DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 21 juli 2011 *

I mål C-284/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Supremo (Spanien) genom beslut av den 20 april 2010, som inkom till domstolen den 7 juni 2010, i målet

Telefónica de España SA

mot

Administración del Estado,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. Šváby samt domarna J. Malenovský och T. von Danwitz (referent),

* Rättegångsspråk: spanska.

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 maj 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Telefónica de España SA, genom J.A. García San Miguel y Orueta, procurador, biträdd av M. Ferre Navarrete, abogado,

— Spaniens regering, genom J.M. Rodríguez Cárcamo och M. Muñoz Pérez, båda i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och S. Gonçalves do Cabo, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. Braun och G. Valero Jordana, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Telefónica de España SA (nedan kallat Telefónica) och Administración del Estado. Målet rör ett avgiftsbeslut meddelat av Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Nämnden för marknaden för teletjänster) (nedan kallad CMT) avseende verksamhetsåret 2000 rörande Telefónicas betalning av en avgift som tas ut av innehavare av allmän auktorisation och individuella tillstånd för tillhandahållande av teletjänster till tredje man.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Direktiv 97/13

3 Av skäl 1 i direktiv 97/13 framgår att detta syftade till en ”fullständig avreglering av teletjänster och infrastrukturer för telekommunikation senast den 1 januari 1998 med möjlighet till en övergångsperiod för vissa medlemsstater”.

4 Enligt skäl 3 i direktivet borde ”[g]emensamma ramar … fastställas för allmän auktorisation och individuella tillstånd som medlemsstaterna beviljar på teletjänstområdet”.

5 I skäl 4 i direktiv 97/13 angavs att det ”[f]ör att mål av intresse till gagn för teleanvändarna ska kunna uppnås, är … nödvändigt att knyta villkor till auktorisation[erna]” och att regleringsordningen på telekommunikationsområdet ”bör ta hänsyn till behovet av att underlätta införandet av nya tjänster samt en bred tillämpning av tekniska förbättringar”.

6 Enligt skäl 5 i direktivet skulle ”[d]etta direktiv … därför …, som ett led i utvecklingen av informationssamhället, i hög grad bidra till att nya operatörer får tillgång till marknaden”.

7 I skäl 12 i direktiv 97/13 angavs att ”[k]riterierna för de avgifter eller kostnader som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena skall vara objektiva, icke-diskriminerande och genomblickbara”.

8 När det gäller avgifter eller kostnader för förfaranden vid allmän auktorisation föreskrevs följande i artikel 6 i det nämnda direktivet:

”Utan att det påverkar de ekonomiska bidragen för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster enligt bilagan, skall medlemsstaterna säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av det förfarande för allmän auktorisation som är tillämpligt. Information om sådana avgifter skall offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt detaljerat sätt så att den är lätt tillgänglig.”

9 När det gäller avgifter och kostnader för individuella tillstånd föreskrevs följande i artikel 11.1 i samma direktiv:

”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.”

Direktiv 2002/20/EG

10 I skäl 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, s. 21) anges följande:

”… Alla eventuella administrativa avgifter bör följa principerna i ett system för allmän auktorisation. Ett exempel på ett rättvist, enkelt och öppet alternativ till dessa kriterier för avgiftsfördelning kan vara en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel. Om de administrativa avgifterna är mycket låga kan det också vara lämpligt med schablonavgifter eller schablonmässigt beräknade avgifter med ett omsättningsrelaterat inslag.”

11 Vad gäller de nämnda administrativa avgifterna föreskrivs i artikel 12 i nämnda direktiv följande:

”1. De administrativa avgifter som tas ut av företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätt skall:

a) sammanlagt täcka enbart de administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, samt för nyttjanderätter och för de särskilda skyldigheter som avses i artikel 6.2, … och

b) åläggas de enskilda företagen på ett objektivt, öppet redovisat och proportionellt sätt så att de administrativa tilläggskostnaderna och de därmed sammanhängande avgifterna minimeras.

2. När nationella regleringsmyndigheter tar ut administrativa avgifter skall de årligen offentliggöra en översikt över sina administrativa kostnader och den sammanlagda summan av uppburna avgifter. Mot bakgrund av skillnaden mellan summan av avgifterna och de administrativa kostnaderna skall lämpliga justeringar göras."

Nationell rätt

12 I artikel 71 i lag nr 11/1998 av den 24 april 1998 om telekommunikation (BOE nr 99 av den 25 april 1998, s. 13909) (nedan kallad lag nr 11/1998) föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar de ekonomiska bidrag som operatörerna kan åläggas att utge för finansieringen av samhällsomfattande tjänster enligt artikel 39 och avsnitt III, är varje innehavare av en allmän auktorisation eller ett individuellt tillstånd för tillhandahållande av tjänster till tredje man skyldig att till Administración General del Estado erlägga en årlig avgift som inte får överstiga 2 promille av rörelsens bruttointäkter. Avgiften är avsedd att täcka de kostnader, inbegripet kostnader för förvaltning, som uppkommer för [CMT] vid tillämpningen av systemet med tillstånd och allmänna auktorisationer enligt denna lag.

Vid tillämpning av föregående stycke ska med bruttointäkter förstås samtliga inkomster som innehavaren av tillståndet eller auktorisationen uppbär från driften av näten eller tillhandahållandet av de teletjänster som omfattas av denna lags tillämpningsområde.

Avgiften ska vara årlig. Uppbördsförfarandet ska fastställas närmare genom förordning.

Med avseende på föregående stycke ska det varje år i lagen om statsbudgeten, med beaktande av förhållandet mellan intäkterna till följd av uppbörden av avgiften och kostnaderna för utfärdande och kontroll av nyttjandet av de individuella tillstånden och de allmänna auktorisationerna, anges enligt vilken procentsats som avgiften ska tas ut på operatörernas bruttointäkter, med den begränsning som angetts i denna artikel.

Skillnaden mellan de sålunda budgeterade intäkterna och de faktiska intäkterna från avgiftsuppbörden ska beaktas vid beslutet om huruvida den procentsats som ska anges i nästkommande års budgetlag ska sänkas eller höjas. Syftet ska vara att uppnå jämvikt mellan intäkterna från avgiftsuppbörden och kostnaderna för den ovan nämnda verksamhet som bedrivs av [CMT]."

13 Denna bestämmelse genomfördes genom kungligt dekret 1750/1998 av den 31 juli 1998, vilket reglerar de avgifter som infördes genom lag nr 11/1998 (BOE nr 205 av den 27 augusti 1998, s. 29227). I artiklarna 3–8 i dekretet föreskrivs följande:

"*Artikel 3.* Grund för avgiftsskyldighet

Grunden för avgiftsskyldigheten är den verksamhet som [CMT] bedriver för att tillämpa systemet med allmänna auktorisationer eller individuella tillstånd för tillhandahållande av tjänster till tredje man.

Artikel 4. Avgiftsskyldiga personer

Avgiftsskyldiga är fysiska eller juridiska personer som är innehavare av allmänna auktorisationer eller individuella tillstånd för tillhandahållande av tjänster till tredje man.

Artikel 5. Avgiftens beräkningsunderlag

Beräkningsunderlaget ska vara rörelsens fakturerade bruttointäkter under det berörda året, såsom dessa definieras i artikel 71 i lag [11/1998].

Artikel 6. Tillämplig procentsats

Tillämplig procentsats ska inledningsvis vara den som föreskrivs i punkt 1 i tredje övergångsbestämmelsen, så länge som den inte har ersatts av en annan procentsats med tillämpning av gällande bestämmelser vid varje given tidpunkt.

Artikel 7. Avgiftsbeloppet

Beloppet utgörs av resultatet av en tillämpning av gällande procentsats, som fastställs i tillämplig lag om statsbudgeten, på avgiftens beräkningsunderlag.

Artikel 8. Exigibilitet

Avgiften förfaller till betalning den 31 december varje år.

Om auktorisationen eller tillståndet, på grund av en omständighet som är hänförlig till innehavaren, upphör att gälla före den 31 december ska avgiften emellertid betalas det datum då denna omständighet inträffar."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Telefónica överklagade de avgiftsbeslut som CMT fattat till Audiencia Nacional, som i dom av den 10 februari 2004 avslog överklagandet med motiveringen att det rådde en total överensstämmelse mellan den avgiftsgrundande omständigheten (innehav av allmänna auktorisationer eller individuella tillstånd) och beräkningsunderlaget (de

bruttointäkter som uppburits av innehavaren av auktorisationen eller tillståndet). Telefónica överklagade denna dom till Tribunal Supremo.

15 Tribunal Supremo fann att det var nödvändigt att tolka direktiv 97/13 för att kunna avgöra det aktuella målet och beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Kan [direktiv 97/13], och särskilt artikel 6 i detta direktiv, tolkas så, att medlemsstaterna har rätt att ålägga innehavare av en allmän auktorisation en sådan årlig avgift som den som föreskrevs i artikel 71 i [lag nr 11/1998], som beräknades utifrån en andel av rörelsens bruttointäkter under det berörda året, dock högst 2 promille, vilken skulle täcka de kostnader, inbegripet kostnader för förvaltning, som uppkom för telekommunikationsmyndigheten vid dess tillämpning av systemet med tillstånd och allmänna auktorisationer?”

Prövning av tolkningsfrågan

16 Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 6 i direktiv 97/13 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationella bestämmelser genom vilka innehavare av allmänna auktorisationer åläggs en årlig avgift, som beräknas utifrån de avgiftsskyldiga operatörernas bruttointäkter och är avsedd att täcka de administrativa kostnader som uppkommer vid tillämpningen av systemet med allmänna auktorisationer och individuella tillstånd.

17 Det bör noteras att, även om de nationella bestämmelserna i fråga är tillämpliga både på innehavare av allmänna auktorisationer och på innehavare av individuella tillstånd, begäran om förhandsavgörande endast avser tolkningen av de bestämmelser i direktiv 97/13 som rör avgifter som tas ut av innehavare av allmänna auktorisationer.

18 Direktiv 97/13 ingår, såsom framgår av skälen 1, 3, 4 och 5 i direktivet, i de åtgärder som vidtagits för att uppnå en fullständig avreglering av teletjänster och infrastrukturer för telekommunikation. I direktivet fastställs således gemensamma ramar som är tillämpliga på tillståndsbestämmelserna för att i betydande grad underlätta för nya operatörer att få tillträde till marknaden. Dessa ramar innehåller för det första bestämmelser om förfarandena för att bevilja auktorisation och om auktorisationens innehåll och för det andra bestämmelser om vilken typ av avgifter som medlemsstaterna kan ta ut av företag inom telekommunikationssektorn i samband med dessa förfaranden samt avgifternas storlek (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, punkterna 35 och 36, och av den 10 mars 2011 i mål C-85/10, Telefónica Móviles España, REU 2011, s. I-1575, punkt 20).

19 De gemensamma ramar som direktiv 97/13 syftar till att införa skulle sakna ändamålsenlig verkan om det stod medlemsstaterna fritt att bestämma vilka avgifter som företagen inom sektorn ska erlägga. Medlemsstaterna får således inte ta ut andra avgifter för auktorisationsförfaranden än de som anges i direktiv 97/13 (dom av den 18 juli 2006 i mål C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni, REG 2006, s. I-6917, punkt 35, och domen i det ovannämnda målet Telefónica Móviles España, punkt 21).

20 Dessa avgifter ska, såsom anges i skäl 12 i direktiv 97/13, vara grundade på objektiva, icke-diskriminerande och genomblickbara kriterier. De får inte heller motverka syftet att uppnå en total avreglering av marknaden, vilket innebär att denna helt öppnas för konkurrens (domen i de ovannämnda förenade målen Albacom och Infostrada, punkt 37, och domen i det ovannämnda målet Telefónica Móviles España, punkt 22).

21 När det gäller avgifter som medlemsstaterna tar ut av företag som innehar allmänna auktorisationer föreskrivs i artikel 6 i direktiv 97/13 att avgifterna, förutom ekonomiska bidrag för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, endast är avsedda att täcka de administrativa kostnaderna för förfaranden vid allmän auktorisation.

22 Det framgår av denna artikels lydelse att dessa avgifter endast får täcka kostnader hänförliga till fyra administrativa uppgifter, nämligen utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av det förfarande för allmän auktorisation som är tillämpligt.

23 Även om sådana avgifter får täcka ”allmänna” administrativa kostnader, måste dessa kostnader emellertid enbart avse de fyra uppgifter som nämns i föregående stycke. Sådana avgifter kan således inte omfatta kostnader hänförliga till annan verksamhet, såsom den nationella regleringsmyndighetens allmänna övervakningsverksamhet och särskilt kontroll av eventuellt missbruk av dominerande ställning. Denna typ av kontroll går utöver arbetet med hanteringen av de allmänna auktorisationerna (se, analogt, avseende avgifter enligt artikel 11 i direktiv 97/13, dom av den 19 september 2006 i de förenade målen C-392/04 och C-422/04, i-21 Germany och Arcor, REG 2006, I-8559, punkterna 32, 34 och 35).

24 För övrigt måste, enligt artikel 6 i direktiv 97/13, avgifter som åläggs företag för förfaranden vid allmän auktorisation offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt specificerat sätt, så att denna information är lätt tillgänglig.

25 Däremot föreskriver inte artikel 6 i direktiv 97/13 vare sig hur storleken på en sådan avgift ska fastställas eller hur avgiften ska uppbäras.

26 Det framgår av det ovan anförda att medlemsstaterna får ålägga innehavare av allmänna auktorisationer en sådan avgift som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen för att finansiera den behöriga nationella myndighetens verksamhet avseende tillämpning av systemet med allmänna auktorisationer. Avgiftens storlek måste fastställas med utgångspunkt i objektiva, icke-diskriminerande och genomblickbara kriterier.

27 Det framgår också av det ovan anförda att en sådan avgift endast får täcka kostnader hänförliga till de administrativa uppgifter som nämns i punkt 22 i denna dom. Medlemsstaternas sammanlagda intäkter av avgiften i fråga får sålunda inte överstiga de sammanlagda kostnaderna hänförliga till de allmänna auktorisationerna. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera detta.

28 I motsats till vad Telefónica har gjort gällande i sitt till domstolen ingivna skriftliga yttrande kan direktiv 97/13 emellertid inte tolkas så, att det måste föreligga en exakt överensstämmelse mellan storleken på den avgift som åläggs en operatör och de kostnader för den behöriga nationella myndigheten som är hänförliga till den operatören under en viss tidsperiod, eftersom det inte finns någon bestämmelse i direktiv 97/13 som kräver en sådan överensstämmelse.

29 Å ena sidan bör det i detta avseende påpekas att direktiv 97/13 inskränker sig till att föreskriva, i artiklarna 6 och 11, att de avgifter som tas ut av innehavare av allmänna auktorisationer och innehavare av individuella tillstånd endast kan vara ”avsedda” att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av det förfarande för allmän auktorisation som är tillämpligt eller av de individuella tillstånden. Även om det uttryckligen föreskrivs i artikel 11.1 andra meningen i detta direktiv att den ålagda avgiftens storlek måste stå i proportion till den arbetsinsats som krävs (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet i-21 Germany och Arcor, punkt 39), bör det å andra sidan påpekas att artikel 6 inte kräver att den avgift avseende allmänna auktorisationer som åläggs en operatör

måste stå i proportion till den arbetsinsats som krävs för utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av de allmänna auktorisationerna avseende denna operatör.

30 Detta konstaterande stöds för övrigt av artikel 12 i det så kallade auktorisationsdirektivet, även om detta tidsmässigt inte är tillämpligt i målet vid den nationella domstolen. I artikel 12.1 b däri föreskrivs att de administrativa avgifter som föranleds av genomförandet av systemet för allmän auktorisation ska fördelas mellan de enskilda företagen på ett proportionellt sätt. Därav följer att det proportionalitetskriterium som föreskrivs i denna artikel hänför sig till fördelningen av de administrativa kostnaderna mellan de avgiftsskyldiga och inte till förhållandet mellan avgiften avseende allmänna auktorisationer och den arbetsinsats som krävs.

31 När det gäller frågan om medlemsstaterna har rätt att bestämma avgiftens storlek med utgångspunkt i den avgiftsskyldiges bruttointäkter, såsom görs i de bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, bör det beaktas att det, som Spaniens och Portugals regeringar samt kommissionen har påpekat i sina yttranden, rör sig om ett objektivt, genomblickbart och icke-diskriminerande kriterium. Som kommissionen har framhållit vid sammanträdet saknas det dessutom inte ett samband mellan detta kriterium och de kostnader som uppkommer för den behöriga nationella myndigheten.

32 Mot bakgrund av detta kan inte direktiv 97/13 utgöra hinder för att medlemsstaterna bestämmer storleken på en avgift enligt artikel 6 i direktivet med utgångspunkt i de avgiftsskyldigas bruttointäkter.

33 En sådan tolkning stöds för övrigt av skäl 31 i auktorisationsdirektivet, enligt vilket omsättningen kan anses vara ett rättvist, enkelt och öppet kriterium för avgiftsfördelning mellan innehavarna av allmänna auktorisationer.

34 När det gäller frågan huruvida medlemsstaterna får ålägga innehavare av allmänna auktorisationer en årlig avgift avsedd att täcka de administrativa kostnaderna, bör det påpekas att innehavarna av en allmän auktorisation kan åläggas att betala en avgift avsedd att täcka, förutom kostnaderna i samband med utfärdande, de administrativa kostnaderna för handläggning, kontroll och tillsyn av den allmänna auktorisationen under dennas giltighetstid. Det rör sig om kostnader hänförliga till uppgifter som i allmänhet utförs fortlöpande efter beviljandet av en allmän auktorisation. På grund av detta kan inte artikel 6 i direktiv 97/13 utgöra hinder för att innehavare av allmänna auktorisationer åläggs en periodisk avgift, såsom den årliga avgift som är i fråga vid den nationella domstolen, avsedd att täcka de administrativa kostnaderna för förfaranden vid allmän auktorisation.

35 Mot bakgrund av det ovanstående ska tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 6 i direktiv 97/13 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser genom vilka innehavare av allmänna auktorisationer åläggs en årlig avgift, som beräknas utifrån de avgiftsskyldiga operatörernas bruttointäkter och är avsedd att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av dessa auktorisationer, förutsatt att denna medlemsstats sammanlagda intäkter av en sådan avgift inte överstiger de sammanlagda administrativa kostnaderna, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet 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 (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser genom vilka innehavare av allmänna auktorisationer åläggs en årlig avgift, som beräknas utifrån de avgiftsskyldiga operatörernas bruttointäkter och är avsedd att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av dessa auktorisationer, förutsatt att denna medlemsstats sammanlagda intäkter av en sådan avgift inte överstiger de sammanlagda administrativa kostnaderna, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Underskrifter