



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

4. marts 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – teletjenester – gennemførelse af tilrådighedsstillelse af åbne net – direktiv 97/13/EF – gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser – overgangsordning, hvorved indføres en afgift, der går ud over de ved direktiv 97/13/EF godkendte – retskraft knyttet til en dom afsagt af en højere retsinstans, som findes at være i strid med EU-retten«

I sag C-34/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 11. december 2018, indgået til Domstolen den 17. januar 2019, i sagen:

Telecom Italia SpA

mod

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne M. Safjan, C. Toader og N. Jääskinen,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Telecom Italia SpA ved avvocato F. Lattanzi,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- Europa-Kommissionen ved L. Malferrari og L. Nicolae, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester (EFT 1997, L 117, s. 15).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Telecom Italia SpA på den ene side og Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) på den anden side vedrørende en forpligtelse, som Telecom Italia SpA er blevet pålagt, til at betale en afgift af sin omsætning for 1998.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 2., 12. og 26. betragtning til direktiv 97/13:
 - »(2) [D]et fremgår af Kommissionens meddelelse af 25. januar 1995 om høringen om grønbogen om liberalisering af teleinfrastruktur og kabel-tv-net, at der er behov for EF-dækkende regler, som kan sikre, at ordninger for udstedelse af generelle tilladelser og individuelle tilladelser baseres på proportionalitetsprincippet og er åbne, gennemsigtige og ikke-diskriminerende; i Rådets resolution af 18. september 1995 om udarbejdelse af den fremtidige lovgivningsmæssige ramme for teletjenester [...] betragtes det som en nøgelfaktor for Unionens lovgrundlag for teleområdet, at der i overensstemmelse med nærhedsprincippet etableres ensartede principper for, hvordan medlemsstaterne udsteder generelle tilladelser og individuelle tilladelser på grundlag af velafvejede kategorier af rettigheder og forpligtelser; disse principper bør omfatte alle tilladelser, som ligger til grund for udbud af teletjenester og etablering og/eller drift af infrastruktur til udbud af teletjenester.
 - [...]
 - (12) [E]ventuelle gebyrer eller afgifter, der pålægges virksomhederne som led i procedurer for udstedelse af tilladelser, skal være baseret på objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier.
 - [...]
 - (26) [D]ette direktiv gælder både for allerede udstedte og for fremtidige tilladelser; nogle tilladelser er meddelt for perioder, som udløber senere end den 1. januar 1999; hvis bestemmelser i sådanne tilladelser strider mod fællesskabslovgivningen, navnlig bestemmelser, som giver tilladelsens indehaver særlige eller eksklusive rettigheder, er de ifølge Domstolens retspraksis ugyldige fra den dato, der er angivet i de relevante EF-foranstaltninger; for så vidt angår andre rettigheder, der ikke berører andre virksomheders interesser i henhold til fællesskabslovgivningen, kan medlemsstaterne forlænge deres gyldighed for at undgå erstatningskrav.«

4 Direktivets artikel 3, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at teletjenester og/eller telenet kan udbydes enten uden tilladelser eller på grundlag af generelle tilladelser, om nødvendigt suppleret med rettigheder og forpligtelser, der kræver, at der tages individuel stilling til ansøgninger og udstedes en eller flere individuelle tilladelser. [...]«

5 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Gebyrer og afgifter for generelle tilladelsesprocedurer« bestemmer:

»Uden at det finansielle bidrag til opfyldelsen af forsyningspligten, jf. bilaget, herved berøres, sikrer medlemsstaterne, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser. Der offentliggøres på hensigtsmæssig vis tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger om sådanne gebyrer.«

6 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for individuelle tilladelser. Gebyret for en individuel tilladelse skal stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde, og der skal på hensigtsmæssig vis offentliggøres tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger herom.

2. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne, hvis der kun er knappe ressourcer, tillade, at den nationale tilsynsmyndighed pålægger yderligere afgifter for at sikre, at sådanne ressourcer udnyttes optimalt. Disse afgifter skal være ikke-diskriminerende og navnlig tage hensyn til behovet for at støtte udviklingen af nyskabende tjenester og konkurrence.«

7 Artikel 22 i direktiv 97/13 med overskriften »Tilladelser, som allerede gælder ved direktivets ikrafttræden«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at tilladelser, som gælder ved dette direktivs ikrafttræden, inden den 1. januar 1999 er bragt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

2. Når anvendelsen af dette direktivs bestemmelser fører til ændringer i vilkårene for allerede gældende tilladelser, kan medlemsstaterne forlænge gyldigheden af vilkår bortset fra sådanne, som giver særlige eller eksklusive rettigheder, der er blevet eller vil blive bragt til ophør i henhold til fællesskabslovgivningen, for så vidt dette kan ske uden at anfægte andre virksomheders rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen, herunder dette direktiv. I sådanne tilfælde underretter medlemsstaterne Kommissionen om, hvilke skridt de har taget med henblik herpå, og begrundet dette.

3. Forpligtelser i tilladelser, der allerede gælder ved direktivets ikrafttræden, og som ikke er bragt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser inden den 1. januar 1999, er ugyldige, jf. dog stk. 2.

Kommissionen kan efter anmodning, og hvis det er berettiget, indrømme medlemsstaterne forlængelse af denne frist.«

8 Samme direktivs artikel 25 med overskriften »Gennemførelse« fastsætter i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv og offentliggør de vilkår og procedurer, der er knyttet til, snarest muligt og senest den 31. december 1997. De underretter straks Kommissionen herom.«

9 Direktivets artikel 26 med overskriften »Ikrafttræden« bestemmer følgende:

»Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

Den italienske lovgivning

Post- og telekommunikationsloven

10 Indtil gennemførelsen af direktiv 97/13 var offentlige teletjenester forbeholdt staten i henhold til artikel 1, stk. 1, i codice postale e delle telecomunicazioni (post- og telekommunikationsloven), der var indeholdt i bilaget til decreto del presidente della Repubblica n. 156 Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni (dekret nr. 156 fra republikkens præsident om stadfæstelse af en samlet tekst med retsfor skrifterne på området for post, postbank og telekommunikation) af 29. marts 1973 (almindeligt tillæg til GURI nr. 113 af 3.5.1973).

11 Artikel 188 i post- og telekommunikationsloven bestemte følgende:

»Koncessionshaveren skal til staten betale en årlig afgift, som nærmere fastsat i dette dekret, i dekretet eller i koncessionsaftalen.«

12 Denne afgift blev beregnet i forhold til de bruttoindtægter eller -udbytter af den tjenesteydelse, som koncessionen omfattede, dog med fradrag af, hvad koncessionshaveren betalte for det offentlige net.

Dekret nr. 318/1997

13 Direktiv 97/13 er særligt blevet gennemført ved decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (dekret nr. 318 fra republikkens præsident om gennemførelse af fællesskabsdirektiver på telekommunikationsområdet) af 19. september 1997 (almindeligt tillæg til GURI nr. 221 af 22.9.1997, herefter »dekret nr. 318/1997«).

14 Artikel 2, stk. 3-6, i dekret nr. 318/1997 bestemmer:

»3. Indtil den 1. januar 1998 opretholdes den særlige og eksklusive rettighed til at udbyde taletelefonitjenester og for installering og levering af offentlige telekommunikationsnet hertil. [...]

4. Koncessionerne til offentlig anvendelse og de tilladelser, der er omfattet af artikel 184, stk. 1, i post- og telekommunikationsloven, som gælder på tidspunktet for dette dekrets ikrafttræden, ændres på den [nationale tilsynsmyndigheds] foranstaltning før den 1. januar 1999 med henblik på en tilpasning til bestemmelserne heri.

5. Når anvendelsen af bestemmelserne i nærværende dekret indebærer ændringer af koncessionsvilkårene og vilkårene for de gældende tilladelser, vedbliver vilkår, med undtagelse af vilkår, der giver særlige eller eksklusive rettigheder, som er afskaffet eller skal afskaffes i henhold til nærværende dekret, at være gyldige, med forbehold for rettigheder, som andre virksomheder afleder af bl.a. fællesskabsretten.

6. Med undtagelse af bestemmelserne i stk. 4 og 5 ophører forpligtelser, der følger af koncessioner og tilladelser, som gælder på tidspunktet for dette dekrets ikrafttræden, men som ikke er i overensstemmelse med dekretets bestemmelser, at have virkning fra den 1. januar 1999.«

15 Dekretets artikel 6, stk. 20, fastsætter følgende:

»[...] det bidrag, der afkræves virksomhederne i forbindelse med proceduren for individuelle tilladelser, har udelukkende til formål at dække de administrative omkostninger i forbindelse med sagsbehandlingen, kontrollen med drift af tjenesten og med overholdelsen af de vilkår, der er fastsat med hensyn til tilladelserne. [...]«

16 Dekretets artikel 21, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Medmindre andet udtrykkeligt fremgår af nærværende dekret, vedbliver bestemmelserne på telekommunikationsområdet at finde anvendelse. Med henblik på de formål, der er omhandlet i artikel 6, stk. 20 og 21, og indtil den [nationale tilsynsmyndighed] træffer afgørelse om det modsatte, vedbliver navnlig de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 188 i post- og telekommunikationsloven, at finde anvendelse.«

Lov nr. 448 af 23. december 1998

17 Artikel 20, stk. 3, i legge n. 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (lov nr. 448 om finansielle bestemmelser med henblik på stabilisering og udvikling) af 23. december 1998 (almindeligt tillæg til GURI nr. 302 af 29.12.1998) har følgende ordlyd:

»Med virkning fra den 1. januar 1999 finder bestemmelserne i artikel 188 i [post- og telekommunikationsloven] ikke længere anvendelse på udbydere af offentlige teletjenester.«

18 I henhold til lovens artikel 20, stk. 4, blev artikel 21, stk. 2, i dekret nr. 318/1997 ophævet.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Telecom Italia var enekoncessionshaver på offentlige teletjenester i medfør af artikel 188 i post- og telekommunikationsloven.

20 Ved meddelelse fra Ministero delle Comunicazioni (kommunikationsministeriet, Italien) af 9. juli 2003 blev Telecom Italia anmodet om at betale 31 118 630,05 EUR i skyldig afgift for regnskabsåret 1997 og 41 025 043,06 EUR i skyldig afgift for regnskabsåret 1998.

21 Telecom Italia anfægtede denne meddelelse for Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), som forelagde Domstolen et præjudicielt spørgsmål, der gav anledning til dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).

- 22 I denne doms præmis 45 fastslog Domstolen, at direktiv 97/13 er til hinder for, at en medlemsstat afkræver en udbyder, der er tidligere indehaver af en eksklusiv rettighed vedrørende offentlige teletjenester, betaling af en økonomisk byrde svarende til det beløb, der tidligere blev afkrævet som modydelse for den eksklusive rettighed, i et år fra den dag, hvor direktivet skulle være gennemført i national ret, dvs. indtil den 31. december 1998.
- 23 Henset til denne dom fastslog den forelæggende ret ved dom nr. 11386 af 15. december 2008, at afgiften skulle betales for 1998.
- 24 Telecom Italia appellerede denne dom til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som ved dom nr. 7506 af 1. december 2009 tiltrådte, at kravet om betaling af afgiften for 1998 var foreneligt med EU-retten, bl.a. i betragtning af dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).
- 25 Eftersom Telecom Italia mente, at selskabet havde lidt et tab som følge af Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) urigtige fortolkning af dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), anlagde Telecom Italia for Corte d'appello di Roma (appeldomstolen i Rom, Italien) et civilt erstatningssøgsmål mod den italienske stat som følge af ukorrekt udøvelse af den dømmende magt, og denne domstol tiltrådte ved afgørelse af 31. januar 2012 selskabets søgsmål og fastslog, at der forelå en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten.
- 26 Efter denne afgørelse har Telecom Italia ved det i hovedsagen omhandlede søgsmål nedlagt påstand om, at den forelæggende ret fastslår, at selskabet heller ikke skulle betale de beløb, der blev opkrævet i afgifter for 1998, og følgelig at retskraften af Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009 ophæves.
- 27 I denne sammenhæng nærer den forelæggende ret tvivl om rækkevidden af direktiv 97/13, og om den nationale lovgivning og Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fortolkning heraf er forenelig med EU-retten.
- 28 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel forelæggelse, at i medfør af Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fortolkning i dom nr. 7506 af 1. december 2009 blev Telecom Italia fundet forpligtet til at betale afgiften for 1998, idet denne afgift var en modydelse for koncessionen på teletjenester, og det står fast, at Telecom Italia i løbet af dette år fortsat var koncessionshaver på tilrådgighedsstillelsen af en sådan tjeneste, om end ikke enekoncessionshaver.
- 29 Det fremgår i denne henseende af forelæggelsesafgørelsen, at afgiften for 1998 blev beregnet på grundlag af Telecom Italias omsætning og ikke på grundlag af omkostninger til forvaltning og kontrol som omhandlet i artikel 6 og 11 i direktiv 97/13. Ifølge den forelæggende ret kan det ikke udelukkes, at det fremgår af dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), at de økonomiske byrder, der kan pålægges virksomhederne i telekommunikationssektoren, efter dette direktivs ikrafttræden alene ville være reguleret ved disse artikler.
- 30 Det er den forelæggende rets opfattelse, at det følger heraf, at Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fortolkning kan være i strid med Domstolens praksis fastlagt ved dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), og såfremt dette er tilfældet, ønsker den oplyst, hvad konsekvenserne heraf ville være, for så vidt som Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009 er blevet endelig og i henhold til national ret derfor har fået retskraft.

- 31 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan artikel 22, stk. 3, i direktiv [97/13] fortolkes således, at pligten til at betale en afgift eller en modydelse, der – idet den er beregnet af den samme del af omsætningen – svarer til den, der blev afkrævet i henhold til den ordning, der var gældende forud for ikrafttrædelsen af direktivet, kan opretholdes også for 1998?
 - 2) Er direktiv 97/13/EF, i lyset af Domstolens dom af 18. september 2003[, Albacom og Infostrada (C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480),] og af 21. februar 2008[, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106),] til hinder for [retskraften ved] en endelig national retsafgørelse, der tager udgangspunkt i en ukorrekt fortolkning [eller en tilsidesættelse] af direktivet, således at en ret, som på et senere tidspunkt skal træffe afgørelse i en tvist, der er baseret på det samme materielle retsforhold, men er forskellig fra den tidligere tvist, idet kravet om betaling er accessorisk i forhold til kravet i den ved den omhandlede retsafgørelse løste tvist, kan se bort fra den sidstnævnte retsafgørelse[, som er blevet retskraftig]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/13 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som for 1998 forlænger en forpligtelse, som er pålagt en telekommunikationsvirksomhed, der på tidspunktet for direktivets ikrafttræden havde en gældende tilladelse, til at betale en afgift, der beregnes på grundlag af omsætningen, og ikke blot administrative omkostninger til udstedelse, forvaltning, håndhævelse og gennemførelse af ordningen for generelle tilladelser og individuelle tilladelser.
- 33 Domstolen har allerede haft lejlighed til at undersøge foreneligheden med direktiv 97/13 af en årlig økonomisk byrde, pålagt Telecom Italia, der er tidligere indehaver af en eksklusiv rettighed vedrørende offentlige teletjenester i Italien, i forbindelse med dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).
- 34 I denne dom fastslog Domstolen, at direktiv 97/13 skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en medlemsstat afkræver en udbyder, der er tidligere indehaver af en eksklusiv rettighed vedrørende offentlige teletjenester og nu er indehaver af en generel tilladelse, betaling af en økonomisk byrde som den afgift, der var tvist om i hovedsagen, svarende til det beløb, der tidligere blev afkrævet som modydelse for den eksklusive rettighed, i et år fra den dag, hvor direktivet skulle være gennemført i national ret, dvs. indtil den 31. december 1998.
- 35 Efter denne besvarelse fastslog Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) alligevel ved dom nr. 11386 af 15. december 2008, at betalingen af afgiften for 1998 var forenelig med direktiv 97/13, hvilket Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) stadfæstede ved dom nr. 7506 af 1. december 2009.
- 36 I denne henseende nærer den forelæggende ret tvivl om rækkevidden af direktiv 97/13, navnlig direktivets artikel 22, og ønsker oplyst, om den nationale lovgivning, som fortolket af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i dom nr. 7506 af 1. december 2009, er forenelig med EU-retten.

- 37 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at det følger af artikel 26 i direktiv 97/13, at det trådte i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 27. maj 1997. Direktivets artikel 25 forpligtede medlemsstaterne til senest den 31. december 1997 at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme dette direktiv.
- 38 For det andet følger det af artikel 3, stk. 3, i direktiv 97/13, at medlemsstaterne sikrer, at teletjenester og/eller telenet kan udbydes enten uden tilladelser eller på grundlag af generelle tilladelser eller individuelle tilladelser. Direktivets artikel 6 bestemmer hvad angår de generelle tilladelser, at medlemsstaterne ud over det finansielle bidrag til opfyldelsen af forsyningspligten, jf. bilaget hertil, sikrer, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af disse tilladelser. Det samme gælder for de økonomiske byrder, der er fastsat i direktivets artikel 11 for individuelle tilladelser, alene med undtagelse af muligheden for at pålægge afgifter for brug af knappe ressourcer, som det er fastsat i denne artikels stk. 2.
- 39 Henset til, at direktiv 97/13 både finder anvendelse på gældende og fremtidige tilladelser, som det fremgår af 26. betragtning hertil, fastlagde direktivets artikel 22 en overgangsordning for tilladelser, der allerede gjaldt på tidspunktet for dets ikrafttræden. For det første blev der ved denne artikels stk. 1 således indrømmet en yderligere frist på et år, der udløb den 1. januar 1999, for at bringe gældende tilladelser i overensstemmelse med direktivet. For det andet foreskrives i denne artikels stk. 2 en mulighed for at forlænge gyldigheden af vilkår, der er knyttet til gældende tilladelser, forudsat at forlængelsen imidlertid ikke giver særlige eller eksklusive rettigheder, der er blevet eller vil blive bragt til ophør i henhold til EU-retten, og at denne forlængelse af gyldigheden kan ske uden at anfægte andre virksomheders rettigheder i henhold til EU-lovgivningen. Endelig bestemmer denne artikels stk. 3, at de omhandlede forpligtelser skal være bragt i overensstemmelse med direktivet inden den 1. januar 1999, medmindre Kommissionen efter anmodning har indrømmet den pågældende medlemsstat forlængelse af denne frist, idet de ellers bliver ugyldige.
- 40 I overensstemmelse med den overgangsordning, der er fastsat i artikel 22 i direktiv 97/13, kunne medlemsstaterne i 1998 enten forlænge gyldigheden af vilkårene for gældende tilladelser, medmindre de gav særlige eller eksklusive rettigheder, eller indhente Kommissionens tilladelse til forlængelse af fristen for at bringe dem i overensstemmelse med direktiv 97/13.
- 41 I denne sag fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Telecom Italia ved kommunikationsministeriets meddelelse af 9. juli 2003 blev afkrævet betaling af 41 025 043,06 EUR i skyldig koncessionsafgift for regnskabsåret 1998. Denne meddelelse blev tiltrådt af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) ved dom nr. 11386 af 15. december 2008 og herefter af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved dom nr. 7506 af 1. december 2009, idet disse retsinstanser fastslog, at betalingen af afgiften for 1998 var forenelig med direktiv 97/13.
- 42 Disse retsinstansers fortolkning har imidlertid ikke hjemmel i bestemmelserne i direktiv 97/13 og kan ikke lægges til grund.
- 43 For det første fastslog Domstolen nemlig i præmis 28 i dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106), at artikel 22 i direktiv 97/13 ikke udtrykkeligt vedrører økonomiske byrder, der finder anvendelse på televirksomheder, som er indehavere af tilladelser, uanset om det drejer sig om generelle tilladelser eller individuelle tilladelser. Kun direktivets artikel 6 og 11 er udtrykkeligt helliget dette spørgsmål.
- 44 For det andet bemærkede Domstolen i denne doms præmis 32 og 34 for det første, at formålet med artikel 22 i direktiv 97/13 ikke forekommer at være opretholdelse af en økonomisk byrde knyttet til en tidligere eksklusiv rettighed, og for det andet, at såfremt en medlemsstat ikke har fået tilladelse fra Kommissionen til at opretholde særlige eller eksklusive rettigheder på teleområdet, udelukker

direktivets artikel 22, stk. 2, opretholdelse af vilkår, der giver sådanne rettigheder, efter den 31. december 1997. Hvis en eksklusiv rettighed er afskaffet, har denne afskaffelse normalt betydning for anvendelsen af den økonomiske byrde, der er modydelsen.

- 45 For det tredje fastslog Domstolen i samme doms præmis 36, at en forpligtelse, der kommer til udtryk som en afgift knyttet til en tidligere eksklusiv rettighed, ikke kan være omfattet af anvendelsesområdet for de forpligtelser, der er omhandlet i artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/13, og at en sådan afgift ikke kan opretholdes efter den 31. december 1997 i henhold til direktivets artikel 25.
- 46 Ganske vist fastslog Domstolen i præmis 38 i dom af 21. februar 2008, *Telecom Italia* (C-296/06, EU:C:2008:106), at det tilkom den nationale ret at afgøre, om den afgift, der var tvist om i hovedsagen, var knyttet til den eksklusive rettighed vedrørende offentlige teletjenester, der var indrømmet *Telecom Italia*, før direktiv 97/13 trådte i kraft.
- 47 Ikke desto mindre skal denne henvisning til den nationale ret, som Domstolen anførte i den nævnte doms præmis 39, tage hensyn til, at hvis det forudsættes, at en sådan afgift ikke er knyttet til en sådan eksklusiv rettighed, som er indrømmet, før direktiv 97/13 trådte i kraft, skal det undersøges, om en sådan byrde udgør en forpligtelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 22, stk. 3, der kan være omfattet af den undtagelse, der er omhandlet i denne bestemmelse.
- 48 Som bemærket i nærværende doms præmis 43, vedrører alene artikel 6 og 11 i direktiv 97/13 økonomiske byrder, der finder anvendelse på virksomheder, der har tilladelse inden for området for teletjenester. Hvad angår individuelle tilladelser bestemmer direktivets artikel 11, stk. 1, at de gebyrer, som medlemsstaterne afkræver virksomheder med disse tilladelser, kun kan have til formål at dække de administrationsomkostninger, som er knyttet til det arbejde, der udføres i forbindelse med udstedelsen af tilladelserne. De samme overvejelser gør sig gældende for afgifter pålagt af medlemsstater for generelle tilladelser i henhold til artikel 6 i direktiv 97/13, der desuden foreskriver en enkelt anden form for økonomisk bidrag, nemlig økonomisk bidrag knyttet til opfyldelse af forsyningspligten (dom af 21.2.2008, *Telecom Italia*, C-296/06, EU:C:2008:106, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det fremgår i denne henseende af Domstolens praksis, at direktiv 97/13 ikke blot fastsætter reglerne vedrørende bl.a. procedurerne for udstedelse af tilladelser og indholdet af disse, men også arten eller endog størrelsen af de økonomiske byrder, som er knyttet til disse procedurer, og som medlemsstaterne kan pålægge virksomhederne i telekommunikationssektoren. Hvis medlemsstaterne frit kunne fastsætte, hvilke økonomiske byrder virksomhederne i denne sektor skulle pålægges, ville direktivet miste enhver virkning (jf. i denne retning dom af 18.9.2003, *Albacom og Infostrada*, C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480, præmis 36 og 38).
- 50 Sådanne og andre byrder end de i artikel 6 og 11 i direktiv 97/13 fastsatte ville gøre de gebyrer og afgifter, som medlemsstaterne udtrykkeligt er berettigede til at opkræve i henhold til dette direktiv, betydeligt tungere og således skabe en væsentlig hindring for den frie udveksling af teletjenester, hvilket er i strid med de formål, som EU-lovgiver har haft for øje, og som falder uden for de ensartede principper, der er opstillet ved direktivet (jf. i denne retning dom af 18.9.2003, *Albacom og Infostrada*, C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480, præmis 40 og 41).
- 51 Følgelig omfatter begrebet »vilkårene for allerede gældende tilladelser« som omhandlet i artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/13, hvis gyldighed kan forlænges for 1998, forskellige rettigheder og forpligtelser, uden dog at omfatte økonomiske byrder pålagt televirksomheder med tilladelse. Dette begreb dækker udtrykket »forpligtelser« som omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 3, som ikke omfatter en økonomisk byrde, der pålægges en televirksomhed i telekommunikationssektoren uden tilknytning til vilkårene for udøvelsen af den tilladelse, der er indrømmet virksomheden (jf. i denne retning dom af 21.2.2008, *Telecom Italia*, C-296/06, EU:C:2008:106, præmis 41, 43 og 44).

52 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/13 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som for 1998 forlænger en forpligtelse, som er pålagt en telekommunikationsvirksomhed, der på tidspunktet for direktivets ikrafttræden havde en gældende tilladelse, til at betale en afgift, der beregnes på grundlag af omsætningen, og ikke blot administrative omkostninger til udstedelse, forvaltning, håndhævelse og gennemførelse af ordningen for generelle tilladelser og individuelle tilladelser.

Om det andet spørgsmål

53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den forpligter en national retsinstans til at undlade at anvende nationale processuelle bestemmelser, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, når dette gør det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af EU-retten.

54 Det skal indledningsvis bemærkes, at det ikke med klarhed fremgår af sagens akter for Domstolen, om den retskraft, som gælder for Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009, er bindende for den forelæggende ret hvad angår hovedsagen.

55 I denne henseende har Telecom Italia og Kommissionen anført, at genstanden for den sag, der gav anledning til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009, og genstanden for hovedsagen er forskellige, eftersom den første sag vedrørte eksistensen af en gæld, mens hovedsagen i denne sag vedrører denne gælds størrelse, og følgelig er spørgsmålet om retskraft ikke relevant. Den italienske regering har derimod gjort gældende, at identiteten på parterne og de spørgsmål, der er rejst i hovedsagen, og dem, der blev behandlet ved nævnte dom afsagt af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), forpligter den forelæggende ret til at efterkomme sidstnævnte dom i medfør af retskraften.

56 Hvad angår fortolkningen af bestemmelserne i national ret skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolen i princippet skal basere sig på de kvalificeringer, der følger af forelæggelsesafgørelsen. Domstolen er ifølge fast retspraksis således ikke kompetent til at fortolke en medlemsstats nationale ret (dom af 10.1.2019, ET, C-97/18, EU:C:2019:7, præmis 24).

57 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen vedrører det samme materielle retsforhold, som gav anledning til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009, men at den adskiller sig fra den sag, der gav anledning til sidstnævnte dom, som følge af den afkrævede betalings accessoriske karakter i forhold til den af denne dom omhandlede betaling. Under alle omstændigheder påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om den retskraft, der knytter sig til denne dom, i henhold til national ret omfatter den foreliggende sag eller dele heraf, og i givet fald at undersøge de ved denne ret fastsatte følger.

58 Hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det nemlig medlemsstaterne i deres interne retsorden at fastsætte fremgangsmåderne for gennemførelse af princippet om retskraft i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Disse må imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder, som hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 24).

59 I denne sammenhæng skal den forelæggende ret, såfremt den finder, at retskraften af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009 ikke er afgørende for at behandle tvisten i hovedsagen, i videst muligt omfang fortolke gældende national ret i lyset af affattelsen af og formålet med direktiv 97/13, således at de heraf følgende forpligtelser overholdes. Det følger af Domstolens faste praksis, at denne forpligtelse til overensstemmende

fortolkning af national ret er uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet denne fortolkning giver de nationale retter mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem. Ikke desto mindre forudsætter dette princip, at den nationale ret i givet fald tager hensyn til de nationale bestemmelser som helhed med henblik på at vurdere, hvorvidt de kan anvendes således, at de ikke fører til et resultat, der er i strid med det resultat, der tilsigtes med EU-retten, navnlig med direktiv 97/13 (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 59 og 66).

- 60 Det skal i denne forbindelse præciseres, at kravet om overensstemmende fortolkning omfatter forpligtelsen for de nationale domstole, herunder de domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, til i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med EU-retten (jf. i denne retning dom af 11.9.2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 En national retsinstans kan derfor ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse er blevet fortolket i en retning, som ikke er forenelig med denne ret, eller er blevet anvendt således af de kompetente nationale myndigheder (dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 79).
- 62 Som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, fortolkede Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved i dom nr. 7506 af 1. december 2009 at fastslå, at den opkrævede afgift for 1998 fra Telecom Italia, der havde en gældende tilladelse, da direktiv 97/13 trådte i kraft, var skyldig, i det foreliggende tilfælde national ret i strid med EU-retten som fortolket af Domstolen i dom af 21. februar 2008, Telecom Italia (C-296/06, EU:C:2008:106).
- 63 Under de omstændigheder, der er nævnt i nærværende doms præmis 59, påhviler det følgelig den forelæggende ret at sikre den fulde virkning af EU-retten, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende den fortolkning, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anlagde i dom nr. 7506 af 1. december 2009, for så vidt som denne fortolkning ikke er forenelig med EU-retten (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 70).
- 64 Såfremt den forelæggende ret derimod finder, at retskraften af Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom nr. 7506 af 1. december 2009 i henhold til national ret omfatter hovedsagen og således er afgørende for løsningen heraf, skal der henvises til betydningen af princippet om retskraft i såvel Unionens retsorden som i de nationale retsordener. Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes (dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.9.2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, præmis 26).
- 65 I denne forbindelse følger det af fast retspraksis, at EU-retten ikke pålægger en national ret at undlade at anvende interne processuelle regler, der bl.a. tillægger en afgørelse retskraft, selv om dette gør det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af en bestemmelse i EU-retten uanset dennes karakter (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Gutiérrez Naranjo m.fl., C-154/15, C-307/15 og C-308/15, EU:C:2016:980, præmis 68).
- 66 EU-retten kræver således ikke, at en retsinstans for at tage hensyn til den fortolkning af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er anlagt af Domstolen, principielt skal genoptage sin retskraftige afgørelse (dom af 11.9.2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, præmis 28).

- 67 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at der af selve traktatens system følger et princip om, at en medlemsstat er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, hvad enten årsagen til tabet må tilregnes den lovgivende, den dømmende eller den udøvende magt (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 30 og 32).
- 68 I betragtning af at den dømmende magt har afgørende betydning for beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, ville EU-rettens fulde virkning blive afsvækket og beskyttelsen af de i EU-retten anerkendte rettigheder blive forringet, hvis borgerne ikke, under visse betingelser, kunne opnå erstatning, såfremt deres rettigheder er blevet krænket ved en tilsidesættelse af EU-retten, der skyldes en afgørelse, som en ret i en medlemsstat har truffet som sidste instans (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 33).
- 69 Som følge af bl.a. den omstændighed, at en tilsidesættelse af de ved EU-retten tillagte rettigheder ved en endelig, retskraftig afgørelse normalt ikke længere kan berigtiges, bør borgerne ikke fratages muligheden for at drage staten til ansvar for ved hjælp af dette middel at opnå beskyttelse af deres rettigheder, der er indrømmet ved EU-retten, ad rettens vej (dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 58).
- 70 Det fremgår således af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Telecom Italia i hovedsagen havde anlagt et civilt erstatningssøgsmål mod den italienske stat som følge af ukorrekt udøvelse af den dømmende magt, og at Corte d'appello di Roma (appeldomstolen i Rom) tiltrådte det anlagte søgsmål, idet den fastslog, at Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) havde gjort sig skyldig i en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten.
- 71 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den ikke forpligter en national retsinstans til at undlade at anvende nationale processuelle bestemmelser, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, selv om dette gør det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af en bestemmelse i EU-retten, hvilket ikke udelukker de berørte parter mulighed for at anlægge et erstatningssøgsmål mod staten med henblik på herved at opnå en retsbeskyttelse af de ved EU-retten tillagte rettigheder.

Sagsomkostninger

- 72 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 22, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som for 1998 forlænger en forpligtelse, som er pålagt en telekommunikationsvirksomhed, der på tidspunktet for direktivets ikrafttræden havde en gældende tilladelse, til at betale en afgift, der beregnes på grundlag af omsætningen, og ikke blot administrative omkostninger til udstedelse, forvaltning, håndhævelse og gennemførelse af ordningen for generelle tilladelser og individuelle tilladelser.**
- 2) **EU-retten skal fortolkes således, at den ikke forpligter en national retsinstans til at undlade at anvende nationale processuelle bestemmelser, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, selv om dette gør det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af en bestemmelse i EU-retten,**

hvilket ikke udelukker de berørte parters mulighed for at anlægge et erstatningsøgsmål mod staten med henblik på herved at opnå en retsbeskyttelse af de ved EU-retten tillagte rettigheder.

Underskrifter