

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 19 september 2006 *

I de förenade målen C-392/04 och C-422/04,

angående begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Bundesverwaltungsgericht (Förbundsrepubliken Tyskland), genom beslut av den 7 juli 2004 som inkom till domstolen den 16 september 2004 respektive den 4 oktober 2004, i målen

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

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

mot

Förbundsrepubliken Tyskland,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna S. von Bahr (referent), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet och M. Ilešič,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 februari 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— i-21 Germany GmbH, genom M. Geppert, M. Schütze, och B. Kemper, Rechtsanwälte,

— Arcor AG & Co. KG, genom N. Nolte och J. Tiedemann, Rechtsanwälte,

— Förbundsrepubliken Tyskland, genom S. Prömper, i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Shotter och S. Grünheid, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 mars 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Besluten att begära förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (EGT L 117, s. 15) samt av artikel 10 EG.

2 Besluten att begära förhandsavgörande har fattas i två mål mellan dels i-21 Germany GmbH (nedan kallat i-21), dels Arcor AG & Co. KG, tidigare ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (nedan kallat Arcor) och Förbundsrepubliken Tyskland rörande avgifter som erlagts av de två bolagen för beviljande av ett telekommunikations-tillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Den gemenskapsrättsliga lagstiftningen

- 3 I artikel 11.1 i direktiv 97/13 föreskrivs följande:

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

- 4 Direktiv 97/13 har upphävts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33).

Den nationella lagstiftningen

- 5 Artikel 11.1 i direktiv 97/13 införlivades med tysk rätt genom lagen av den 25 juli 1996 om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz) (BGBl. 1996 I, s. 1120) (nedan kallad TKG), som utgör en lag om bemyndigande, och genom förordning av den 28 juli 1997 om avgifter för telekommunikationstillstånd (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung) (BGBl. 1997 I, s. 1936) (nedan kallad TKLGebV), som antagits av förbundsministern för post- och telekommunikation med stöd av TKG.

I 48 § första stycket förvaltningsprocesslagen av den 25 maj 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) (BGBl. 1976 I, s. 1253), i dess lydelse av den 21 september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 3050) föreskrivs följande:

”Återkallelse av ett rätts[s]tridigt förvaltningsbeslut

Ett rättsstridigt förvaltningsbeslut kan, även efter det att det vunnit laga kraft, helt eller delvis med retroaktiv eller framtida verkan återkallas. Ett förvaltningsbeslut som utgör grunden för eller är en bekräftelse på en rättighet eller förmån (gynnande förvaltningsbeslut) får endast återkallas inom de begränsningar som föreskrivs i andra–fjärde styckena.

...”

Bundesverwaltungsgericht har, beträffande ett avgiftsbeslut avseende ett telekommunikationstillstånd, påpekat att om beslutet återkallas har de berörda företagen en rätt till återbetalning av de belopp som debiterats rättsstridigt, i enlighet med 21 § lagen av den 23 juni 1970 om administrativa kostnader (Verwaltungskostengesetz) (BGBl. 1970 I, s. 821).

Det följer av besluten om hänskjutande att enligt tysk rättspraxis har förvaltningsmyndigheten i enlighet med 48 § förvaltningsprocesslagen utrymme för en skönsmässig bedömning avseende återkallelse av ett rättsstridigt förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft. Detta utrymme skulle emellertid kunna bli obefintligt om det var ”helt oacceptabelt” att stå fast vid beslutet i fråga därför att det stred mot grunderna för rättsordningen, tro och heder och skälighet, samt mot likabehandlingsprincipen och principen om uppenbar rättsstridighet.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 i-21 och Arcor är två telekommunikationsföretag. Genom beslut av den 14 juni 2000 och den 18 maj 2001 påfördes de avgifter för individuella telekommunikationstillstånd till ett belopp motsvarande ungefär 5 420 000 euro för det första företaget och ungefär 67 000 euro för det andra företaget. De betalade dessa avgifter utan att ifrågasätta dem och överklagade inte inom en månad från det datum då avgiftsbesluten meddelades.

- 10 Avgiftens belopp är i enlighet med TKLGebV grundat på regleringsmyndighetens förtida debitering av allmänna administrativa kostnader under en period om 30 år.

- 11 Bundesverwaltungsgericht har, avseende ett överklagande av ett avgiftsbeslut som getts in inom den föreskrivna fristen, slagit fast i en dom av den 19 september 2001 att TKLGebV inte är förenlig med överordnade rättsregler, nämligen TKG och den tyska konstitutionen, och fastställde underrättens avgörande om upphävande av beslutet i fråga.

- 12 i-21 och Arcor har efter den domen begärt återbetalning av erlagda avgifter. Deras klagomål avslogs emellertid. Vart och ett av företagen överklagade därför till Verwaltungsgericht, som avslog deras överklaganden med motiveringen att avgiftsbesluten vunnit laga kraft och att det saknades anledning att, i det aktuella fallet, ifrågasätta förvaltningsorganets beslut att inte återkalla dessa beslut.

- 13 i-21 och Arcor ansåg att Verwaltungsgericht gjort en felaktig rättstillämpning inte enbart av nationell rätt, utan även av gemenskapsrätten och överklagade till

Bundesverwaltungsgericht. i-21 har gjort gällande att företaget tvingats betala en avgift som är mer än tusen gånger större än avgiften som påförs telekommunikationsföretag efter den ovannämnda domen av den 19 september 2001.

14 Bundesverwaltungsgericht har i sina beslut om hänskjutande påpekat att överklagandena inte kan vinna framgång enbart vid tillämpning av nationell rätt. Enligt den domstolen är det inte fråga om fall då ett upprätthållande av avgiftsbeslutet är helt oacceptabelt, och då myndighetens utrymme att företa en skönsmässig bedömning är så begränsat att den inte längre kan återkalla besluten. Bundesverwaltungsgericht anser nämligen att avgiftsbeslutens upprätthållande inte strider mot vare sig tro och heder och likabehandlingsprincipen eller mot grunderna för rättsordningen och skälighet och att besluten inte har fattats med stöd av en uppenbart rättsstridig lagstiftning.

15 Den hänskjutande domstolen har däremot ställt en fråga om gemenskapsrättens räckvidd. Domstolen anser att en lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen strider mot artikel 11.1 i direktiv 97/13. Om dess tolkning av denna bestämmelse är riktig, undrar Bundesverwaltungsgericht även om den bestämmelsen, jämförd med skyldigheten om lojalt samarbete i artikel 10 EG, inte begränsar regleringsmyndighetens utrymme att företa en skönsmässig bedömning, särskilt mot bakgrund av domstolens dom av den 13 januari 2004 i mål C-453/00 Kühne och Heitz (REG 2004, s. I-837).

16 Bundesverwaltungsgericht undrar särskilt om artikel 11.1 i direktiv 97/13 skall tolkas så, att det i bestämmelsen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna, vid beräkningen av avgiften, att iaktta direktivets syften och säkerställa att dessa följs. Ett av dessa syften är att i betydande grad underlätta nya konkurrenters tillträde till marknaden. Ett upprätthållande av de aktuella avgiftsbesluten skulle emellertid

utgöra en begränsning av konkurrensen för de berörda företagen, som skulle missgynnas, särskilt i förhållande till företag som inom den föreskrivna fristen överklagat de beslut som riktats till dem, vilket medförde att besluten i fråga upphävdes. Bundesverwaltungsgericht anser att om bestämmelsen i artikel 11.1 i direktiv 97/13 tolkades som ett förbud mot en sådan konkurrensbegränsning, skulle principen om samarbetskyldighet i artikel 10 EG kunna innebära en skyldighet att upphäva de aktuella avgiftsbesluten enligt nationell rätt utan att förvaltningsmyndigheten hade ett utrymme för bedömning.

- 17 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Skall artikel 11.1 i direktiv 97/13 tolkas så, att den utgör hinder för att ta ut en tillståndsavgift som beräknas med inkluderande av en förtida debitering av en nationell regleringsmyndighets allmänna administrativa kostnader under 30 år?

Om fråga 1 besvaras jakande:

2. Skall artikel 10 EG och artikel 11 i direktiv [97/13] tolkas så, att de innebär att ett avgiftsbeslut — genom vilket sådana avgifter som avses i fråga 1 fastställts och vilket inte har överklagats trots att detta är möjligt enligt nationell rätt — måste upphävas, när detta är möjligt men inte nödvändigt enligt nationell rätt? ”

18 Genom beslut av den 6 december 2004 förenades målen C-392/04 och C-422/04 med avseende på det muntliga förfarandet och domen.

Den första frågan

Parternas yttranden

19 i-21, Arcor och Europeiska gemenskapernas kommission har gjort gällande att artikel 11.1 i direktiv 97/13 utgör hinder för en sådan avgift som den som föreskrivs i den tyska lagstiftningen i fråga i målet vid den nationella domstolen.

20 Den tyska regeringen har tvärtom gjort gällande att den bestämmelsen inte är tillämplig i förevarande mål, eftersom direktiv 97/13 har upphävts genom direktiv 2002/21 och det sistnämnda direktivet inte innehåller någon övergångsbestämmelse rörande tillämpligheten av den nämnda bestämmelsen.

21 Den tyska regeringen har gjort gällande att i vilket fall som helst utgör artikel 11.1 i direktiv 97/13 inte hinder för att en sådan avgift som den som föreskrivs i den tyska lagstiftningen tas ut. Dels omfattar de administrativa kostnaderna som nämns i bestämmelsen allmänna administrativa kostnader. Dels föreskrivs det inte i den nämnda bestämmelsen att enbart de administrativa kostnader som faktiskt uppkommit kan inkluderas i avgiften och att framtida administrativa kostnader inte skall inkluderas. Att inkludera de sistnämnda avgifterna skulle innebära en garanti för företagen som skulle vara säkra på att inte behöva betala en tilläggsavgift för tillståndet i framtiden.

Domstolens svar

- 22 Domstolen skall först pröva den tyska regeringens ståndpunkt att artikel 11 i direktiv 97/13 inte är tillämplig på tvisterna vid den nationella domstolen med anledning av att detta direktiv har upphävts genom ett senare direktiv.
- 23 Domstolen anmärker i detta hänseende att direktiv 97/13 har upphävts genom artikel 26 i direktiv 2002/21 med verkan från och med den 25 juli 2003 i enlighet med bestämmelserna i artikel 28.1 andra stycket i det sistnämnda direktivet.
- 24 Det framgår emellertid av artiklarna 26 och 28.1 andra stycket att lagstiftaren inte har avsett att påverka de rättigheter och skyldigheter som följer av direktiv 97/13, och att direktiv 2002/21 endast är tillämpligt på rättsliga förhållanden som uppstått efter den 25 juli 2003.
- 25 Domstolen finner mot denna bakgrund att trots att direktiv 97/13 upphävts genom direktiv 2002/21 skall giltigheten av en avgift som den som påförts i-21 och Arcor genom avgiftsbesluten av den 14 juni 2000 respektive den 18 maj 2001, vid en tidpunkt då direktiv 2002/21 ännu inte var tillämpligt, prövas i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 97/13.
- 26 Domstolen skall även avgöra om begreppet ”administrativa kostnader” som avses i den nämnda artikeln omfattar allmänna administrativa kostnader som uppkommer i samband med systemet för individuella tillstånd och som beräknats för en period om 30 år.

27 Domstolen har redan haft tillfälle att bedöma räckvidden av artikel 11.1 i direktiv 97/13.

28 Domstolen har i dom av den 18 september 2003 i de förenade målen C-292/01 och C-293/01, Albacom och Infostrada (REG 2003, s. I-9449), punkt 25, slagit fast att enligt artikel 11.1 i direktiv 97/13 skall de avgifter som medlemsstaterna tar ut av företag som har individuella tillstånd vara avsedda att endast täcka administrativa kostnader som har samband med hanteringen av de nämnda tillstånden.

29 Det följer av denna bestämmelses ordalydelse, såsom den tolkats av domstolen i punkt 25 i domen i de ovannämnda förenade målen Albacom och Infostrada, att denna hantering endast skall avse fyra aktiviteter, nämligen utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av de individuella tillstånden. Avgiften skall dessutom stå i proportion till det utförda arbetet och offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt specificerat sätt, så att informationen är lätt tillgänglig.

30 Dessa krav uppfyller de syften om proportionalitet, insyn och icke-diskriminering beträffande systemen för individuella tillstånd som anges i andra skälet i direktiv 97/13.

31 Det skall följaktligen undersökas om den beräkningsmetod för avgiften som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken de allmänna kostnader som uppkommer under en period om 30 år vid hanteringen av de individuella tillstånden, är förenlig med bestämmelserna i artikel 11.1 i direktiv 97/13, mot bakgrund av de nämnda syftena.

- 32 I detta hänseende skall det för det första påpekas att begreppet administrativa kostnader är tillräckligt vidsträckt för att täcka "allmänna" administrativa kostnader.
- 33 De allmänna administrativa kostnaderna skall emellertid enbart avse de fyra aktiviteter som uttryckligen nämns i artikel 11.1 i direktiv 97/13 och för vilka det redogjorts i punkt 29 i förevarande dom.
- 34 Enligt de uppgifter som lämnats till domstolen omfattar emellertid den beräkning som gjorts av avgiften som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kostnader avseende annan verksamhet, såsom regleringsmyndighetens allmänna övervakningsverksamhet och särskilt kontroll av eventuellt missbruk av dominerande ställning.
- 35 Eftersom denna typ av kontroll går utöver arbetet med hanteringen av de individuella tillstånden, är det oförenligt med artikel 11.1 i direktiv 97/13 att beakta de kostnader som är knutna till kontrollen.
- 36 Det skall för det andra undersökas om de allmänna administrativa kostnader som uppstått till följd av de fyra aktiviteter som uppräknas i nämnda artikel 11.1 får uppskattas för en period om 30 år och inkluderas i beräkningen av avgiften.
- 37 Det framgår av de yttranden som i-21, Arcor och kommissionen lämnat till domstolen att en uppskattning för en så lång period innebär problem avseende tillförlitlighet, mot bakgrund av telekommunikationssektorns karaktär. Eftersom denna sektor är i full utveckling kan det synas svårt att förutsäga situationen på marknaden och antalet telekommunikationsföretag för perioder om flera år, och

detta gäller i än högre utsträckning situationen om 30 år. Antalet individuella tillstånd att handlägga i framtiden och beloppet för de allmänna avgifter som uppkommer för denna handläggning är således osäkra. Den tillämpliga lagstiftningen har även varit föremål för viktiga ändringar, vilket bekräftas av de nya direktiv som antogs år 2002, bland annat direktiv 2002/21, genom vilket direktiv 97/13 upphävs. Dessutom kan dessa ändringar i lagstiftningen komma att påverka omfattningen av de administrativa avgifter som uppkommer till följd av systemen för individuella tillstånd.

38 Avsaknaden av tillförlitlighet vad gäller uppskattningen och dess verkan på beräkningen av avgiften påverkar dess förenlighet med kraven på proportionalitet, insyn och icke-diskriminering.

39 Beräkningen av allmänna avgifter för en period om 30 år innebär en uppskattning av kostnader som kan uppkomma i framtiden, och som per definition inte motsvarar kostnader som verkligen uppkommit. I avsaknad av ett system för omprövning av den begärda avgiften kan dess belopp inte stå i fullständig proportion till det arbete som utförs, vilket uttryckligen krävs enligt artikel 11.1 i direktiv 97/13.

40 Det föreligger en risk att en sådan beräkningsmetod, som inte baserar sig på de kostnader som verkligen uppkommit, medför att kravet i artikel 11.1 i direktiv 97/13 på att detaljerad information om avgiften skall offentliggöras, och därmed insynssyftet, åsidosätts.

41 Genom den skyldighet som varje telekommunikationsföretag har att betala ett belopp motsvarande allmänna kostnader för en period om 30 år beaktas slutligen inte den omständigheten att vissa företag endast är verksamma på marknaden ett par år, och detta kan därför leda till en diskriminerande behandling.

- 42 Av det ovanstående följer att artikel 11.1 i direktiv 97/13 utgör hinder för att tillämpa en avgift som tas ut för individuella tillstånd och som beräknas med beaktande av regleringsmyndighetens allmänna administrativa kostnader för hanteringen av tillstånden under en period om 30 år.

Den andra frågan

Parternas yttranden

- 43 i-21, Arcor och kommissionen har var och en, men av olika anledningar, gjort gällande att bestämmelserna i artikel 10 EG jämförda med dem i artikel 11.1 i direktiv 97/13 utgör hinder för att ett rättsstridigt förvaltningsbeslut, såsom avgiftsbesluten som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, upprätthålls och kräver att medlemsstaten återbetalar belopp som tagits ut rättsstridigt.
- 44 i-21 har gjort gällande att ett upprätthållande av ett sådant förvaltningsbeslut medför att principen om gemenskapsrättens företräde och nödvändigheten av att bevara dess ändamålsenliga verkan åsidosätts. Företaget har anfört att även om domstolen anser att principen om rättssäkerhet är av betydelse, har denna inte alltid företräde framför legalitetsprincipen. i-21 har understrukit att domstolen i domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz ansåg att ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft efter en dom som inte får överklagas kan upphävas under vissa villkor om det strider mot gemenskapsrätten. i-21 anser att detta gäller *a fortiori* när det är fråga om ett förvaltningsbeslut som inte varit föremål för domstolsprövning och som helt enkelt vunnit laga kraft vid utgången av de frister som föreskrivs för överklagande.

45 Arcor anser att domstolens rättspraxis från domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz inte är relevant i den mån den avser en indirekt konflikt mellan en nationell handläggningsregel och en materiell gemenskapsrättslig bestämmelse, där den förstnämnda medför att den materiella gemenskapsrättsliga bestämmelsen inte kan tillämpas. Enligt Arcor är det i förevarande mål vid den nationella domstolen fråga om en direkt konflikt mellan två materiella rättsregler. Enligt artikel 11.1 i direktiv 97/13, jämförd med artikel 10 EG, skall avgifter som tagits ut i strid med nämnda artikel 11 återbetalas, medan sådan återbetalning är förbjuden enligt den nationella lagstiftningen i fråga. Arcor anser att gemenskapsrätten, i ett sådant fall, bör ha företräde framför motstridig nationell rätt.

46 Kommissionen har däremot gjort gällande att domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz utgör en lämplig utgångspunkt och har påmint om att ett förvaltningsbeslut, som inte har överklagats inom den föreskrivna fristen, i princip inte kan återkallas. Kommissionen har även anfört att det i förevarande fall bör prövas huruvida ett upprätthållande av de rättsstridiga avgiftsbesluten inte trots allt skall anses som "helt oacceptabelt" med avseende på artikel 11.1 i direktiv 97/13, mot bakgrund av principerna om likvärdighet och effektivitet.

47 Vad gäller likvärdighetsprincipen har kommissionen gjort gällande att enligt tysk rätt kan ett förvaltningsbeslut som är uppenbart rättsstridigt enligt nationell rätt inte upprätthållas. Om denna kontroll även utförs mot bakgrund av gemenskapsrätten skulle, enligt kommissionen, avgiftsbesluten i fråga i målet vid den nationella domstolen, och den lagstiftning som ligger till grund för dessa, anses som uppenbart rättsstridiga med avseende på artikel 11.1 i direktiv 97/13.

48 Kommissionen drar samma slutsats vad gäller effektivitetsprincipen. Den anser att om avgiftsbesluten upprätthålls blir det praktiskt taget omöjligt att utöva de rättigheter som följer av nämnda artikel 11.1, genom att en överkompensation som medför att konkurrensen begränsas under en period om 30 år tillåts.

Domstolens svar

- 49 Det sammanhang i vilket denna fråga ställts bör förtydligas. Tvärtemot vad Arcor har hävdats avser den andra frågan inte en konflikt mellan två materiella rättsregler rörande återbetalning av avgifter som påförts rättsstridigt. Varken i artikel 11.1 i direktiv 97/13 eller i TKG eller TKLGebV, såsom denna lag respektive denna förordning har presenterats i de handlingar som ingivits till domstolen, omnämns en sådan återbetalning.
- 50 Den ställda frågan avser däremot förhållandet mellan artikel 11.1 i direktiv 97/13 och 48 § i förvaltningsprocesslagen, som den tolkas av Bundesverwaltungsgericht. I enlighet med den sistnämnda bestämmelsen vinner avgiftsbesluten laga kraft vid utgången av en viss tidsfrist, och de som besluten riktat sig till saknar därefter möjlighet att göra gällande sin rätt enligt artikel 11.1, med undantag för den behöriga förvaltningsmyndighetens skyldighet att återkalla ett rättsstridigt förvaltningsbeslut som det skulle vara "helt oacceptabelt" att stå fast vid.
- 51 I överensstämmelse med rättssäkerhetsprincipen krävs det i princip inte enligt gemenskapsrätten att en förvaltningsmyndighet omprövar ett förvaltningsbeslut som blivit definitivt på grund av att en rimlig frist för att överklaga löpt ut eller på grund av att rättsmedlen uttömts (se domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz, punkt 24). Genom att säkerställa att denna princip iakttas kan det förhindras att förvaltningsbeslut som medför rättsverkningar kan komma att ifrågasättas ett obegränsat antal gånger (se analogt dom av den 14 september 1999 i mål C-310/97 P, kommissionen mot AssiDomän Kraft Products m.fl., REG 1999, s. I-5363, punkt 61).

52 Domstolen har emellertid slagit fast att denna princip i vissa fall kan begränsas. Den har i punkt 28 i domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz fastställt att det förvaltningsorgan som fattat ett förvaltningsbeslut skall, enligt samarbetsprincipen i artikel 10 EG, ompröva detta beslut och eventuellt även återkalla det om följande fyra villkor är uppfyllda. Förvaltningsorganet har enligt nationell rätt behörighet att ändra beslutet. Beslutet i fråga har blivit definitivt som en följd av en dom från en nationell domstol som avgör målet i sista instans. Nämnade dom grundar sig, med hänsyn till rättspraxis från domstolen som meddelats efter denna dom, på en felaktig tolkning av gemenskapsrätten som gjorts utan att domstolen erhållit en begäran om förhandsavgörande i enlighet med föreskrifterna i artikel 234 tredje stycket EG. Den berörda parten vände sig till ett förvaltningsorgan så snart han fått kännedom om denna rättspraxis.

53 Domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz avser emellertid helt andra omständigheter än dem som är i fråga i målen vid den nationella domstolen. Företaget Kühne & Heitz NV hade nämligen uttömt alla rättsmedel som stod till buds för företaget, medan i-21 och Arcor i förevarande fall inte har utnyttjat sin rätt att överklaga avgiftsbeslut som riktats till dem.

54 Mot denna bakgrund är, tvärtemot vad i-21 har gjort gällande, domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz inte relevant för att bedöma om ett förvaltningsorgan, i en situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, skall ompröva beslut som har vunnit laga kraft.

55 Överklagandena som är föremål för prövning vid den hänskjutande domstolen avser återbetalning av avgifter som erlagts enligt avgiftsbeslut som har vunnit laga kraft, med motiveringen att enligt 48 § i förvaltningsprocesslagen, såsom den tolkas av Bundesverwaltungsgericht, är den behöriga förvaltningsmyndigheten skyldig att återkalla dessa beslut.

- 56 Frågan är alltså huruvida, för att säkerställa de rättigheter som enskilda erkänns enligt gemenskapsrätten, den nationella domstolen till vilken sådana överklaganden getts in kan fastställa att förvaltningsmyndigheten har en sådan skyldighet.
- 57 Det skall i detta avseende påminnas om att enligt domstolens fasta rättspraxis, i avsaknad av gemenskapsrättslig lagstiftning på området, följer förfaranderegler för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har på grund av gemenskapsrätten av varje medlemsstats interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se bland annat dom av den 16 maj 2000 i mål C-78/98, Preston m.fl., REG 2000, s. I-3201, punkt 31, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells, REG 2004, s. I-723, punkt 67).
- 58 Beträffande effektivitetsprincipen krävs det enligt denna princip att de regler som är tillämpliga på behandlingen av avgiftsbeslut som fattats med stöd av en lagstiftning som är oförenlig med artikel 11.1 i direktiv 97/13 inte gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av detta direktiv.
- 59 Det är därför viktigt att de berörda företagen kan överklaga sådana beslut inom en rimlig frist från den tidpunkt då besluten meddelas och göra gällande de rättigheter som de har enligt gemenskapsrätten, särskilt enligt artikel 11.1 i direktiv 97/13.

60 I de aktuella målen vid den nationella domstolen har det inte gjorts gällande att reglerna avseende överklagande, och särskilt den tidsfrist på en månad som föreskrivs i detta hänseende, är orimliga.

61 Det skall dessutom påminnas om att enligt ordalydelsen i 48 § första stycket förvaltningsprocesslagen kan ett rättsstridigt förvaltningsbeslut återkallas även om det har vunnit laga kraft.

62 Beträffande likvärdighetsprincipen krävs det enligt denna princip att alla regler avseende överklagande, inklusive de föreskrivna tidsfristerna, skall tillämpas på samma sätt på överklaganden som grundar sig på ett åsidosättande av gemenskapsrätten och på överklaganden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt.

63 Av detta följer att om det i de nationella regler som är tillämpliga på överklaganden föreskrivs en skyldighet att återkalla ett förvaltningsbeslut som är rättsstridigt enligt nationell rätt, även om beslutet har vunnit laga kraft, när det skulle vara "helt oacceptabelt" att stå fast vid detta beslut, måste samma skyldighet att återkalla beslutet föreligga under likvärdiga omständigheter för ett förvaltningsbeslut som är oförenligt med gemenskapsrätten.

64 Det framgår av uppgifter från den hänskjutande domstolen att den nationella domstolen, för att bedöma begreppet "helt oacceptabel", har prövat om ett upprätthållande av avgiftsbesluten i fråga i målen vid den nationella domstolen skulle medföra ett åsidosättande av principerna i nationell rätt om likabehandling, skälighet, grunderna för rättsordningen och tro och heder, och även om avgiftsbesluten skulle vara uppenbart oförenliga med överordnade rättsregler.

- 65 Beträffande likabehandlingsprincipen har denna princip enligt Bundesverwaltungsgericht inte åsidosatts så snart företag, såsom i-21 och Arcor, vars beslut upprätthållits, inte utövat sin rätt att överklaga dessa beslut. De befinner sig därför inte i en situation som är jämförbar med den i vilken de företag befinner sig som har utövat denna möjlighet och som utverkat återkallelse av de avgiftsbeslut som riktats till dem.
- 66 En sådan tillämpning av likabehandlingsprincipen som den som föreskrivs i den lagstiftning som är i fråga i målen vid den nationella domstolen skiljer sig inte åt beroende på om tvisten rör förhållanden enligt nationell rätt eller förhållanden enligt gemenskapsrätten och är därför inte oförenlig med likvärdighetsprincipen.
- 67 Det har för övrigt inte gjorts gällande att principerna om grunderna för rättsordningen, tro och heder och skälighet skulle ha tillämpats på olika sätt beroende på tvistens art.
- 68 Däremot har frågan uppkommit om begreppet uppenbart rättsstridig har tillämpats på ett likvärdigt sätt. Enligt kommissionen har den nationella domstolen prövat huruvida avgiftsbesluten var grundade på en lagstiftning som uppenbart stred mot överordnade regler, nämligen TKG och den tyska konstitutionen, men den nationella domstolen har inte, eller inte på ett riktigt sätt, företagit samma bedömning mot bakgrund av gemenskapsrätten. Kommissionen har gjort gällande att lagstiftningen i fråga är uppenbart rättsstridig med beaktande av artikel 11.1 i direktiv 97/13 och att likvärdighetsprincipen därför har åsidosatts.

69 Då en myndighet, vid tillämpning av regler i nationell rätt, är skyldig att återkalla ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft, om detta är uppenbart oförenligt med den nationella rätten, måste samma skyldighet föreligga om beslutet är uppenbart oförenligt med gemenskapsrätten.

70 För att bedöma hur klar och tydlig bestämmelsen i artikel 11.1 i direktiv 97/13 är och huruvida den nationella lagstiftningen på ett uppenbart sätt är oförenlig med denna artikel, skall det nämnda direktivets syften beaktas. Direktivet har antagits som en av flera åtgärder som vidtagits för en fullständig avreglering av teletjänster och infrastrukturer för telekommunikation, och direktivet avser att göra det fördelaktigare för nya operatörer att komma in på marknaden (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Albacom och Infostrada, punkt 35). Som den hänskjutande domstolen har betonat i sina beslut att begära förhandsavgörande, utgör en mycket hög avgift som påförs för att täcka allmänna kostnader som uppskattats för en period om 30 år en allvarlig begränsning av konkurrensen, och den är en relevant omständighet att beakta vid denna bedömning.

71 Det åligger den nationella domstolen att mot bakgrund av det ovannämnda avgöra om en lagstiftning som är uppenbart oförenlig med gemenskapsrätten, liksom är fallet med den som avgiftsbesluten är grundade på, är uppenbart rättsstridig i den mening som avses i den nationella rätten i fråga.

72 Den andra frågan skall följaktligen besvaras så, att den nationella domstolen skall, enligt artikel 10 EG, jämförd med artikel 11.1 i direktiv 97/13, pröva om en lagstiftning som är uppenbart oförenlig med gemenskapsrätten, såsom den lagstiftning som ligger till grund för avgiftsbesluten som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, är uppenbart rättsstridig i den mening som avses i den nationella rätten i fråga. Om så är fallet skall den domstolen säkerställa att rättsstridigheten ges de verkningar som föreskrivs i nationell rätt vad avser återkallelse av dessa beslut.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 11.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet utgör hinder för att tillämpa en avgift som tas ut för individuella tillstånd och som beräknas med beaktande av regleringsmyndighetens allmänna administrativa kostnader för hanteringen av tillstånden under en period om 30 år.**

- 2) **Den nationella domstolen skall, enligt artikel 10 EG, jämförd med artikel 11.1 i direktiv 97/13, pröva om en lagstiftning som är uppenbart oförenlig med gemenskapsrätten, såsom den lagstiftning som ligger till grund för avgiftsbesluten som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, är uppenbart rättsstridig i den mening som avses i den nationella rätten i fråga. Om så är fallet, skall den domstolen säkerställa att rättsstridigheten ges de verkningar som föreskrivs i nationell rätt vad beträffar återkallelse av dessa beslut.**

Underskrifter