

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. rujna 2006. (*)

„Telekomunikacijske usluge – Direktiva 97/13/EZ – Članak 11. stavak 1. – Naknade i pristojbe koje se primjenjuju na pojedinačne dozvole – Članak 10. UEZ-a – Nadređenost prava Zajednice – Pravna sigurnost – Konačna upravna odluka”

U spojenim predmetima C-392/04 i C-422/04,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukama od 7. srpnja 2004., koje je Sud zaprimio 16. rujna 2004. odnosno 4. listopada 2004. u postupcima

i-21 Germany GmbH (C-392/04),

Arcor AG & Co. KG (C-422/04), prije ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG,

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas i J. Malenovský, predsjednici vijeća, S. von Bahr (izvjestitelj), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: B. Fülöp, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. veljače 2006.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za i-21 Germany GmbH, M. Geppert i M. Schütze, Rechtsanwälte, i B. Kemper, *Rechtsanwälte*,
- za Arcor AG & Co. KG, N. Nolte i J. Tiedemann, *Rechtsanwälte*,
- za Bundesrepublik Deutschland, S. Prömper, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, H. G. Sevenster i C. ten Dam, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, M. Shotter i S. Grünheid, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. ožujka 2006.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 11. stavka 1. Direktive 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga (SL L 117, str. 15.) i članka 10. UEZ-a.
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru dva spora između, u prvom slučaju, društva i-21 Germany GmbH (u daljnjem tekstu: i-21) i, u drugom slučaju, društva Arcor AG & Co. KG, prije ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: Arcor), i Bundesrepublik Deutschland u vezi s naknadama koje su ta društva platila za dobivanje telekomunikacijskih dozvola.

Pravni okvir

Pravo Zajednice

- 3 Članak 11. stavak 1. Direktive 97/13 predviđa:

„Države članice osiguravaju da su sve naknade nametnute poduzetnicima u okviru postupaka za izdavanje dozvola namijenjene samo pokrivanju upravnih troškova povezanih s izdavanjem, upravljanjem, kontrolom i uporabom pojedinačnih dozvola koje se primjenjuju. Naknade za pojedinačnu dozvolu proporcionalne su opsegu posla i objavljuju se na odgovarajući način i dovoljno detaljno kako bi informacije bile lako dostupne.” [neslužbeni prijevod]

- 4 Direktiva 97/13 stavljena je izvan snage Direktivom 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002 L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25. - 42.).

Nacionalno pravo

- 5 Članak 11. stavak 1. Direktive 97/13 prenesen je u njemačko nacionalno pravo Zakonom o telekomunikacijama (Telekommunikationsgesetz) od 25. srpnja 1996. (BGBl. 1996 I, str. 1120., u daljnjem tekstu: TKG), kao zakon o ovlaštenjima, i Uredbom o davanjima za telekomunikacijske dozvole (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung) od 28. srpnja 1997. (BGBl. 1997 I, str. 1936., u daljnjem tekstu: TKLGebV), koju je na temelju TKG-a donio savezni ministar za poštu i telekomunikacije.

- 6 Članak 48. stavak 1. Zakona o upravnom postupku (Verwaltungsverfahrensgesetz) od 25. svibnja 1976. (BGBl. 1976 I, str. 1253.), u verziji objavljenoj 21. rujna 1998. (BGBl. 1998 I, str. 3050.), predviđa:

„Povlačenje nezakonitog upravnog akta

Čak i nakon što je postao konačan, nezakoniti upravni akt može se povući bilo u cijelosti ili djelomično s učinkom *ex nunc* ili *ex tunc*. Konstitutivni ili deklaratorni upravni akt u pogledu prava ili pravne koristi (upravni akt o generiranju prava) može se povući samo uz poštovanje uvjeta iz stavaka od 2. do 4.

[...]

- 7 U vezi s odlukom o visini naknade za telekomunikacijske dozvole, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) navodi da, u slučaju povlačenja te odluke, dotični poduzetnici imaju pravo na nadoknadu nezakonito zaračunanih iznosa u skladu s člankom 21. Zakona u upravnim troškovima (Verwaltungskostengesetz) od 23. lipnja 1970. (BGBl. 1970 I, str. 821.).
- 8 Iz gore navedenih odluka proizlazi da, u skladu s njemačkom sudskom praksom, upravno tijelo u načelu ima diskrecijsko pravo, u skladu s člankom 48. Zakona o upravnom postupku, povući nezakoniti upravni akt koji je postao konačan. To diskrecijsko pravo može se poništiti ako je zadržavanje dotičnog akta „jednostavno nedopustivo” u pogledu javnog poretka, dobre vjere, pravednosti, jednakog postupanja ili očite nezakonitosti.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Arcor i i-21 su dva društva za telekomunikacije. Odlukama od 14. lipnja 2000. i 18. svibnja 2001. zaračunane su im naknade za pojedinačne telekomunikacijske dozvole u približnom iznosu od 5 420 000 eura u slučaju društva i-21 i približno 67 000 eura u slučaju društva Arcor. Ta su društva naknade platila bez prigovora i nisu se žalila na njih u roku od mjesec dana od datuma uručenja odluka o visini naknade.
- 10 U skladu s TKLGebV-om, iznos naknade temelji se na očekivanim općim upravnim troškovima regulatornog tijela u 30-godišnjem razdoblju, koji se zaračunavaju unaprijed.
- 11 Tijekom postupka za poništenje odluke o visini naknade koja je bila osporavana u dozvoljenim rokovima, Bundesverwaltungsgericht je u presudi od 19. rujna 2001. smatrao da TKLGebV nije spojiv s pravnim pravilima više razine, odnosno s TKG-om i njemačkim ustavnim zakonom i potvrdio je poništenje dotične odluke koju je prije donio žalbeni sud.
- 12 Na temelju te presude i-21 i Arcor tražili su povrat naknada koje su platili. Međutim, njihovi zahtjevi nisu uvaženi. Oni su stoga svatko za sebe uložili tužbu na Verwaltungsgericht (Upravni sud), koji je obje tužbe odbacio zbog toga što su njihove odluke o naknadi postale konačne i zato što u ovom slučaju nije bilo temelja da se dovede u pitanje odbijanje upravnog tijela da povuče te odluke.

- 13 Arcor i i-21 smatrali su da je Verwaltungsgericht povrijedio ne samo nacionalno pravo, već i pravo Zajednice pa su pred Bundesverwaltungsgerichtom podnijeli prijedlog za ponavljanje postupka. i-21 tvrdi da je prema gore navedenoj presudi od 19. rujna 2001. morao platiti naknadu koja je više od tisuću puta veća od iznosa koji vrijedi za poduzetnike za telekomunikacije.
- 14 U odlukama kojima Bundesverwaltungsgericht upućuje prethodna pitanja navodi da se prijedlozi za ponavljanje postupka (*revision*) ne mogu prihvatiti samo na temelju nacionalnog prava. Prema mišljenju tog suda, ovdje se ne radi o slučajevima u kojima bi zadržavanje odluke o visini naknade bilo „jednostavno nedopustivo” i u kojima bi diskrecijsko pravo upravnog tijela bilo tako smanjeno da ono nema drugog izbora nego povući odluke. Bundesverwaltungsgericht smatra da zadržavanje odluka o visini naknade ne zadire u pojam dobre vjere ili jednakog postupanja ni u pojam javnog poretka ili pravednosti i da se dotične odluke ne temelje na očito nezakonitom propisu.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev, međutim, postavlja pitanje o doseg u prava Zajednice. On smatra da je članku 11. stavku 1. Direktive 97/13 protivan pravni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Pod pretpostavkom da je njegovo tumačenje te odredbe ispravno, Bundesverwaltungsgericht se zatim pita ne ograničava li ta odredba, u vezi s člankom 10. UEZ-a, koji se odnosi na obvezu lojalne suradnje, diskrecijsko pravo regulatornog tijela, osobito s obzirom na presudu od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, Zb., str. I-837.).
- 16 Bundesverwaltungsgericht se pita osobito treba li članak 11. stavak 1. Direktive 97/13 tumačiti tako da se od država članica zahtijeva da pri izračunu naknade poštuju ciljeve Direktive i osiguravaju njihovo poštovanje. Jedan od tih ciljeva je i cilj da se novim konkurentima značajno olakša ulazak na tržište. Međutim, zadržavanje dotičnih odluka o visini naknade znači ograničavanje tržišnog natjecanja za dotične poduzetnike, koji bi bili stavljeni u slabiji položaj posebno u usporedbi s onim poduzetnicima koji su u propisanim rokovima osporavali odluke o visini naknade koje su im bile upućene i koji su ishodili da ih se poništi. Prema mišljenju Bundesverwaltungsgerichta, ukoliko taj članak treba tumačiti tako da zabranjuje takvo ograničenje u području tržišnog natjecanja, načelo suradnje iz članka 10. UEZ-a može imati za posljedicu obvezu ponovnog otvaranja postupka za dotične odluke o visini naknade na temelju nacionalnog prava, bez diskrecijskog prava upravnog tijela.
- 17 U tim je okolnostima, Bundesverwaltungsgericht odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 11. stavak 1. Direktive 97/13/EZ [...] tumačiti tako da mu je protivno plaćanje naknade za dozvolu koja se zaračunava unaprijed na temelju iznosa očekivanih općih upravnih troškova nacionalnog regulatornog tijela u 30-godišnjem razdoblju?
- U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
2. Treba li članak 10. UEZ-a i članak 11. Direktive [97/13] tumačiti tako da odluku o visini naknade u smislu prvog pitanja, koja nije bila osporavana iako takva mogućnost postoji prema nacionalnom pravu, treba proglasiti nevaljanom kada nacionalno pravo to dozvoljava, ali ne zahtijeva?”

- 18 Odlukom od 6. prosinca 2004. predmeti C-392/04 i C-422/04 spojeni su u svrhu usmenog postupka i presude.

Prvo pitanje

Očitovanja stranaka

- 19 Arcor, i-21 i Komisija Europskih zajednica smatraju da je članku 11. stavku 1. Direktive 97/13 protivna naknada kao što je ona koju predviđa njemačko zakonodavstvo, o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 20 Njemačka vlada ističe, suprotno tome, da se taj članak ne primjenjuje na dotične slučajeve jer je Direktiva 97/13 stavljena izvan snage Direktivom 2002/21, a potonja ne sadrži nikakve prijelazne mjere u vezi s primjenom članka 11. stavka 1.
- 21 Njemačka vlada tvrdi da članku 11. stavku 1. Direktive 97/13 nikako nije protivno nametanje naknade kao što je ona koju predviđa njemačko zakonodavstvo. S jedne strane, upravni troškovi iz tog članka uključuju opće upravne troškove. S druge strane, taj članak ne predviđa da se u naknadu mogu uključiti samo stvarno nastali upravni troškovi uz isključenje budućih upravnih troškova. Uzimanje u obzir potonjih jamstvo je sigurnosti za poduzetnike kojima se tako osigurava da u budućnosti neće biti izloženi daljnjim terećenjima u vezi s dozvolom.

Odgovor Suda

- 22 Najprije valja ispitati argument njemačke vlade da se članak 11. Direktive 97/13 ne primjenjuje na sporove u glavnom postupku budući da je Direktiva 97/13 stavljena izvan snage jednom kasnijom direktivom.
- 23 U tom smislu valja utvrditi da je Direktiva 97/13 stavljena izvan snage člankom 26. Direktive 2002/21 s učinkom od 25. srpnja 2003. u skladu s drugim podstavkom članka 28. stavka 1. potonje direktive.
- 24 Međutim iz članka 26. i drugog podstavka članka 28. stavka 1. Direktive 2002/21 proizlazi da zakonodavac nije želio utjecati na prava i obveze koje je uvela Direktiva 97/13 i da se Direktiva 2002/21 primjenjuje samo na pravne situacije nastale od 25. srpnja 2003.
- 25 Prema tome, unatoč činjenici da je Direktiva 97/13 stavljena izvan snage Direktivom 2002/21, valjanost naknade kao što je naknada nametnuta društvima i-21 i Arcor odlukama o visini naknade od 14. lipnja 2000. odnosno 18. svibnja 2001., u vrijeme kad Direktiva 2002/21 još nije bila na snazi, valja preispitati s obzirom na članak 11. stavak 1. Direktive 97/13.
- 26 Također treba ustanoviti obuhvaća li pojam „Upravni troškovi” iz tog članka opće upravne troškove koji proizlaze iz sustava pojedinačnih dozvola i izračunavaju se za razdoblje od 30 godina.
- 27 Sud je već imao priliku ispitati doseg članka 11. stavka 1. Direktive 97/13.
- 28 U presudi od 18. rujna 2003. u spojenim predmetima Albacom i Infostrada (C-292/01 i C-293/01, Zb., str. I-9449., t. 25.) Sud je upozorio da članak 11. stavak 1. Direktive

97/13 predviđa da države članice moraju osigurati da sve naknade nametnute poduzeticima koji su vlasnici pojedinačnih dozvola pokrivaju samo upravne troškove povezane s radom koji je potreban za izradu tih dozvola.

- 29 Iz teksta te odredbe, kako je tumači Sud u točki 25. gore navedene presude Albacom i Infostrada, proizlazi da se taj rad mora odnositi samo na četiri aktivnosti u vezi s pojedinačnim dozvolama, odnosno na izdavanje, upravljanje, kontrolu i uporabu. Osim toga, naknada mora biti proporcionalna utrošenom radu i objavljena na odgovarajući način i dovoljno detaljno kako bi informacije bile lako dostupne.
- 30 Ti su zahtjevi u skladu s ciljevima proporcionalnosti, transparentnosti i nediskriminacije sustava za izdavanje pojedinačnih dozvola iz druge uvodne izjave Direktive 97/13.
- 31 Stoga valja provjeriti je li metoda izračuna naknade o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj se uzimaju u obzir opći troškovi za izradu pojedinačnih dozvola za razdoblje od 30 godina, u skladu s odredbama članka 11. stavka 1. Direktive 97/13 tumačenima u svjetlu tih ciljeva.
- 32 U tom pogledu kao prvo treba istaknuti da je pojam upravnih troškova dovoljno širok da uključi takozvane „opće” upravne troškove.
- 33 Međutim ti se opći upravni troškovi smiju odnositi samo na četiri aktivnosti izričito navedene u članku 11. stavku 1. Direktive 97/13 i ponovljene u točki 29. ove presude.
- 34 U skladu s informacijama dostavljenima Sudu, izračun naknade o kojoj je riječ u glavnom postupku uključuje troškove koji se odnose na druge zadaće kao što su opće aktivnosti nadzora regulatornog tijela, a posebno na nadzor mogućih zloupotreba dominantnog položaja.
- 35 S obzirom na to da takav oblik nadzora izlazi izvan okvira rada na izradi pojedinačnih dozvola, proizlazi da je uzimanje u obzir troškova povezanih s tim nadzorom u suprotnosti s člankom 11. stavkom 1. Direktive 97/13.
- 36 Važno je, kao drugo, provjeriti mogu li se opći upravni troškovi koji se odnose na četiri aktivnosti iz članka 11. stavka 1. procijeniti za 30-godišnje razdoblje i uključiti u izračun naknade.
- 37 Iz očitovanja koja su Sudu dostavili i-21 i Arcor te Komisija proizlazi da procjena koja obuhvaća tako dugo razdoblje otvara problem pouzdanosti, uzimajući u obzir posebnosti telekomunikacijskog sektora. S obzirom na to da se taj sektor neprestano širi i razvija, teško je predvidjeti tržišnu situaciju i broj društava za telekomunikacije u sljedećih nekoliko godina, a pogotovo za razdoblje od 30 godina. Stoga su broj pojedinačnih dozvola kojima je potrebno upravljati u budućnosti i razina troškova koji proizlaze iz takvog upravljanja neizvjesni. Osim toga zakonodavstvo koje se primjenjuje predmet je značajnih izmjena, što pokazuju nove direktive donesene 2002. uključujući Direktivu 2002/21 kojom se stavlja izvan snage Direktiva 97/13. Te zakonodavne izmjene će također vjerojatno utjecati na opseg upravnih troškova koji nastaju unutar režima pojedinačnih dozvola.

- 38 Nepouzdanost procjene i posljedice te nepouzdanosti na izračun naknade utječu na spojivost naknade sa zahtjevima proporcionalnosti, transparentnosti i nediskriminacije.
- 39 Kao prvo, izračun općih troškova za 30-godišnje razdoblje znači ekstrapolaciju izdataka koji bi mogli nastati u budućnosti, što po definiciji ne znači stvarno nastale troškove. Budući da nema mehanizma ponovne provjere iznosa zahtijevane naknade, taj iznos ne može biti strogo proporcionalan opsegu posla, kako to izričito zahtijeva članak 11. stavak 1. Direktive 97/13.
- 40 Osim toga, s obzirom na to da se ne temelji na stvarno nastalim troškovima, takav sustav izračuna dovodi u pitanje zahtjev detaljne objave informacija u vezi s naknadom, kako predviđa članak 11. stavak 1. Direktive 97/13, i slijedom toga postizanje cilja transparentnosti.
- 41 Konačno, prilikom nametanja svim društvima za telekomunikacije obaveze plaćanja iznosa koji predstavlja opće troškove za 30-godišnje razdoblje nije uzeta u obzir činjenica da bi određeni poduzetnici mogli djelovati na tržištu samo nekoliko godina, pa stoga ta obveza može dovesti do diskriminacije.
- 42 Iz navedenog proizlazi da je članku 11. stavku 1. Direktive 97/13 protivna primjena naknade za pojedinačne dozvole koja se izračunava tako da se uzimaju u obzir upravni troškovi regulatornog tijela povezani s izradom tih dozvola u razdoblju od 30 godina.
- Drugo pitanje
- Očitovanja stranaka
- 43 Arcor, i-21 i Komisija, svi oni tvrde, iako zbog različitih razloga, da je zadržavanje nezakonitog upravnog akta, kao što su odluke o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku, protivno odredbama članka 10. UEZ-a u vezi s odredbama članka 11. stavka 1. Direktive 97/13, i zahtijevaju od države članice povrat nezakonito naplaćenih iznosa.
- 44 i-21 tvrdi da je zadržavanje takvog upravnog akta u suprotnosti s načelom nadređenosti prava Zajednice i potrebom da se održi njegov koristan učinak. Ono tvrdi da čak i ako Sud uvaži važnost načela pravne sigurnosti, to načelo ne može u svakom slučaju nadvladati načelo zakonitosti. Društvo i-21 naglašava da, da je u gore navedenoj presudi Kühne & Heitz Sud ustanovio da se upravni akt, koji je postao pravomoćan na temelju presude protiv koje nema pravnog lijeka može poništiti u određenim okolnostima ako je u suprotnosti s pravom Zajednice. Društvo i-21 smatra da je ta mogućnost čak i veća u slučaju upravnog akta koji nije bio predmet sudske odluke i postao je pravomoćan samo na temelju isteka roka propisanog za žalbu.
- 45 Arcor smatra sa svoje strane da presuda u predmetu Kühne & Heitz nije relevantna jer se ona odnosi na posredan sukob između pravila nacionalnog postupka i pravila materijalnog prava Zajednice, pri čemu prvo pravilo sprečava uporabu drugog. Prema mišljenju Arcora, predmet u glavnom postupku treba gledati kao izravan sukob dva pravila materijalnog prava. Članak 11. stavak 1. Direktive 97/13, s obzirom na članak 10. UEZ-a, zahtijeva povrat naknada naplaćenih zbog kršenja članka 11. dok

nacionalno zakonodavstvo zabranjuje takav povrat. Arcor smatra da bi pravo Zajednice u takvom slučaju moralo imati prednost u odnosu na suprotstavljeno nacionalno pravo.

- 46 Komisija tvrdi da je gore navedena presuda Kühne & Heitz primjereno ishodište i upozorava da se u načelu upravni akt koji nije bio osporavan u propisanom roku ne smije povući. Komisija zatim navodi da je u ovom slučaju potrebno provjeriti treba li zadržavanje nezakonitih odluka o visini naknade ipak smatrati „jednostavno nedopustivim” s obzirom na članak 11. stavak 1. Direktive 97/13 i da to pitanje treba ispitati s obzirom na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 47 U vezi s načelom ekvivalentnosti Komisija ističe da se u skladu s njemačkim pravom upravni akt koji je očito nezakonit ne može zadržati. Da se takvo ispitivanje provede i u skladu s pravom Zajednice, po mišljenju Komisije, došlo bi se do toga da odluke o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku i zakonodavstvo na kojem se temelje treba smatrati očito nezakonitima s obzirom na članak 11. stavak 1. Direktive 97/13.
- 48 U pogledu načela djelotvornosti Komisija dolazi do istog zaključka. Ona smatra da zadržavanje odluka o visini naknade praktično onemogućuje izvršavanje prava iz članka 11. stavka 1. Direktive jer omogućava prekomjernu naknadu koja dovodi do ograničavanja konkurencije u razdoblju od 30 godina.

Odgovor Suda

- 49 Valja objasniti okvir u kojem je postavljeno pitanje. U suprotnosti s onim što tvrdi Arcor, drugo se pitanje ne odnosi na sukob između dva pravna pravila materijalnog prava o povratu nezakonito zaračunatih naknada. Takav povrat ne određuju ni odredbe članka 11. stavka 1. Direktive 97/13 ni odredbe TKG-a i TKLGebV-a, kako su taj zakon i uredba dostavljeni Sudu u spisu.
- 50 Pitanje se više odnosi na odnos članka 11. stavka 1. Direktive 97/13 i članka 48. Zakona o upravnom postupku, kako ga tumači Bundesverwaltungsgericht. U skladu s potonjim člankom, po isteku danog razdoblja, odluke o visini naknade postaju pravomoćne i njihovi adresati nemaju više na raspolaganju pravno sredstvo kojim bi mogli ostvariti pravo koje imaju na temelju članka 11. stavka 1. Direktive. Ostaje međutim obveza nadležnog upravnog tijela da poništi nezakoniti upravni akt ukoliko je njegovo zadržavanje „jednostavno nedopustivo”.
- 51 U skladu s načelom pravne sigurnosti, pravo Zajednice ne zahtijeva da nadležna tijela načelno imaju obvezu ponovno otvaranje postupka donošenja upravne odluke koja je postala pravomoćna po isteku razumnih rokova za podnošenje pravnih sredstava ili nakon što su pravna sredstva iscrpljena (vidjeti Kühne & Heitz, t. 24.). Poštovanje tog načela sprečava da se upravni akti koji proizvode pravne učinke dovode u pitanje na neograničen rok (vidjeti analogijom presudu od 14. rujna 1999., Komisija/AssiDomän Kraft Products i dr., C-310/97 P, Zb., str. I-5363., t. 61.).
- 52 Sud je međutim priznao da to načelo može biti ograničeno u određenim slučajevima. Stoga je u točki 28. gore navedene presude Kühne & Heitz presudio da je upravno tijelo odgovorno za donošenje upravne odluke dužno, u skladu s načelom suradnje iz članka 10. UEZ-a, preispitati tu odluku i eventualno ponovno otvoriti postupak ako su

ispunjena četiri uvjeta. Prvo, da je upravno tijelo prema nacionalnom pravu nadležno za ponovno otvaranje postupka. Drugo, da je dotična upravna odluka postala pravomoćna na temelju presude nacionalnog suda koji je odlučivao u zadnjem stupnju. Treće, da se ta presuda s obzirom na kasniju praksu Suda temelji na krivom tumačenju prava Zajednice koje je doneseno, a da Sudu nije bilo upućeno prethodno pitanje u skladu s odredbama članka 234. UEZ-a. Četvrto, da se dotična osoba žalila upravnom tijelu čim je saznala za tu odluku suda.

- 53 Predmet u kojem je donesena prethodno navedena presuda Kühne & Heitz potpuno je različit od onih o kojima je riječ u glavnom postupku. Dok je Kühne & Heitz NV iscrpio sva pravna sredstva koja su mu bila dostupna, i-21 i Arcor nisu upotrijebili svoje pravo žalbe protiv odluka o visini naknade koje su im bile upućene.
- 54 Stoga, suprotno stajalištu koje iznosi i-21, presuda u predmetu Kühne & Heitz nije relevantna da se u situaciji kao što je ona u glavnom postupku može odrediti ima li upravno tijelo obvezu ponovnog preispitivanja odluka koje su postale konačne.
- 55 Svrha pravnih sredstava koja su podnesena nacionalnom sudu je povrat naknada koje su bile plaćane na temelju odluka o visini naknade koje su postale konačne, uz obrazloženje da je u skladu s člankom 48. Zakona o upravnom postupku kako ga tumači Bundesverwaltungsgericht upravno tijelo dužno povući te odluke.
- 56 Stoga se postavlja pitanje treba li, kako bi se zaštitila prava koja pojedinci imaju na temelju prava Zajednice, nacionalni sud pred kojim su pokrenuti postupci priznati postojanje takve obveze upravnog tijela.
- 57 Valja podsjetiti u vezi s tim da su prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nedostatku propisa Zajednice u ovom pogledu procesno-pravna pravila namijenjena zaštiti pravâ koja pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice uređena su nacionalnim pravnim poretkom svake države članice, sukladno načelu njihove procesne autonomije, pod uvjetom da nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) te da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti osobito presude od 16. svibnja 2000., Preston i dr., C-78/98, Zb., I-3201., t. 31. i od 7. siječnja 2004., Wells, C-201/02, Zb., str. I-723., t. 67.).
- 58 Što se tiče najprije načela djelotvornosti, ono zahtijeva da pravila koja se primjenjuju na izdavanje odluka o visini naknade koje se temelje na pravnom propisu koji nije spojiv s člankom 11. stavkom 1. Direktive 97/13 ne onemogućavaju niti prekomjerno ne otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih tom direktivom.
- 59 Tako je važno da dotični poduzetnici imaju mogućnost žalbe protiv takvih odluka u razumnom roku od datuma uručenja tih odluka i tako ostvare prava koja uživaju na temelju prava Zajednice, a posebno članka 11. stavka 1. Direktive 97/13.
- 60 U sporovima u glavnom postupku nigdje nije navedeno da su pravila koja uređuju postupak žalbe, a posebno u pogledu roka od mjesec dana koji je za to određen, nerazumna.
- 61 Osim toga valja naglasiti da se u skladu s člankom 48. stavkom 1. Zakona o upravnom postupku nezakoniti upravni akt može povući čak i ako je postao konačan.

- 62 Zatim, što se tiče načela ekvivalentnosti, ono zahtijeva da se sva pravila koja se odnose na žalbe, uključujući propisane rokove, primjenjuju bez razlike na žalbe koje se temelje na kršenju prava Zajednice i na žalbe koje se temelje na nepoštovanju nacionalnog prava.
- 63 Proizlazi da, ako nacionalna pravila koja se primjenjuju na žalbe nameću obvezu povlačenja upravnog akta koji je nezakonit prema nacionalnom pravu, čak i ako je postao konačan i ako bi zadržavanje takvog akta bilo „jednostavno nedopustivo”, ista obveza povlačenja mora postojati pod ekvivalentnim uvjetima u slučaju upravnog akta koji nije sukladan s pravom Zajednice.
- 64 Iz navoda koje dostavlja sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je nacionalni sud za potrebe analiziranja pojma „jednostavno nedopustivo” preispitao krši li zadržavanje odluka o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku načela nacionalnog prava jednakog postupanja, pravednosti, javnog poretka ili dobre vjere i je li nespojivost odluka o visini naknade s pravnim pravilima više razine očita.
- 65 U pogledu načela jednakog postupanja, Bundesverwaltungsgericht smatra da nema kršenja tog načela budući da poduzetnici kao što su i-21 i Arcor, čije su odluke o visini naknade bile zadržane, nisu iskoristili mogućnost osporavanja tih odluka. Oni stoga nisu u situaciji koja se može usporediti sa situacijom u kojoj se nalaze poduzetnici koji su iskoristili tu mogućnost i ishodili da odluke o visini naknade koje su im bile upućene budu povučene.
- 66 Takva primjena načela jednakog postupanja koja je predviđena u pravnom propisu o kojem je riječ u glavnom postupku ne razlikuje se s obzirom na to odnosi li se spor na situaciju koja proizlazi iz nacionalnog prava ili na situaciju koja proizlazi iz prava Zajednice i stoga nije primjena koja krši načelo ekvivalentnosti.
- 67 Osim toga nije se tvrdilo da su se načela javnog poretka, dobre vjere ili pravednosti primjenjivala različito s obzirom na prirodu spora.
- 68 Međutim, bilo je postavljeno pitanje je li pojam očite nezakonitosti primijenjen ekvivalentno. U skladu s mišljenjem Komisije, nacionalni sud proučio je temelje li se odluke o visini naknade na pravnom propisu koji je očito nezakonit u odnosu na pravne propise više razine, odnosno TKG i njemačko ustavno pravo, ali to ispitivanje nije ispravno proveo u odnosu na pravo Zajednice. Komisija tvrdi da je pravni propis očito nezakonit s obzirom na odredbe članka 11. stavka 1. Direktive 97/13 i da načelo ekvivalentnosti nije poštovano.
- 69 Ako je, u skladu s pravilima nacionalnog prava administrativno tijelo dužno povući upravnu odluku koja je postala konačna ako je očito nespojiva s nacionalnim pravom, ta ista obveza mora postojati i ako je odluka očito nespojiva s pravom Zajednice.
- 70 Kako bi se ocijenio stupanj jasnoće članka 11. stavka 1. Direktive 97/13 i odredilo je li nespojivost nacionalnog prava s tim člankom očita ili ne, valja uzeti u obzir ciljeve te direktive kao mjere donesene za potpunu liberalizaciju telekomunikacijskih usluga i infrastrukture, čiji je cilj olakšati ulaz na tržište novim operaterima (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Albacom and Infostrada, t. 35.). U tom pogledu nametanje vrlo visoke naknade koja pokriva opće troškove procijenjene za razdoblje

od 30 godina može ozbiljno narušiti tržišno natjecanje, kao što to nacionalni sud ističe u svojim prethodnim pitanjima, i relevantni je faktor u toj ocjeni.

- 71 Na nacionalnom sudu je da utvrdi, s obzirom na gore navedeno, je li pravni propis koji je očito nespojiv s pravom Zajednice, kao što je onaj na kojem se temelje odluke o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku, očitu nezakonitost u smislu dotičnog nacionalnog prava.
- 72 Zato na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 10. UEZ-a, u vezi s člankom 11. stavkom 1. Direktive 97/13, zahtijeva od nacionalnog suda da odredi predstavlja li pravni propis koji je očito nespojiv s pravom Zajednice, kao što je onaj na kojem se temelje odluke o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku, očitu nezakonitost u smislu dotičnog nacionalnog prava. Ako je to slučaj, na nacionalnom sudu je da utvrdi sve posljedice koje u skladu s nacionalnim pravom iz toga proizlaze u pogledu povlačenja tih odluka.

Troškovi

- 73 Budući da ovi postupci imaju 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 (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članku 11. stavak 1. Direktive 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga protivna je primjena naknade za pojedinačne dozvole koja se izračunava tako da se uzimaju u obzir opći upravni troškovi regulatornog tijela povezani s izradom tih dozvola za razdoblje od 30 godina.**
- 2. Članak 10. UEZ-a u vezi s člankom 11. stavkom 1. Direktive 97/13 zahtijeva od nacionalnog suda da odredi predstavlja li pravni propis koji je očito nespojiv s pravom Zajednice, kao što je onaj na kojem se temelje odluke o visini naknade o kojima je riječ u glavnom postupku, očitu nezakonitost u smislu dotičnog nacionalnog prava. Ako je to slučaj, na nacionalnom sudu je da utvrdi sve posljedice koje u skladu s nacionalnim pravom iz toga proizlaze u pogledu povlačenja tih odluka.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački