DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. september 2006 *

I de forenede sager C-392/04 og C-422/04,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelser af 7. juli 2004, indgået til Domstolen henholdsvis den 16. september og den 4. oktober 2004, i sagerne:

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

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

mod

Forbundsrepublikken Tyskland,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og J. Malenovský samt dommerne S. von Bahr (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet og M. Ilešič,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. februar 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— i-21 Germany GmbH ved Rechtsanwälte M. Geppert, M. Schütze og B. Kemper

— Arcor AG & Co. KG ved Rechtsanwälte N. Nolte og J. Tiedemann

— Forbundsrepublikken Tyskland ved S. Prömper, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C. ten Dam, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Shotter og S. Grünheid, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. marts 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 1, 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 L 117, s. 15) og af artikel 10 EF.

2 Disse anmodninger er blevet fremsat under retssager anlagt dels af i-21 Germany GmbH (herefter »i-21«), dels af Arcor AG & Co. KG, tidligere ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (herefter »Arcor«), mod Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende gebyrer betalt af disse selskaber for udstedelse af en teletjenestelicens.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 bestemmer:

»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.«

4 Direktiv 97/13 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33).

De nationale bestemmelser

5 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 blev gennemført i tysk ret ved lov om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz) af 25. juli 1996 (BGBl. 1996 I, s. 1120, herefter »TKG«), som er en bemyndigelseslov, og ved bekendtgørelse om satserne på telekommunikationslicenser (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung) af 28. juli 1997 (BGBl. 1997 I, s. 1936, herefter »TKLGebV«), udstedt af forbundsministeren for postvæsen og telekommunikation med hjemmel i TKG.

6 § 48, stk. 1, i den tyske forvaltningslov (Verwaltungsverfahrensgesetz) af 25. maj 1976 (BGBl. 1976 I, s. 1253) i den udgave, der blev offentliggjort den 21. september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 3050), bestemmer:

»Tilbagetrækning af en ulovlig forvaltningsakt«

En ulovlig forvaltningsakt kan også efter at være blevet endelig trækkes helt eller delvis tilbage ex nunc eller ex tunc. En forvaltningsakt, der skaber eller konstaterer en ret eller en retlig fordel (begunstigende forvaltningsakt), kan kun trækkes tilbage efter bestemmelserne i stk. 2-4.

[...]«

7 Hvad angår en gebyrafgørelse vedrørende en telekommunikationslicens har Bundesverwaltungsgericht oplyst, at de berørte virksomheder i tilfælde af tilbagetrækning af gebyrafgørelsen har ret til godtgørelse af uberettiget opkrævede beløb i medfør af § 21 i den tyske lov om administrationsomkostninger (Verwaltungskostengesetz) af 23. juni 1970 (BGBl. 1970 I, s. 821).

8 Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at forvaltningsmyndigheden efter tysk retspraksis i medfør af forvaltningslovens § 48 har en beføjelse, der i princippet er skønsmæssig, til at trække en ulovlig administrativ afgørelse, som er blevet endelig, tilbage. Denne skønsbeføjelse kan imidlertid blive reduceret til ingenting, hvis opretholdelsen af den omhandlede forvaltningsakt vil være »helt uacceptabel« under hensyn til begreberne om den offentlige orden, rimelighed, god tro, ligebehandling eller åbenbar ulovlighed.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 i-21 og Arcor er to telekommunikationsvirksomheder. Ved afgørelser af 14. juni 2000 og 18. maj 2001 blev de pålagt gebyrer på ca. 5 420 000 EUR for så vidt angår i-21 og ca. 67 000 EUR for så vidt angår Arcor for individuelle telekommunikationstilladelser. De betalte disse licensgebyrer uden at protestere og anfægtede dem ikke inden udløbet af fristen på en måned at regne fra meddelelsen af gebyrafgørelserne.

10 I henhold til TKLGebV er grundlaget for fastsættelsen af det beløb, der opkræves i licensgebyr, forudbetaling af tilsynsmyndighedens forventede generelle administrationsomkostninger for en 30-årig periode.

11 Under en sag med påstand om annullation af en licensgebyrafgørelse, der rettidigt var blevet anfægtet, fastslog Bundesverwaltungsgericht ved dom af 19. september 2001, at TKLGebV ikke var forenelig med trinhøjere retsforskrifter, nemlig TKG og den tyske grundlov, og stadfæstede annullationen af den omhandlede afgørelse, som var blevet afsagt af en appelret.

12 Som følge af denne dom krævede i-21 og Arcor tilbagebetaling af de gebyrer, de havde betalt. De fik imidlertid ikke medhold i klagerne. Herefter anlagde de hver især sag ved Verwaltungsgericht, som frifandt under henvisning til, at gebyrafgørelserne var blevet endelige, og at der ikke i det foreliggende tilfælde var grundlag for at rejse tvivl om forvaltningsmyndighedens afvisning af at trække afgørelserne tilbage.

13 i-21 og Arcor var af den opfattelse, at Verwaltungsgericht havde foretaget en urigtig retsanvendelse ikke alene i forhold til de nationale retsforskrifter, men også i forhold

til fællesskabsretten, og iværksatte »revisions«-anke til prøvelse af denne dom for Bundesverwaltungsgericht. i-21 har anført, at man har måttet betale et gebyr, der er mere end 1 000 gange større end det, der blev anvendt på telekommunikationsvirksomheder, efter ovennævnte dom af 19. september 2001.

14 I sine forelæggelsesafgørelser har Bundesverwaltungsgericht anført, at »revisions«-ankerne ikke vil kunne nyde fremme i medfør af de nationale retsforskrifter alene. Ifølge denne ret er der ikke tale om sager, i hvilke fastholdelsen af gebyrafgørelserne ville være »helt uacceptabel«, og i hvilke forvaltningens skønsbeføjelse ville være reduceret så meget, at den udelukkende kunne trække afgørelserne tilbage. Bundesverwaltungsgericht er af den opfattelse, at opretholdelsen af gebyrafgørelserne hverken strider mod begreberne om god tro eller ligebehandling eller mod begreberne om den offentlige orden eller om rimelighed, og at de omhandlede afgørelser heller ikke støttes på bestemmelser, der er åbenbart ulovlige.

15 Den forelæggende ret har derimod rejst spørgsmål om rækkevidden af fællesskabsretten. Ifølge denne ret synes artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 at være til hinder for bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede. Hvis det antages, at dens fortolkning er rigtig, rejser Bundesverwaltungsgericht endvidere det spørgsmål, om denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 10 EF om forpligtelsen til loyalt samarbejde, begrænser tilsynsmyndighedens skønsbeføjelse under hensyn bl.a. til dom af 13. januar 2004, Kühne & Heitz (sag C-453/00, Sml. I, s. 837).

16 Bundesverwaltungsgericht rejser særligt spørgsmål om, hvorvidt artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne en pligt til ved beregningen af licensen at handle i overensstemmelse med målene med direktivet og sikre overholdelsen af disse mål. Disse mål omfatter navnlig målet bestående i at yde et betydeligt bidrag til at hjælpe nye konkurrenter ind på

markedet. Opretholdelsen af de omhandlede gebyrafgørelser vil imidlertid udgøre en konkurrencemæssig begrænsning for de berørte virksomheder, der vil være stillet ringere bl.a. i forhold til virksomheder, som har anfægtet de afgørelser, de var adressater for, inden for de fastsatte frister og fået afgørelserne annulleret. Hvis denne bestemmelse skal fortolkes således, at den er til hinder for en sådan begrænsning af konkurrencen, kan princippet om forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 10 EF ifølge Bundesverwaltungsgericht medføre en forpligtelse til at omgøre de omhandlede gebyrafgørelser i medfør af national ret, uden at forvaltningsmyndigheden råder over et skøn i så henseende.

17 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 11, stk. 1, i [...] direktiv 97/13/EF [...] fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for opkrævning af et licensgebyr, der beregnes således, at det omfatter forudbetaling af den nationale tilsynsmyndigheds generelle administrationsomkostninger for en 30-årig periode?

Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

2) Skal artikel 10 EF og [...] artikel 11 [i direktiv 97/13] fortolkes således, at disse bestemmelser kræver, at en gebyrafgørelse — som ikke er blevet anfægtet, uanset at national ret giver mulighed herfor — hvorved der fastsættes gebyrer som beskrevet i spørgsmål 1, annulleres, såfremt dette er en mulighed, men ikke et krav i henhold til national ret?«

18 Ved kendelse af 6. december 2004 er sagerne C-392/04 og C-422/04 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Det første spørgsmål

Parternes indlæg

19 i-21, Arcor og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 er til hinder for et gebyr som foreskrevet i de i hovedsagen omhandlede tyske bestemmelser.

20 Den tyske regering har derimod gjort gældende, at artikel 11, stk. 1, ikke finder anvendelse i de foreliggende sager, idet direktiv 97/13 er blevet ophævet ved direktiv 2002/21, og dette direktiv indeholder ingen overgangsforanstaltning vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse.

21 Den tyske regering har anført, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 under alle omstændigheder ikke er til hinder for at pålægge et gebyr som fastsat i de tyske bestemmelser. Dels omfatter de i bestemmelsen nævnte administrationsomkostninger generelle administrationsomkostninger. Dels præciserer den nævnte bestemmelse ikke, at udelukkende faktisk påløbne administrationsomkostninger kan indeholdes i gebyret, dvs. således at fremtidige administrationsomkostninger ikke må medregnes. Medregningen af disse udgør en garanti for virksomhederne, som får sikkerhed for, at de ikke vil få pålagt yderligere gebyr for tilladelsen i fremtiden.

Domstolens svar

22 Indledningsvis skal den tyske regerings argument, hvorefter artikel 11 i direktiv 97/13 ikke finder anvendelse på de foreliggende sager, fordi dette direktiv er blevet ophævet ved et senere direktiv, undersøges.

23 I så henseende skal det fastslås, at direktiv 97/13 er blevet ophævet ved artikel 26 i direktiv 2002/21 med virkning fra den 25. juli 2003 i overensstemmelse med sidstnævnte direktivs artikel 28, stk. 1, andet afsnit.

24 Det fremgår imidlertid af artikel 26 og artikel 28, stk. 1, andet afsnit, at lovgiver ikke har villet gøre indgreb i de rettigheder og forpligtelser, der opstod i henhold til direktiv 97/13, og at direktiv 2002/21 kun finder anvendelse på retlige situationer, som er opstået fra den 25. juli 2003.

25 Følgelig må det på trods af ophævelsen af direktiv 97/13 ved direktiv 2002/21 fastslås, at gyldigheden af et gebyr som det, der blev pålagt i-21 og Arcor ved gebyrafgørelser dateret henholdsvis den 14. juni 2000 og den 18. maj 2001, i en periode, hvor direktiv 2002/21 endnu ikke fandt anvendelse, skal prøves i forhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13.

26 Det skal ligeledes afgøres, om begrebet »administrationsomkostninger« i artikel 11, stk. 1, omfatter de generelle administrationsomkostninger, der er knyttet til ordningerne med individuelle tilladelser, beregnet for en 30-årig periode.

27 Domstolen har allerede haft lejlighed til at undersøge rækkevidden af artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13.

28 I dom af 18. september 2003, Albacom og Infostrada (forenede sager C-292/01 og C-293/01, Sml. I, s. 9449, præmis 25), udtalte Domstolen, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 bestemmer, at de gebyrer, som medlemsstaterne afkræver virksomheder med individuelle tilladelser, kun kan have til formål at dække de administrationsomkostninger, der er knyttet til det arbejde, der udføres i forbindelse med udstedelsen af tilladelserne.

29 Det følger af denne bestemmelses ordlyd, således som den er fortolket af Domstolen i præmis 25 i ovennævnte dom i sagen Albacom og Infostrada, at det nævnte arbejde kun må vedrøre fire aktiviteter, nemlig udstedelse, forvaltning, kontrol og håndhævelse af individuelle tilladelser. Endvidere skal gebyret stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde, og der skal på hensigtsmæssig vis offentliggøres tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger herom.

30 Disse krav skal sikre opfyldelse af de målsætninger, der er anført i anden betragtning til direktiv 97/13 om, at proportionalitet, gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling skal være basis for ordningerne med udstedelse af individuelle tilladelser.

31 Herefter skal det prøves, om beregningsmåden for det i hovedsagen omhandlede gebyr, der består i at medregne generelle omkostninger påløbet over 30 år i forbindelse med iværksættelsen af individuelle tilladelser, overholder bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, fortolket i lyset af disse målsætninger.

32 Det skal i så henseende for det første understreges, at begrebet administrationsomkostninger er tilstrækkeligt bredt til at dække såkaldte »generelle« administrationsomkostninger.

33 Disse generelle administrationsomkostninger må imidlertid kun vedrøre de fire aktiviteter, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 og gengivet i denne doms præmis 29.

34 Imidlertid omfatter beregningen af det i hovedsagerne omhandlede gebyr ifølge de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, udgifter vedrørende andre opgaver, såsom tilsynsmyndighedens almindelige overvågning og bl.a. kontrollen med eventuelle misbrug af en dominerende stilling.

35 Da denne type kontrol ligger ud over det arbejde, der direkte er frembragt ved udstedelsen af individuelle tilladelser, følger det heraf, at medregning af udgifter, som har forbindelse hermed, er i strid med bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13.

36 Det skal for det andet sikres, at generelle administrationsomkostninger vedrørende de fire typer af aktiviteter, der er opregnet i artikel 11, stk. 1, kan anslås for en 30-årig periode og indgå i beregningen af gebyret.

37 Det fremgår af de indlæg, der er indgivet til Domstolen af i-21, Arcor og Kommissionen, at et skøn vedrørende en så lang periode — i betragtning af telekommunikationssektorens særlige kendetegn — skaber et problem i henseende til pålidelighed. Da denne sektor er i fuld udvikling, forekommer det nemlig at være

vanskeligt at forudsige markedssituationen og antallet af telekommunikationsvirksomheder med et interval på adskillige år, og så meget desto mere med en tidshorisont på 30 år. Således er antallet af individuelle tilladelser, der skal administreres i fremtiden, og dermed omfanget af de generelle omkostninger, der er forbundet med denne administration, usikre. Desuden er der sket væsentlige ændringer i den ordning, der finder anvendelse, således som dette fremgår af de nye direktiver, der er udstedt i 2002, herunder direktiv 2002/21, der ophæver direktiv 97/13. Disse ændringer af retsforskrifterne kan tillige påvirke omfanget af de administrative omkostninger, der forårsages af ordningerne med individuelle tilladelser.

38 Den omstændighed, at skønnet og dets virkninger for beregningen af gebyret ikke er pålideligt, har konsekvenser for foreneligheden af gebyret med kravene om proportionalitet, gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling.

39 For det første forudsætter beregning af generelle omkostninger vedrørende en 30-års periode, at der foretages en ekstrapolering af de udgifter, der vil kunne påløbe i fremtiden, og som pr. definition ikke udgør faktisk afholdte udgifter. Når der ikke findes et system med revidering af det beløb, der er opkrævet i gebyr, kan beløbet ikke være strengt proportionelt med det ydede arbejde, således som det udtrykkeligt kræves i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13.

40 Endvidere er der risiko for, at et sådant beregningssystem, der ikke er baseret på de faktisk afholdte udgifter, strider mod kravet i artikel 11 stk. 1, i direktiv 97/13 om offentliggørelse af detaljerede oplysninger vedrørende gebyret og dermed også mod målet om gennemsigtighed.

41 Endelig tager den forpligtelse, som pålægges alle telekommunikationsvirksomheder til at betale et beløb, der modsvarer generelle omkostninger vedrørende en periode på 30 år, ikke hensyn til den omstændighed, at der kan være visse virksomheder, som kun driver virksomhed på markedet i nogle år, og kan dermed føre til en forskelsbehandling.

42 Det følger af det foregående, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 er til hinder for anvendelse af et gebyr for individuelle tilladelser, der beregnes under hensyn til tilsynsmyndighedens generelle administrationsomkostninger i forbindelse med udstedelsen af disse tilladelser over en periode på 30 år.

Det andet spørgsmål

Parternes anbringender

43 i-21, Arcor og Kommissionen har hver især, men med forskellige begrundelser, gjort gældende, at artikel 10 EF, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, er til hinder for opretholdelse af en ulovlig forvaltningsakt, såsom som de i hovedsagen omhandlede gebyrafgørelser, og har stillet krav om, at medlemsstaten tilbagebetaler af de uretmæssigt opkrævede beløb.

44 i-21 har anført, at opretholdelsen af en sådan forvaltningsakt er i strid med princippet om fællesskabsrettens forrang og med nødvendigheden af at sikre dens effektive virkning. Selv om Domstolen har anerkendt vigtigheden af retssikkerhedsprincippet, går det, ifølge dette selskab, ikke i alle tilfælde forud for legalitetsprincippet. i-21 har understreget, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Kühne & Heitz fastslog, at en forvaltningsakt, der var blevet endelig som følge af en dom, der ikke kan ankes, kunne annulleres på visse betingelser, hvis den stred mod fællesskabsretten. i-21 er af den opfattelse, at denne mulighed så meget desto mere er nødvendig, når det drejer sig om en forvaltningsakt, der ikke har været genstand for en retsafgørelse, og som blot er blevet endelig ved udløbet af de fastsatte frister for at anfægte denne.

45 Arcor er af den opfattelse, at Kühne & Heitz-dommen ikke er relevant, for så vidt som den vedrører en indirekte konflikt mellem en national procedureregel og en materiel bestemmelse i fællesskabsretten, og hvor den førstnævnte hindrer anvendelse af den sidstnævnte. Ifølge Arcor skal tvisten i hovedsagen anses for en direkte konflikt mellem to materielle retsforskrifter. Artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, sammenholdt med artikel 10 EF, stiller krav om tilbagebetaling af gebyrer, som er opkrævet i strid med artikel 11, mens de nationale bestemmelser forbyder denne tilbagebetaling. Arcor er af den opfattelse, at fællesskabsretten i et sådant tilfælde må have forrang for modstående national ret.

46 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Kühne & Heitz-dommen udgør et passende udgangspunkt, og har henvist til, at en forvaltningsakt, der ikke er blevet anfægtet inden for de gældende frister, i princippet ikke skal trækkes tilbage. Kommissionen har videre anført, at det i det foreliggende tilfælde bør prøves, om opretholdelsen af de ulovlige gebyrafgørelser ikke desto mindre bør anses for »helt uacceptabel« under hensyn til artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, idet denne prøvelse bør foretages i forhold til ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

47 Hvad angår ækvivalensprincippet har Kommissionen gjort gældende, at efter tysk ret kan en forvaltningsakt, der er åbenbart ulovlig efter national ret, ikke opretholdes. Hvis man tillige foretog denne prøvelse med hensyn til fællesskabsretten, vil resultatet ifølge Kommissionen være, at de i hovedsagen omhandlede gebyrafgørelser og de bestemmelser, de støttes på, måtte anses for åbenbart ulovlige efter artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13.

48 Kommissionen er nået til den samme konklusion for så vidt angår effektivitetsprincippet. Den er af den opfattelse, at fastholdelsen af gebyrafgørelserne i praksis gør det umuligt at udøve de rettigheder, der følger af nævnte artikel 11, stk. 1, idet den giver mulighed for en overkompensation, der medfører en begrænsning af konkurrencen i en periode på 30 år.

Domstolens svar

49 Den ramme, inden for hvilken det forelagte spørgsmål skal vurderes, skal præciseres. I modsætning til, hvad Arcor har anført, vedrører det andet spørgsmål ikke en konflikt mellem to materielle retsforskrifter vedrørende tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede gebyrer. Hverken bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 eller bestemmelserne i TKG og TKLGebV, således som denne lov og denne bekendtgørelse er blevet fremlagt i de sagsakter, der er indgivet til Domstolen, omhandler nemlig en sådan tilbagebetaling.

50 Spørgsmålet vedrører derimod forholdet mellem artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 og forvaltningslovens § 48, som fortolket af Bundesverwaltungsgericht. I medfør af den sidstnævnte bestemmelse får gebyrafgørelserne ved udløbet af en bestemt frist karakter af at være endelige, og adressaterne for disse har ikke længere nogen retsmidler, som gør det muligt for dem at gøre en ret i henhold til artikel 11, stk. 1, gældende, idet det dog påhviler den kompetente forvaltningsmyndighed at trække en forvaltningsakt tilbage, hvis opretholdelsen heraf er »helt uacceptabel«.

51 I overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet er det ikke et krav efter fællesskabsretten, at et forvaltningsorgan som udgangspunkt er forpligtet til at omgøre en forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig ved udløbet af en rimelig søgsmålsfrist eller ved udtømning af de til rådighed stående retsmidler (jf. Kühne & Heitz-dommen, præmis 24). Overholdelsen af dette princip giver mulighed for, at det undgås, at fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i ubegrænset tid (jf. analogt dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 61).

52 Domstolen har imidlertid anerkendt, at der i visse tilfælde er en grænse for dette princip. Den har således i præmis 28 Kühne & Heitz-dommen fastslået, at det forvaltningsorgan, der er ansvarlig for at udstede en forvaltningsafgørelse i medfør af samarbejdsprincippet i artikel 10 EF, er forpligtet til at genoptage denne afgørelse og eventuelt ændre denne, hvis fire betingelser er opfyldt. For det første, at forvaltningsorganet efter national ret har kompetence til at omgøre afgørelsen. For det andet, at den pågældende afgørelse er blevet endelig som følge af en dom afsagt af en national ret, der traf afgørelse som øverste instans. For det tredje, at den nævnte dom i betragtning af en efterfølgende afgørelse fra Domstolen er baseret på en urigtig fortolkning af fællesskabsretten, der blev foretaget, uden at Domstolen var blevet forelagt en præjudiciel anmodning i medfør af artikel 234, stk. 3, EF. For det fjerde, at den berørte part ufortøvet efter at have fået kendskab til denne afgørelse har rettet henvendelse til forvaltningsorganet.

53 Den sag, der lå til grund for Kühne & Heitz-dommen, er imidlertid helt forskellig fra de i hovedsagen omhandlede sager. Virksomheden Kühne & Heitz havde nemlig udtømt alle de retsmidler, der stod til dens rådighed, mens i-21 og Arcor i hovedsagerne ikke har benyttet sig af deres ret til at anfægte de gebyrafgørelser, som de har været genstand for.

54 Følgelig er Kühne & Heitz-dommen i modsætning til den opfattelse, i-21 har forsvaret, ikke relevant med henblik på at afgøre, om et forvaltningsorgan i en situation som den i hovedsagerne omhandlede er forpligtet til at genoptage afgørelser, der er blevet endelige.

55 I de sager, der verserer for den forelæggende ret, er der nedlagt påstand om tilbagebetaling af gebyrer, der er erlagt i medfør af gebyrafgørelser, der er blevet endelige, ud fra den begrundelse, at i henhold til forvaltningslovens § 48, som denne fortolkes af Bundesverwaltungsgericht, er den kompetente administrative myndighed forpligtet til at trække disse afgørelser tilbage.

56 Spørgsmålet er således, om den nationale ret, der skal afgøre sådanne sager, med henblik på at beskytte borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten vil kunne foranlediges til fastslå, at der består en sådan forpligtelse for den administrative myndighed.

57 Herved bemærkes, at de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, efter fast retspraksis — når der ikke findes materielle fællesskabsbestemmelser — henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af, at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer af national art (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 16.5.2000, sag C-78/98, Preston m.fl., Sml. I, s. 3201, præmis 31, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 67).

58 Hvad for det første angår effektivitetsprincippet kræver dette, at de bestemmelser, der finder anvendelse for så vidt angår behandlingen af gebyrafgørelser, som støttes på en ordning, der er uforenelig med artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til direktivet.

59 Det følger således heraf, at de berørte virksomheder kan anfægte sådanne afgørelser inden for en rimelig frist, der regnes fra meddelelsen af de nævnte afgørelser, og kan gøre deres rettigheder efter fællesskabsretten, bl.a. i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, gældende.

60 I de omhandlede hovedsager er det ikke blevet fremført, at bestemmelserne om adgang til prøvelse og navnlig den i så henseende fastsatte frist på en måned var urimelige.

61 Desuden bemærkes, at efter ordlyden af forvaltningslovens § 48 kan en ulovlig forvaltningsakt trækkes tilbage, selv om den er blevet endelig.

62 Hvad dernæst angår ækvivalensprincippet kræver dette, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på klagen, herunder de forskrevne frister, finder anvendelse uden forskel på klager, der vedrører tilsidesættelse af fællesskabsretten, og klager, der vedrører tilsidesættelse af national ret.

63 Heraf følger, at hvis de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på prøvelsesadgangen, pålægger en forpligtelse til at trække en efter national ret ulovlig forvaltningsakt tilbage, selv om denne akt er blevet endelig, i tilfælde hvor opretholdelsen af denne akt vil være »helt uacceptabel«, må den samme forpligtelse til at trække en afgørelse tilbage foreligge under sammenlignelige omstændigheder, når der foreligger en forvaltningsakt, der ikke er forenelig med fællesskabsretten.

64 Det fremgår af den forelæggende rets oplysninger, at den nationale dommer med henblik på at afgrænse begrebet »helt uacceptabel« har undersøgt, om opretholdelsen af de i hovedsagerne omhandlede gebyrafgørelser stred mod principperne i national ret om ligebehandling, rimelighed, offentlig orden eller god tro, eller om gebyrafgørelsernes uforenelighed med trinhøjere retsforskrifter var åbenbar.

65 Hvad angår princippet om ligebehandling er dette ifølge Bundesverwaltungsgericht ikke blevet tilsidesat, når virksomheder som i-21 og Arcor, for hvilke gebyrafgørelsen er blevet fastholdt, ikke havde benyttet deres ret til at anfægte disse afgørelser. De er således ikke i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de virksomheder, der, idet de har benyttet sig af denne mulighed, har opnået, at de gebyrafgørelser, de var adressater for, blev trukket tilbage.

66 Denne anvendelse af princippet om ligebehandling, som fastsat i de i hovedsagen omhandlede retsforskrifter, varierer ikke alt efter, om tvisten angår en situation, der vedrører den nationale retsorden, eller en situation, der vedrører fællesskabsretten, og findes derfor ikke at indebære en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet.

67 I øvrigt er det ikke blevet gjort gældende, at principperne om den offentlige orden, om god tro eller rimelighed skulle være blevet anvendt på forskellig måde afhængigt af tvistens art.

68 Derimod er det spørgsmål blevet rejst, om begrebet åbenbar ulovlighed er blevet anvendt på ensartet måde. Ifølge Kommissionen har den nationale ret prøvet, om gebyrafgørelserne var støttet på åbenbart ulovlige bestemmelser, vurderet i forhold til trinhøjere ret, dvs. TKG og den tyske grundlov, men har ikke foretaget eller ikke korrekt foretaget denne prøvelse i forhold til fællesskabsretten. Kommissionen har anført, at bestemmelserne er åbenbart ulovlige i forhold til bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, og at ækvivalensprincippet således er blevet tilsidesat.

69 Når forvaltningen i medfør af nationale retsforskrifter er forpligtet til at trække en administrativ afgørelse, der er blevet endelig, tilbage, hvis denne er åbenbart uforenelig med national ret, må den samme forpligtelse gælde, hvis denne afgørelse er åbenbart uforenelig med fællesskabsretten.

70 Med henblik på at vurdere, i hvilket omfang artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13 er tydelig, og afgøre, om den nationale rets uforenelighed med denne bestemmelse er eller ikke er åbenbar, skal der tages hensyn til målsætningerne med det nævnte direktiv, der udgør en del af de foranstaltninger, der blev truffet med henblik på den fuldstændige liberalisering af tjenesteydelser og infrastrukturer inden for telekommunikation, og som tilsigter at hjælpe nye konkurrenter ind på markedet (jf. i denne retning ovennævnte dom i sagen Albacom og Infostrada, præmis 35). I så henseende kan pålæggelse af et gebyr af en meget betydelig størrelse, som dækker et skøn over generelle omkostninger vedrørende en periode på 30 år, alvorligt hindre konkurrencen, således som den forelæggende ret også har understreget det i sine præjudicielle anmodninger, og som udgør en relevant omstændighed inden for rammerne af denne vurdering.

71 Det tilkommer den nationale ret på grundlag af det foregående at afgøre, om retsforskrifter, der klart er uforenelige med fællesskabsretten, såsom de retsforskrifter, som gebyrafgørelserne i hovedsagen støttes på, er åbenbart ulovlige i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i den pågældende nationale retsorden.

72 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 10 EF, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, pålægger den nationale ret at afgøre, om retsforskrifter, der klart er uforenelige med fællesskabsretten, såsom de retsforskrifter, som gebyrafgørelserne i hovedsagen støttes på, er åbenbart ulovlige i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i den pågældende nationale retsorden. Hvis dette er tilfældet, påhviler det den nationale ret at drage alle de konsekvenser, der efter national ret følger heraf, med hensyn til at trække disse afgørelser tilbage.

Sagsomkostningerne

73 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

1) **Artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester er til hinder for anvendelse af et gebyr for individuelle tilladelser, der beregnes under hensyn til tilsynsmyndighedens generelle administrationsomkostninger i forbindelse med udstedelsen af disse tilladelser over en periode på 30 år.**

2) **Artikel 10 EF, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, i direktiv 97/13, pålægger den nationale ret at afgøre, om retsforskrifter, der klart er uforenelige med fællesskabsretten, såsom de retsforskrifter, som gebyrafgørelserne i hovedsagen støttes på, er åbenbart ulovlige i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i den pågældende nationale retsorden. Hvis dette er tilfældet, påhviler det den nationale ret at drage alle de konsekvenser, der efter national ret følger heraf, med hensyn til at trække disse afgørelser tilbage.**

Underskrifter