YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2006 *

Yhdistetyissä asioissa C-392/04 ja C-422/04,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 7.7.2004 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 16.9. ja 4.10.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

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

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

vastaan

Bundesrepublik Deutschland,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja J. Malenovský sekä tuomarit S. von Bahr (esittelevä tuomari), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.2.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– i-21 Germany GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt M. Geppert, Rechtsanwalt M. Schütze ja Rechtsanwalt B. Kemper,

– Arcor AG & Co. KG, edustajinaan Rechtsanwalt N. Nolte ja Rechtsanwalt J. Tiedemann,

– Saksan liittotasavalta, asiamiehenään S. Prömper,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään H. G. Sevenster ja C. ten Dam,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Shotter ja S. Grünheid,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.3.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/13/EY (EYVL L 117, s. 15) 11 artiklan 1 kohdan ja EY 10 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa kantajina ovat yhtäältä i-21 Germany GmbH (jäljempänä i-21) ja toisaalta Arcor AG & Co. KG, aiemmin ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG, (jäljempänä Arcor) ja vastaajana Saksan liittotasavalta ja jossa on kyse näiden yhtiöiden teletoimiluvan saamiseksi suorittamista maksuista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on varmistettava, että osana valtuutusmenettelyä yrityksille määrättävillä maksuilla pyritään ainoastaan kattamaan sovellettavan yksittäisen toimiluvan myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut. Yksittäistä toimilupaa koskevien maksujen on oltava suhteessa tehtyyn työhön ja ne on julkaistava aiheellisella ja riittävän yksityiskohtaisella tavalla [tietojen] saattamiseksi helposti saataville."

4 Direktiivi 97/13 kumottiin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/21/EY (EYVL L 108, s. 33).

Kansallinen lainsäädäntö

5 Direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta saatettiin osaksi Saksan oikeusjärjestystä 25.7.1996 annetulla televiestintälailla (Telekommunikationsgesetz) (BGBl. 1996 I, s. 1120; jäljempänä TKG), joka on valtuutuslaki, ja liittovaltion posti- ja televiestintäministeriön 28.7.1997 TKG:n nojalla antamalla asetuksella teletoimilupaa koskevista maksuista (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung) (BGBl. 1997 I, s. 1936; jäljempänä TKLGebV).

6 Hallintomenettelylain (Verwaltungsverfahrensgesetz), joka on annettu 25.5.1976 (BGBl. 1976 I, s. 1253), sellaisena kuin se on julkaistuna 21.9.1998 (BGBl. 1998 I, s. 3050), 48 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Sääntöjenvastaisen hallintotoimen poistaminen

Sääntöjenvastainen hallintotoimi voidaan poistaa kokonaan tai osittain joko poistamisesta lukien tai takautuvasti myös silloin, kun siitä on tullut lopullinen. Hallintotoimi, jolla on perustettu tai vahvistettu oikeus tai huomattava oikeudellinen etu (edunsuova hallintotoimi), voidaan poistaa ainoastaan 2–4 momentissa säädetyin rajoituksin.

– –"

7 Bundesverwaltungsgericht toteaa teletoimilupaan perustuvan maksupäätöksen osalta, että jos päätös poistetaan, asianomaisilla yrityksillä on 23.6.1970 annetun hallintomaksulain (Verwaltungskostengesetz) (BGBl. 1970 I, s. 821) 21 §:n perusteella oikeus saada takaisin sääntöjenvastaisesti kannetut määrät.

8 Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyistä päätöksistä ilmenee, että Saksan oikeuskäytännön mukaan hallintoviranomaisella on hallintomenettelylain 48 §:n perusteella lähtökohtaisesti vapaa harkintavalta poistaa lopulliseksi tullut hallintotoimi. Kyseinen harkintavalta voi kuitenkin supistua olemattomiin, jos kysymyksessä olevan toimen voimassa pitäminen on yleistä järjestystä, vilpitöntä mieltä, kohtuullisuutta, yhdenvertaista kohtelua tai ilmeistä lainvastaisuutta koskevien käsitteiden kannalta "täysin kestämätöntä".

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

9 i-21 ja Arcor ovat molemmat televiestintäyrityksiä. Niille määrättiin 14.6.2000 ja 18.5.2001 tehdyillä päätöksillä yksittäisestä teletoimiluvasta maksut, joista ensimmäisen suuruus oli noin 5 420 000 euroa ja jälkimmäisen 67 000 euroa. Ne suorittivat kyseiset maksut niitä riitauttamatta, eivätkä ne hakeneet muutosta yhden kuukauden kuluessa siitä kun kyseiset maksupäätökset annettiin niille tiedoksi.

10 TKLGebV:n mukaan maksun suuruus perustuu sääntelyviranomaisen yleisiä hallinnollisia kuluja koskevaan ennusteeseen 30 vuoden ajalta.

11 Bundesverwaltungsgericht totesi säädetyssä määräajassa riitautettua maksupäätöstä koskevan kumoamiskanteen yhteydessä 19.9.2001 antamassaan tuomiossa, ettei TKLGebV ollut yhteensoveltuva ylemmäntasoisten oikeussääntöjen eli TKG:n ja Saksan perustuslain kanssa, ja se pysytti muutoksenhakutuomioistuimen julistaman asianomaista päätöstä koskevan kumoamisen.

12 Tämän tuomion johdosta i-21 ja Arcor vaativat suorittamiensa maksujen palauttamista. Niiden vaatimuksia ei kuitenkaan hyväksytty. Kumpikin nosti siten kanteen Verwaltungsgerichtissä, joka hylkäsi ne sillä perusteella, että i-21:tä ja Arcoria koskevista maksupäätöksistä oli tullut lopullisia, eikä esillä olevassa asiassa ollut kyseenalaistettava hallintoelimen kieltäytymistä poistaa kyseiset päätökset.

13 i-21 ja Arcor katsoivat, että Verwaltungsgericht oli tehnyt oikeudellisen virheen kansalliseen oikeuteen nähden ja tämän lisäksi myös yhteisön oikeuteen nähden, ja

ne tekivät Bundesverwaltungsgerichtiin Revision-valituksen. i-21 väittää, että sen on pitänyt suorittaa maksu, joka on yli tuhat kertaa suurempi kuin maksu, joka televiestintäyrityksiltä peritään edellä mainitun 19.9.2001 annetun tuomion jälkeen.

14 Bundesverwaltungsgericht toteaa ennakkoratkaisupäätöksissään, ettei Revision-vaatimuksia voida hyväksyä pelkästään kansallisen oikeuden perusteella. Tämän tuomioistuimen mukaan kyse ei ole tilanteesta, jossa maksupäätösten voimassa pitäminen olisi "täysin kestämätöntä" ja jossa viranomaisten harkintavalta olisi supistunut siinä määrin, että ne saattoivat ainoastaan poistaa päätökset. Bundesverwaltungsgericht näet katsoo, että maksupäätösten voimassa pitämisellä ei loukata vilpitöntä mieltä, yhdenvertaista kohtelua, yleistä järjestystä tai kohtuullisuutta koskevia käsitteitä ja että kyseiset päätökset eivät myöskään perustu ilmeisen lainvastaiseen lainsäädäntöön.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä vastoin yhteisön oikeuden ulottuvuutta. Sen mukaan direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta näyttää olevan esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle. Olettaen, että sen kyseisen säännöksen osalta omaksuma tulkinta on oikea, Bundesverwaltungsgericht aprikoi vielä sitä, rajoittaako tämä sama säännös, kun sitä luetaan yhdessä lojaalin yhteistyön velvoitetta koskevan EY 10 artiklan kanssa, sääntelyviranomaisen harkintavaltaa, kun otetaan huomioon etenkin asiassa C-453/00, Kühne & Heitz, 13.1.2004 annettu tuomio (Kok. 2004, s. I-837).

16 Bundesverwaltungsgericht pohtii erityisesti sitä, onko direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sillä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus noudattaa maksua laskettaessa direktiivin tavoitteita ja taata niiden noudattaminen. Kyseisiin tavoitteisiin kuuluu tavoite helpottaa huomattavasti uusien kilpailijoiden tuloa markkinoille. Kyseisten maksupäätösten voimassa pitäminen rajoittaa sen mukaan kilpailua asianomaisten yritysten osalta, jotka ovat epäedullisemmassa asemassa

etenkin niihin yrityksiin nähden, jotka ovat riitauttaneet niille osoitetut päätökset säädetyssä määräajassa ja jotka ovat saaneet ne kumotuiksi. Bundesverwaltungsgericht on sitä mieltä, että jos kyseistä artiklaa on tulkittava siten, että sillä kielletään tällainen kilpailua koskeva rajoitus, EY 10 artiklassa oleva yhteistyön periaate voisi johtaa velvollisuuteen poistaa kyseiset maksupäätökset kansallisen oikeuden perusteella ilman, että hallintoviranomaisella on harkintavaltaa.

17 Bundesverwaltungsgericht on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko – – direktiivin 97/13 – – 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sen vastaisena on pidettävä sellaista toimilupamaksua, joka lasketaan kansallisen sääntelyviranomaisen yleisiä hallinnollisia kuluja koskevan ennusteen perusteella 30 vuoden ajalta?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) Onko EY 10 artiklaa ja – – direktiivin [97/13] 11 artiklaa tulkittava siten, että niiden perusteella on kumottava maksupäätös, jolla on vahvistettu ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu maksu ja jota ei ole riitautettu, vaikka riitauttaminen olisi ollut mahdollista kansallisen lainsäädännön perusteella, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan maksupäätöksen kumoaminen muttei edellytetä sitä?"

18 Asiat C-392/04 ja C-422/04 yhdistettiin 6.12.2004 annetulla määräyksellä suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

Ensimmäinen kysymys

Asianosaisten ja muiden osapuolten huomautukset

19 i-21, Arcor ja Euroopan yhteisöjen komissio väittävät, että direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta on esteenä pääasiassa kyseessä olevassa Saksan lainsäädännössä säädetyn kaltaiselle maksulle.

20 Saksan hallitus väittää sitä vastoin, ettei kyseistä artiklaa voida soveltaa käsiteltävinä olevissa asioissa, sillä direktiivi 97/13 kumottiin direktiivillä 2002/21 ja tässä direktiivissä ei ole mitään mainitun artiklan soveltamista koskevia siirtymäkauden toimenpiteitä.

21 Saksan hallitus väittää, ettei direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta missään tapauksessa ole esteenä Saksan lainsäädännössä säädetyn kaltaisen maksun käyttöön ottamiselle. Yhtäältä sanotussa artiklassa mainitut hallinnolliset kulut käsittävät yleiset hallinnolliset kulut. Toisaalta sanotussa artiklassa ei tarkenneta, että maksuun voidaan sisällyttää pelkästään tosiasiallisesti aiheutuneita hallinnollisia kuluja tulevia hallinnollisia kuluja lukuun ottamatta. Jälkimmäisten kulujen huomioon ottaminen on turvatakuu yrityksille, jotka voivat olla varmoja siitä, ettei niiltä peritä toimiluvasta maksua enää tulevaisuudessa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

22 Aluksi on tutkittava Saksan hallituksen väite, jonka mukaan direktiivin 97/13 11 artiklaa ei voida soveltaa pääasioissa, koska kyseinen direktiivi on kumottu myöhemmällä direktiivillä.

23 Tältä osin on todettava, että direktiivi 97/13 on kumottu direktiivin 2002/21 26 artiklalla 25.7.2003 lukien viimeksi mainitun direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan säännösten mukaisesti.

24 Kyseisten 26 artiklan ja 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut loukata direktiivin 97/13 voimassa ollessa syntyneitä oikeuksia ja velvoitteita ja että direktiiviä 2002/21 sovelletaan ainoastaan 25.7.2003 alkaen syntyneisiin oikeudellisiin tilanteisiin.

25 Näin ollen vaikka direktiivi 97/13 on kumottu direktiivillä 2002/21, on katsottava, että i-21:lle 14.6.2000 päivätyllä ja Arcorille 18.5.2001 päivätyllä maksupäätöksellä määrätyn kaltaisen maksun pätevyyttä aikana, jolloin direktiiviä 2002/21 ei vielä sovellettu, on tutkittava direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan perusteella.

26 On myös selvitettävä, kuuluvatko mainitussa artiklassa tarkoitetun hallinnollisten kulujen käsitteen piiriin sellaiset yksittäisiin toimilupajärjestelmiin liittyvät yleiset hallinnolliset kulut, jotka on laskettu 30 vuoden ajalta.

27 Yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus tutkia direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan ulottuvuutta.

28 Yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-292/01 ja C-293/01, Albacom ja Infostrada, 18.9.2003 antamassaan tuomiossa (Kok. 2003, s. I-9449, 25 kohta) huomauttanut, että direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että maksuilla, joita jäsenvaltiot määräävät yksittäisen toimiluvan haltijayrityksille, pyritään ainoastaan kattamaan hallinnolliset kulut, jotka liittyvät mainittujen toimilupien toteuttamisesta aiheutuvaan työhön.

29 Kyseisen säännöksen, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada annetun tuomion 25 kohdassa tulkinnut, sanamuodosta seuraa, että mainitun työn on kohdistuttava ainoastaan neljään toimintaan eli yksittäisen toimiluvan myöntämiseen, käsittelyyn, valvontaan ja toimeenpanoon. Lisäksi maksun on oltava suhteessa tehtyyn työhön ja se on julkaistava aiheellisella ja riittävän yksityiskohtaisella tavalla tietojen saattamiseksi helposti saataville.

30 Kyseisillä vaatimuksilla vastataan direktiivin 97/13 toisessa perustelukappaleessa esitettyihin yksittäisiä toimilupajärjestelmiä koskeviin oikeasuhteisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden tavoitteisiin.

31 Näin ollen on tarkastettava, onko pääasiassa kyseessä olevan maksun laskentatapa, jossa otetaan huomioon yksittäisten toimilupien toteuttamisesta 30 vuodelta aiheutuvat yleiset kulut, direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan säännösten mukainen, kun niitä tulkitaan kyseisten tavoitteiden valossa.

32 Tältä osin on aluksi korostettava, että hallinnollisten kulujen käsite on riittävän laaja kattamaan niin kutsutut "yleiset" hallinnolliset kulut.

33 Näiden yleisten hallinnollisten kulujen on kuitenkin liityttävä ainoastaan neljään direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun toimintaan, jotka on palautettu mieliin tämän tuomion 29 kohdassa.

34 Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen tietojen mukaan pääasiassa kyseessä olevaan maksua koskevaan laskelmaan sisältyy kuitenkin kuluja, jotka koskevat muita tehtäviä, kuten sääntelyviranomaisen yleistä valvontatoimintaa ja etenkin määräävän aseman mahdollisen väärinkäytön valvontaa.

35 Koska tämän tyyppinen valvonta ylittää työn, joka aiheutuu puhtaasti yksittäisten toimilupien toteuttamisesta, tästä seuraa, että siihen liittyvien kulujen huomioon ottaminen on ristiriidassa direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan kanssa.

36 Toiseksi on varmistuttava siitä, että sanotussa 11 artiklan 1 kohdassa mainittuihin neljään toimintaan liittyvät yleiset hallinnolliset kulut voidaan arvioida 30 vuoden ajalta ja sisällyttää maksua koskevaan laskelmaan.

37 i-21:n, Arcorin ja komission yhteisöjen tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista ilmenee, että näinkin pitkää ajanjaksoa koskevan arvion tekeminen aiheuttaa luotettavuusongelman, kun otetaan huomioon telealan ominaispiirteet. Koska kyseinen ala muuttuu koko ajan, markkinatilannetta ja televiestintäyritysten määrää on vaikea arvioida ennalta useiden vuosien aikavälillä ja sitä suuremmalla syyllä 30

vuoden ajalta. Tulevaisuudessa käsiteltävien yksittäisten toimilupien määrä ja näin ollen tähän käsittelyyn liittyvien yleisten kulujen määrä on siten epävarma. Lisäksi sovellettavaa lainsäädäntöä muutetaan merkittävästi, mistä ovat osoituksena uudet vuonna 2002 annetut direktiivit, mukaan lukien direktiivi 2002/21, jolla kumotaan direktiivi 97/13. Nämä lainsäädännölliset muutokset ovat kuitenkin myös omiaan vaikuttamaan yksittäisten toimilupajärjestelmien aiheuttamien hallinnollisten kulujen laajuuteen.

38 Sillä, ettei arvio ole luotettava, ja sen vaikutuksilla maksua koskevaan laskelmaan on seurauksia maksun yhteensoveltuvuuteen oikeasuhteisuutta, avoimuutta ja syrjimättömyyttä koskevien vaatimusten kanssa.

39 Aluksi on todettava, että yleisten kulujen laskeminen 30 vuoden ajalta edellyttää tulevaisuudessa mahdollisesti aiheutuvien kulujen ekstrapolointia, joka määritelmän mukaan ei kuvaa tosiasiallisesti aiheutuneita kuluja. Jos vaaditun maksun määrää koskevaa tarkistusmekanismia ei ole, kyseinen määrä ei voi olla puhtaasti suhteessa tehtyyn työhön, kuten direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti edellytetään.

40 Tällainen laskentamenetelmä, joka ei perustu tosiasiallisesti aiheutuneisiin kuluihin, voi loukata maksua koskevien tietojen yksityiskohtaista julkaisemista koskevaa vaatimusta, josta on säädetty direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdassa, ja siten avoimuuden tavoitetta.

41 Lopuksi on todettava, että kaikille televiestintäyrityksille asetetussa velvoitteessa maksaa summa, joka vastaa yleisiä kuluja 30 vuoden ajalta, ei oteta huomioon sitä, että jotkin yritykset voivat toimia markkinoilla ainoastaan muutaman vuoden ajan, ja se voi näin ollen johtaa syrjivään kohteluun.

42 Edellä olevasta seuraa, että direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että yksittäisistä toimiluvista peritään maksu, jonka laskennassa otetaan huomioon sääntelyviranomaisen yleiset hallinnolliset kulut, jotka liittyvät kyseisten toimilupien toteuttamiseen 30 vuoden ajalta.

Toinen kysymys

Asianosaisten ja muiden osapuolten huomautukset

43 i-21, Arcor ja komissio väittävät kukin – tosin eri syistä – että EY 10 artiklan määräykset, luettuna yhdessä direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan säännösten kanssa, ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan maksupäätöksen kaltaisen lainvastaisen hallintotoimen voimassa pitämiselle ja ne edellyttävät jäsenvaltiota palauttamaan lainvastaisesti kannetut määrät.

44 i-21 väittää, että tällaisen hallintotoimen voimassa pitäminen loukkaa yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatetta ja tarvetta säilyttää sen tehokas vaikutus. Kyseinen yhtiö on sitä mieltä, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin myöntää oikeusvarmuuden periaatteen merkityksen, kyseinen periaate ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa mene laillisuusperiaatteen edelle. i-21 huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kühne & Heitz, että hallintotoimi, josta on tullut lainvoimainen sellaisen tuomion johdosta, johon ei voida hakea muutosta, voidaan tietyin edellytyksin kumota, jos se on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. i-21 katsoo, että kyseinen mahdollisuus on sitäkin suuremmalla syyllä olemassa silloin kun on kyse hallintotoimesta, joka ei ole ollut tuomioistuimen päätöksen kohteena ja josta on tullut lopullinen pelkästään muutoksenhaulle säädetyn määräajan päättymisen johdosta.

45 Arcor katsoo puolestaan, että edellä mainittu yhdistettyihin asioihin Kühne & Heitz perustuva oikeuskäytäntö ei ole merkityksellinen siltä osin kuin se koskee kansallisen menettelysäännön ja yhteisön aineellisen oikeussäännön välistä välillistä ristiriitaa, ja ensimmäiseksi mainittu estää soveltamasta jälkimmäiseksi mainittua. Arcorin mukaan pääasiaa on pidettävä kahden aineellisen oikeussäännön välisenä suorana ristiriitana. Direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin sitä tulkitaan EY 10 artiklan perusteella, edellyttää mainitun 11 artiklan vastaisesti kannettujen maksujen palauttamista, vaikka kansallisessa lainsäädännössä kiellettäisiin kyseinen palauttaminen. Arcor on sitä mieltä, että yhteisön oikeuden olisi tällaisessa tapauksessa oltava ensisijalla ristiriidassa olevaan kansalliseen oikeuteen nähden.

46 Komissio väittää sitä vastoin, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kühne & Heitz annettu tuomio muodostaa asianmukaisen lähtökohdan ja se huomauttaa, että hallintotoimea, jota ei ole riitautettu säädetyssä määräajassa, ei lähtökohtaisesti ole poistettava. Komissio toteaa tämän jälkeen, että esillä olevassa asiassa on tarkastettava, ettei lainvastaisten maksupäätösten voimassa pitämistä ole kuitenkaan pidettävä direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohtaan nähden "täysin kestämättömänä" ja kyseinen tutkinta on tehtävä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden perusteella.

47 Komissio huomauttaa vastaavuusperiaatteen osalta, että Saksan oikeuden mukaan kansalliseen oikeuteen nähden ilmeisen lainvastaista hallintotoimea ei voida pitää voimassa. Jos kyseinen tutkinta tehtäisiin myös yhteisön oikeuteen nähden, tästä seuraa komission mukaan, että pääasiassa kyseessä olevia maksupäätöksiä ja lainsäädäntöä, johon ne perustuvat, olisi pidettävä direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohtaan nähden ilmeisen lainvastaisina.

48 Komissio tulee samaan lopputulokseen tehokkuusperiaatteen osalta. Se katsoo, että maksupäätösten voimassa pitämisen johdosta mainitun 11 artiklan 1 kohdasta ilmenevien oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta, sillä se mahdollistaa ylikompensaation, joka johtaa kilpailun rajoittamiseen 30 vuoden ajanjakson kuluessa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

49 Taustaa, jota vasten kysymys on esitetty, on tarkennettava. Toisin kuin Arcor väittää, toinen kysymys ei koske lainvastaisesti perittyjen maksujen palauttamista koskevan kahden aineellisen oikeussäännön välistä ristiriitaa. Direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan säännökset sekä TKG:n ja TKLGebV:n säännökset, sellaisena kuin kyseinen laki ja kyseinen asetus on esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa, eivät näet koske tällaista palauttamista.

50 Kysymys koskee sitä vastoin direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan ja hallintomenettelylain 48 §:n, sellaisena kuin Bundesverwaltungsgericht on sitä tulkinnut, välistä suhdetta. Tämän viimeksi mainitun pykälän perusteella maksupäätöksistä tulee tietyn määräajan päätyttyä lopullisia ja niiden adressaateilla ei ole enää muutoksenhakukeinoa, jonka avulla ne voivat vedota kyseisen 11 artiklan 1 kohtaan perustuvaan oikeuteensa, lukuun ottamatta toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta poistaa sellainen lainvastainen hallintotoimi, jonka voimassa pitäminen on "täysin kestämätöntä".

51 Oikeusvarmuuden periaatteen mukaan yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että hallintoelimellä olisi lähtökohtaisesti velvollisuus poistaa hallintopäätös, josta on tullut lopullinen, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun muutoksenhakukeinot on käytetty (ks. em. asia Kühne & Heitz, tuomion 24 kohta). Kyseisen periaatteen noudattamisella voidaan välttää se, että hallintotoimet, joilla on oikeusvaikutuksia, voitaisiin rajoittamattoman ajan kyseenalaistaa (ks. vastaavasti asia C-310/97 P, komissio v. AssiDomän Kraft Products ym., tuomio 14.9.1999, Kok. 1999, s. I-5363, 61 kohta).

52 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myöntänyt, että kyseistä periaatetta voidaan tietyissä tapauksissa rajoittaa. Se katsoi siten edellä mainitussa asiassa Kühne & Heitz annetun tuomion 28 kohdassa, että hallintopäätöksen tekemisestä vastuussa olevan hallintoelimen on EY 10 artiklasta ilmenevän yhteistyön periaatteen nojalla tutkittava uudelleen tämä päätös ja mahdollisesti poistettava se, jos seuraavat neljä edellytystä ovat täyttyneet. Ensinnäkin hallintoelimellä on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivalta poistaa kyseinen päätös. Toiseksi kyseisestä päätöksestä on tullut lopullinen sitä viimeisenä oikeusasteena käsitelleen kansallisen tuomioistuimen tuomion takia. Kolmanneksi tämä tuomio perustui yhteisöjen tuomioistuimen tämän tuomion jälkeen antama oikeuskäytäntö huomioon ottaen virheelliseen yhteisön oikeuden tulkintaan, johon päädyttiin esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä, vaikka EY 234 artiklan kolmannessa kohdassa määrätyt edellytykset täyttyivät. Neljänneksi kyseessä oleva henkilö on kääntynyt hallintoelimen puoleen välittömästi saatuaan tietää kyseisestä oikeuskäytännöstä.

53 Edellä mainittu asia Kühne & Heitz eroaa kuitenkin täysin pääasioista. Kühne & Heitz NV -yritys oli näet käyttänyt kaikki sen käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, kun taas pääasioissa i-21 ja Arcor eivät ole vedonneet oikeuteensa hakea muutosta niiden osalta tehtyihin maksupäätöksiin.

54 Näin ollen i-21 puoltamasta näkemyksestä poiketen edellä mainittu asia Kühne & Heitz ei ole merkityksellinen selvitettäessä sitä, onko hallintoelin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa velvollinen tutkimaan uudelleen lopullisiksi tulleet päätökset.

55 Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevissa kanteissa vaaditaan lopullisiksi tulleiden maksupäätösten perusteella suoritettujen maksujen palauttamista sillä perusteella, että hallintomenettelylain 48 §:n, sellaisena kuin Bundesverwaltungsgericht on sitä tulkinnut, mukaan toimivaltaisella hallintoviranomaisella on velvollisuus poistaa kyseiset päätökset.

56 Kysymys on näin ollen siitä, voiko kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi tällainen asia on saatettu, joutua tunnustamaan, että hallintoviranomaisella on tällainen velvollisuus yhteisön oikeuteen perustuvien yksityisten oikeuksien turvaamiseksi.

57 Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kun asiaa koskevia yhteisön säännöksiä ei ole annettu, menettelysäännöt, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, annetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, edellyttäen kuitenkin, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. mm. asia C-78/98, Preston ym., tuomio 16.5.2000, Kok. 2000, s. I-3201, 31 kohta ja asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, s. I-723, 67 kohta).

58 Ensinnäkin tehokkuusperiaatteen osalta kyseinen periaate edellyttää, että direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan kanssa ristiriidassa olevaan lainsäädäntöön perustuvien maksupäätösten käsittelyyn sovellettavat säännöt eivät ole sellaisia, että kyseisessä direktiivissä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

59 Näin ollen on tärkeää, että asianomaisilla yrityksillä on mahdollisuus hakea tällaisiin päätöksiin muutosta kohtuullisessa ajassa niiden tiedoksiantamisesta ja vedota oikeuksiin, joita niillä on yhteisön oikeuden ja muun muassa direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan perusteella.

60 Pääasioissa ei ole esitetty, että muutoksen hakemista ja etenkin tätä tarkoitusta varten asetettua yhden kuukauden määräaikaa koskevat säännöt olisivat kohtuuttomia.

61 Lisäksi on huomautettava, että hallintomenettelylain 48 §:n 1 momentin mukaan lainvastainen hallintotoimi voidaan poistaa, vaikka siitä on tullut lopullinen.

62 Siltä osin kuin tämän jälkeen on kyse vastaavuusperiaatteesta, kyseinen periaate edellyttää, että kaikkia muutoksenhakuun sovellettavia sääntöjä, mukaan lukien säädettyjä määräaikoja, sovelletaan samalla tavalla riippumatta siitä, onko kyse yhteisön oikeuden rikkomisesta tai kansallisen oikeuden rikkomisesta.

63 Tästä ilmenee, että jos muutoksenhakuun sovellettavissa kansallisissa säännöissä asetetaan velvoite poistaa kansalliseen oikeuteen nähden lainvastainen hallintotoimi, vaikka siitä on tullut lopullinen, silloin kun kyseisen toimen voimassa pitäminen on "täysin kestämätöntä", saman poistamista koskevan velvoitteen on oltava olemassa vastaavin edellytyksin silloin kun on kyse hallintotoimesta, joka ei ole yhteisön oikeuden mukainen.

64 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä tiedoista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin on "täysin kestämätöntä" koskevaa käsitettä arvioidakseen tutkinut, loukkasiko pääasiassa kyseessä olevien maksupäätösten voimassa pitäminen yhdenvertaista kohtelua, kohtuullisuutta, yleistä järjestystä tai vilpitöntä mieltä koskevia kansallisen oikeuden periaatteita tai oliko maksupäätösten yhteensoveltumattomuus ylemmäntasoisten oikeussääntöjen kanssa ilmeistä.

65 Yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen osalta on todettava, ettei kyseistä periaatetta ollut Bundesverwaltungsgerichtin mukaan loukattu, kun i-21 ja Arcorin kaltaiset yritykset, joita koskeva maksupäätös on pidetty voimassa, eivät olleet käyttäneet mahdollisuuttaan riitauttaa nämä päätökset. Ne eivät näin ollen ole sellaisten yritysten tilannetta vastaavassa tilanteessa, jotka ovat kyseistä mahdollisuutta käytettyään saaneet niille osoitetut maksupäätökset poistetuiksi.

66 Pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tällainen soveltaminen ei eroa sen perusteella, koskeeko oikeusriita kansalliseen oikeuteen perustuvaa tilannetta vai yhteisön oikeuteen perustuvaa tilannetta, eikä se näin ollen loukkaa vastaavuusperiaatetta.

67 Lisäksi ei ole väitetty, että yleistä järjestystä, vilpitöntä mieltä tai kohtuullisuutta koskevia periaatteita olisi sovellettu eri tavalla oikeusriidan luonteen mukaan.

68 Esiin on sitä vastoin tuotu kysymys siitä, onko ilmeistä lainvastaisuutta koskevaa käsitettä sovellettu vastaavasti. Komission mukaan kansallinen tuomioistuin on yrittänyt selvittää, perustuivatko maksupäätökset ilmeisen lainvastaiseen lainsäädäntöön ylemmäntasoisiin oikeussääntöihin eli TKG:iin ja Saksan perustuslakiin nähden, mutta se ei ole suorittanut kyseistä tutkintaa yhteisön oikeuteen nähden tai se ei ole tehnyt sitä asianmukaisesti. Komissio väittää, että lainsäädäntö on direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohtaan nähden ilmeisen lainvastainen ja että vastaavuusperiaatetta ei näin ollen ole noudatettu.

69 Silloin kun viranomaisilla on kansallisen oikeuden sääntöjen perusteella velvollisuus poistaa hallintopäätös, josta on tullut lopullinen, jos kyseinen päätös on ilmeisen yhteensoveltumaton kansallisen oikeuden kanssa, saman velvollisuuden on oltava olemassa, jos kyseinen päätös on ilmeisen yhteensoveltumaton yhteisön oikeuden kanssa.

70 Arvioitaessa direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan selkeyttä ja tarkasteltaessa sitä, onko kansallisen oikeuden yhteensoveltumattomuus kyseisen artiklan kanssa selvää, on otettava huomioon mainitun direktiivin, joka on osa toimenpiteitä, jotka on toteutettu telepalvelujen ja televiestintäinfrastruktuurien täydelliseksi vapauttamiseksi, ja jolla pyritään edistämään uusien toimijoiden tuloa markkinoille, tavoitteet (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Albacom ja Infostrada, tuomion 35 kohta). Tältä osin sellaisen hyvin korkean maksun määrääminen, joka kattaa arvion yleisistä kuluista 30 vuoden ajalta, voi rajoittaa vakavasti kilpailua, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa ennakkoratkaisupyynnöissään, ja se muodostaa kyseisessä arvioinnissa merkityksellisen tekijän.

71 Kansallisen tuomioistuimen on edellä esitetyn perusteella arvioitava, onko sellaisen lainsäädännön, johon pääasiassa kyseessä olevat maksupäätökset perustuvat, kaltaista lainsäädäntöä, joka on selvästi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, pidettävä asianomaisessa kansallisessa oikeudessa tarkoitettuna ilmeisenä lainvastaisuutena.

72 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 10 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan kanssa, perusteella kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko sellaisen lainsäädännön, johon pääasiassa kyseessä olevat maksupäätökset perustuvat, kaltaista lainsäädäntöä, joka on selvästi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, pidettävä asianomaisessa kansallisessa oikeudessa tarkoitettuna ilmeisenä lainvastaisuutena. Jos näin on, kyseisen tuomioistuimen on tehtävä tästä kaikki päätelmät, jotka siitä seuraavat kansallisen oikeuden mukaan kyseisten päätösten poistamisen osalta.

Oikeudenkäyntikulut

73 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/13/EY 11 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että yksittäisistä toimiluvista peritään maksu, jonka laskennassa otetaan huomioon sääntelyviranomaisen yleiset hallinnolliset kulut, jotka liittyvät kyseisten toimilupien toteuttamiseen 30 vuoden ajalta.**

2) **EY 10 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin 97/13 11 artiklan 1 kohdan kanssa, perusteella kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko sellaisen lainsäädännön, johon pääasiassa kyseessä olevat maksupäätökset perustuvat, kaltaista lainsäädäntöä, joka on selvästi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, pidettävä asianomaisessa kansallisessa oikeudessa tarkoitettuna ilmeisenä lainvastaisuutena. Jos näin on, kyseisen tuomioistuimen on tehtävä tästä kaikki päätelmät, jotka siitä seuraavat kansallisen oikeuden mukaan kyseisten päätösten poistamisen osalta.**

Allekirjoitukset