SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 21. julija 2011 *

V zadevi C-284/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (Španija) z odločbo z dne 20. aprila 2010, ki je prispela na Sodišče 7. junija 2010, v postopku

Telefónica de España SA

proti

Administración del Estado,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi D. Šváby, predsednik senata, J. Malenovský in T. von Danwitz (poročevalec), sodnika,

* Jezik postopka: španščina.

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. maja 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Telefónica de España SA J. A. García San Miguel y Orueta, procurador, skupaj z M. Ferre Navarretom, odvetnikom,

– za špansko vlado J. M. Rodríguez Cárcamo in M. Muñoz Pérez, zastopnika,

– za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in S. Gonçalves do Cabo, zastopnika,

– za Evropsko komisijo G. Braun in G. Galero Jordana, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 Direktive 97/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. aprila 1997 o skupnem okviru za splošne odobritve in posamična dovoljenja na področju telekomunikacijskih storitev (UL L 117, str. 15).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Telefónica de España SA (v nadaljevanju: Telefónica) in Administración del Estado v zvezi z odločbo Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (komisija za trg telekomunikacij, v nadaljevanju: CMT) o odmeri dajatve za poslovno leto 2000, za plačilo katere so zavezani imetniki splošnih odobritev in posamičnih dovoljenj za opravljanje telekomunikacijskih storitev tretjim osebam.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 97/13

3 Glede na uvodno izjavo 1 Direktive 97/13 je bil namen te direktive „popolna liberalizacija telekomunikacijskih storitev in infrastruktur od zdaj do 1. januarja 1998, s prehodnimi obdobji za nekatere države članice“.

4 V uvodni izjavi 3 te direktive je bilo navedeno, da „je treba vzpostaviti skupen okvir za splošne odobritve in posamična dovoljenja, ki jih podeljujejo države članice na področju telekomunikacijskih storitev“.

5 V uvodni izjavi 4 Direktive 97/13 je bilo natančneje navedeno, da „je nujno določiti pogoje za odobritve, da se dosežejo cilji v javnem interesu v korist uporabnikov telekomunikacij“ in da „mora ureditev na področju telekomunikacij […] upoštevati potrebo po lažji uvedbi novih storitev in splošni uveljavitvi tehničnega napredka“.

6 V uvodni izjavi 5 navedene direktive je bilo navedeno, da bo ta „v okviru razvoja informacijske družbe zato znatno prispevala k vstopu novih operaterjev na trg“.

7 V uvodni izjavi 12 Direktive 97/13 je bilo navedeno, da mora „vsaka dajatev ali pristojbina, naložena podjetjem v okviru postopkov za odobritve, temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in preglednih merilih“.

8 Člen 6 navedene direktive je glede dajatev in pristojbin v postopkih za izdajo splošnih odobritev določal:

„Brez poseganja v finančne prispevke za zagotavljanje univerzalne storitve v skladu s prilogo države članice zagotovijo, da je namen dajatev, naloženih podjetjem zaradi postopkov za izdajo odobritev, zgolj pokritje upravnih stroškov, povezanih z izdajanjem, upravljanjem, nadzorom in izvajanjem veljavne sheme splošnih odobritev. Te dajatve se objavijo ustrezno in dovolj podrobno, da so informacije lahko dostopne.“

9 V zvezi z dajatvami in pristojbinami, ki veljajo za posamična dovoljenja, je člen 11(1) iste direktive določal:

„Države članice zagotovijo, da je namen dajatev, naloženih podjetjem iz naslova postopkov za izdajo odobritev, zgolj pokritje upravnih stroškov, povezanih z upravljanjem, nadzorom in uveljavitvijo veljavnih posamičnih dovoljenj, ki se uporabljajo. Dajatve za posamično dovoljenje so v sorazmerju z obsegom zahtevanega dela, objavijo pa se ustrezno in dovolj podrobno, da so informacije lahko dostopne.“

Direktiva 2002/20/ES

10 V uvodni izjavi 31 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL L 108, str. 21) je navedeno:

„[…] Vse veljavne upravne pristojbine naj bodo v skladu z načeli sistema splošne odobritve. Primer pravične, preproste in transparentne alternative za merila določanja pristojbin bi lahko bil prihodkovno naravnani delitveni ključ. Kadar so upravne pristojbine zelo nizke, bi lahko bile primerne tudi pavšalne dajatve ali dajatve, ki so sestavljene na podlagi pavšala in prometa.“

11 Člen 12 te direktive glede navedenih upravnih pristojbin določa:

„1. Vse upravne pristojbine, naložene podjetjem, ki zagotavljajo storitev ali omrežje na podlagi splošne odobritve, ali podjetjem, ki jim je bila dodeljena pravica uporabe:

(a) skupaj pokrivajo samo upravne stroške, ki bodo nastali z upravljanjem, nadzorom in uveljavitvijo sheme splošnih odobritev in pravic uporabe ter posebnih obveznosti iz člena 6(2), […] in

(b) se naložijo posameznim podjetjem objektivno, transparentno in sorazmerno, kar zmanjša dodatne stroške upravljanja in pripadajoče dajatve na najmanjši možni obseg.

2. Kadar nacionalni regulativni organi naložijo upravne pristojbine, objavijo letni pregled svojih upravnih stroškov in skupne vsote zbranih dajatev. Na podlagi razlike med skupno vsoto dajatev in upravnih stroškov se izvedejo ustrezne prilagoditve."

Nacionalno pravo

12 Člen 71 zakona 11/1998 z dne 24. aprila 1998 o telekomunikacijah (BOE št. 99 z dne 25. aprila 1998, str. 13909, v nadaljevanju: zakon 11/1998), določa:

„Brez poseganja v finančne prispevke, ki se lahko naložijo operaterjem za financiranje univerzalne storitve v skladu z določbami člena 39 in naslova III, mora vsak imetnik splošne odobritve ali posamičnega dovoljenja za opravljanje storitev tretjim osebam plačati državni upravi letno dajatev, ki ne more preseči 2 ‰ njegovih bruto dohodkov iz dejavnosti in je namenjena kritju stroškov – vključno s stroški upravljanja – ki nastanejo [CMT] zaradi izvajanja ureditve o dovoljenjih in splošnih odobritvah, kakor je določena v tem zakonu.

Za namene iz prejšnjega odstavka se za bruto dohodke štejejo vsi dohodki, ki jih imetnik dovoljenja ali odobritve pridobi z uporabo telekomunikacijskih omrežij ali opravljanjem telekomunikacijskih storitev, ki spadajo na področje uporabe tega zakona.

Pristojbina se plača letno. Postopek njenega pobiranja se določi s podzakonskim aktom.

Za namene prejšnjega odstavka se ob upoštevanju razmerja med dohodki od zaračunavanja pristojbine in stroški, ki nastanejo z izdajo in nadzorom uporabe posamičnih dovoljenj in splošnih odobritev, z zakonom o državnem proračunu vsako leto določi odstotek, s katerim se množi bruto dohodek, ki ga operater dobi iz dejavnosti, zato da se določi znesek dajatve, pri čemer se ne sme preseči najvišji odstotek, določen v tem členu.

Razlika med tako predvidenimi dohodki in dejanskimi dohodki se upošteva zato, da se poveča ali zmanjša odstotek, ki ga je treba naslednje leto določiti v zakonu o državnem proračunu. Cilj je doseči ravnovesje med dohodki od dajatev in stroški, ki nastanejo zaradi navedene dejavnosti, ki jo opravlja [CMT]."

13 Za izvajanje zadnje določbe je bil sprejet kraljevi dekret 1750/1998 z dne 31. julija 1998 o ureditvi dajatev, določenih z zakonom 11/1998 (BOE št. 205 z dne 27. avgusta 1998, str. 29227), ki v členih od 3 do 8 določa:

„*Člen 3.* Obdavčljivi dogodek

Obdavčljivi dogodek je dejavnost, ki jo opravlja [CMT] zaradi izvajanja ureditve splošnih odobritev in posamičnih dovoljenj za opravljanje storitev tretjim osebam.

Člen 4. Zavezanci za plačilo dajatve

Zavezanci za plačilo dajatve so fizične in pravne osebe, ki so imetniki splošnih odobritev in posamičnih dovoljenj za opravljanje storitev tretjim osebam.

Člen 5. Osnova za odmero

Osnovo za odmero sestavljajo bruto dohodki iz dejavnosti, obračunani v zadevnem letu, kakor so opredeljeni v členu 71 zakona [11/1998].

Člen 6. Stopnja dajatve

Na začetku veljavna stopnja dajatve je določena v odstavku 1 tretje prehodne določbe, dokler se ne nadomesti s stopnjo, ki izhaja iz ureditve, veljavne na upoštevni dan.

Člen 7. Znesek dajatve

Znesek dajatve je rezultat množenja veljavne stopnje dajatve, določene v ustreznem zakonu o državnem proračunu, z osnovo za odmero dajatve.

Člen 8. Zapadlost

Dajatev zapade v plačilo 31. decembra vsako leto.

Ne glede na navedeno zapade dajatev v plačilo pred 31. decembrom na dan, ko odobritev ali dovoljenje postane neveljavno po krivdi imetnika."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

14 Družba Telefónica je pri Audiencia Nacional vložila tožbo v upravnem sporu proti odločbam CMT o odmeri dajatev, ki jo je to sodišče zavrnilo s sodbo z dne 10. februarja 2004, ker naj bi med obdavčljivim dogodkom, torej imetništvom splošne odobritve ali posamičnega dovoljenja, in osnovo za odmero dajatve, torej bruto dohodki,

ki jih je prejel imetnik odobritve ali dovoljenja, obstajala očitna povezava. Družba Telefónica je zoper to sodbo pri Tribunal Supremo vložila kasacijsko pritožbo.

15 Tribunal Supremo je menilo, da je rešitev spora, o katerem odloča, odvisna od razlage Direktive 97/13, zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali Direktiva [97/13], zlasti njen člen 6, dopušča, da države članice imetniku splošne odobritve naložijo plačilo letne pristojbine, izračunane na podlagi odstotka bruto dohodkov iz dejavnosti, obračunanih v zadevnem letu, ki ne sme preseči 2 ‰ in je namenjena kritju stroškov – vključno s stroški upravljanja – ki nastanejo organu za telekomunikacije zaradi izvajanja ureditve o dovoljenjih in splošnih odobritvah, kakor je določeno v členu 71 [zakona 11/1998]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

16 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6 Direktive 97/13 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki za imetnike splošne odobritve uvaja dajatev, izračunano na letni ravni na podlagi bruto dohodkov iz dejavnosti subjektov, zavezanih za plačilo, ki je namenjena kritju upravnih stroškov, povezanih z izvajanjem ureditve o splošnih odobritvah in posamičnih dovoljenjih.

17 V zvezi s tem je najprej treba pojasniti, da čeprav se nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari uporablja tako za imetnike splošnih odobritev kot za imetnike posamičnih dovoljenj, se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša le na razlago določb Direktive 97/13 v zvezi z dajatvami, naloženimi imetnikom splošnih odobritev.

18 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 1 in od 3 do 5 Direktive 97/13, ta spada med ukrepe, ki so bili sprejeti za popolno liberalizacijo telekomunikacijskih storitev in infrastruktur. Zato je bil z njo vzpostavljen skupen okvir za sisteme dovoljenj, namenjen znatnemu olajšanju vstopa novih operaterjev na trg. Ta okvir po eni strani določa pravila o postopkih dodelitve dovoljenj in o njihovi vsebini ter po drugi strani vsebuje določbe o naravi, celo obsegu, denarnih izdatkov, povezanih s temi postopki, ki jih lahko države članice naložijo podjetjem v sektorju telekomunikacijskih storitev (sodbi z dne 18. septembra 2003 v združenih zadevah Albacom in Infostrada, C-292/01 in C-293/01, Recueil, str. I-9449, točki 35 in 36, in z dne 10. marca 2011 v zadevi Telefónica Móviles España, C-85/10, ZOdl., str. I-1575, točka 20).

19 Skupni okvir, ki se želi vzpostaviti z Direktivo 97/13, ne bi imel polnega učinka, če bi države članice lahko prosto določale davčna bremena, ki jih morajo nositi podjetja v tem sektorju. Tako države članice za postopek odobritve ne smejo naložiti drugih dajatev ali pristojbin kot tistih, ki so določene v tej direktivi (sodba z dne 18. julija 2006 v zadevi Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, ZOdl., str. I-6917, točka 35, in zgoraj navedena sodba Telefónica Móviles España, točka 21).

20 Ta bremena morajo – kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 12 Direktive 97/13 – temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in preglednih merilih. Poleg tega ne smejo biti v nasprotju s ciljem popolne liberalizacije trga, ki vključuje njegovo popolno odprtje za konkurenco (zgoraj navedeni sodbi Albacom in Infostrada, točka 37, in Telefónica Móviles España, točka 22).

21 Člen 6 Direktive 97/13 glede dajatev, ki jih države članice naložijo podjetjem, imetnikom splošnih odobritev, natančneje določa, da je poleg zagotavljanja univerzalne storitve njihov edini namen zagotoviti pokritje upravnih stroškov, povezanih s postopki splošnih odobritev.

22 Iz besedila navedenega člena je razvidno, da lahko te dajatve krijejo le štiri upravne dejavnosti, in sicer izdajanje, upravljanje, nadzor in izvajanje veljavne sheme splošnih odobritev.

23 Čeprav lahko navedene dajatve krijejo tako imenovane splošne upravne stroške, morajo biti ti upravni stroški kljub temu povezani le s štirimi dejavnostmi, ki so navedene v prejšnji točki, in torej ne smejo obsegati izdatkov, vezanih na druge naloge, kot sta splošna dejavnost nadzora nacionalnega regulativnega organa in zlasti nadzor nad morebitnimi zlorabami prevladujočega položaja. Ta vrsta nadzora namreč presega delo, ki je nujno potrebno za izvajanje splošnih odobritev (glej po analogiji glede dajatev na podlagi člena 11 Direktive 97/13 sodbo z dne 19. septembra 2006 v združenih zadevah i-21 Germany in Arcor, C-392/04 in C-422/04, ZOdl., str. I-8559, točke 32, 34 in 35).

24 Poleg tega je treba v skladu s členom 6 Direktive 97/13 dajatve, naložene podjetjem zaradi postopkov za izdajo splošnih odobritev, ustrezno in dovolj podrobno objaviti, da so informacije lahko dostopne.

25 Vendar člen 6 Direktive 97/13 ne določa ne posebnega načina določitve zneska take dajatve ne pravil za njeno pobiranje.

26 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da lahko države članice imetnikom splošne odobritve naložijo dajatev, kot je ta v postopku v glavni stvari, za financiranje dejavnosti nacionalnega organa, ki je pristojen za upravljanje sistema splošnih odobritev, višino te dajatve pa je treba določiti na podlagi objektivnih, nediskriminatornih in preglednih meril.

27 Iz zgoraj navedenega izhaja tudi, da lahko taka dajatev krije le stroške upravnih dejavnosti iz točke 22 te sodbe. Tako skupni prihodki, ki jih država članica prejme iz naslova zadevne dajatve, ne smejo preseči stroškov, povezanih s temi upravnimi dejavnostmi, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

28 Vendar v nasprotju s tem, kar zatrjuje družba Telefónica v pisnih stališčih, ki jih je predložila Sodišču, Direktive 97/13 ni mogoče razlagati tako, da mora obstajati jasna povezava med zneskom dajatve, naložene zavezancu za plačilo, in stroški, ki so navedenemu pristojnemu nacionalnemu organu dejansko nastali v zvezi s tem zavezancem v določenem obdobju, saj nobena določba Direktive 97/13 ne vsebuje take obveznosti.

29 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da Direktiva 97/13 v členih od 6 do 11 samo določa, da je lahko „namen“ dajatev, naloženih imetnikom splošnih odobritev in posamičnih dovoljenj, zgolj pokritje upravnih stroškov, povezanih z izdajanjem, upravljanjem, nadzorom in izvajanjem veljavne sheme splošnih odobritev in posamičnih dovoljenj. Drugič, čeprav člen 11(1), drugi stavek, te direktive določa, da so dajatve za posamično dovoljenje v sorazmerju z obsegom zahtevanega dela (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo i-21 Germany in Arcor, točka 39), je treba poudariti, da člen 6 ne zahteva sorazmernosti med dajatvijo za splošne odobritve, priznane zavezancu za

plačilo dajatve, in obsegom dela, ki je potrebno za njihovo izdajo, upravljanje, nadzor in izvajanje.

30 Sicer pa to ugotovitev potrjuje tudi člen 12 Direktive o odobritvi, ki – čeprav se *ratione temporis* za zadevo v glavni stvari ne uporablja – v odstavku 1(b) določa, da se upravne pristojbine, ki so posledica uveljavitve sheme splošnih odobritev, sorazmerno porazdelijo med posamezna podjetja. Iz tega izhaja, da se merilo sorazmernosti, določeno v členu 12 Direktive o odobritvi, nanaša na porazdelitev upravnih stroškov med zavezance za plačilo dajatve, in ne na razmerje med dajatvijo za splošne odobritve in obsegom potrebnega dela.

31 Glede vprašanja, ali imajo države članice pravico, da tako kot zakonodaja iz postopka v glavni stvari določijo znesek te dajatve na podlagi bruto dohodkov iz dejavnosti subjektov, zavezanih za plačilo, je treba na eni strani ugotoviti – kot so v stališčih, predloženih Sodišču, poudarile španska in portugalska vlada ter Komisija – da gre za objektivno, pregledno in nediskriminatorno merilo. Na drugi strani pa to merilo določanja – kot je Komisija poudarila na obravnavi – ni brez povezave s stroški, ki nastanejo pristojnemu nacionalnemu organu.

32 V takih okoliščinah Direktiva 97/13 ne more nasprotovati temu, da države članice določijo znesek dajatve iz člena 6 te direktive na podlagi bruto dohodkov iz dejavnosti subjektov, zavezanih za plačilo.

33 Taka razlaga je sicer potrjena tudi z uvodno izjavo 31 Direktive o odobritvi, v skladu s katero se prihodki lahko štejejo za pravično, preprosto in transparentno merilo porazdelitve take dajatve med imetnike splošne odobritve.

34 Glede vprašanja, ali lahko države članice imetnikom splošnih odobritev naložijo plačilo letne dajatve za kritje upravnih stroškov, je treba poudariti, da se lahko imetnikom splošne odobritve naloži plačilo dajatve, ki poleg stroškov izdaje splošne odobritve krijejo upravne stroške, povezane z upravljanjem, nadzorom in izvajanjem veljavne odobritve med njeno veljavnostjo. Gre za stroške, povezane z dejavnostmi, ki se po izdaji splošne odobritve praviloma izvajajo neprekinjeno. Zato člen 6 Direktive 97/13 ne more nasprotovati temu, da se imetnikom splošnih odobritev naloži periodna dajatev za kritje upravnih stroškov, povezanih s postopkom za splošno odobritev, kot je letna dajatev iz zadeve v glavni stvari.

35 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na predloženo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6 Direktive 97/13 razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki uvaja dajatev v breme imetnikov splošnih odobritev, ki se izračuna za obdobje enega leta na podlagi bruto prihodkov iz dejavnosti zavezancev za plačilo in katere namen je kritje upravnih stroškov, povezanih s postopki izdajanja, upravljanja, nadzora in izvajanja teh odobritev, pod pogojem, da skupni prihodki, ki jih država članica prejme iz naslova take dajatve, ne presegajo vsote teh upravnih stroškov, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

36 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

Člen 6 Direktive 97/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. aprila 1997 o skupnem okviru za splošne odobritve in posamična dovoljenja na področju telekomunikacijskih storitev je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki uvaja dajatev v breme imetnikov splošnih odobritev, ki se izračuna za obdobje enega leta na podlagi bruto prihodkov iz dejavnosti zavezancev za plačilo in katere namen je kritje upravnih stroškov, povezanih s postopki izdajanja, upravljanja, nadzora in izvajanja teh odobritev, pod pogojem, da skupni prihodki, ki jih država članica prejme iz naslova take dajatve, ne presegajo vsote teh upravnih stroškov, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi