Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

27 iunie 2013 *

„Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/20/CE — Articolele 12 și 13 — Taxe administrative și taxe pentru drepturile de utilizare — Taxă aplicabilă operatorilor de telefonie mobilă — Legislație națională — Metodă de calcul al taxei — Procent din costurile plătite de utilizatori”

În cauza C-71/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Qorti Kostituzzjonali (Malta), prin decizia din 17 ianuarie 2012, primită de Curte la 10 februarie 2012, în procedura

Vodafone Malta ltd.,

Mobisle Communications ltd.

împotriva

Avukat Ġenerali,

Kontrollur tad-Dwana,

Ministru tal-Finanzi,

Awtorita’ ta’ Malta dwar il-Komunikazzjoni,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte al Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a treia, și domnii E. Jarašiūnas (raportor), A. Ó Caoimh și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 ianuarie 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Vodafone Malta ltd., de I. Refalo, de M. Refalo, de L. Hurst, de J. Pavia și de M. Borg, avukati, precum și de M. Hall, QC;

* Limba de procedură: malteza.

— pentru Mobisle Communications ltd., de F. Galea Salomone, în calitate de agent, asistat de I. Gauci și de R. Tufigno, avukati;

— pentru Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni, de L. Cassar Pullicino și de P. Micallef, avukati;

— pentru guvernul maltez, de P. Grech, precum și de D. Mangion și de V. Buttigieg, în calitate de agenți;

— pentru guvernul spaniol, de N. Díaz Abad, în calitate de agent;

— pentru guvernul francez, de G. de Bergues și de J.-S. Pilczer, în calitate de agenți;

— pentru Ungaria, de M. Z. Fehér, precum și de K. Szíjjártó și de Á. Szílágyi, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de G. Braun și de K. Mifsud-Bonnici, precum și de L. Nicolae, 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 decizie preliminară privește interpretarea articolelor 12 și 13 din 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).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Vodafone Malta ltd. (denumită în continuare „Vodafone Malta") și Mobisle Communications ltd. (denumită în continuare „Mobisle Communications"), pe de o parte, și Avukat Ġenerali (procurorul general), Kontrollur tad-Dwana (Autoritatea de Control Vamal), Ministru tal-Finanzi (ministrul de finanțe) și Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni (Autoritatea pentru Comunicații din Malta), pe de altă parte, cu privire la perceperea unei accize.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (30) și (31) ale Directivei privind autorizarea precizează:

„(30) Furnizorilor de servicii de comunicații electronice le pot fi impuse taxe administrative în vederea finanțării activităților autorității naționale de reglementare în domeniul gestionării sistemului de autorizare și al acordării dreptului de utilizare. Aceste taxe sunt limitate la acoperirea costurilor administrative efective aferente activităților în cauză. În acest sens, ar trebui să se asigure transparența în ceea ce privește veniturile și cheltuielile autorităților naționale de reglementare prin intermediul unui raport anual privind valoarea totală a taxelor colectate și a costurilor administrative înregistrate. Astfel, întreprinderile pot verifica dacă taxele și costurile administrative sunt echilibrate.

(31) Regimul taxelor administrative nu ar trebui să denatureze concurența sau să creeze bariere în calea intrării pe piață. În cazul în care există un sistem de autorizare generală, costurile administrative, respectiv taxele administrative, vor putea fi percepute de la întreprinderi numai pentru acordarea drepturilor de utilizare a numerelor, a frecvențelor radio și a drepturilor de instalare a infrastructurii. 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."

4 Conform articolului 1 din Directiva privind autorizarea, intitulat „Obiectivul și sfera de aplicare":

„(1) Scopul prezentei directive este de a realiza o piață internă în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice, prin armonizarea și simplificarea normelor și a condițiilor de autorizare, în vederea facilitării furnizării acestora pe întreg teritoriul Comunității.

(2) Prezenta directivă se aplică autorizațiilor pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice."

5 Articolul 2 alineatul (2) litera (a) din această directivă cuprinde următoarea definiție:

„«autorizație generală» înseamnă un cadru legal instituit de un stat membru care garantează drepturi privind furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice și stabilește obligații specifice sectorului, care se pot aplica tuturor sau anumitor tipuri de rețele și servicii de comunicații electronice, în conformitate cu prezenta directivă."

6 Articolul 12 din directiva menționată, intitulat „Taxe administrative", 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), care pot include costuri pentru cooperare, armonizare și standardizare internațională, analize de piață, monitorizarea conformității și alte controale de piață, precum și cheltuieli aferente lucrărilor de reglementare ce implică elaborarea și aplicarea legislației secundare și a deciziilor administrative, precum deciziile privind accesul și interconectarea, 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."

7 Articolul 13 din Directiva privind autorizarea, intitulat „Taxele pentru drepturile de utilizare și drepturile de instalare a infrastructurii", prevede:

„Statele membre pot permite autorității competente să impună taxe pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse. Statele membre se asigură că aceste taxe sunt justificate în mod obiectiv, sunt transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate și iau în considerare

obiectivele articolului 8 din Directiva 2002/21/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195)]."

Dreptul maltez

8 Legea nr. II din 2005 – Legea de execuție a măsurilor bugetare și privind alte măsuri administrative (Att Numru II ta'1-2005 – Att biex jimplimenta diversi miżuri ta' l-Estmi u biex jipprovdi għal miżuri amministrattivi oħra) (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta* nr. 17,734 din 1 martie 2005, denumită în continuare „Legea nr. II din 2005") instituie, la articolul 40, o acciză de 3 % asupra serviciilor de telefonie mobilă (abonamente și cartele de reîncărcare preplătite) și stabilește, la articolul 41, normele referitoare la aceste servicii.

9 Articolul 41 din Legea nr. II din 2005, referitor la normele amintite, are următorul cuprins:

„Secțiunea G

Norme privind serviciile de telefonie mobilă

1. Prezentele norme se intitulează «Norme privind serviciile de telefonie mobilă».

2. Prezentele norme se aplică tuturor veniturilor generate de serviciile de telefonie mobilă, în conformitate cu norma nr. 4.

3. Operatorii de telefonie mobilă trebuie să se înregistreze la autoritatea de control în conformitate cu Legea privind accizele, denumită în continuare «legea».

4. Acciza se va calcula asupra tuturor plăților percepute de operatorii de telefonie mobilă în schimbul serviciilor lor, inclusiv abonamentele și cartelele de reîncărcare;

considerând că noțiunea «operator» are aceeași semnificație cu cea prevăzută la articolul 2 din Legea (de reglementare a) comunicațiilor electronice;

considerând de asemenea că nu trebuie să fie percepută nicio acciză pentru următoarele servicii:

(a) comunicații în roaming (intrări);

(b) venituri din interconectare;

(c) donații de natură pecuniară transferate de la donator la beneficiar prin intermediul unor servicii oferite de operatorul de telefonie mobilă;

(d) comunicații gratuite.

5. Persoana, întreprinderea sau societatea înregistrată în mod corespunzător la autoritatea de control este responsabilă de plata accizei, astfel cum este definită la articolul 3 din lege, la termenul la care această plată devine scadentă.

6.

(1) Registrele privind veniturile generate de serviciile supuse accizei în aplicarea prezentelor norme sunt ținute la dispoziția autorității de control pentru orice verificare necesară.

(2) Autorității de control i se furnizează o declarație periodică cu privire la detaliile oricărui venit generat de serviciile supuse accizei în aplicarea prezentelor norme, pentru orice perioadă care poate fi stabilită de autoritatea de control.

(3) Perioada contabilă este de trei luni sau poate avea o durată mai lungă, care poate fi prevăzută de autoritatea de control sau poate fi autorizată, dispusă sau prevăzută în alt mod, iar autorității de control i se prezintă o notă de informare în termen de 30 de zile de la sfârșitul perioadei contabile care face obiectul raportului.

(4) Persoana care nu respectă dispozițiile prezentelor norme săvârșește o contravenție și este obligată, în cazul în care este declarată vinovată, la plata unei amenzi care nu poate depăși 500 de lire."

Litigiul principal și întrebarea preliminară

10 Vodafone Malta și Mobisle Communications sunt operatori în sectorul telecomunicațiilor din Malta, unde sunt titulare ale unei autorizații generale de furnizare de servicii de telefonie mobilă.

11 Din decizia de trimitere reiese că, la 19 aprilie 2005, Vodafone Malta și Mobisle Communications au inițiat, la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Camera întâi a Tribunalului Civil), o procedură având ca obiect anularea articolelor 40 și 41 din Legea nr. II din 2005, susținând că articolele menționate, întrucât pun în aplicare perceperea unei accize asupra anumitor servicii de telefonie mobilă, sunt contrare articolelor 12 și 13 din Directiva privind autorizarea.

12 Instanța de prim grad a respins acțiunile Vodafone Malta și Mobisle Communications. Aceasta a considerat, pe de o parte, că perceperea accizei contestate nu era contrară Directivei privind autorizarea, întrucât nu priva statele membre de posibilitatea de a percepe alte taxe asupra serviciilor prestate de operatorii de telecomunicații decât cele vizate de directivă. Instanța de prim grad a considerat, pe de altă parte, că, dat fiind că acciza menționată este calculată nu asupra cifrei de afaceri a operatorului, ci doar asupra prețului anumitor servicii de consum furnizate de operator utilizatorilor, faptul generator al accizei era nu autorizația de a furniza serviciul acordată operatorului, ci consumul serviciului respectiv.

13 La 10 decembrie 2008, Vodafone Malta și Mobisle Communications au atacat hotărârea amintită la Qorti Kostituzzjonali. Ele susțin din nou, în fața acestei instanțe, că acciza în cauză trebuie să fie anulată întrucât este contrară Directivei privind autorizarea, statele membre neputând impune alte taxe sau impozite decât cele prevăzute de această directivă și taxele cu aplicabilitate generală.

14 Or, potrivit acestora, acciza asupra serviciilor de telefonie mobilă în cauză nu corespunde unei taxe cu aplicabilitate generală, ci este o taxă de natură specifică care nu vizează decât operatorii de telefonie mobilă.

15 Pârâții din litigiul principal susțin că acciza prevăzută de Legea nr. II din 2005 este diferită și distinctă de taxele administrative menționate la articolele 12 și 13 din Directiva privind autorizarea. Aceștia apreciază că este vorba despre o taxă bazată pe consumul de servicii de către utilizator care este colectată de întreprinderea în cauză și că acciza respectivă se distinge de taxele analizate în Hotărârea din 18 septembrie 2003, Albacom și Infostrada (C-292/01 și C-293/01, Rec., p. I-9449).

16 În lumina Hotărârii din 8 septembrie 2005, Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, Rec., p. I-7723), Qorti Kostituzzjonali a emis anumite îndoieli cu privire la domeniul de aplicare al Directivei privind autorizarea și ridică problema dacă această directivă exclude sau nu exclude perceperea unei taxe care privește în mod direct anumite servicii prestate de operatorii de telecomunicații mobile.

17 În aceste condiții, Qorti Kostituzzjonali a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile Directivei [privind autorizarea] și în special articolele 12 și 13 interzic unui stat membru să impună o sarcină fiscală operatorilor de telecomunicații mobile, mai exact:

(a) o taxă, denumită «acciză», introdusă prin legislația națională,

(b) calculată ca procent din plățile percepute de către operatorii de telefonie mobilă de la utilizatorii lor în schimbul serviciilor pe care le furnizează, cu excepția serviciilor scutite prin lege,

(c) plătită în mod individual operatorilor de telefonie mobilă de către utilizatorii acestora și ulterior transferată de toți operatorii de servicii de telefonie mobilă către autoritatea de control vamal, fiind datorată numai de acești operatori, iar nu de celelalte întreprinderi, inclusiv de cele care furnizează rețele de comunicații electronice și alte servicii?”

Cu privire la întrebarea preliminară

18 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, dacă articolele 12 și 13 din Directiva privind autorizarea trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării unui stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia operatorii care furnizează servicii de telefonie mobilă datorează o taxă denumită „acciză” care corespunde unui procent din plățile pe care le percep de la utilizatorii serviciilor respective.

19 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că articolul 13 din Directiva privind autorizarea se referă la modalitățile de impunere a taxelor pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private. În schimb, astfel cum reiese din decizia de trimitere, perceperea unei taxe intitulate „acciză”, calculată asupra tuturor plăților percepute de operatorii de telefonie mobilă pentru serviciile lor, precum cea care face obiectul litigiului principal, este legată de „furnizarea de servicii de telefonie mobilă”. În consecință, articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu este relevant în litigiul principal.

20 În ceea ce privește articolul 12 din Directiva privind autorizarea, trebuie amintit că această directivă prevede nu numai norme referitoare la procedurile de acordare a autorizațiilor generale sau a drepturilor de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor și la conținutul autorizațiilor respective, ci și norme referitoare la natura și chiar la întinderea obligațiilor pecuniare legate de procedurile menționate, pe care statele membre le pot impune întreprinderilor din sectorul serviciilor de comunicații electronice (a se vedea prin analogie Hotărârea Albacom și Infostrada, citată anterior, punctele 35 și 36, precum și Hotărârea din 21 iulie 2011, Telefónica de España, C-284/10, Rep., p. I-6991, punctul 18).

21 În această privință, reiese din textul articolului 12 din Directiva privind autorizarea că statele membre nu pot impune întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea în cadrul autorizației generale sau cărora li s-a acordat un drept de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor decât taxe administrative care acoperă costurile administrative aferente gestionării, controlării și aplicării sistemului de autorizare generală, taxe de utilizare și obligații specifice menționate la articolul 6 alineatul (2) din directiva amintită.

22 Taxele administrative prevăzute la articolul 12 din Directiva privind autorizarea au, prin urmare, un caracter remuneratoriu, întrucât, pe de o parte, nu pot fi impuse decât pentru serviciile administrative prestate de autoritățile naționale de reglementare în favoarea operatorilor de comunicații electronice în

temeiul, printre altele, al autorizației generale sau al acordării unui drept de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor și, pe de altă parte, trebuie să acopere costurile administrative ocazionate de serviciile menționate.

23 Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții, în ceea ce privește în special taxele administrative impuse de statele membre operatorilor titulari ai autorizației generale în temeiul articolului 12 din Directiva privind autorizarea, acestea nu pot avea ca obiect decât acoperirea taxelor administrative legate de patru activități administrative, și anume eliberarea, gestionarea, controlarea și aplicarea sistemului de autorizare generală (a se vedea prin analogie Hotărârea Telefónica de España, citată anterior, punctul 22).

24 Rezultă din elementele care precedă că o taxă al cărei fapt generator este legat de procedura de autorizare generală care permite accesul la piața serviciilor de comunicații electronice intră în domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva privind autorizarea. Statele membre trebuie să asigure ca o astfel de taxă administrativă să nu fie impusă decât în scopurile menționate la articolul 12 din Directiva privind autorizarea și să respecte condițiile prevăzute de acesta.

25 În schimb, o taxă al cărei fapt generator nu este legat de procedura de autorizare generală care permite accesul la piața serviciilor de comunicații electronice, ci este legat de utilizarea serviciilor de telefonie mobilă furnizate de operatori, și care este suportată în cele din urmă de utilizatorul acestora nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva privind autorizarea.

26 Astfel, trebuie arătat că, la punctele 35 și 36 din Ordonanța din 15 decembrie 2010, Agricola Esposito (C-492/09), Curtea a considerat că Directiva privind autorizarea nu se aplică unei taxe pe utilizarea de echipamente terminale pentru comunicații radio mobile terestre publice, dat fiind că aceasta nu avea ca bază impozabilă furnizarea de rețele și de servicii de comunicații electronice și că utilizarea privată a unui serviciu de telefonie mobilă de către un abonat nu presupunea furnizarea unei rețele sau a unui serviciu de comunicații electronice în sensul directivei amintite.

27 În speță, reiese din decizia de trimitere că taxa în discuție în cauza principală este intitulată „acciză”, că aceasta nu este impusă tuturor operatorilor de comunicații electronice titulari ai unei autorizații generale, ci doar acelor operatori care furnizează servicii de telefonie mobilă, și că ea corespunde unui procent din plățile pe care operatorii amintiți le percep de la utilizatorii serviciilor respective. Instanța de trimitere arată în plus că „taxa menționată este plătită în mod individual operatorilor de telefonie mobilă de către utilizatorii acestora și ulterior transferată de toți operatorii de servicii de telefonie mobilă către autoritatea de control vamal, fiind datorată numai de acești operatori, iar nu de celelalte întreprinderi, inclusiv de cele care furnizează rețele de comunicații electronice și alte servicii”.

28 În raport cu aceste elemente, se constată că taxa în discuție în litigiul principal are natura unei taxe pe consum, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere. În cazul în care aceasta este efectiv situația, taxa menționată nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva privind autorizarea.

29 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 12 din Directiva privind autorizarea trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia operatorii care furnizează servicii de telefonie mobilă datorează o taxă denumită „acciză” care corespunde unui procent din plățile pe care le percep de la utilizatorii serviciilor respective, cu condiția ca faptul generator al acesteia să nu fie legat de procedura de autorizare generală care permite accesul la piața serviciilor de comunicații electronice, ci să fie legat de utilizarea serviciilor de telefonie mobilă furnizate de operatori, și ca taxa să fie suportată în cele din urmă de utilizatorul serviciilor amintite, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

30 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 treia) declară:

Articolul 12 din 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) trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia operatorii care furnizează servicii de telefonie mobilă datorează o taxă denumită „acciză” care corespunde unui procent din plățile pe care le percep de la utilizatorii serviciilor respective, cu condiția ca faptul generator al acesteia să nu fie legat de procedura de autorizare generală care permite accesul la piața serviciilor de comunicații electronice, ci să fie legat de utilizarea serviciilor de telefonie mobilă furnizate de operatori, și ca taxa să fie suportată în cele din urmă de utilizatorul serviciilor amintite, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Semnături