Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 6 października 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/20/WE – Artykuł 13 – Opłata za prawo użytkowania częstotliwości radiowych – Sektorowe uregulowanie krajowe ustanawiające opłatę za rezerwację publicznego mienia radiowego – Uregulowanie krajowe ustanawiające podatek od przeniesienia majątku w odniesieniu do ustanowienia koncesji administracyjnych dotyczących mienia stanowiącego własność publiczną

W sprawie C-443/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (wyższy trybunał sprawiedliwości Kraju Basków, Hiszpania) postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 czerwca 2019 r., w postępowaniu:

Vodafone España SAU

przeciwko

Diputación Foral de Gipuzkoa,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: L.S. Rossi, prezes izby, J. Malenovský (sprawozdawca) i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Vodafone España SAU – J.L. Buendía Sierra, E. Gardeta González i J. Viloria Gutiérrez, abogados,

– w imieniu Diputación Foral de Gipuzkoa – J.L. Hernández Goicoechea, abogado, i B. Urizar Arancibia, procuradora,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – początkowo S. Jiménez García i A. Rubio González, a następnie S. Jiménez García, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – J. Rius i L. Nicolae, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37; sprostowanie Dz.U. 2013, L 241, s. 8) (zwanej dalej „dyrektywą 2002/20").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Vodafone España SAU a Diputación Foral de Gipuzkoa (radą prowincji Gipuzkoa, Hiszpania) w przedmiocie podatku, którym została obciążona ta spółka z tytułu udzielonej jej koncesji administracyjnej na wyłączne użytkowanie publicznego mienia radiowego.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 18, 30 i 32 dyrektywy 2002/20 stanowią:

„(18) Ogólne zezwolenie powinno zawierać jedynie te wymogi, które są właściwe dla sektora łączności elektronicznej. Nie powinno ono być poddane wymogom, które są już stosowane na mocy innych istniejących przepisów prawa krajowego, które nie są właściwe dla sektora łączności elektronicznej. […]

[…]

(30) Opłaty administracyjne mogą być nakładane na podmioty świadczące usługi łączności elektronicznej celem sfinansowania działalności krajowych organów regulacyjnych w zakresie zarządzania systemem zezwoleń i w celu przyznawania prawa użytkowania. […]

[…]

(32) Oprócz opłat administracyjnych opłaty za użytkowanie częstotliwości oraz numerów radiowych mogą być nakładane jako instrument zapewniający optymalne wykorzystanie tychże zasobów. Takie opłaty nie powinny utrudniać rozwoju usług innowacyjnych ani konkurencji na rynku. […]".

4 Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej dyrektywy:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wdrożenie wewnętrznego rynku w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej poprzez harmonizację i uproszczenie zasad i warunków udzielania zezwoleń celem ułatwienia świadczenia takich usług wewnątrz Wspólnoty".

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ogólne zezwolenie na sieci i usługi łączności elektronicznej”, zawiera ust. 2, który ma następujące brzmienie:

„Świadczenie dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej może być poddane jedynie wymogom związanym z ogólnym zezwoleniem, nie naruszając szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2, lub praw, o których mowa w art. 5. […]”.

6 Artykuł 6 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Wymogi związane z ogólnym zezwoleniem i prawami użytkowania radiowych częstotliwości i numerów oraz szczegółowe obowiązki”, stanowi:

„1. Ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci lub świadczenie usług łączności elektronicznej oraz prawa użytkowania częstotliwości radiowych i prawa użytkowania numerów mogą być poddane jedynie wymogom określonym w załączniku. Takie wymogi powinny być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste, a w przypadku praw użytkowania częstotliwości radiowych – zgodne z art. 9 [dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33)].

[…]

3. Ogólne zezwolenie zawiera jedynie te wymogi, które są właściwe dla danego sektora i które zostały określone w części A załącznika, oraz nie pokrywają się z wymogami stosowanymi wobec przedsiębiorstw na mocy przepisów prawa krajowego.

4. Przyznając prawa użytkowania częstotliwości radiowych lub numeracji, państwa członkowskie nie będą powielać wymogów zawartych w ogólnym zezwoleniu”.

7 Artykuł 12 dyrektywy 2002/20, zatytułowany „Opłaty administracyjne”, stanowi w ust. 1:

„Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem, lub na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania, winna:

a) w całości odnosić się jedynie do kosztów administracyjnych, które byłyby poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu planu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2, w tym kosztów współpracy międzynarodowej, związanych z harmonizacją i standaryzacją, analizą rynku, monitorowaniem zgodności ze stanem prawnym lub sprawowaniem kontroli rynku w inny sposób, jak również prac normatywnych związanych z przygotowaniem i wdrażaniem wtórnego prawodawstwa oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach; oraz

b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty”.

8 Zgodnie z art. 13 tej dyrektywy, zatytułowanym „Opłaty za prawo użytkowania oraz prawo instalowania urządzeń”:

„Państwa członkowskie mogą zezwolić właściwym organom władzy państwowej na nakładanie opłat za prawo użytkowania częstotliwości radiowych i numeracji oraz prawo instalowania urządzeń na potrzeby podmiotów państwowych lub prywatnych [prawo instalowania urządzeń na mieniu stanowiącym własność publiczną lub prywatną bądź nad tym mieniem lub pod nim], co odzwierciedla potrzebę optymalnego wykorzystania powyższych zasobów. Państwa członkowskie zapewnią, by takie opłaty były obiektywnie uzasadnione, jawne, niedyskryminujące i proporcjonalne stosownie do celu, jaki ma być osiągnięty, oraz by uwzględniały cele określone w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE […]”.

9 Załącznik do dyrektywy 2002/20 przewiduje:

„[…]

A. Wymogi, które mogą być związane z ogólnym zezwoleniem

[…]

2. Koszty administracyjne, zgodnie z art. 12 niniejszej dyrektywy.

[…]

B. Wymogi, które mogą być związane z prawami użytkowania częstotliwości radiowych

[…]

6. Opłaty za użytkowanie zgodnie z art. 13 niniejszej dyrektywy.

[…]".

Prawo hiszpańskie

Uregulowanie dotyczące telekomunikacji

10 W drodze Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (ogólnej ustawy telekomunikacyjnej) z dnia 3 listopada 2003 r. (BOE nr 264 z dnia 4 listopada 2003 r., s. 38890, zwanej dalej „LGT 2003") dokonano transpozycji do prawa hiszpańskiego dyrektyw dotyczących telekomunikacji przyjętych w 2002 r., wśród których znajduje się dyrektywa 2002/20.

11 Zgodnie z art. 49 tej ustawy:

„1. Operatorzy oraz podmioty uprawnione z tytułu prawa użytkowania publicznego mienia radiowego lub zasobów numeracji są zobowiązane do zapłaty opłat ustanowionych przez właściwe przepisy prawa.

2. Wskazane powyżej opłaty mają na celu:

a) pokrycie kosztów administracyjnych powstałych w wyniku czynności regulacyjnych związanych z przygotowaniem i wprowadzeniem w życie wtórnego prawa wspólnotowego i aktów administracyjnych, takich jak te, które dotyczą wzajemnych połączeń i dostępu;

b) pokrycie kosztów powstałych w związku z zarządzaniem, kontrolą i stosowaniem uregulowań ustanowionych w niniejszej ustawie;

c) pokrycie kosztów powstałych w związku z zarządzaniem, kontrolą i wykonaniem praw użytkowania mienia publicznego, praw korzystania z radiowego mienia publicznego i zasobów numeracji;

d) zarządzanie zgłoszeniami określonymi w art. 6 niniejszej ustawy;

e) pokrycie kosztów współpracy międzynarodowej, harmonizacji oraz normalizacji, jak również analizy rynku.

3. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 2 powyżej opłaty ustanowione za użytkowanie publicznego mienia radiowego, numeracji oraz mienia publicznego niezbędnego do instalacji sieci łączności elektronicznej mają na celu zapewnienie optymalnego wykorzystania tych zasobów z uwzględnieniem wartości mienia będącego przedmiotem udzielonego prawa użytkowania oraz jego dostępności. Wskazane powyżej opłaty są niedyskryminacyjne, przejrzyste, obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne do zamierzonego celu. Ponadto muszą one sprzyjać osiągnięciu celów i przestrzeganiu zasad ustanowionych w art. 3 na warunkach określonych w mających zastosowanie przepisach.

[…]".

12 Treść powyższego przepisu została przejęta w istocie w art. 71 Ley 9/2014 General de Telecomunicaciones (ustawy 9/2014 – ogólnej ustawy telekomunikacyjnej) z dnia 9 maja 2014 r. (BOE nr 114 z dnia 10 maja 2014 r., s. 35824, zwanej dalej „LGT 2014").

13 Załącznik I do LGT 2014 zawiera pkt 3, zatytułowany „Opłata za rezerwację publicznego mienia radiowego", zaś jego ust. 1, który jest zasadniczo identyczny z pkt 3 ust. 1 załącznika I do LGT 2003, brzmi następująco:

„Zarezerwowanie przez operatorów w celu użytkowania wyłącznego lub specjalnego jakiejkolwiek częstotliwości publicznego mienia radiowego na rzecz jednej lub kilku osób czy podmiotów podlega opłacie rocznej, na warunkach określonych w niniejszym ustępie.

Aby ustalić wysokość opłaty, którą powinny uiścić podmioty zobowiązane do jej zapłaty, należy wziąć pod uwagę rynkową wartość wykorzystywania zarezerwowanej częstotliwości i przychody, jakie może uzyskać podmiot z niej korzystający […]".

14 Zgodnie z pkt 3 ust. 6 załącznika I do LGT 2014:

„[…] Brak zapłaty opłaty [za rezerwację publicznego mienia radiowego] może uzasadniać zawieszenie lub utratę prawa użytkowania publicznego mienia radiowego […]".

15 Zgodnie z art. 62 LGT 2014, który odpowiada w istocie art. 45 LGT 2003:

„[…]

Specjalne użytkowanie publicznego mienia radiowego to użytkowanie pasm częstotliwości wyznaczonych do wspólnej eksploatacji, bez ograniczenia liczby operatorów lub użytkowników oraz zgodnie z warunkami technicznymi i do celów usług zdefiniowanych w każdym konkretnym przypadku.

Wyłączne użytkowanie publicznego mienia radiowego to takie, które jest realizowane poprzez użytkowanie na zasadzie wyłączności lub przez ograniczoną liczbę użytkowników niektórych częstotliwości w tym samym fizycznym obszarze zastosowania.

[…]

3. W przypadku specjalnego użytkowania pasm częstotliwości dopuszczonych w tym celu za pośrednictwem publicznych sieci łączności elektronicznej zainstalowanych lub eksploatowanych przez operatorów łączności elektronicznej przyznanie prawa użytkowania publicznego mienia radiowego przybiera formę ogólnego zezwolenia.

[…]

4. Przyznanie prawa użytkowania publicznego mienia radiowego przybiera formę zezwolenia indywidualnego w następujących przypadkach:

a) Gdy chodzi o zarezerwowanie prawa do specjalnego użytkowania przez radioamatorów lub zarezerwowanie prawa użytkowania do innych zastosowań bez treści ekonomicznej podlegających szczególnym uregulowaniom przewidującym takie indywidualne zezwolenie.

b) Gdy prawo do wyłącznego użytkowania zostaje przyznane w celu świadczenia przez wnioskodawcę usług na własny użytek, z wyłączeniem przypadku organów administracji publicznej, w którym konieczne jest przeznaczenie do realizacji celu publicznego.

5. We wszystkich pozostałych przypadkach nieobjętych poprzednimi ustępami prawo do wyłącznego użytkowania publicznego mienia radiowego wymaga koncesji administracyjnej. Przyznanie tej koncesji jest uzależnione od posiadania statusu operatora łączności elektronicznej i braku jednego z zakazów zawierania umów uregulowanych [w Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (królewskim dekrecie ustawodawczym 3/2011 w sprawie zatwierdzenia przekształconego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych) z dnia 14 listopada 2011 r. (BOE nr 276 z dnia 16 listopada 2011 r., s. 117729)].

[…]”.

Uregulowanie dotyczące podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego

16 Zgodnie z art. 7 ust. 1 Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (przekształconego tekstu ustawy o podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego), wynikającego z Real Decreto Legislativo 1/1993, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (królewskiego dekretu ustawodawczego nr 1/1993, w którym zatwierdzono przekształcony tekst ustawy o podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego) z dnia 24 września 1993 r. (BOE nr 251 z dnia 20 października 1993 r., s. 29545) i art. 7 ust. 1 Norma Foral 18/1987, del territorio histórico de Guipuzkoa, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ustawy regionalnej terytorium historycznego Gipuzkoa 18/1987 o podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego) z dnia 30 grudnia 1987 r.:

„Opodatkowaniu podlega przeniesienie majątku polegające na:

[…]

b) ustanowieniu praw rzeczowych, pożyczek, kaucji, dzierżaw, emerytur i koncesji administracyjnych, z wyjątkiem sytuacji gdy ich przedmiotem jest przeniesienie prawa do korzystania z infrastruktury kolejowej lub budynków bądź urządzeń portowych i lotniskowych”.

17 Zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. b) Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico (rozporządzenia wykonawczego do ustawy 32/2003 – ogólnej ustawy telekomunikacyjnej z dnia 3 listopada, dotyczącego użytkowania publicznego mienia radiowego), wynikającego z Real Decreto 863/2008, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico (dekretu królewskiego

863/2008, w którym zatwierdzono rozporządzenie wykonawcze do ustawy 32/2003 – ogólnej ustawy telekomunikacyjnej z dnia 3 listopada, dotyczące użytkowania publicznego mienia radiowego) z dnia 23 maja 2008 r. (BOE nr 138 z dnia 7 czerwca 2008 r., s. 26305):

„Agencja krajowa ds. radiokomunikacji może cofnąć w drodze ogólnej procedury administracyjnej […] uprawnienia zezwalające na wyłączne użytkowanie publicznego mienia radiowego z następujących powodów:

[…]

b) brak zapłaty podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego.

[…]”.

18 W art. 2 Ley 58/2003 General Tributaria (ustawy 58/2003 w sprawie ogólnego kodeksu podatkowego) z dnia 17 grudnia 2003 r. (BOE nr 302 z dnia 18 grudnia 2003 r., s. 44 987), zdefiniowano pojęcie „podatku” jako pobranie wymagane „bez świadczenia wzajemnego, przy czym zdarzenie podlegające opodatkowaniu stanowią transakcje, akty lub czynności, które ukazują zdolność finansową podatnika”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

19 Vodafone España jest operatorem telekomunikacyjnym, który świadczy usługi telefonii ruchomej na terytorium hiszpańskim.

20 W roku 2011 spółce Vodafone España zostało przyznanych kilka koncesji na wyłączne użytkowanie publicznego mienia radiowego dla pasma 2,6 GHz i na podstawie pkt 3 załącznika I do LGT 2003 uiściła opłatę za rezerwację publicznego mienia radiowego. Zgodnie z ustawą regionalną 18/1987 o podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego Vodafone España dokonała także odwrotnego obciążenia i uiściła podatek od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego (zwany dalej „podatkiem od przeniesienia majątku”).

21 Uznając jednak, że ów podatek jest niezgodny z prawem Unii, Vodafone España zażądała w trybie administracyjnym zwrotu kwot, które zapłaciła tytułem tego podatku.

22 Jako że jej wniosek został oddalony, Vodafone España wniosła do sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji oddalających wspomniany wniosek, twierdząc zasadniczo, że obowiązek uiszczenia podatku od przeniesienia majątku prowadzi do podwójnego opodatkowania niezgodnego z art. 13 dyrektywy 2002/20, ponieważ to samo zdarzenie, to jest koncesja administracyjna na wyłączne użytkowanie publicznego mienia radiowego, powoduje powstanie opłaty za rezerwację publicznego mienia radiowego i zarazem podatku od przeniesienia majątku.

23 Rada prowincji Gipuzkoa kwestionuje istnienie podwójnego opodatkowania, opierając się na występującym w prawie hiszpańskim rozróżnieniu pojęcia „opłaty” od pojęcia „podatku”. Utrzymuje ona zasadniczo, że zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku uiszczenia opłaty za rezerwację publicznego mienia radiowego jest rezerwacja publicznej częstotliwości do celów wyłącznego użytkowania, podczas gdy podatek od przeniesienia majątku obciąża przesunięcie majątkowe dokonane poprzez przyznanie prawa do wyłącznego użytkowania. Zdaniem tego organu administracji art. 12 i 13 dyrektywy 2002/20 nie ograniczają przysługującej państwom członkowskim możliwości ustanowienia innych obciążeń podatkowych niż te, o których mowa w tych artykułach, takich jak podatek od przeniesienia majątku i podatek dochodowy od osób prawnych, którym podlegają wszyscy operatorzy.

24 Zdaniem sądu odsyłającego system prawny dotyczący publicznego mienia radiowego jest w istocie identyczny z ogólnym systemem ustanowionym w art. 84–104 Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (ustawy 33/2003 o majątku administracji publicznej) z dnia 3 listopada 2003 r. (BOE nr 264 z dnia 4 listopada 2003 r., s. 20254), mającym zastosowanie do całości mienia stanowiącego własność hiszpańskich organów administracji publicznej. Sąd ten wywodzi stąd, że operator telekomunikacyjny, który uzyskuje wyłączność na niektóre częstotliwości, otrzymuje prawdziwą koncesję administracyjną dotyczącą mienia publicznego, takiego samego rodzaju jak koncesja określona w art. 7 ust. 1 lit. b) ustawy regionalnej 18/1987 o podatku od przeniesienia majątku i czynności prawnych sporządzonych w formie dokumentu urzędowego, zaś zakres tej koncesji obejmuje – podobnie jak każda koncesja – czasowe wyłączne użytkowanie mienia stanowiącego własność publiczną oddanego do dyspozycji w zamian za uiszczenie opłaty.

25 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego okoliczność, że nieuiszczenie podatku od przeniesienia majątku stanowi powód cofnięcia uprawnienia zezwalającego na użytkowanie publicznego mienia radiowego, można rozumieć w ten sposób, iż w intencji ustawodawcy krajowego zapłata podatku od przeniesienia majątku jest de facto wstępnym warunkiem przyznania prawa do wyłącznego użytkowania publicznego mienia radiowego.

26 Uznając jednak, że zawisły przed nim spór dotyczy kwestii wykładni prawa Unii, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (wyższy trybunał sprawiedliwości Kraju Basków, Hiszpania) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 13 oraz zgodne z nim i uzupełniające artykuły dyrektywy [2002/20] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby Królestwo Hiszpanii, a w szczególności niezależne podatkowo, historyczne terytorium Gipuzkoa, obciążało prawo użytkowania częstotliwości radiowych przez operatora telekomunikacyjnego – podlegające już […] opłacie [za rezerwację publicznego mienia radiowego] – [podatkiem od przeniesienia majątku], mającym powszechne zastosowanie do koncesji administracyjnych dotyczących własności publicznej i zgodnie z przepisami prowincji, które regulują ten podatek?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

27 W pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy art. 13 dyrektywy 2002/20 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, którego uregulowanie przewiduje, iż prawo użytkowania częstotliwości radiowych podlega opłacie za rezerwację publicznego mienia radiowego, poddało ponadto ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących tego mienia podatkowi od przeniesienia majątku, obciążającemu powszechnie ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących mienia stanowiącego własność publiczną na podstawie uregulowania, które nie znajduje konkretnie zastosowania do sektora łączności elektronicznej.

28 Tytułem wstępu należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 dyrektywy 2002/20 ma ona na celu stworzenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej poprzez harmonizację i uproszczenie zasad i warunków udzielania zezwoleń, aby ułatwić świadczenie takich usług w całej Unii.

29 W tym celu dyrektywa 2002/20 przewiduje nie tylko zasady dotyczące procedur przyznawania ogólnych zezwoleń lub praw do użytkowania częstotliwości radiowych lub numerów oraz treści tych zezwoleń, lecz również zasady dotyczące natury, a także wymiaru obciążeń finansowych związanych z tymi procedurami, jakie państwa członkowskie mogą nałożyć na przedsiębiorstwa w sektorze usług łączności elektronicznej (wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 W szczególności art. 12 dyrektywy 2002/20, zatytułowany „Opłaty administracyjne”, przewiduje, że na podmioty świadczące usługi łączności elektronicznej mogą być nakładane opłaty administracyjne służące sfinansowaniu działalności krajowego organu regulacyjnego w zakresie zarządzania systemem zezwoleń i przyznawania prawa użytkowania.

31 Poza tymi opłatami administracyjnymi art. 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Opłaty za prawo użytkowania oraz prawo instalowania urządzeń”, upoważnia państwa członkowskie do nałożenia za przyznane podmiotom udostępniającym sieci i usługi łączności elektronicznej prawo użytkowania częstotliwości radiowych i numerów oraz za przyznane tym podmiotom prawo instalowania urządzeń na mieniu stanowiącym własność publiczną lub prywatną bądź nad tym mieniem lub pod nim opłaty, której celem jest zapewnienie optymalnego wykorzystania tych zasobów.

32 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, w ramach dyrektywy 2002/20 państwa członkowskie nie mogą przewidywać innych obciążeń lub opłat z tytułu udostępniania sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej aniżeli obciążenia i opłaty przewidziane tą dyrektywą (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo), czyli te wymienione w pkt 30 i 31 niniejszego wyroku.

33 W niniejszym przypadku sąd odsyłający zastanawia się w pierwszej kolejności nad kwestią zgodności kumulacji opłat z art. 13 dyrektywy 2002/20.

34 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż art. 13 dyrektywy 2002/20 nie wyklucza kumulacji kilku opłat w tym znaczeniu, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje nałożenie opłaty mającej sprzyjać optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości dodatkowo do innej opłaty służącej temu samemu celowi, z zastrzeżeniem, że opłaty te razem wzięte spełniają warunki określone we wspomnianym art. 13 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 48).

35 W drugiej kolejności sąd odsyłający wskazuje, że obciążenie finansowe pobierane od przeniesienia majątku będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest na mocy obowiązującego prawa krajowego kwalifikowane nie jako „opłata”, czyli jedyne pojęcie, do którego odsyła art. 13 dyrektywy 2002/20, lecz jako „podatek”.

36 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że w ramach badania danego obciążenia podatkowego sąd odsyłający nie może być związany kwalifikacją tego obciążenia na podstawie obowiązującego prawa krajowego oraz że sąd ten jest obowiązany oprzeć się na obiektywnych cechach tegoż obciążenia (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2017 r., IRCCS – Fondazione Santa Lucia, C-189/15, EU:C:2017:17, pkt 29).

37 W związku z tym okoliczność, że w niniejszym przypadku obciążenie podatkowe będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest kwalifikowane jako „podatek” na podstawie krajowych przepisów prawnych, nie stanowi sama w sobie przeszkody do uznania, że wchodzi ono w zakres stosowania art. 13 dyrektywy 2002/20.

38 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy zgodność „podatku” takiego jak podatek będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym z dyrektywą 2002/20 może podważyć okoliczność, że jest on objęty uregulowaniem, które nie znajduje konkretnie zastosowania do sektora łączności elektronicznej.

39 W tym względzie należy zauważyć, że niewątpliwie art. 6 ust. 3 dyrektywy 2002/20 w związku z motywem 18 tej dyrektywy przewiduje, że ogólne zezwolenie, które gwarantuje prawo udostępniania sieci lub świadczenia usług łączności elektronicznej, zawiera jedynie te wymogi, które są właściwe dla sektora łączności elektronicznej, a nie zawiera wymogów mających zastosowanie do przedsiębiorstw na podstawie innych ustaw krajowych, które nie odnoszą się konkretnie do tego sektora.

40 Niemniej, jak wynika z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2002/20 w związku z częściami A i B załącznika do tej dyrektywy, prawa użytkowania częstotliwości radiowych, z jednej strony, a ogólne zezwolenie, z drugiej strony, są przedmiotem odrębnych procedur, których wymogi nie są identyczne.

41 W konsekwencji wymóg przewidziany w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2002/20, mający zastosowanie do ogólnego zezwolenia, nie może zostać rozciągnięty na opłaty przewidziane w art. 13 tej dyrektywy, a tym samym okoliczność, że opłata jest uregulowana w uregulowaniu państwa członkowskiego, które nie jest właściwe dla sektora łączności elektronicznej, nie może sama w sobie stanowić przeszkody do stosowania tej dyrektywy ani w szczególności art. 13 tejże dyrektywy.

42 W czwartej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy okoliczność, że podatek od przeniesienia majątku znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych, a nie wyłącznie do podmiotów świadczących usługi łączności elektronicznej, ma wpływ na możliwość zastosowania art. 13 dyrektywy 2002/20 do sporu w postępowaniu głównym.

43 W tym względzie Trybunał faktycznie orzekł już, że z uwagi na swoje cechy charakterystyczne podatek, którego podatnikami nie byli wyłącznie operatorzy udostępniający sieci i świadczący usługi łączności elektronicznej lub podmioty korzystające z praw przewidzianych w art. 13 dyrektywy 2002/20, nie stanowił „opłaty" w rozumieniu tego artykułu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Belgacom i Mobistar, C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149, pkt 36).

44 Niemniej Trybunał doprecyzował, że taka sytuacja miała miejsce, ponieważ zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym nie było związane z przyznaniem praw użytkowania częstotliwości radiowych lub numerów bądź praw instalowania urządzeń na mieniu stanowiącym własność publiczną lub prywatną bądź nad tym mieniem lub pod nim (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Belgacom i Mobistar, C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149, pkt 37), zaś okoliczność, że ów podatek obciążał wszystkie podmioty gospodarcze, nie była rozstrzygająca, aby dojść do tego wniosku.

45 Wynika stąd, że opłata, która znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych, może wchodzić w zakres stosowania art. 13 dyrektywy 2002/20, o ile zdarzenie powodujące powstanie obowiązku uiszczenia tej opłaty jest związane z przyznaniem praw użytkowania częstotliwości radiowych lub numerów bądź praw instalowania urządzeń na mieniu stanowiącym własność publiczną lub prywatną bądź nad tym mieniem lub pod nim.

46 Otóż taka sytuacja ma miejsce w szczególności wtedy, gdy dana opłata jest nakładana na przedsiębiorstwa udostępniające sieci i świadczące usługi łączności elektronicznej w zamian za prawo użytkowania częstotliwości radiowych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, pkt 22).

47 W niniejszym przypadku z mającego zastosowanie prawa krajowego, a w szczególności z art. 45 LGT 2003 zdaje się wynikać, że przyznanie koncesji administracyjnej dotyczącej publicznego mienia radiowego jest niezbędne, aby móc korzystać z prawa wyłącznego użytkowania publicznych częstotliwości radiowych. Ponadto z art. 28 ust. 1 lit. b) rozporządzenia wykonawczego do LGT 2003, zatwierdzonego dekretem królewskim 863/2008 wynika, że brak zapłaty podatku od przeniesienia majątku stanowi powód cofnięcia uprawnienia zezwalającego na takie użytkowanie.

48 Wydaje się zatem – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, który jest wyłącznie właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego – że zapłata podatku od przeniesienia majątku stanowi wstępny warunek uzyskania prawa użytkowania częstotliwości radiowych, a tym samym że „podatek" ten wykazuje cechy opłaty nałożonej w zamian za to prawo.

49 W przypadku gdy, mając na uwadze powyższe elementy, sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że podatek od przeniesienia majątku wchodzi w zakres stosowania art. 13 dyrektywy 2002/20, sąd ten będzie obowiązany zweryfikować, czy ów podatek i opłata za rezerwację publicznego mienia radiowego razem wzięte spełniają warunki określone w tym art. 13 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 48).

50 W tym względzie opłata za prawa użytkowania częstotliwości radiowych, którą państwa członkowskie mogą ustanowić, musi być obiektywnie uzasadniona, przejrzysta, niedyskryminacyjna i proporcjonalna w świetle celu, jakiemu ona służy, oraz uwzględniać między innymi cele, jakimi są promowanie konkurencji i efektywne wykorzystanie częstotliwości radiowych (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 46).

51 Z art. 13 dyrektywy 2002/20 w związku z motywem 32 tej dyrektywy wynika również, że nakładana na operatorów świadczących usługi telekomunikacyjne opłata za użytkowanie częstotliwości radiowych powinna służyć osiągnięciu celu polegającego na zapewnieniu optymalnego wykorzystania tych częstotliwości i nie utrudniać rozwoju usług innowacyjnych ani konkurencji na rynku (wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 47).

52 W szczególności, jeśli chodzi o sposób ustalania wysokości opłaty za użytkowanie częstotliwości radiowych, zezwolenie na wykorzystywanie mienia publicznego stanowiącego rzadki zasób pozwala podmiotowi, na rzecz którego zostało udzielone, osiągać znaczne korzyści ekonomiczne i daje mu przewagę w stosunku do innych podmiotów, które również chciałyby korzystać z tego zasobu, co uzasadnia nałożenie opłaty odzwierciedlającej w szczególności wartość użytkowania danego rzadkiego zasobu (wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W tych okolicznościach, aby zapewnić optymalne wykorzystanie przez operatorów rzadkich zasobów, do których mają dostęp, wysokość tej opłaty powinna zostać ustalona na właściwym poziomie odzwierciedlającym w szczególności wartość użytkowania tych zasobów, co wymaga uwzględnienia sytuacji ekonomicznej i technologicznej na odnośnym rynku (wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Belgacom i in., C-375/11, EU:C:2013:185, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 13 dyrektywy 2002/20 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, którego uregulowanie przewiduje, że prawo użytkowania częstotliwości radiowych podlega opłacie za rezerwację publicznego mienia radiowego, poddało ponadto ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących tego mienia podatkowi od przeniesienia majątku, obciążającemu powszechnie ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących mienia stanowiącego własność publiczną na podstawie uregulowania, które nie znajduje konkretnie zastosowania do sektora łączności elektronicznej, gdy zdarzenie powodujące powstanie obowiązku zapłaty tego podatku jest związane z przyznaniem praw użytkowania częstotliwości radiowych, pod warunkiem że owa opłata i ów podatek razem wzięte spełniają warunki określone w tym artykule, w szczególności warunek dotyczący proporcjonalnego charakteru kwoty pobranej w zamian za prawo użytkowania częstotliwości radiowych, czego weryfikacja należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

55 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 13 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, którego uregulowanie przewiduje, iż prawo użytkowania częstotliwości radiowych podlega opłacie za rezerwację publicznego mienia radiowego, poddało ponadto ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących tego mienia podatkowi od przeniesienia majątku, obciążającemu powszechnie ustanowienie koncesji administracyjnych dotyczących mienia stanowiącego własność publiczną na podstawie uregulowania, które nie znajduje konkretnie zastosowania do sektora łączności elektronicznej, gdy zdarzenie powodujące powstanie obowiązku zapłaty tego podatku jest związane z przyznaniem praw użytkowania częstotliwości radiowych, pod warunkiem że owa opłata i ów podatek razem wzięte spełniają warunki określone w tym artykule, w szczególności warunek dotyczący proporcjonalnego charakteru kwoty pobranej w zamian za prawo użytkowania częstotliwości radiowych, czego weryfikacja należy do sądu odsyłającego.

Podpisy