РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

21 юли 2011 година *

По дело C-284/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Испания) с акт от 20 април 2010 г., постъпил в Съда на 7 юни 2010 г., в рамките на производство по дело

Telefónica de España SA

срещу

Administración del Estado,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: г-н D. Šváby, председател на състав, г-н J. Malenovský и г-н T. von Danwitz (докладчик), съдии,

* Език на производството: испански.

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 май 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Telefónica de España SA, от г-н J. A. García San Miguel y Orueta, procurador, подпомаган от адв. M. Ferre Navarrete, abogado,

— за испанското правителство, от г-н J. M. Rodríguez Cárcamo и г-н M. Muñoz Pérez, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes и г-н S. Gonçalves do Cabo, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н G. Braun и г-н G. Valero Jordana, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6 от Директива 97/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 април 1997 година относно общата рамка на генералните разрешителни и индивидуалните лицензии в областта на далекосъобщителните услуги (ОВ L 117, стр. 15).

2 Запитването е представено в рамките на спор между Telefónica de España SA (наричано по-нататък „Telefónica“) и Administración del Estado по повод на постановления, издадени Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги, наричана по-нататък „КПДС“) за финансовата 2000 г. във връзка със заплащането на такса, за чието внасяне са задължени притежателите на генерални разрешителни и индивидуални лицензии за предоставянето на далекосъобщителни услуги на трети лица.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 97/13

3 От съображение 1 от Директива 97/13 е видно, че тя предвижда „пълното либерализиране на далекосъобщителните услуги и съоръжения до 1 януари 1998 г. с преходни периоди за някои държави членки“. [неофициален превод]

4 Съгласно съображение 3 от тази директива „следва да се установи обща рамка за предоставяните от държавите членки генерални разрешителни и индивидуални лицензии в областта на далекосъобщителните услуги“. [неофициален превод]

5 Съображение 4 от Директива 97/13 уточнява, че е „необходимо разрешителните да бъдат свързани с изпълнението на условия с оглед постигането на цели от обществен интерес в полза на ползвателите на далекосъобщенията“ [неофициален превод], както и че „регулаторният режим в сектора на далекосъобщенията […] би трябвало да отчита необходимостта да се улесни въвеждането на нови услуги, както и общото прилагане на техническия прогрес“. [неофициален превод]

6 Съображение 5 от посочената директива гласи, че същата „в резултат от това ще допринесе значително за навлизането на нови оператори на пазара в рамките на развитието на информационното общество“. [неофициален превод]

7 Съгласно съображение 12 от Директива 97/13 „всички еднократни и периодични такси, налагани на предприятията в производствата във връзка с разрешителни, трябва да се основават на обективни, недискриминационни и прозрачни критерии“. [неофициален превод]

8 Във връзка с еднократните и периодични такси, приложими в производствата във връзка с генерални разрешителни, член 6 от споменатата директива предвижда:

„При съобразяване на вноските за финансиране на предоставянето на универсална услуга в съответствие с приложението, държавите членки следят налаганите на предприятията такси в производствата във връзка с разрешителни, да имат за цел единствено покриването на административните разходи, свързани с издаването, управлението, контрола и прилагането на приложимия режим на генерални разрешителни. Тези такси се публикуват по подходящ начин и достатъчно подробно, така че да има лесен достъп до информацията“. [неофициален превод]

9 Във връзка с еднократните и периодични такси, приложими за индивидуалните лицензии, член 11, параграф 1 от същата директива гласи:

„Държавите членки следят налаганите на предприятията такси в производствата във връзка с разрешителни, да бъдат предназначени единствено за покриване на административните разходи, свързани с издаването, управлението, контрола и прилагането на приложимите индивидуални лицензии. Таксите, приложими по отношение на индивидуална лицензия, са пропорционални на обема на необходимата работа и се публикуват по подходящ начин и достатъчно подробно, така че да има лесен достъп до информацията“. [неофициален превод]

Директива 2002/20/ЕО

10 Съображение 31 от Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183) гласи:

„[…] Приложимите административни такси следва да отговарят на принципите на [режима на генерални разрешителни]. Пример за справедлива, проста и прозрачна алтернатива за критериите за [възлагане на таксите] може да бъде формула за разпределение[, основаваща се на оборота]. Когато административните такси са много ниски, може да бъде уместно също така използването на фиксираните такси или такси, които са комбинация от фиксирана основа и елемент, свързан с оборота“=

11 Във връзка с посочените административни такси член 12 от споменатата директива гласи следното:

„1. Всички административни такси, наложени върху предприятията, които предоставят услуга или мрежа по [генерално разрешително], или на които е било предоставено право на използване:

а) по размер покриват единствено [общите административни] разходи за управлението, контрола и изпълнението на [режима на генерални разрешителни] и правата за използване и специфичните задължения, както е посочено в член 6, параграф 2 […]; и

б) се [разпределят между] отделните предприятия обективно, прозрачно и пропорционално, което свежда до минимум допълнителните административни разходи и съпътстващите такси.

2. Когато налагат административни такси, националните регулаторни [органи] публикуват годишни прегледи на административните си разходи и общия размер на събраните такси. В светлината на разликата между общия размер на таксите и административните разходи се внасят съответните корекции".

Национално право

12 Член 71 от Общ закон № 11/1998 от 24 април 1998 г. за далекосъобщенията (BOE, бр. 99, 25 април 1998 г., стр. 13909, наричан по-нататък „Закон № 11/1998") гласи:

„При съобразяване на вноските, които могат да се наложат на операторите с оглед на финансирането на универсалната услуга в съответствие с разпоредбите на член 39 и на дял III, всеки притежател на генерално разрешително или на индивидуална лицензия за предоставянето на услуги на трети лица е задължен да внася в общата държавна администрация годишна такса, която не може да надвишава 2 промила от неговите брутни приходи от стопанска дейност и е предназначена да покрива разходите, включително за управление, на [КПДС], възникнали във връзка с прилагането на режима на лицензии и на генерални разрешителни, въведен с настоящия закон.

За целите на предходната алинея брутни приходи означава всички приходи, получени от притежателя на лицензията или разрешителното, произтичащи от стопанската експлоатация на мрежа или от предоставянето на далекосъобщителни услуги, попадащи в приложното поле на настоящия закон.

Таксата се заплаща всяка година. Производството за нейното събиране се урежда с подзаконов акт.

За целите на предходната алинея при отчитане на съотношението между средствата от таксата и разходите за издаването и контрола на стопанската дейност по индивидуалните лицензии и генералните разрешителни ежегодно в определените в настоящия член рамки Законът за общия държавен бюджет определя ставката, която следва да се приложи към брутните приходи от стопанска дейност на оператора с оглед установяване размера на таксата.

Разликата на средствата, залегнали в бюджета на това основание, и реално събраните средства се отчита с цел увеличаване или намаляване на ставката, която се определя в закона за общия държавен бюджет за следващата година. Целта е да се постигне равновесие между събраните от таксата средства и разходите за посочената по-горе дейност на [КПДС]“.

13 За прилагането на последната цитирана разпоредба е приет Кралски указ 1750/1998 от 31 юли 1998 г. относно таксите, въведени със Закон № 11/1998 (BOE, бр. 205, 27 август 1998 г., стр. 29227), като членове 3—8 от него гласят:

„*Член 3.* Юридически факт, пораждащ таксата

Юридическият факт, който поражда таксата, е осъществяването на дейността на [КПДС], насочена към прилагането на режима на генерални разрешителни или на индивидуални лицензии при предоставянето на услуги на трети лица.

Член 4. Задължени лица

Задължени са физическите или юридическите лица, притежаващи генерални разрешителни или индивидуални лицензии за предоставянето на услуги на трети лица.

Член 5. Основа за определяне

Основата за определяне се състои от брутните приходи от стопанска дейност, отчетени през съответната година съгласно определението по член 71 от Закон [№ 11/1998].

Член 6. Ставка

Първоначално се прилага ставката, определена в параграф 1 от третата преходна разпоредба, докато същата не бъде заменена от ставката съгласно действащата в съответния момент правна уредба.

Член 7. Дължима сума

Дължимата сума се получава от прилагането на определената в съответния закон за общия държавен бюджет действаща ставка към основата за определяне на таксата.

Член 8. Изискуемост

Таксата е изискуема всяка година към 31 декември.

Ако обаче поради причина, за която отговаря притежателят, действието на разрешителното или на лицензията е отпаднало преди 31 декември, таксата е изискуема към датата, на която е възникнало съответното обстоятелство“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

14 Telefónica предприема административно-съдопроизводствени действия срещу издадените му от КПДС постановления пред Audiencia Nacional, който отхвърля жалбата с Решение от 10 февруари 2004 г. поради пълното съответствие между юридическия факт, пораждащ таксата, а именно притежаването на генерални разрешителни или индивидуални лицензии, и основата за определяне, състояща се от брутните приходи, получени от притежателя на разрешителното или на

лицензията. Telefónica обжалва това решение по касационен ред пред Tribunal Supremo.

15 Като счита, че разрешаването на спора, с който е сезиран, зависи от тълкуването на Директива 97/13, Tribunal Supremo решава да спре производството и да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Позволява ли Директива [97/13], и по-специално член 6 от нея, държавите членки да налагат на титуляря на генерално разрешително плащането на годишна такса, изчислена като дял от брутните приходи от стопанска дейност, отчетени през съответната година, който не може да надвишава 2 ‰, и предназначена да покрие разходите, включително тези по управлението, които далекосъобщителната организация е направила в резултат от прилагането на режима на лицензиите и генералните разрешителни, както е предвидено в член 71 от Закон [№ 11/1998]?“.

По преюдициалния въпрос

16 С въпроса си запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 6 от Директива 97/13 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда такса в тежест на притежателите на генерални разрешителни, изчислявана всяка година въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените оператори и предназначена да покрива административните разходи, свързани с прилагането на режима на генерални разрешителни и индивидуални лицензии.

17 В това отношение в началото следва да се уточни, че макар разглежданата в главното производство национална правна уредба да се прилага както за притежателите на генерални разрешителни, така и на индивидуални лицензии, преюдициалното запитване все пак се отнася единствено до тълкуването на разпоредбите на Директива 97/13, свързани с таксите, налагани на притежателите на генерални разрешителни.

18 Както следва от съображения 1 и 3—5 от Директива 97/13, последната е част от мерките, приети за пълното либерализиране на далекосъобщителните услуги и съоръжения. За тази цел тя установява обща рамка, приложима за разрешителните режими и предназначена да улесни значително навлизането на нови оператори на пазара. Тази рамка предвижда, от една страна, правила относно производствата за предоставяне на разрешителни и тяхното съдържание, а от друга страна, разпоредби относно естеството и дори размера на свързаните с посочените производства парични задължения, които държавите членки могат да налагат на предприятията в сектора на далекосъобщителните услуги (Решение от 18 септември 2003 г. по дело Albacom и Infostrada, C-292/01 и C-293/01, Recueil, стр. I-9449, точки 35 и 36, както и Решение от 10 март 2011 г. по дело Telefónica Móviles España, C-85/10, Сборник, стр. I-1575, точка 20).

19 Общата рамка, която Директива 97/13 цели да установи, би била лишена от полезно действие, ако държавите членки са свободни да определят задълженията на предприятията от сектора към бюджета. В този смисъл държавите членки не могат да събират други еднократни или периодични такси в производствата във връзка с разрешителни, освен предвидените в тази директива (Решение от 18 юли 2006 г. по дело Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Recueil, стр. I-6917, точка 35 и Решение по дело Telefónica Móviles España, посочено по-горе, точка 21).

20 Както се пояснява в съображение 12 от Директива 97/13, тези задължения трябва да се основават на обективни, недискриминационни и прозрачни критерии. От друга страна, те не трябва да противоречат на целта за пълно либерализиране на пазара, което предполага пълното отваряне на този пазар за конкуренцията (Решение по дело Albacom и Infostrada, посочено по-горе, точка 37, както и Решение по дело Telefónica Móviles España, посочено по-горе, точка 22).

21 По-специално във връзка с таксите, налагани от държавите членки на предприятията, притежаващи генерални разрешителни, член 6 от Директива 97/13 предвижда, че извън вноските за финансиране на предоставянето на универсална услуга, те имат за цел единствено покриването на административните разходи, свързани с производствата във връзка с генерални разрешителни.

22 От текста на споменатия член следва, че тези такси могат да покриват само разходите, свързани с четири административни дейности, а именно издаването, управлението, контрола и прилагането на приложимия режим на генерални разрешителни.

23 Доколкото с тези такси могат да се покриват т.нар. „общи" административни разходи, последните трябва да са свързани само с четирите дейности, припомнени в предходната точка, и следователно споменатите такси не биха могли да включват разходи, свързани с други задачи, например с общата надзорна дейност на националния регулаторен орган, и по-специално с контрола върху евентуални злоупотреби с господстващо положение. Всъщност този вид контрол надхвърля работата, възникваща като непосредствена последица от прилагането на генералните разрешителни (вж. по аналогия във връзка с таксите, налагани на основание член 11 от Директива 97/13, Решение от 19 септември 2006 г. по дело i-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, Recueil, стр. I-8559, точки 32, 34 и 35).

24 Освен това съгласно самия текст на член 6 от Директива 97/13 таксите, налагани на предприятията в производствата във връзка с генералните разрешителни, трябва да се публикуват по подходящ начин и достатъчно подробно, така че да има лесен достъп до информацията.

25 За сметка на това член 6 от Директива 97/13 не предвижда нито конкретни правила за определяне на размера на тази такса, нито за нейното събиране.

26 От изложеното следва, че държавите членки са свободни да налагат на притежателите на генерални разрешителни такса като разглежданата в главното производство, за да финансират дейностите на компетентния национален орган в областта на управлението на системата на генерални разрешителни, чийто размер трябва да се определя въз основа на обективни, недискриминационни и прозрачни критерии.

27 Следва също така, че тази такса може да покрива единствено разходите, произтичащи от административните дейности, посочени в точка 22 от настоящото решение. В този смисъл всички постъпления на държавите членки от разглежданата такса не би трябвало да надвишават всички разходи, свързани с посочените административни дейности, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

28 Независимо от това, противно на твърденията на Telefónica в писменото му становище, представено пред Съда, Директива 97/13 не би могла да се тълкува в смисъл, че трябва да е налице конкретна взаимовръзка между размера на наложената на задължения оператор такса и действително извършените от споменатия компетентен национален орган разходи във връзка с този оператор през определен период, тъй като в Директива 97/13 няма нито една разпоредба, която да налага такава взаимовръзка.

29 В това отношение е важно да се отбележи, от една страна, че в членове 6 и 11 Директива 97/13 само установява, че таксите, налагани на притежателите на генерални разрешителни, а също и на индивидуални лицензии, могат „да имат за цел“ единствено покриването на административните разходи, свързани съответно с издаването, управлението, контрола и прилагането на приложимия режим на генерални разрешителни или на индивидуалните лицензии. От друга страна, макар в член 11, параграф 1, второ изречение от тази директива да е изрично предвидено, че размерът на изискваната такса трябва да е пропорционален на обема на необходимата работа (вж. в този смисъл Решение по дело i-21 Germany и Arcor, посочено по-горе, точка 39), то все пак е важно да се отбележи, че член 6 не налага изискване за пропорционално съотношение между таксата, приложима за генералните разрешителни, предоставяни на задължения

оператор, и обема на необходимата работа във връзка с него по тяхното издаване, управление, контрол и прилагане.

30 Тази констатация впрочем се потвърждава от член 12 от Директивата за разрешение, който, макар тя да не се прилага ratione temporis по делото, предмет на главното производство, предвижда в параграф 1, буква б), че административните такси, възникнали в резултат от прилагането на режима на генералните разрешителни, се разпределят между отделните предприятия пропорционално. От това следва, че предвиденият в този член критерий за пропорционалност се отнася до разпределянето на административните разходи между задължените лица, а не до съотношението между приложимата за генералните разрешителни такса и обема на необходимата работа.

31 Що се отнася до въпроса дали държавите членки имат право да определят, както е направено в разглежданото по главното производство законодателство, размера на тази такса въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените лица, следва да се приеме, от една страна, както отбелязват испанското, португалското правителство и Комисията в писмените си становища, представени пред Съда, че този критерий е обективен, прозрачен и недискриминационен. От друга страна, както подчертава Комисията в съдебното заседание, този определящ критерий не е напълно лишен от връзка с разходите, направени от компетентния национален орган.

32 При тези условия Директива 97/13 не би могла да се противопостави на определянето от страна на държавите членки на размера на таксата на основание член 6 от същата директива въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените лица.

33 Впрочем това тълкуване се потвърждава и от съображение 31 от Директивата за разрешение, по силата на което оборотът може да се счита за справедлив, прост и прозрачен критерий за разпределяне на такава такса между притежателите на генерални разрешителни.

34 По въпроса дали държавите членки могат да наложат на притежателите на генерални разрешителни заплащането на годишна такса за покриване на административните разходи следва да се отбележи, че на притежателите на генерално разрешително може да се наложи заплащането на такса, предназначена да покрие освен разходите по издаване на генералното разрешително, и административните разходи, свързани с управлението, контрола и прилагането на разрешителното през неговия срок на действие. Това са разходи, свързани с дейности, които по общо правило се упражняват постоянно след предоставянето на генерално разрешително. Поради това член 6 от Директива 97/13 не би могъл да се противопостави на възлагането на притежателите на генерални разрешителни на периодична такса, имаща за цел да покрива административните разходи, свързани с производствата по генералните разрешителни, каквато е разглежданата по главното производство годишна такса.

35 Предвид всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 6 от Директива 97/13 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда такса в тежест на притежателите на генерални разрешителни, изчислявана ежегодно и въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените оператори, която има за цел да покрива административните разходи, свързани с производствата по издаване, управление, контрол и прилагане на тези разрешителни, стига всички постъпления на държавата членка от тази такса да не надвишават всичките посочени административни разходи, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

36 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

Член 6 от Директива 97/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 април 1997 година относно общата рамка на генералните разрешителни и индивидуалните лицензии в областта на далекосъобщителните услуги, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда такса в тежест на притежателите на генерални разрешителни, изчислявана ежегодно и въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените оператори, която има за цел да покрива административните разходи, свързани с производствата по издаване, управление, контрол и прилагане на тези разрешителни, стига всички постъпления на държавата членка от тази такса да не надвишават всичките посочени административни разходи, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

Подписи