Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

27. juni 2013 *

»Elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/20/EF — artikel 12 og 13 — administrationsgebyrer og afgifter på brugsrettigheder — afgifter, der finder anvendelse på mobiltelefonioperatører — national lovgivning — metode for beregning af afgiften — procentdel af de udgifter, som brugerne afholder«

I sag C-71/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Qorti Kostituzzjonali (Malta) ved afgørelse af 17. januar 2012, indgået til Domstolen den 10. februar 2012, i sagen:

Vodafone Malta ltd.,

Mobisle Communications ltd.

mod

Avukat Ġenerali,

Kontrollur tad-Dwana,

Ministru tal-Finanzi,

Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, samt dommerne E. Jarašiūnas (refererende dommer), A. Ó Caoimh og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. januar 2013,

* Processprog: maltesisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Vodafone Malta ltd. ved avukati I. Refalo, M. Refalo, L. Hurst, J. Pavia og M. Borg samt ved QC M. Hall

— Mobisle Communications ltd. ved F. Galea Salomone, som befuldmægtiget, bistået af avukati I. Gauci og R. Tufigno

— l-Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni ved avukati L. Cassar Pullicino og P. Micallef

— den maltesiske regering ved P. Grech, D. Mangion og V. Buttigieg, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og J.-S. Pilczer, som befuldmægtigede

— Ungarn ved M.Z. Fehér, K. Szíjjártó og Á. Szílágyi, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braun, K. Mifsud-Bonnici og L. Nicolae, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Vodafone Malta ltd. (herefter »Vodafone Malta«) og Mobisle Communications ltd. (herefter »Mobisle Communications«) og på den anden side l-Avukat Ġenerali (statsadvokaten), il-Kontrollur tad-Dwana (toldmyndigheden), il-Ministru tal-Finanzi (finansministeren) og l-Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni (Maltas kommunikationsmyndighed) vedrørende opkrævning af en punktafgift.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 30. og 31. betragtning til tilladelsesdirektivet:

»(30) Det er tilladt at opkræve administrationsgebyrer fra udbydere af elektroniske kommunikationstjenester for at finansiere den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter vedrørende administration af tilladelsessystemet og tildeling af brugsrettigheder. Sådanne gebyrer bør kun dække de reelle administrationsomkostninger ved disse aktiviteter. Med henblik herpå bør de nationale tilsynsmyndigheders indtægter og udgifter gøres gennemskuelige via årlige opgørelser over de samlede gebyrbeløb, der er opkrævet, og de administrationsomkostninger, der er påløbet. Dermed kan virksomhederne kontrollere, om der er overensstemmelse mellem administrationsomkostningerne og gebyrerne.

(31) Ordningerne vedrørende administrationsgebyrer bør ikke fordreje konkurrencen eller skabe hindringer for markedsadgangen. Med et generelt tilladelsessystem vil det ikke længere være muligt at afkræve de enkelte virksomheder administrationsomkostninger og dermed gebyrer, undtagen for tildeling af brugsret til numre, radiofrekvenser og tilladelser til installation af faciliteter. Alle administrationsgebyrer bør være i overensstemmelse med principperne i et generelt tilladelsessystem. Et eksempel på et rimeligt, enkelt og transparent alternativ til disse kriterier for opkrævning af gebyrer kunne være en omsætningsafhængig fordelingsnøgle. Hvis administrationsgebyrerne er meget lave, kan enhedsgebyrer eller gebyrer, der kombinerer en enhedssats med et omsætningsafhængigt element, også være hensigtsmæssige.«

4 Artikel 1 i tilladelsesdirektivet med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Målet med dette direktiv er gennem en harmonisering og forenkling af regler og vilkår for tilladelser at skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester for derigennem at lette udbud heraf i hele Fællesskabet.

2. Dette direktiv finder anvendelse på tilladelser i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.«

5 Direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), indeholder følgende definition:

»»Generel tilladelse«: retlige rammer, der i overensstemmelse med dette direktiv er fastsat af medlemsstaten, og som sikrer ret til at udbyde elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester samt opstiller sektorspecifikke forpligtelser, der kan gælde alle eller specifikke typer elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.«

6 Direktivets artikel 12 med overskriften »administrationsgebyrer« er affattet som følger:

»1. Administrationsgebyrer, som afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder

a) må i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik, og

b) skal pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, der minimerer ekstra administrationsomkostninger og ledsagende gebyrer.

2. Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger administrationsgebyrer, offentliggør de en årlig oversigt over deres administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne, foretages der passende justeringer.«

7 Tilladelsesdirektivets artikel 13, der har overskriften »Afgifter for brugsrettigheder og tilladelser til installation af faciliteter«, er affattet således:

»Medlemsstaterne kan give den relevante myndighed tilladelse til at opkræve afgifter for brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, som afspejler behovet for at sikre, at disse ressourcer udnyttes optimalt. Medlemsstaterne sikrer, at sådanne afgifter er ikke-diskriminerende, transparente, objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål og tager hensyn til målene i

artikel 8 i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2002/21/EF [af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33)].«

Maltesisk ret

8 Att Numru II ta'1-2005 – Att biex jimplimenta diversi miżuri ta' l-Estmi u biex jipprovdi għal miżuri amministrattivi oħra (lov nr. II af 2005 – lov til gennemførelse af forskellige budgetforanstaltninger og andre administrative foranstaltninger) (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta* nr. 17, s. 734, af 1.3.2005, herefter »lov nr. II af 2005«) indfører i artikel 40 en punktafgift på 3% på mobiltelefonitjenester (abonnementer og taletidskort) og fastsætter i artikel 41 de nærmere bestemmelser for disse tjenester.

9 Artikel 41 i lov nr. II af 2005 vedrørende disse bestemmelser har følgende ordlyd:

»DEL G

Bestemmelser for mobiltelefonitjenester

1. De i denne lov indeholdte bestemmelser betegnes »Bekendtgørelser vedrørende mobiltelefonitjenester«.

2. Disse bekendtgørelser gælder for alle indtægter fra mobiltelefonitjenester som fastsat i bekendtgørelse nr. 4.

3. Mobiltelefonioperatører skal lade sig registrere ved [told]myndigheden som fastsat i punktafgiftsloven, herefter »loven«.

4. Punktafgifter fastsættes på alle afgifter, der opkræves af mobiloperatører for deres tjenester, herunder abonnementer og taletidskort.

Udtrykket »operatør« har samme betydning som defineret i artikel 2 i lov om regulering af elektronisk kommunikation.

Der betales ikke punktafgift af følgende tjenester:

a) indgående roaming

b) opkoblingsindtægter

c) donationer af økonomisk karakter overført fra giver til modtager via tjenester udbudt af mobiltelefonioperatøren

d) gratis netopkobling.

5. Den person, den virksomhed eller det selskab, som er behørigt registreret ved [told]myndigheden, er ansvarlig for betalingen af punktafgiften, således som angivet i lovens artikel 3 på det tidspunkt, hvor betalingen af punktafgiften forfalder.

6.

(1) Fortegnelserne over de indtægter, der er opnået ved de tjenester, som er underlagt punktafgift i henhold til disse bekendtgørelser, skal være til rådighed for [told]myndigheden for eventuelt nødvendige undersøgelser.

(2) En periodisk opgørelse med nærmere oplysninger om de indtægter, der er opnået ved de tjenester, der er punktafgiftspligtige i henhold til disse bekendtgørelser, skal formidles til [told]myndigheden for en hvilken som helst periode, der måtte blive fastsat af [told]myndigheden.

(3) En regnskabsperiode er på tre måneder eller en længere, såfremt [told]myndigheden har givet tilladelse hertil, eller såfremt andet er foreskrevet, og indberetningen skal være toldmyndigheden i hænde senest 30 dage efter afslutningen af den regnskabsperiode, der indberettes om.

(4) Enhver, der ikke efterkommer disse bekendtgørelser, gør sig skyldig i en lovovertrædelse og idømmes en bøde på højst fem hundrede [maltesiske] liri.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Vodafone Malta og Mobisle Communications er operatører inden for telekommunikationssektoren i Malta, hvor de er indehavere af en generel tilladelse til at udbyde mobiltelefonitjenester.

11 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Vodafone Malta og Mobisle Communications anlagde en sag ved Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (civilrettens første afdeling) med påstand om annullation af artikel 40 og 41 i lov nr. II af 2005, hvorved de gjorde gældende, at disse artikler, for så vidt som de gennemførte en opkrævning af en punktafgift af visse mobiltjenester, er i strid med artikel 12 og 13 i tilladelsesdirektivet.

12 Førsteinstansretten tog ikke påstanden fra Vodafone Malta og de Mobisle Communications til følge. Den fastslog for det første, at opkrævningen af den anfægtede punktafgift ikke var i strid med tilladelsesdirektivet, eftersom dette direktiv ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at opkræve andre afgifter end dem, direktivet omfatter af de tjenester, som telekommunikationsoperatørerne udbyder. Førsteinstansretten fastslog for det andet, at eftersom den pågældende afgift ikke bliver beregnet på grundlag af operatørens omsætning, men alene på grundlag af prisen for visse af de tjenester, der udbydes til brugerne af operatøren, udløses punktafgiften ikke af operatørens tilladelse til at udbyde tjenesten, men af forbruget af denne tjeneste.

13 Den 10. december 2008 iværksatte Vodafone Malta og Mobisle Communications appel til prøvelse af denne dom til Qorti Kostituzzjonali. De har ved denne ret på ny gjort gældende, at den omhandlede punktafgift skal annulleres, for så vidt som den er i strid med tilladelsesdirektivet, eftersom medlemsstaterne ikke kan opkræve andre skatter eller afgifter end dem, der er fastsat i direktivet, eller generelt gældende afgifter.

14 Ifølge appellanterne svarer punktafgiften på mobiltelefonitjenesterne imidlertid ikke til en generelt gældende afgift, men er en afgift af særlig karakter, som kun omfatter mobiltelefonioperatører.

15 De appelindstævnte i hovedsagen har gjort gældende, at den punktafgift, der er fastsat i lov nr. II af 2005, er forskellig og adskiller sig fra de administrationsgebyrer, der er beskrevet i tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13. De er af den opfattelse, at der er tale om en afgift baseret på brugerens forbrug af tjenesteydelser, der opkræves af den berørte virksomhed, og at denne punktafgift adskiller sig fra de afgifter, der blev behandlet i dom af 18. september 2003, Albacom og Infostrada (forenede sager C-292/01 og C-293/01, Sml. I, s. 9449).

16 I lyset af dom af 8. september 2005, Mobistar og Belgacom Mobile (forenede sager C-544/03 og C-545/03, Sml. I, s. 7723), er Qorti Kostituzzjonali i tvivl om rækkevidden af tilladelsesdirektivet og ønsker oplyst, om dette direktiv udelukker henholdsvis giver mulighed for at opkræve en afgift direkte af visse tjenester, som udbydes af mobiltelefonioperatører.

17 På denne baggrund har Qorti Kostituzzjonali besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Forbyder bestemmelserne i tilladelsesdirektivet, navnlig artikel 12 og/eller 13, medlemsstaterne at pålægge mobiltelefonioperatører en afgift, som er:

a) en afgift, betegnet punktafgift, der er indført ved national lovgivning

b) beregnet som en procentdel af de gebyrer, som mobiltelefonioperatører opkræver af deres brugere for de tjenester, som disse operatører udbyder til dem, med undtagelse af de tjenester, hvis afgiftsfrihed er hjemlet i loven

c) betalt til mobiltelefonioperatørerne af deres brugere på et individuelt grundlag, og dette beløb efterfølgende videregives til toldmyndigheden af alle operatører, der tilbyder mobiltelefonitjenester, hvilket beløb kun skal betales af operatørerne og ikke af andre virksomheder, herunder dem, der udbyder andre elektroniske kommunikationsnet- og tjenester?«

Om det præjudicielle spørgsmål

18 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter operatører, der leverer mobiltelefonitjenester, pålægges en »punktafgift«, som svarer til en procentdel af de betalinger, de modtager fra brugerne af disse tjenester.

19 Indledningsvis bemærkes, at tilladelsesdirektivets artikel 13 vedrører betingelserne for pålæggelse af afgifter for brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er opkrævningen af en afgift, betegnet »punktafgift«, af alle betalinger, der modtages af mobiltelefonioperatører for deres tjenester, såsom den, der er genstand for hovedsagen, knyttet til »udbud af mobiltelefonitjenester«. Følgelig er tilladelsesdirektivets artikel 13 ikke relevant i hovedsagen.

20 Hvad angår tilladelsesdirektivets artikel 12 skal det bemærkes, at dette direktiv ikke blot fastsætter regler vedrørende procedurerne for udstedelse af tilladelser eller brugsret til radiofrekvenser eller numre og indholdet af disse tilladelser, men ligeledes vedrørende arten eller endog størrelsen af de økonomiske byrder, som er knyttet til disse procedurer, og som medlemsstaterne kan pålægge virksomhederne i sektoren for elektroniske kommunikationstjenester (jf. analogt dommen i sagen Albacom og Infostrada, præmis 35 og 36, og dom af 21.7.2011, sag C-284/10, Telefónica de España, Sml. I, s. 6991, præmis 18).

21 Det fremgår i denne forbindelse af ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 12, at medlemsstaterne kun kan afkræve virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt en brugsret til radiofrekvenser eller numre, administrationsgebyrer, der dækker de samlede administrationsomkostninger, som påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, som er omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2.

22 De administrationsgebyrer, der er omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 12, har derfor karakter af vederlag, eftersom de dels kun kan opkræves for administrative tjenester, der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, til fordel for de elektroniske kommunikationsoperatører for bl.a. den generelle tilladelsesordning eller tildeling af en brugsret til radiofrekvenser eller numre, dels skal de dække de administrationsomkostninger, der påløber ved levering af de pågældende tjenester.

23 Hvad nærmere bestemt angår de administrationsgebyrer, som medlemsstaterne afkræver de operatører, der er indehavere af en generel tilladelse i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 1, kan de i henhold til Domstolens faste praksis alene dække administrationsomkostninger, der er knyttet til fire former for administrative aktiviteter, nemlig udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser (jf. analogt Telefónica de España-dommen, præmis 22).

24 Det følger af det ovenstående, at en afgift, hvor den afgiftsudløsende begivenhed er knyttet til proceduren for den generelle tilladelsesordning, som giver adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, henhører under anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12. Medlemsstaterne skal sikre, at et sådant administrationsgebyr alene pålægges med henblik på de formål, der er beskrevet i tilladelsesdirektivets artikel 12, og overholder de betingelser, der er opregnet i artiklen.

25 En afgift, hvor den afgiftsudløsende begivenhed ikke er knyttet til proceduren for den generelle tilladelsesordning, som giver adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, men er knyttet til brugen af mobiltelefonitjenester, som udbydes af operatørerne, henhører derimod ikke under anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12.

26 Det skal bemærkes, at Domstolen i præmis 35 og 36 i kendelse af 15. december 2010, Agricola Esposito (C-492/09), nemlig fastslog, at tilladelsesdirektivet ikke fandt anvendelse på en afgift på brug af terminaludstyr til jordbaseret mobil radiokommunikation, eftersom grundlaget for denne afgift ikke var levering af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og at en abonnents private brug af en mobiltelefonitjeneste ikke forudsatte levering af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester i henhold til dette direktiv.

27 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede afgift er benævnt »punktafgift«, at den ikke pålægges alle de udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, der er indehavere af en generel tilladelse, men alene de operatører, der leverer mobiltelefonitjenester, og at den svarer til en procentdel af de betalinger, som disse operatører modtager fra brugerne af disse tjenester. Den forelæggende ret har endvidere anført, at »afgiften betales til mobiltelefonioperatørerne af deres brugere på et individuelt grundlag og videregives efterfølgende til toldmyndigheden af alle operatører, der tilbyder mobiltelefonitjenester, hvilket beløb kun skal betales af operatørerne og ikke af andre virksomheder, herunder dem, der leverer elektroniske kommunikationsnet og -tjenester«.

28 Med udgangspunkt i disse oplysninger synes den i hovedsagen omhandlede afgift at have lighed med en forbrugsafgift, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Såfremt dette rent faktisk er tilfældet, henhører den pågældende afgift ikke under anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12.

29 Henset til samtlige disse betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at tilladelsesdirektivets artikel 12 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter operatører, der leverer mobiltelefonitjenester, skal betale en afgift betegnet »punktafgift«, som svarer til en procentdel af de betalinger, de modtager fra brugerne af disse tjenester, forudsat at den afgiftsudløsende begivenhed for denne afgift ikke er knyttet til proceduren for den generelle tilladelsesordning, der giver adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, men er knyttet til brugen af de mobiltelefonitjenester, der leveres af operatørerne, og at afgiften i sidste ende betales af brugeren af disse tjenester, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

30 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter operatører, der leverer mobiltelefonitjenester, skal betale en afgift betegnet »punktafgift«, som svarer til en procentdel af de betalinger, de modtager fra brugerne af disse tjenester, forudsat at den afgiftsudløsende begivenhed for denne afgift ikke er knyttet til proceduren for den generelle tilladelsesordning, der giver adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, men er knyttet til brugen af de mobiltelefonitjenester, der leveres af operatørerne, og at afgiften i sidste ende betales af brugeren af disse tjenester, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter