HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

21 iulie 2011 *

În cauza C-284/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Supremo (Spania), prin decizia din 20 aprilie 2010, primită de Curte la 7 iunie 2010, în procedura

Telefónica de España SA

împotriva

Administración del Estado,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din domnii D. Šváby, președinte de cameră, J. Malenovský și T. von Danwitz (raportor), judecători,

* Limba de procedură: spaniola.

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 mai 2001,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Telefónica de España SA, de domnul J. A. García San Miguel y Orueta, procurador, asistat de M. Ferre Navarrete, abogado;

— pentru guvernul spaniol, de domnii J. M. Rodríguez Cárcamo și M. Muñoz Pérez, în calitate de agenți;

— pentru guvernul portughez, de domnii L. Inez Fernandes și S. Gonçalves do Cabo, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnii G. Braun și G. Valero Jordana, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 6 din Directiva 97/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații (JO L 117, p. 15).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Telefónica de España SA (denumită în continuare „Telefónica"), pe de o parte, și Administración del Estado, pe de altă parte, cu privire la o decizie de impunere emisă de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Comisia privind Piața Telecomunicațiilor, denumită în continuare „CMT"), pentru exercițiul 2000, pentru plata unei taxe pe care o datorează titularii de autorizații generale și de licențe individuale pentru furnizarea către terți de servicii de telecomunicații.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 97/13

3 Din considerentul (1) al Directivei 97/13 rezultă că aceasta urmărea „liberalizarea totală a serviciilor și a infrastructurilor de telecomunicații până la 1 ianuarie 1998, cu perioade de tranziție pentru anumite state membre” [traducere neoficială].

4 Potrivit considerentului (3) al aceleiași directive, „trebuie să se stabilească un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale acordate de statele membre în domeniul serviciilor de telecomunicații” [traducere neoficială].

5 Considerentul (4) al Directivei 97/13 prevedea că „este necesar ca autorizațiile să prevadă condiții pentru atingerea obiectivelor de interes public în beneficiul utilizatorilor de telecomunicații” [traducere neoficială] și că „regimul de reglementare în domeniul telecomunicațiilor [...] ar trebui să țină seama de necesitatea de a facilita introducerea unor noi servicii, precum și aplicarea generalizată a progreselor tehnice” [traducere neoficială].

6 Considerentul (5) al directivei menționate prevedea că aceasta „va aduce, în consecință, o contribuție semnificativă la intrarea unor noi operatori pe piață, în cadrul dezvoltării societății informaționale” [traducere neoficială].

7 Potrivit considerentului (12) al Directivei 97/13, „orice taxă sau redevență impusă întreprinderilor în cadrul procedurilor de autorizare trebuie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și transparente” [traducere neoficială].

8 În ceea ce privește taxele și redevențele aplicabile procedurilor de autorizare generală, articolul 6 din directiva menționată prevedea:

„Fără a aduce atingere contribuției financiare pentru furnizarea de servicii universale în conformitate cu dispozițiile din anexă, statele membre garantează că toate taxele aplicate întreprinderilor în cadrul procedurilor de autorizare vor avea drept unic scop acoperirea cheltuielilor administrative aferente eliberării, gestionării, controlului și aplicării sistemului de autorizare generală. Aceste taxe vor fi publicate într-un mod corespunzător și suficient de detaliat pentru a facilita accesul la informațiile referitoare la acestea.” [traducere neoficială]

9 În ceea ce privește taxele și redevențele aplicabile licențelor individuale, articolul 11 alineatul (1) din aceeași directivă prevedea:

„Statele membre asigură ca taxele aplicate întreprinderilor pentru procedurile de autorizare să aibă ca obiect numai acoperirea costurilor administrative aferente eliberării, gestionării, controlului și aplicării licențelor individuale specifice. Taxele aplicabile pentru o licență individuală sunt proporționale cu volumul de lucru necesar și sunt publicate în mod corespunzător și suficient de detaliat pentru ca informațiile să fie ușor accesibile.”

Directiva 2002/20/CE

10 Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183) prevede în considerentul (31) a treia teză:

„[...] Toate taxele administrative ar trebui să fie conforme cu principiile care reglementează sistemul de autorizare generală. Un exemplu de alternativă corectă, simplă și transparentă pentru aceste criterii de alocare a taxelor poate fi o schemă de distribuție bazată pe cifra de afaceri. În cazul în care taxele administrative sunt foarte scăzute, cheltuielile forfetare sau taxele care combină o bază forfetară cu elemente legate de cifra de afaceri pot, de asemenea, să fie adecvate."

11 În ceea ce privește taxele administrative menționate, articolul 12 din directiva menționată are următorul cuprins:

„(1) Orice taxă administrativă impusă întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea în cadrul autorizației generale sau cărora li s-a acordat un drept de utilizare:

(a) acoperă, în total, numai costurile administrative aferente gestionării, controlării și aplicării sistemului de autorizare generală, a drepturilor de utilizare și a obligațiilor specifice menționate la articolul 6 alineatul (2), […] și

(b) este impusă fiecărei întreprinderi în mod obiectiv, transparent și proporțional, astfel încât să se reducă la maximum costurile administrative suplimentare și taxele inerente.

(2) Atunci când autoritățile naționale de reglementare impun taxe administrative, acestea publică o prezentare anuală a costurilor administrative și a valorii totale a taxelor percepute. Ajustările necesare se efectuează luând în considerare diferența dintre valoarea totală a taxelor și costurile administrative."

Dreptul național

12 Articolul 71 din Legea generală 11/1998 din 24 aprilie 1998 privind telecomunicațiile (BOE nr. 99 din 25 aprilie 1998, p. 13909, denumită în continuare „Legea 11/1998") prevede:

„Fără a aduce atingere contribuției economice care poate fi impusă operatorilor pentru finanțarea obligațiilor de serviciu universal, în conformitate cu dispozițiile articolului 39 și ale titlului III, orice titular al unei autorizații generale sau al unei licențe individuale pentru furnizarea de servicii către terți este obligat la plata unei taxe anuale către administrația generală a statului care nu va putea depăși 2 ‰ din veniturile sale brute din exploatare și care este destinată acoperirii cheltuielilor, inclusiv cele de gestionare, efectuate de [CMT] în vederea aplicării sistemului de licențe și autorizații generale instituit de prezenta lege.

În sensul celor menționate la paragraful anterior, prin venituri brute se înțelege ansamblul veniturilor obținute de titularul licenței sau al autorizației care decurg din exploatarea rețelelor sau din furnizarea de servicii de telecomunicații incluse în domeniul de aplicare al prezentei legi.

Taxa se plătește anual. Procedura de percepere a taxei va fi stabilită prin regulament.

În sensul dispozițiilor paragrafului de mai sus, Legea bugetului de stat stabilește în fiecare an, luând în considerare raportul dintre veniturile derivate din perceperea taxei și cheltuielile efectuate pentru eliberarea și monitorizarea licențelor individuale și a autorizațiilor generale, procentul aplicat veniturilor brute din exploatare obținute de comerciant, cu respectarea limitei prevăzute la acest articol, pentru stabilirea cuantumului taxei.

Diferența dintre veniturile bugetare alocate în acest scop și cele efectiv obținute va fi luată în considerare în scopul de a reduce sau de a crește procentul care urmează să fie stabilit prin Legea bugetului de stat din anul următor. Obiectivul va fi acela de a obține un echilibru între veniturile provenite din taxe și cheltuielile derivate din activitatea menționată mai sus, realizată de [CMT]."

13 Această din urmă dispoziție a fost pusă în aplicare prin Decretul regal 1750/1998 din 31 iulie 1998 privind reglementarea taxelor instituite prin Legea 11/1998 (BOE nr. 205 din 27 august 1998, p. 29227), ale cărui articole 3-8 prevăd:

„*Articolul 3.* Faptul generator al taxei

Constituie fapt generator al taxei activitatea desfășurată de [CMT] care vizează punerea în aplicare a sistemului de autorizații generale sau de licențe individuale pentru furnizarea de servicii către terți.

Articolul 4. Persoana impozabilă

Sunt persoane impozabile persoanele fizice și juridice titulare de autorizații generale și de licențe individuale pentru furnizarea de servicii către terți.

Articolul 5. Baza de impozitare

Baza de impozitare este constituită din veniturile din exploatare brute facturate în anul respectiv, astfel cum sunt definite la articolul 71 din Legea [11/1998].

Articolul 6. Cota de impozitare

Cota de impozitare aplicabilă inițial va fi cea stabilită la alineatul 1 al celei de a treia dispoziții tranzitorii, atât timp cât nu se înlocuiește prin valoarea rezultată în urma aplicării normei în vigoare la momentul respectiv.

Articolul 7. Cuantumul taxei

Cuantumul taxei este acela care rezultă din aplicarea la baza de impozitare a cotei de impozitare în vigoare, stabilită prin legile corespunzătoare ale bugetului de stat.

Articolul 8. Exigibilitate

Taxa este exigibilă la data de 31 decembrie a fiecărui an.

Cu toate acestea, dacă, din motive imputabile titularului, autorizația sau licența își pierde valabilitatea anterior datei de 31 decembrie, taxa este exigibilă la data la care se produce această împrejurare."

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

14 Telefónica a formulat o acțiune în contencios administrativ la Audiencia Nacional împotriva deciziilor de impunere emise în privința sa de CMT, acțiune care a fost respinsă printr-o hotărâre a acestei instanțe din 10 februarie 2004 pentru motivul că exista o corespondență totală între faptul generator al taxei, și anume deținerea unor autorizații generale sau a unor licențe individuale, și baza de impozitare, constituită

din veniturile brute încasate de titularul autorizației sau al licenței. Telefónica a atacat cu recurs această hotărâre la Tribunal Supremo.

15 Apreciind că soluționarea litigiului cu care este sesizat depinde de interpretarea Directivei 97/13, Tribunal Supremo a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Directiva [97/13] și în special articolul 6 din aceasta permit ca statele membre să impună titularului unei autorizații generale plata unei taxe anuale calculate pe baza unui procentaj din veniturile brute din exploatare facturate în anul respectiv, fără a depăși 2 ‰, taxă destinată acoperirii cheltuielilor, inclusiv cele de gestionare, efectuate de organismul de telecomunicații în vederea aplicării sistemului de licențe și autorizații generale, astfel cum prevedea articolul 71 din [Legea 11/1998]?"

Cu privire la întrebarea preliminară

16 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 6 din Directiva 97/13 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru care instituie o taxă în sarcina titularilor de autorizații generale, calculată anual pe baza veniturilor brute din exploatare ale operatorilor impozabili și destinată să acopere cheltuielile administrative aferente aplicării sistemului de autorizații generale și de licențe individuale.

17 În această privință, trebuie precizat de la început că, deși reglementarea națională din acțiunea principală este aplicabilă atât titularilor de autorizații generale, cât și titularilor de licențe individuale, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu vizează totuși decât interpretarea dispozițiilor Directivei 97/13 referitoare la taxele impuse titularilor de autorizații generale.

18 Astfel cum rezultă din considerentele (1) și (3)-(5) ale Directivei 97/13, aceasta face parte din măsurile luate pentru liberalizarea totală a serviciilor și a infrastructurii telecomunicațiilor. În acest scop, directiva a stabilit un cadru comun aplicabil regimurilor de autorizații destinat facilitării semnificative a intrării noilor operatori pe piață. Acest cadru prevede, pe de o parte, norme referitoare la procedura de acordare a autorizațiilor și la conținutul acestora și, pe de altă parte, dispoziții referitoare la natura și chiar la întinderea obligațiilor pecuniare legate de procedurile menționate, pe care statele membre le pot impune întreprinderilor din domeniul serviciilor de telecomunicații (Hotărârea din 18 septembrie 2003, Albacom și Infostrada, C-292/01 și C-293/01, Rec., p. I-9449, punctele 35 și 36, precum și Hotărârea din 10 martie 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, Rep., p. I-1575, punctul 20).

19 Cadrul comun pe care Directiva 97/13 urmărește să îl instituie ar fi lipsit de efect util dacă statele membre ar avea libertatea să stabilească sarcinile fiscale care trebuie suportate de întreprinderile din domeniu. Astfel, statele membre nu pot colecta alte taxe sau redevențe pentru procedurile de autorizare decât cele prevăzute de această directivă (Hotărârea din 18 iulie 2006, Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Rec., p. I-6917, punctul 35, și Hotărârea Telefónica Móviles España, citată anterior, punctul 21).

20 Astfel cum s-a precizat în considerentul (12) al Directivei 97/13, aceste sarcini trebuie întemeiate pe criterii obiective, nediscriminatorii și transparente. Pe de altă parte, ele nu trebuie să fie de natură a contraveni obiectivului de liberalizare totală a pieței, care presupune deschiderea sa completă pentru concurență (Hotărârile citate anterior Albacom și Infostrada, punctul 37, precum și Telefónica Móviles España, punctul 22).

21 În ceea ce privește, mai precis, taxele impuse de statele membre întreprinderilor titulare de autorizații generale, potrivit articolului 6 din Directiva 97/13, cu excepția contribuției financiare pentru furnizarea de servicii universale, acestea au drept unic scop acoperirea cheltuielilor administrative aferente procedurilor de autorizare generală.

22 Rezultă din formularea articolului menționat că aceste taxe nu pot acoperi decât cheltuielile legate de patru activități administrative, și anume eliberarea, gestionarea, controlul și aplicarea sistemului de autorizare generală.

23 Deși asemenea taxe pot acoperi cheltuieli administrative denumite „generale", acestea nu trebuie totuși să se raporteze decât la cele patru activități enunțate la punctul anterior și taxele menționate nu pot include, astfel, cheltuieli referitoare la alte sarcini, precum activitatea generală de supraveghere a autorității de reglementare naționale și în special controlul eventualelor abuzuri de poziție dominantă. Astfel, acest tip de control depășește activitatea determinată strict de aplicarea autorizațiilor generale (a se vedea prin analogie, în ceea ce privește taxele impuse în temeiul articolului 11 din Directiva 97/13, Hotărârea din 19 septembrie 2006, i-21 Germany și Arcor, C-392/04 și C-422/04, Rec., p. I-8559, punctele 32, 34 și 35).

24 În plus, în temeiul articolului 6 din Directiva 97/13, taxele impuse întreprinderilor în cadrul procedurilor de autorizare generală trebuie să facă obiectul unei publicări corespunzătoare și suficient de detaliate pentru a facilita accesul la informații.

25 În schimb, articolul 6 din Directiva 97/13 nu prevede nici un mod specific de stabilire a cuantumului unei asemenea taxe și nici modalitățile de percepere a acesteia.

26 Din cele de mai sus reiese că statele membre au posibilitatea de a impune titularilor de autorizații generale o taxă precum cea în discuție în acțiunea principală pentru a finanța activitățile autorității naționale competente în materie de gestionare a sistemului de autorizații generale, taxă al cărei cuantum trebuie stabilit în funcție de criterii obiective, nediscriminatorii și transparente.

27 Rezultă de asemenea că o asemenea taxă poate acoperi numai cheltuielile legate de activitățile administrative avute în vedere la punctul 22 din prezenta hotărâre. Astfel, totalitatea veniturilor obținute de statele membre din taxa în cauză nu poate depăși totalitatea cheltuielilor aferente acestor activități administrative, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.

28 Totuși, spre deosebire de ceea ce susține Telefónica în observațiile scrise prezentate Curții, Directiva 97/13 nu poate fi interpretată în sensul că trebuie să existe o corelație exactă între cuantumul taxei impuse unui operator impozabil și cheltuielile efectiv realizate de autoritatea națională competentă și aferente acestui operator pentru o perioadă determinată, având în vedere că nicio dispoziție a Directivei 97/13 nu impune o asemenea corelație.

29 În această privință, trebuie să se arate, pe de o parte, că Directiva 97/13 se limitează să prevadă, la articolele 6 și 11, că taxele impuse titularilor de autorizații generale, precum și titularilor de licențe individuale pot avea „drept unic scop" acoperirea cheltuielilor administrative aferente eliberării, gestionării, controlului și, respectiv, aplicării sistemului de autorizare generală sau de licențe individuale. Pe de altă parte, deși la articolul 11 alineatul (1) a doua teză din această directivă se prevede expres că valoarea taxei impuse trebuie să fie proporțională cu volumul de lucru necesar (a se vedea în acest sens Hotărârea i-21 Germany și Arcor, citată anterior, punctul 39), este necesar să se arate, în schimb, că articolul 6 nu impune cerința unei relații proporționale între taxa aplicabilă autorizațiilor generale acordate unui operator impozabil și volumul

de lucru necesar pentru eliberarea, gestionarea, controlul și punerea în aplicare a autorizațiilor menționate în privința acestuia din urmă.

30 În rest, o asemenea constatare este confirmată de articolul 12 din Directiva privind autorizarea, care, deși este inaplicabil *ratione temporis* în acțiunea principală, prevede la alineatul (1) litera (b) că taxele administrative generate de aplicarea sistemului de autorizare generală sunt impuse fiecărei întreprinderi în mod proporțional. Reiese din acestea că criteriul proporționalității, prevăzut la acest articol 12, se raportează la distribuirea, între persoanele impozabile, a cheltuielilor administrative, iar nu la relația dintre taxa aplicabilă autorizațiilor generale și volumul de lucru necesar.

31 În ceea ce privește problema dacă statele membre au dreptul de a stabili, astfel cum prevede legislația în discuție în acțiunea principală, cuantumul acestei taxe pe baza veniturilor brute din exploatare ale persoanelor impozabile, trebuie să se considere, pe de o parte, astfel cum au arătat atât guvernul spaniol și guvernul portughez, cât și Comisia în observațiile scrise prezentate Curții, că este vorba despre un criteriu obiectiv, transparent și nediscriminatoriu. Pe de altă parte, acest criteriu de stabilire nu este, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, lipsit de legătură cu cheltuielile efectuate de autoritatea națională competentă.

32 În aceste condiții, Directiva 97/13 nu se poate opune ca statele membre să determine cuantumul unei taxe în temeiul articolului 6 din aceeași directivă pe baza veniturilor brute din exploatare ale persoanelor impozabile.

33 O asemenea interpretare este, în fond, confirmată de considerentul (31) al Directivei privind autorizarea, în temeiul căruia cifra de afaceri poate fi considerată drept un criteriu corect, simplu și transparent de distribuție a unei asemenea taxe între titularii de autorizații generale.

34 În ceea ce privește problema dacă statele membre pot impune titularilor de autorizații generale plata unei taxe cu caracter anual în scopul de a acoperi cheltuielile administrative, trebuie arătat că titularilor unei autorizații generale li se poate impune plata unei taxe destinate să acopere, pe lângă cheltuielile de eliberare a autorizației generale, cheltuielile administrative aferente gestionării, controlului și aplicării autorizației în perioada de validitate a acesteia. Este vorba despre cheltuieli aferente unor activități care sunt exercitate, de regulă, în mod continuu după acordarea unei autorizații generale. Prin urmare, articolul 6 din Directiva 97/13 nu se poate se opune instituirii, în sarcina titularilor de autorizații generale, a unei taxe periodice în scopul acoperirii cheltuielilor administrative aferente procedurilor de autorizare generală, precum taxa anuală în discuție în acțiunea principală.

35 Având în vedere ansamblul considerațiilor anterioare, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 6 din Directiva 97/13 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care instituie în sarcina titularilor de autorizații generale o taxă calculată anual și pe baza veniturilor brute din exploatare ale operatorilor impozabili, având ca obiect acoperirea cheltuielilor administrative aferente procedurilor de eliberare, de gestionare, de control și de aplicare a acestor autorizații, cu condiția ca totalitatea veniturilor obținute de statul membru menționat dintr-o asemenea taxă să nu depășească totalitatea acestor cheltuieli administrative, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șaptea) declară:

Articolul 6 din Directiva 97/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care instituie în sarcina titularilor de autorizații generale o taxă calculată anual și pe baza veniturilor brute din exploatare ale operatorilor impozabili, având ca obiect acoperirea cheltuielilor administrative aferente procedurilor de eliberare, de gestionare, de control și de aplicare a acestor autorizații, cu condiția ca totalitatea veniturilor obținute de statul membru menționat dintr-o asemenea taxă să nu depășească totalitatea acestor cheltuieli administrative, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.

Semnături