ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

21. července 2011 *

Ve věci C-284/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Supremo (Španělsko) ze dne 20. dubna 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 7. června 2010, v řízení

Telefónica de España SA

proti

Administración del Estado,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení D. Šváby, předseda senátu, J. Malenovský a T. von Danwitz (zpravodaj), soudci,

* Jednací jazyk: španělština.

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. května 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Telefónica de España SA J. A. Garcíou San Miguelem y Orueta, procurador, ve spolupráci s M. Ferrem Navarretem, abogado,

– za španělskou vládu J. M. Rodríguez Cárcamem a M. Muñoz Pérezem, jako zmocněnci,

– za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a S. Gonçalvesem do Cabo, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi G. Braunem a G. Valero Jordanem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná oprávnění a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb (Úř. věst. L 117, s. 15) [citace z uvedené směrnice použité ve znění tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem].

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Telefónica de España SA (dále jen „Telefónica“) a Administración del Estado ohledně platebního výměru vydaného Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Komise pro telekomunikační trh, dále jen „CMT“) za vyměřovací období 2000 za účelem zaplacení poplatku, jemuž podléhají držitelé obecných oprávnění a individuálních licencí k poskytování telekomunikačních služeb třetím osobám.

Právní rámec

Unijní Právo

Směrnice 97/13

3 Z prvního bodu odůvodnění směrnice 97/13 vyplývá, že tato směrnice směřuje k „úplné liberalizaci telekomunikačních služeb a infrastruktur do 1. ledna 1998 s přechodnými obdobími pro některé členské státy".

4 Na základě třetího bodu odůvodnění téže směrnice „je třeba stanovit společný rámec pro obecná oprávnění a individuální licence udělované členskými státy v oblasti telekomunikačních služeb".

5 Čtvrtý bod odůvodnění směrnice 97/13 upřesňoval, že „je nezbytné, aby byly stanoveny podmínky uplatňované pro oprávnění, aby tak bylo dosaženo cílů veřejného zájmu ve prospěch telekomunikačních uživatelů" a že „systém právní úpravy v oblasti telekomunikací […] by měl brát v úvahu potřebu usnadnit zavádění nových služeb a zároveň obecné využívání technického pokroku".

6 Pátý bod odůvodnění uvedené směrnice stanovoval, že tato směrnice „v důsledku toho významně přispěje ke vstupu nových provozovatelů na trh v rámci rozvoje informační společnosti".

7 Podle znění dvanáctého bodu odůvodnění směrnice 97/13 „jakékoli poplatky uložené podnikům jako součást řízení o udělení oprávnění musí být založeny na objektivních, nediskriminačních a průhledných hlediscích“.

8 Pokud jde o poplatky vztahující se k řízením o obecných oprávněních, článek 6 uvedené směrnice zakotvoval:

„Aniž jsou tím dotčeny finanční příspěvky na poskytování univerzální služby podle přílohy, zajistí členské státy, aby poplatky ukládané podnikům v rámci řízení o udělení oprávnění měly za účel výlučně pokrytí správních nákladů souvisejících s vydáváním, správou, kontrolou a uplatňováním příslušného režimu obecných oprávnění. Tyto poplatky jsou zveřejňovány vhodným a dostatečně podrobným způsobem, tak aby informace byly snadno přístupné.“

9 Pokud jde o poplatky vztahující se na individuální licence, stanovoval čl. 11 odst. 1 směrnice 97/13:

„Členské státy zajistí, aby poplatky uložené podnikům v rámci řízení o udělení oprávnění výhradně pokrývaly administrativní náklady spojené s udělováním, správou, kontrolou a uplatňováním příslušných individuálních licencí. Poplatky za individuální licenci jsou úměrné objemu vynaložené práce a jsou zveřejňovány vhodným a dostatečně podrobným způsobem, tak aby informace byly snadno přístupné.“

Směrnice 2002/20/ES

10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 21) v třetí větě jednatřicátého bodu svého odůvodnění stanoví:

„[…] Jakékoli použitelné správní poplatky by měly odpovídat zásadám systému obecného oprávnění. Příkladem spravedlivé, jednoduché a průhledné alternativy k těmto kritériím ukládání poplatků může být rozdělovací klíč založený na obratu. Pokud jsou správní poplatky velmi nízké, mohly by být rovněž vhodné paušální poplatky nebo poplatky skládající se z paušálu a složky závisející na obratu."

11 Pokud jde o uvedené správní poplatky, zní článek 12 uvedené směrnice takto:

„1. Jakékoli správní poplatky ukládané podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť podle obecného oprávnění nebo kterým bylo uděleno právo na užívání:

a) pokrývají jen ty správní náklady, které vzniknou při řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění, práv na užívání a zvláštních povinností uvedených v čl. 6 odst. 2 […] a

b) jsou ukládány jednotlivým podnikům objektivním, průhledným a přiměřeným způsobem, který minimalizuje dodatečné správní náklady a související poplatky.

2. Pokud vnitrostátní regulační orgány ukládají správní poplatky, zveřejní každoročně přehled svých správních nákladů a celkovou částku vybraných poplatků. Podle rozdílu mezi celkovou částkou poplatků a správními náklady budou provedeny odpovídající úpravy."

Vnitrostátní právo

12 Článek 71 obecného zákona č. 11/1998 ze dne 24. dubna 1998 o telekomunikacích (BOE č. 99 ze dne 25. dubna 1998, s. 13909, dále jen „zákon č. 11/1998") stanoví:

„Aniž je tím dotčen finanční příspěvek, který může být v souladu se článkem 39 a kapitolou III uložen provozovatelům za účelem financování univerzální služby, je každý držitel obecného oprávnění nebo individuální licence k poskytování služeb třetím osobám povinen uhradit obecné správě státu roční poplatek, který nesmí přesahovat 2 z 1 000 jeho hrubých příjmů z užívání a který má pokrýt náklady [CMT] z uplatňování systému licencí a obecných oprávnění zavedeného tímto zákonem, a to včetně nákladů na správu.

Pro účely předchozího odstavce se hrubými příjmy rozumí veškeré příjmy nabyté držitelem licence nebo oprávnění, které plynou z užívání sítě nebo poskytování telekomunikačních služeb spadajících do působnosti tohoto zákona.

Poplatek se platí každoročně. Postup při jeho výběru stanoví právní předpisy podzákonné povahy.

Pro účely předchozího odstavce stanoví každoročně zákon o obecném rozpočtu státu s přihlédnutím ke vztahu mezi příjmy plynoucími z výběru poplatku a náklady vznikajícími při vydávání a kontrole užívání individuálních licencí a obecných oprávnění sazbu, která se za účelem stanovení výše poplatku použije v mezích stanovených tímto článkem na hrubé příjmy z užívání nabyté provozovatelem.

Rozdíl mezi příjmy uvedenými v rozpočtu z tohoto titulu a příjmy, které se skutečně vyberou, se bere v úvahu za účelem snížení nebo zvýšení sazby, která se stanovuje v zákoně o obecném rozpočtu státu následující rok. Sledovaným účelem je dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi příjmy získanými z titulu tohoto poplatku a náklady plynoucími z výše uvedené činnosti [CMT].“

13 Posledně uvedené ustanovení bylo provedeno královským nařízením č. 1750/1998 ze dne 31. července 1998, kterým se upravují poplatky stanovené zákonem č. 11/1998 (BOE č. 205 ze dne 27. srpna 1998, s. 29227) a jehož články 3 až 8 stanoví:

„*Článek 3.* Skutečnost zakládající poplatkovou povinnost

Skutečností zakládající poplatkovou povinnost je činnost [CMT] směřující k uplatnění systému obecných oprávnění nebo individuálních licencí k poskytování služeb třetím osobám.

Článek 4. Poplatníci

Poplatníky jsou fyzické a právnické osoby, které jsou držiteli obecných oprávnění a individuálních licencí k poskytování služeb třetím osobám.

Článek 5. Základ poplatku

Základem poplatku jsou hrubé příjmy z užívání fakturované během odpovídajícího roku, jak jsou vymezeny v článku 71 zákona [č. 11/1998].

Článek 6. Sazba poplatku

Na počátku se použije sazba stanovená v odst. 1 třetího přechodného ustanovení, dokud nebude nahrazena sazbou plynoucí z uplatnění právní úpravy platné k příslušnému datu.

Článek 7. Výše poplatku

Výše poplatku se určí tak, že se na základ poplatku uplatní platná sazba poplatku, jak je stanovena příslušnými zákony o obecném rozpočtu státu.

Článek 8. Splatnost

Poplatek je splatný do 31. prosince každého roku.

Pokud však oprávnění nebo licence pozbudou z důvodu na straně držitele platnosti před 31. prosincem, je poplatek splatný k datu, kdy nastala tato okolnost."

Spor v původním řízení a předběžná otázka

14 Telefónica podala k Audiencia Nacional správní žalobu proti platebnímu výměru vydanému ve vztahu k ní CMT, která byla zamítnuta rozsudkem tohoto soudu ze dne 10. února 2004 z důvodu, že skutečnost zakládající poplatkovou povinnost, totiž držení obecných oprávnění nebo individuálních licencí, zcela koresponduje se základem poplatku tvořeným hrubými příjmy nabytými držitelem oprávnění nebo licence.

Telefónica podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Tribunal Supremo.

15 Protože Tribunal Supremo má za to, že řešení sporu, o němž rozhoduje, závisí na výkladu směrnice 97/13, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Umožňuje směrnice [97/13] a zejména její článek 6 členským státům uložit držiteli obecného oprávnění placení ročního poplatku vypočítávaného na základě procenta z hrubých příjmů z užívání fakturovaných v odpovídajícím roce, který přitom nesmí překročit 2 ‰ a který má pokrývat náklady vzniklé telekomunikačnímu orgánu z uplatňování systému licencí a obecných oprávnění, a to včetně nákladů na správu, jak to zakotvoval článek 71 [zákona č. 11/1998]?“

K předběžné otázce

16 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 6 směrnice 97/13 vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, kterou se držitelům obecných oprávnění stanovuje poplatek, jenž se vypočítává každoročně na základě hrubých příjmů provozovatelů podléhajících poplatku plynoucích z užívání a jež má pokrývat správní náklady spojené s prosazováním systému obecných oprávnění a individuálních licencí.

17 V tomto ohledu je třeba úvodem upřesnit, že i když se vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení vztahuje jak na držitele obecných oprávnění, tak na držitele individuálních licencí, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká jen výkladu ustanovení směrnice 97/13 vztahujících se k poplatkům ukládaným držitelům obecných oprávnění.

18 Jak vyplývá z prvního a třetího až pátého bodu odůvodnění směrnice 97/13, je tato směrnice součástí opatření přijatých k úplné liberalizaci telekomunikačních služeb a infrastruktur. Za tímto účelem stanoví společný rámec použitelný na režimy oprávnění mající významně usnadnit vstup nových provozovatelů na trh. Tento rámec stanoví jednak pravidla týkající se řízení o udělení oprávnění a jejich obsahu a jednak pravidla týkající se povahy či rozsahu peněžních poplatků souvisejících s uvedenými řízeními, které členské státy mohou ukládat podnikům v odvětví telekomunikačních služeb (rozsudek ze dne 18. září 2003, Albacom a Infostrada, C-292/01 a C-293/01, Recueil, s. I-9449, body 35 a 36, a ze dne 10. března 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, Sb. rozh. s. I-1575, bod 20).

19 Společný rámec, o jehož zavedení směrnice 97/13 usiluje, by byl zbaven užitečného účinku, pokud by členské státy měly volnost při určení poplatků, které musí nést podniky v tomto odvětví (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Albacom a Infostrada, bod 38). Členské státy tedy nemohou vybírat jiné poplatky související s řízením o udělení oprávnění než ty, které stanoví směrnice 97/13 (rozsudek ze dne 18. července 2006, Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Sb. rozh. s. I-6917, bod 35, a výše uvedený rozsudek Telefónica Móviles España, bod 21).

20 Tyto poplatky musejí být, jak je upřesněno ve dvanáctém bodě odůvodnění směrnice 97/13, založeny na objektivních, nediskriminačních a průhledných hlediscích. Nesmějí být rovněž takové povahy, aby bránily cíli úplné liberalizace trhu znamenající naprosté otevření tohoto trhu hospodářské soutěži (výše uvedené rozsudky Albacom a Infostrada, bod 37, a Telefónica Móviles España, bod 22).

21 Pokud jde konkrétně o poplatky ukládané členskými státy podnikům, které jsou držiteli obecných oprávnění, článek 6 směrnice 97/13 stanoví, že, s výjimkou finančních příspěvků na poskytování univerzální služby, mají za účel výlučně pokrýt správní náklady spojené s řízeními o obecných oprávněních.

22 Ze znění uvedeného článku vyplývá, že tyto poplatky mohou pokrývat pouze náklady související se čtyřmi správními činnostmi, totiž s vydáváním, správou, kontrolou a uplatňováním příslušného systému obecného oprávnění.

23 Takové poplatky sice mohou pokrývat tzv. „obecné" správní náklady, tyto náklady se však smějí vztahovat pouze ke čtyřem činnostem připomenutým v předchozím bodě a uvedené poplatky tedy nemohou zahrnovat výdaje spojené s dalšími úkoly, jako je obecná dozorová činnost vnitrostátního regulačního orgánu a zejména kontrola případného zneužití dominantního postavení. Tento druh kontroly totiž překračuje práci vzniklou výlučně uplatňováním individuálních licencí (viz obdobně pokud jde o poplatky ukládané podle článku 11 směrnice 97/13 rozsudek ze dne 19. září 2006, i-21 Germany a Arcor, C-392/04 a C-422/04, Sb. rozh. s. I-8559, body 32, 34 a 35).

24 Poplatky ukládané podnikům v rámci řízení o obecných oprávněních musejí být nadto podle samotného znění článku 6 směrnice 97/13 vhodným a dostatečně podrobným způsobem zveřejněny, tak aby informace byly snadno přístupné.

25 Článek 6 směrnice 97/13 naopak nestanovuje ani zvláštní způsob určení výše takového poplatku, ani způsoby jeho výběru.

26 Z výše uvedeného plyne, že členské státy mohou za účelem financování činností vnitrostátního orgánu příslušného v oblasti správy systému obecných oprávnění uložit držitelům obecných oprávnění takový poplatek, o jaký jde v původním řízení, jehož výše musí být určována podle objektivních, nediskriminačních a průhledných hledisek.

27 Plyne z toho rovněž to, že takový poplatek může pokrývat pouze náklady vyplývající ze správních činností uvedených v bodě 22 tohoto rozsudku. Celkové výnosy členských států z dotčeného poplatku nesmějí být tudíž vyšší než souhrn nákladů souvisejících s těmito správními činnostmi, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

28 V rozporu s tím, co tvrdí Telefónica ve svém písemném vyjádření předloženém Soudnímu dvoru, však směrnici 97/13 nelze vykládat v tom smyslu, že musí existovat přesná korelace mezi výší poplatku uloženého provozovateli podléhajícímu poplatku a náklady skutečně vzniklými dotčenému příslušnému vnitrostátnímu orgánu, které se vztahují se k tomuto provozovateli za určité období, a to s ohledem na to, že žádné ustanovení směrnice 97/13 k takové korelaci nezavazuje.

29 V tomto ohledu je třeba zaprvé poukázat na to, že směrnice 97/13 ve svých článcích 6 a 11 toliko stanoví, že poplatky ukládané držitelům obecných oprávnění i držitelům individuálních licencí mohou mít „za účel“ výlučně pokrytí správních nákladů souvisejících s vydáváním, správou, kontrolou respektive uplatňováním příslušného systému obecných oprávnění nebo individuálních licencí. Zadruhé, i když je ve čl. 11 odst. 1 druhé větě této směrnice výslovně zakotveno, že výše požadovaného poplatku musí být přiměřená objemu požadované práce (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek i-21 Germany a Arcor, bod 39), je třeba naproti tomu uvést, že článek 6 nestanoví požadavek proporcionálního vztahu mezi poplatkem vztahujícím se na obecná oprávnění udělovaná poplatku podléhajícímu provozovateli a objemem práce, kterou

si vyžaduje vydávání, správa, kontrola a uplatňování obecných oprávnění ve vztahu k tomuto provozovateli.

30 Takové konstatování ostatně podporuje článek 12 autorizační směrnice, který, byť se na věc v původním řízení nevztahuje *ratione temporis*, ve svém odst. 1 písm. b) zakotvuje, že správní poplatky vzniklé prosazováním systému obecného oprávnění se proporcionálně dělí mezi jednotlivé podniky. Z toho plyne, že hledisko přiměřenosti zakotvené v tomto článku 12 se vztahuje k rozdělení správních nákladů mezi poplatníky, a nikoli ke vztahu mezi poplatkem vztahujícím se na obecná oprávnění a požadovaným objemem práce.

31 Pokud jde o otázku, zda jsou členské státy oprávněny určit výši tohoto poplatku na základě hrubých příjmů, jež plynou poplatníkům z užívání, jak to činí právní předpisy, o které jde v původním řízení, je třeba mít zaprvé za to, že jde o objektivní, průhledné a nediskriminační hledisko, jak ve svých písemných vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru uvedly portugalská a španělská vláda, jakož i Komise. Zadruhé toto určovací hledisko není, jak zdůraznila Komise při jednání, bez vazby k nákladům vzniklým příslušnému vnitrostátnímu orgánu.

32 Za těchto okolností nebrání směrnice 97/13 tomu, aby členské státy stanovovaly výši poplatku podle článku 6 téže směrnice na základě hrubých příjmů, jež plynou poplatníkům z užívání.

33 Takový výklad je ostatně podpořen i jednatřicátým bodem odůvodnění autorizační směrnice, podle něhož lze obrat považovat za spravedlivé, prosté a průhledné hledisko rozdělení takového poplatku mezi držitele obecných oprávnění.

34 Pokud jde o otázku, zda mohou členské státy uložit držitelům obecných oprávnění placení ročního poplatku, který má pokrýt správní náklady, je třeba uvést, že držitelům obecného oprávnění lze uložit placení poplatku, který má vedle nákladů na vydání obecného oprávnění pokrýt i správní náklady související se správou, kontrolou a uplatňováním oprávnění po dobu jeho platnosti. Jde o poplatky související s činnostmi, které jsou po udělení obecného oprávnění zpravidla vykonávány trvale. Z toho důvodu článek 6 směrnice 97/13 nebrání tomu, aby byl držitelům obecných oprávnění periodicky stanoven poplatek, který má pokrýt správní náklady spojené s řízeními o obecných oprávněních, jako je roční poplatek, o který jde ve věci v původním řízení.

35 S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, je třeba na položenou otázku odpovědět, že článek 6 směrnice 97/13 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu stanovující držitelům obecných oprávnění poplatek, který se vypočítává s roční periodicitou na základě hrubých příjmů, jež z užívání plynou provozovatelům podléhajícím tomuto poplatku, a jehož účelem je pokrýt správní náklady spojené s řízeními o vydání, správě, kontrole a uplatňování těchto oprávnění, pokud celkové příjmy, které z takového poplatku plynou členskému státu, nejsou vyšší než souhrn těchto správních nákladů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

36 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (sedmý senát) rozhodl takto:

Článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná oprávnění a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu stanovující držitelům obecných oprávnění poplatek, který se vypočítává s roční periodicitou na základě hrubých příjmů, jež z užívání plynou provozovatelům podléhajícím tomuto poplatku, a jehož účelem je pokrýt správní náklady spojené s řízeními o vydání, správě, kontrole a uplatňování těchto oprávnění, pokud celkové příjmy, které z takového poplatku plynou členskému státu, nejsou vyšší než souhrn těchto správních nákladů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.