).

68 S obzirom na temeljnu ulogu koju sudska vlast ima u zaštiti prava koja pojedinci izvode iz pravila Unije, puna učinkovitost potonjih bila bi dovedena u pitanje i zaštita prava koja ona priznaju bila bi oslabljena ako pojedinci pod određenim uvjetima ne bi mogli zahtijevati naknadu štete kada su njihova prava povrijeđena povredom prava Unije koja je pripisiva odluci suda države članice koji odlučuje u posljednjem stupnju (presuda od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 33.).

69 Osim toga, osobito zbog okolnosti da se povreda prava koja proizlaze iz prava Unije koja je počinjena odlukom koja je postala konačna i tako pravomoćna u pravilu više ne može ispraviti, ne može se pojedincima oduzeti mogućnost da se pozivaju na odgovornost države kako bi tim putem dobili pravnu zaštitu svojih prava priznatih pravom Unije (presuda od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 58.).

70 Tako iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je u glavnom predmetu Telecom Italia pokrenuo postupak za utvrđivanje građanskopravne odgovornosti talijanske države zbog nepravilnog izvršavanja sudske funkcije i da je Corte d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) prihvatio pritužbu te utvrdio da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) očito povrijedio pravo Unije.

71 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da ono nacionalnom sudu ne nameće da ne primijeni nacionalna postupovna pravila na temelju kojih je sudska odluka pravomoćna, čak i ako bi se na taj način mogla ukloniti povreda odredbe prava Unije, što ne isključuje mogućnost da zainteresirane osobe pokrenu postupak za utvrđivanje odgovornosti države kako bi tako ostvarile pravnu zaštitu svojih prava priznatih pravom Unije.

Troškovi

72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 22. stavak 3. Direktive 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u sektoru telekomunikacijskih usluga treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji u 1998. zadržava obvezu, nametnutu telekomunikacijskom poduzeću koje je nositelj ovlaštenja koje postoji na dan stupanja na snagu te direktive, da plati naknadu izračunanu s obzirom na promet, a ne samo na administrativne troškove izdavanja, upravljanja, nadzora i provedbe sustavâ općih ovlaštenja i pojedinačnih dozvola.**

2. **Pravo Unije treba tumačiti na način da nacionalnom sudu ne nameće da ne primijeni nacionalna postupovna pravila na temelju kojih je sudska odluka pravomoćna, čak i ako bi se na taj način mogla ukloniti povreda odredbe prava Unije, što ne isključuje mogućnost da zainteresirane osobe pokrenu postupak za utvrđivanje odgovornosti države kako bi tako ostvarile pravnu zaštitu svojih prava priznatih pravom Unije.**

Potpisi