DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

21. juli 2011 *

I sag C-284/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af 20. april 2010, indgået til Domstolen den 7. juni 2010, i sagen:

Telefónica de España SA

mod

Administración del Estado,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Šváby, og dommerne J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

* Processprog: spansk.

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. maj 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Telefónica de España SA ved procurador J. A. García San Miguel y Orueta, bistået af abogado M. Ferre Navarrete

— den spanske regering ved J. M. Rodríguez Cárcamo og M. Muñoz Pérez, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og S. Gonçalves do Cabo, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og G. Valero Jordana, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 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).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem Telefónica de España SA (herefter »Telefónica«) og Administración del Estado i anledning af en afgiftsansættelse udarbejdet af Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (nævnet for telekommunikationsmarkedet, herefter »CMT«) for regnskabsåret 2000 vedrørende betalingen af en afgift, som indehaverne af generelle og individuelle tilladelser er pålagt for levering af teletjenester til tredjemand.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 97/13

3 Det fremgår af første betragtning til direktiv 97/13, at det »pr. 1. januar 1998 skal føre til fuld liberalisering af teletjenester og -infrastrukturer med overgangsperioder for visse medlemsstater«.

4 I tredje betragtning til direktivet er anført, at »der bør opstilles ensartede rammer for generelle tilladelser og individuelle tilladelser, som medlemsstaterne udsteder inden for teleområdet«.

5 I fjerde betragtning til direktiv 97/13 er anført, at »det er nødvendigt at knytte vilkår til tilladelser af hensyn til en række samfundsmæssige målsætninger til gavn for telekommunikationsbrugerne«, og at »reguleringen på telekommunikationsområdet [bør] tage hensyn til nødvendigheden af at gøre det lettere at indføre nye tjenester og udbrede anvendelsen af teknologiske forbedringer«.

6 I femte betragtning til direktivet er anført, at direktivet »således som et led i udviklingen af informationssamfundet [vil] yde et betydeligt bidrag til at hjælpe nye operatører ind på markedet«.

7 I tolvte betragtning til direktiv 97/13 anføres det, at »eventuelle gebyrer eller afgifter, der pålægges virksomhederne som led i procedurer for udstedelse af tilladelser, skal være baseret på objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier«.

8 Hvad angår gebyrer og afgifter for generelle tilladelsesprocedurer bestemmer dette direktivs artikel 6:

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

9 Hvad angår gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser bestemmer samme direktivs artikel 11, stk. 1:

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

Direktiv 2002/20/EF

10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EUT L 108, s. 21) anfører i tredje punktum i 31. betragtning:

»[...] Alle administrationsgebyrer bør være i overensstemmelse med principperne i et generelt tilladelsessystem. Et eksempel på et rimeligt, enkelt og transparent alternativ til disse kriterier for opkrævning af gebyrer kunne være en omsætningsafhængig fordelingsnøgle. Hvis administrationsgebyrerne er meget lave, kan enhedsgebyrer eller gebyrer, der kombinerer en enhedssats med et omsætningsafhængigt element, også være hensigtsmæssige.«

11 Hvad angår disse administrationsgebyrer bestemmer direktivets artikel 12:

»1. Administrationsgebyrer, som afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder.

a) må i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2, […], og

b) skal pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, der minimerer ekstra administrationsomkostninger og ledsagende gebyrer.

2. Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger administrationsgebyrer, offentliggør de en årlig oversigt over deres administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne foretages der passende justeringer.«

Nationale bestemmelser

12 Artikel 71 i den almindelige telekommunikationslov nr. 11/1998 af 24. april 1998 (BOE nr. 99 af 25.4.1998, herefter »lov nr. 11/1998«) bestemmer:

»Uanset det finansielle bidrag, der kan pålægges operatører til finansiering af befordringspligten i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 39 og i afsnit III, er indehaveren af en generel tilladelse eller en individuel tilladelse til at levere tjenester til tredjemand forpligtet til at betale en årlig afgift til den almindelige statslige forvaltning, der ikke kan overstige 2‰ af bruttodriftsindtægterne, og som har til formål at dække de omkostninger, herunder de administrationsomkostninger, der afholdes af [CMT] i forbindelse med anvendelsen af den ordning for generelle tilladelser og individuelle tilladelser, der er indført ved nærværende lov.

For så vidt angår det foregående stykke forstås ved bruttoindtægter samtlige indtægter, som indehaveren af den generelle tilladelse eller den individuelle tilladelse har modtaget, der hidrører fra driften af et net eller fra levering af teletjenester, der er omfattet af nærværende lovs anvendelsesområde.

Afgiften betales årligt. Afgiftsproceduren fastsættes ved bekendtgørelse.

For så vidt angår det foregående stykke fastsættes hvert år i loven om statsbudgettet den sats, der skal anvendes på de bruttodriftsindtægter, som operatøren opkræver, under hensyntagen til forholdet mellem de indtægter, der hidrører fra opkrævning af afgifter, og de omkostninger, som leveringen og kontrollen med driften af de individuelle tilladelser og de generelle tilladelser har medført, inden for de grænser, der er fastsat i denne artikel med henblik på fastsættelsen af afgiften.

Der tages hensyn til forskellen mellem de indtægter, der er opført på budgettet i denne henseende, og de indtægter, der reelt opkræves, med henblik på at nedsætte eller forhøje den sats, der skal fastsættes i loven om statsbudgettet det efterfølgende år. Målsætningen er at opnå balance mellem de indtægter, der er opkrævet i form af afgifter, og de omkostninger, der følger af de nævnte aktiviteter for [CMT].«

13 Sidstnævnte bestemmelse blev gennemført ved kongeligt dekret nr. 1750/1998 af 31. juli 1998 om regulering af afgifter, der er fastsat ved lov nr. 11/1998 (BOE nr. 205 af 27.8.1998, s. 29227), hvis artikel 3-8 bestemmer:

»*Artikel 3.* Afgiftspligtens indtræden

Afgiftspligten indtræder, når [CMT] udøver virksomhed i forbindelse med anvendelsen af ordningen med de generelle tilladelser og de individuelle tilladelser til at levere tjenester til tredjemand.

Artikel 4. Afgiftspligtige personer

Fysiske eller juridiske personer, der er indehavere af de generelle tilladelser og de individuelle tilladelser til at levere tjenester til tredjemand, er afgiftspligtige.

Artikel 5. Beskatningsgrundlaget

Beskatningsgrundlaget består af bruttodriftsindtægterne for det pågældende år, som defineret i artikel 71 i lov [nr. 11/1998].

Artikel 6. Royaltysats

Den oprindeligt gældende sats er den, der er fastsat i den tredje overgangsbestemmelse, stk. 1, så længe den ikke er erstattet af den, der fremgår af de forskrifter, der var gældende på det relevante tidspunkt.

Artikel 7. Takst

Taksten fremgår af anvendelsen af den gældende royaltysats, der er fastsat i de respektive love om statsbudgettet, på beskatningsgrundlaget.

Artikel 8. Afgiftens forfald

Afgiften forfalder den 31. december hvert år.

Hvis den generelle tilladelse eller den individuelle tilladelse mister sin virkning inden den 31. december af en grund, der kan tilskrives indehaveren, forfalder afgiften imidlertid på det tidspunkt, hvor denne begivenhed indtræder.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14 Telefónica anlagde en forvaltningsretssag til prøvelse af afgiftsafgørelser truffet af CMT ved Audiencia Nacional, som ved dom af 10. februar 2004 ikke gav Telefónica medhold med den begrundelse, at der var fuldstændig overensstemmelse mellem afgiftspligtens indtræden, nemlig besiddelsen af de generelle tilladelser eller de individuelle tilladelser, og beskatningsgrundlaget, der består af de bruttoindtægter, som

indehaveren af den generelle tilladelse eller den individuelle tilladelse har modtaget. Telefónica iværksatte appel af denne dom ved Tribunal Supremo.

15 Da Tribunal Supremo fandt, at afgørelsen af den tvist, der var indbragt for den, afhænger af en fortolkning af direktiv 97/13, har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Giver direktiv [97/13], og særligt direktivets artikel 6, medlemsstaterne mulighed for at pålægge indehaveren af en generel tilladelse en årlig afgift, der er fastsat på grundlag af en procentdel af bruttodriftsindtægterne for det pågældende år, som ikke må overstige 2‰, og som har til formål at dække de omkostninger, herunder de administrationsomkostninger, der afholdes af tilsynsmyndigheden som følge af anvendelsen af den ordning med generelle tilladelser og individuelle tilladelser, der var fastsat i artikel 71 i [lov nr. 11/1998]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

16 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 i direktiv 97/13 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats retsforskrifter om indførelse af en afgift for indehaveren af generelle tilladelser, der beregnes årligt på grundlag af de afgiftspligtige operatørers bruttodriftsindtægter, og som har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med anvendelsen af ordningen for generelle tilladelser og individuelle tilladelser.

17 I denne forbindelse skal det indledningsvis præciseres, at hvis de i hovedsagen omhandlede nationale retsforskrifter gælder for både indehavere af generelle tilladelser og for indehavere af individuelle tilladelser, vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse imidlertid udelukkende fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 97/13 om de afgifter, som indehaverne af generelle tilladelser afkræves.

18 Som det fremgår af første og tredje til femte betragtning til direktiv 97/13, er direktivet en del af de foranstaltninger, der er anordnet til fuld liberalisering af teletjenester og -infrastrukturer. Til dette formål opstiller direktivet ensartede principper for tilladelsesordningerne, der skal være et betydeligt bidrag til at hjælpe nye operatører ind på markedet. Disse principper omhandler dels reglerne vedrørende procedurerne for udstedelse af tilladelser og indholdet af disse, dels arten eller endog størrelsen af de økonomiske byrder, som er knyttet til disse procedurer, og som medlemsstaterne kan pålægge virksomhederne i telekommunikationssektoren (dom af 18.9.2003, forenede sager C-292/01 og C-293/03, Albacom og Infostrada, Sml. I, s. 9449, præmis 35 og 36, og af 10.3.2011, sag C-85/10, Telefónica Móviles España, Sml. I, s. 1575, præmis 20).

19 De ensartede principper, som direktiv 97/13 tilsigter at indføre, ville miste deres effektive virkning, hvis medlemsstaterne frit kunne fastsætte, hvilke økonomiske byrder virksomhederne i telesektoren skulle pålægges. Medlemsstaterne kan således ikke opkræve andre afgifter eller gebyrer i forbindelse med godkendelsesproceduren end dem, der er fastsat i dette direktiv (dom af 18.7.2006, sag C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni, Sml. I, s. 6917, præmis 35, og dommen i sagen Telefónica Móviles España, præmis 21).

20 Som det er præciseret i 12. betragtning til direktiv 97/13, skal disse byrder være baseret på objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier. De må endvidere ikke modvirke formålet om fuld liberalisering af markedet, der indebærer, at markedet fuldt ud åbnes for konkurrence (dommen i sagen Albacom og Infostrada, præmis 37, og dommen i sagen Telefónica Móviles España, præmis 22).

21 Hvad nærmere angår de afgifter, som medlemsstaterne afkræver virksomheder med generelle tilladelser, bestemmer artikel 6 i direktiv 97/13, at bortset fra det finansielle bidrag til opfyldelsen af forsyningspligten, har afgifterne kun til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med procedurerne for udstedelse af generelle tilladelser.

22 Det følger af denne artikels ordlyd, at disse afgifter kun kan dække omkostningerne i forbindelse med fire administrative aktiviteter, nemlig udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser.

23 Hvis sådanne afgifter kan dække såkaldte »generelle« administrationsomkostninger, må disse imidlertid kun vedrøre de fire aktiviteter, der er nævnt i foregående præmis, og disse afgifter kan således ikke omfatte udgifter vedrørende andre opgaver, såsom den nationale tilsynsmyndigheds almindelige overvågning og bl.a. kontrollen med eventuelle misbrug af en dominerende stilling. Denne type kontrol ligger således ud over det arbejde, der direkte er frembragt ved udstedelsen af generelle tilladelser (jf. analogt for så vidt angår afgifter, der pålægges i henhold til artikel 11 i direktiv 97/13, dom af 19.9.2006, forenede sager C-392/04 og C-422/04, i-21 Germany og Arcor, Sml. I, s. 8559, præmis 32, 34 og 35).

24 Der skal desuden ifølge selve ordlyden af artikel 6 i direktiv 97/13 på hensigtsmæssig vis offentliggøres tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger om de afgifter, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne.

25 Artikel 6 i direktiv 97/13 fastsætter derimod hverken en særlig metode til fastsættelsen af en sådan afgift eller metoden for opkrævning af denne afgift.

26 Det følger af det foregående, at det står medlemsstaterne frit for at pålægge indehaverne af generelle tilladelser en afgift som den i hovedsagen omhandlede for at finansiere den kompetente nationale myndigheds aktiviteter med hensyn til administration af det generelle tilladelsessystem, hvis størrelse skal fastsættes på grundlag af objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier.

27 Heraf følger også, at en sådan afgift kun skal dække omkostningerne i forbindelse med de administrative aktiviteter, der er nævnt i denne doms præmis 22. Medlemsstaternes samlede indtægter i form af den pågældende afgift må således ikke overstige de samlede omkostninger i forbindelse med disse administrative aktiviteter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

28 I modsætning til hvad Telefónica har anført i sit skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, kan direktiv 97/13 imidlertid ikke fortolkes således, at der bør være en nøje overensstemmelse mellem størrelsen af den afgift, som en afgiftspligtig operatør afkræves, og de omkostninger, der reelt er afholdt af den nævnte kompetente nationale myndighed med hensyn til denne operatør for en bestemt periode, da direktiv 97/13 ikke indeholder en bestemmelse, der foreskriver en sådan overensstemmelse.

29 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at direktiv 97/13 blot fastsætter i artikel 6 og 11, at de afgifter, som indehaverne af generelle tilladelser og individuelle tilladelser afkræves, kun har »til formål« at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med henholdsvis udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser og for individuelle tilladelser. Hvis det for det andet udtrykkeligt er fastsat i dette direktivs artikel 11, stk. 1, andet punktum, at det beløb, der er opkrævet i afgift, skal stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde (jf. i denne retning dommen i sagen i-21 Germany og Arcor, præmis 39), skal det derimod fremhæves, at artikel 6 ikke opstiller et krav om et rimeligt forhold mellem den afgift, der gælder for de generelle tilladelser, der er tildelt en afgiftspligtig

operatør, og det ydede arbejde, som kræves med hensyn til udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af ordningen.

30 Denne konklusion støttes imidlertid af tilladelsesdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b), der fastsætter — selv om bestemmelsen ratione temporis ikke finder anvendelse i hovedsagen — at administrationsgebyrerne, der er forårsaget af anvendelsen af den generelle tilladelsesordning, skal pålægges de enkelte virksomheder på en forholdsmæssigt afpasset måde. Det følger heraf, at proportionalitetskriteriet i artikel 12 vedrører fordelingen af administrationsomkostninger mellem de afgiftspligtige og ikke forholdet mellem den afgift, der gælder for de generelle tilladelser, og det ydede arbejde.

31 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har ret til at fastsætte en sådan afgift på grundlag af de afgiftspligtiges bruttodriftsindtægter — således som det er sket i den i hovedsagen omhandlede lovgivning — skal det for det første bemærkes, som anført af den spanske regering, den portugisiske regering og Kommissionen i deres skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, at der er tale om et objektivt, transparent og ikke-diskriminerende kriterium. For det andet er dette fastsættelseskriterium ikke — som Kommissionen har fremhævet under retsmødet — uden forbindelse med de omkostninger, der er afholdt af den kompetente nationale myndighed.

32 Direktiv 97/13 er derfor ikke til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter en sådan afgift i henhold til dette direktivs artikel 6 på grundlag af de afgiftspligtiges bruttodriftsindtægter.

33 En sådan fortolkning underbygges i øvrigt af 31. betragtning til tilladelsesdirektivet, hvorefter omsætningen kan betragtes som et rimeligt, enkelt og gennemsigtigt kriterium for fordelingen af en sådan afgift mellem indehaverne af generelle tilladelser.

34 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan pålægge indehaverne af generelle tilladelser at betale en årlig afgift, der skal dække administrationsomkostningerne, skal det bemærkes, at indehaverne af generelle tilladelse kan pålægges at betale en afgift, der har til formål ud over at dække omkostningerne til udstedelse af den generelle tilladelse også at dække administrationsomkostningerne til forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af tilladelsen i dennes gyldighedsperiode. Der er tale om omkostninger til aktiviteter, der i almindelighed udøves løbende efter tildelingen af en generel tilladelse. Artikel 6 i direktiv 97/13 kan derfor ikke være til hinder for, at indehaverne af generelle tilladelser regelmæssigt pålægges en afgift, der skal dække administrationsomkostningerne i forbindelse med procedurerne for udstedelse af generelle tilladelser, såsom den pågældende afgift i hovedsagen.

35 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 6 i direktiv 97/13 ikke er til hinder for en medlemsstats retsforskrifter om indførelse af en afgift for indehaveren af generelle tilladelser, der beregnes årligt på grundlag af de afgiftspligtige operatørers bruttodriftsindtægter, og som har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med procedurerne for udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af disse tilladelser, forudsat at medlemsstatens samlede indtægter fra den pågældende afgift ikke overstiger de samlede omkostninger i forbindelse med disse administrationsomkostninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats retsforskrifter om indførelse af en afgift for indehaveren af generelle tilladelser, der beregnes årligt på grundlag af de afgiftspligtige operatørers bruttodriftsindtægter, og som har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med procedurerne for udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af disse tilladelser, forudsat at medlemsstatens samlede indtægter fra den pågældende afgift ikke overstiger de samlede omkostninger i forbindelse med disse administrationsomkostninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter