Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 8. července 2015 [1]

Věc C-346/13

Město Mons
proti
Base Company SA, dříve KPN Group Belgium SA

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná cour d'appel de Mons (Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — ‚Autorizační' směrnice — Článek 13 — Poplatek za právo na instalaci zařízení — Oblast působnosti — Obecní úprava ukládající povinnost zaplatit poplatek vlastníkům sloupů a stožárů pro mobilní telefonní služby"

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týká výkladu článku 13 směrnice 2002/20/ES [2], což je podle judikatury Soudního dvora ustanovení s přímým účinkem [3], odhaluje přetrvávající otázky ohledně důsledků evropské harmonizace v souvislosti oprávněním pro sítě a služby elektronických komunikací na výkon pravomoci členských států v oblasti přímého zdanění.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Base Company SA, dříve KPN Group Belgium SA (dále jen „Base Company"), která je jedním ze tří aktivních operátorů na belgickém trhu s mobilními telefonními službami, a městem Mons ve věci poplatků uložených této společnosti z důvodu umístění sloupů a stožárů na území uvedeného města.

3. Je namístě zdůraznit, že věc patří do dlouhé řady sporů [4] týkajících se poplatků uložených mobilním operátorům několika belgickými obcemi a provinciemi na základě jejich daňové autonomie, jež jim je ústavně zaručena [5], a vyžaduje zejména určit, zda jsou v daném případě použitelné zásady vycházející z rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518 ohledně výkladu článku 11 směrnice 97/13/ES [6]. V obecnější rovině vede případ Soudní dvůr k tomu, aby podal několik vysvětlení ohledně přístupu, který má být uplatněný vůči finančním břemenům ukládaným provozovatelům sítí a poskytovatelům služeb elektronických komunikací.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací („autorizační" směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337).

3 — Rozsudek Vodafone España a France Telecom España, C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 39.

4 — O tom svědčí nejen četná rozhodnutí vydaná v této věci belgickými správními i obecnými soudy, ale rovněž případy předložené Soudnímu dvoru, a to zejména v současné době projednávané věci Belgacom (C-454/13) a Belgacom (C-517/13).

5 — Je namístě uvést, že zároveň se sporem týkajícím se ustanovení práva Evropské unie bylo belgickému Cour constitutionnelle (Ústavní soud) předloženo několik žalob, jimiž se v současné době zabývá a které vyvolávají otázky ohledně určení příslušných orgánů pro přijetí dotčených poplatků. Také je důležité zdůraznit, že se tento soud již vyslovil k ústavnosti uvedených poplatků v rozsudku č. 189/2011 ze dne 15. prosince 2011 (*Moniteur belge*, 7. března 2012, s. 14181). Tato judikatura byla zmíněna belgickým Cour de cassation (Kasačním soudem) v rozsudcích vynesených dne 30. března 2012.

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná povolení a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb (Úř. věst. L 117, s. 15).

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

4. Směrnice 97/13 zavedla společný rámec pro obecná oprávnění a individuální licence v odvětví telekomunikačních služeb s cílem liberalizovat toto odvětví a zjednodušit vstup nových operátorů na trh. Začlenila se do rámce opatření přijatých za účelem úplné liberalizace telekomunikačních služeb a infrastruktur ke dni 1. lednu 1998.

5. Kromě pravidel týkajících se řízení o udělování oprávnění a obsahu těchto oprávnění stanovila Směrnice 97/13 v tomto smyslu několik pravidel pro peněžitá břemena (poplatky) spojená s uvedenými řízeními, které byly členské státy oprávněny ukládat podnikům v odvětví telekomunikací.

6. Článek 6 směrnice 97/13, nazvaný „Poplatky související s řízeními o udělení obecných oprávnění“, stanoví:

„Aniž by tím byly dotčeny finanční příspěvky na poskytování univerzální služby v souladu s přílohou, dbají členské státy na to, aby poplatky uložené podnikům v souvislosti s řízením o udělení povolení sloužily pouze k pokrytí administrativních nákladů spojených s vydáním, správou, kontrolou a prováděním příslušného režimu obecných povolení. Tyto poplatky jsou zveřejňovány vhodným a dostatečně podrobným způsobem, aby byly snadno přístupné.“

7. Znění článku 11 směrnice 97/13, nazvaného „Poplatky související s individuálními licencemi“, bylo následující:

„1. Členské státy dbají na to, aby poplatky uložené podnikům v rámci řízení o udělení oprávnění sloužily pouze k pokrytí administrativních nákladů spojených s vydáním, správou, kontrolou a uplatňováním příslušných individuálních licencí. Poplatky za individuální licenci jsou úměrné objemu vynaložené práce a jsou zveřejňovány vhodným a dostatečně podrobným způsobem tak, aby informace byly snadno přístupné.

2. Nehledě na odstavec 1 mohou členské státy v případě omezených zdrojů oprávnit své vnitrostátní regulační orgány, aby uložily poplatky, které berou ohled na potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů. Tyto poplatky jsou nediskriminační a berou ohled zejména na potřebu podporovat rozvoj inovačních služeb a hospodářské soutěže.“

8. Směrnice 97/13 byla zrušena článkem 26 směrnice 2002/21/ES [7].

9. Článek 2 rámcové směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

e) ‚přiřazenými zařízeními‘: rozumějí zařízení přiřazená k síti a/nebo službě elektronických komunikací, která umožňují a/nebo podporují poskytování služeb prostřednictvím této sítě a/nebo služby. Zahrnují systémy podmíněného přístupu a elektronické programové průvodce;

[...]“

7 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací („rámcová“ směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), (dále jen „rámcová směrnice“).

10. Článek 1 „autorizační“ směrnice, nazvaný „Cíl a oblast působnosti“, stanoví:

„1. Cílem této směrnice je prostřednictvím harmonizace a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, aby se usnadnilo jejich zajišťování a poskytování v celém Společenství.

2. Tato směrnice se vztahuje na oprávnění pro zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací.“

11. Článek 13 „autorizační“ směrnice, nazvaný „Poplatky za práva na užívání a za práva na instalování zařízení“, zní takto:

„Členské státy mohou povolit příslušnému orgánu ukládat poplatky za práva na užívání rádiových frekvencí nebo čísel nebo za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním tak, aby odrážely potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů. Členské státy zajistí, aby takové poplatky byly objektivně odůvodněné, průhledné, nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu, a vezmou v úvahu cíle uvedené v článku 8 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice).“

B – *Belgické právo*

12. Conseil communal (obecní rada) města Mons přijala dne 5. března 2007 nařízení o poplatcích, které zavedlo poplatek za sloupy a stožáry pro mobilní telefonní služby (dále jen „nařízení o poplatcích“), použitelné na hospodářský rok 2007 a následující.

13. Článek 1 nařízení o poplatcích stanoví, že se uvedený poplatek týká „sloupů nebo stožárů určitého významu stojících na samostatném území během zdaňovacího období, které jsou určeny k umístění různých druhů antén nezbytných k řádnému fungování mobilní telekomunikační sítě, které nebylo možné umístit na existující objekt (střecha, kostel […])“.

14. Podle čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení o poplatcích „je k zaplacení [sporného] poplatku povinná každá fyzická nebo právnická osoba, která je vlastníkem majetku uvedeného v článku 1 [tohoto nařízení o poplatcích]“.

15. Článek 4 nařízení o poplatcích stanoví, že výše poplatku za sloup nebo stožár pro mobilní telefonní služby činí 2 500 eur.

II – **Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem**

16. Z podkladů předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že společnost Base Company je mobilním operátorem a jako taková je vlastníkem a provozovatelem sítě sloupů nacházejících se na území města Mons, na nichž jsou umístěny telekomunikační antény pro mobilní telefonní služby.

17. Podle nařízení o poplatcích zaslaly orgány města Mons společnosti Base Company tři výměry na zaplacení sporného poplatku za hospodářský rok 2008 v celkové výši 7 500 eur. Tyto platební výměry byly napadené stížností u Collège communal (obecního zastupitelstva) města Mons. Po zamítnutí této stížnosti byly platební výměry napadené správní žalobou k tribunal de première instance de Mons (Belgie), který je zrušil.

18. Město Mons podalo proti tomuto rozsudku odvolání ke cour d'appel de Mons, který se z důvodu pochybností o použitelnosti článku 13 „autorizační" směrnice v původním řízení rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Zakazuje článek 13 [‚autorizační'] směrnice územním samosprávným celkům z rozpočtových nebo jiných důvodů uložit poplatky za hospodářskou činnost telekomunikačních operátorů, v jejímž důsledku jsou na jejich území stožáry, sloupy nebo antény GSM používané k této činnosti?"

19. Písemná vyjádření předložili účastníci původního řízení a Evropská komise.

20. Dne 13. května 2015 vedl Soudní dvůr jednání, kterého se účastnili účastníci původního řízení, belgická vláda a Komise.

III – **Analýza**

21. Předkládající soud se v podstatě dotazuje na to, zda poplatek zavedený vnitrostátním veřejným orgánem, který se konkrétně týká sloupů a stožárů používaných pro mobilní telefonní služby, spadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační" směrnice, a pokud ano, zda tento článek brání zavedení takového poplatku.

22. Na tuto v zásadě jednoduchou otázku bylo navrženo odpovědět velmi rozdílným způsobem.

23. Město Mons s podporou belgické vlády tvrdí, že „autorizační" směrnice dotčený poplatek nezakazuje. Zejména zdůrazňuje, že Soudní dvůr již rozhodl v rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518), že pokud jde o čl. 11 odst. 2 směrnice 97/13 – ustanovení, jehož znění se velmi podobá znění článku 13 „autorizační" směrnice – směrnice o oprávněních pro zajišťování sítí a poskytování služeb nejsou použitelné na poplatky, u nichž skutečností zakládající poplatkovou povinnost není udělení licence. Kromě toho uvádí, že k zaplacení tohoto poplatku je povinná každá osoba, která je vlastníkem stožáru nebo sloupu, jejž nebylo možné umístit na existující objekt, a poplatek není nijak spojený s udělením práva na užívání rádiových frekvencí nebo práva na instalování zařízení, jak to vyžaduje článek 13 „autorizační" směrnice, a není tedy protiplněním za žádnou službu

24. Společnost Base Company naproti tomu tvrdí, že sporný poplatek spadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační" směrnice, jelikož poplatková povinnost vznikla z toho důvodu, že operátor zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací instaloval infrastruktury, které mohou být označeny za zařízení ve smyslu tohoto ustanovení. Kromě toho tvrdí, že tento paušální poplatek zejména tím, že je diskriminační, nepřiměřený a neobjektivně odůvodněný, nesplňuje kumulativní podmínky uvedené v tomto ustanovení.

25. Komise se domnívá, že vzhledem ke kritériu, které se zdá vyplývat z rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518), a sice existence přímé souvislosti mezi dotčeným poplatkem a tím, že je operátorovi uděleno oprávnění zajišťovat sítě a poskytovat služby elektronických komunikací, jediný možný závěr je, že sporný poplatek nespadá pod článek 13 „autorizační" směrnice. Komise však uvádí, že daného rozsudku „lituje", a vyzývá Soudní dvůr, aby v daném případě zvolil opačné řešení. Má totiž za to, že sporný poplatek, který se týká „přiřazených zařízení" ve smyslu článku 2 písm. e) rámcové směrnice, byl pravděpodobně zamýšlen jako úhrada protiplnění za instalaci struktur nutných k zajištění uvedených sítí a poskytování uvedených služeb, a v důsledku může být označen za „poplatek" ve smyslu článku 13 této směrnice. Pokud by byl posledně uvedený závěr přijat, bylo by na předkládajícím soudu, aby ověřil, že všechny podmínky stanovené v daném ustanovení jsou splněny.

26. Jak jsem již uvedl v úvodu tohoto stanoviska, případ dokládá napětí, které nepopiratelně existuje mezi harmonizací vyplývající z cílů sledovaných „autorizační“ směrnicí a přáním některých vnitrostátních orgánů zachovat si možnost, převážně z rozpočtových důvodů [8], uložit poplatek některým operátorům z důvodu jejich hospodářské činnosti a přítomnosti na daném území.

27. I když se Soudní dvůr nezabývá touto problematikou poprvé, očekává se, že přinese několik vysvětlení s ohledem na nejnovější judikaturu.

28. Potřeba těchto vysvětlení se podle mého názoru týká dvou aspektů, které přezkoumám postupně: první aspekt, který přímo nevyplývá z položené otázky, ale který představuje klíčový parametr pro analýzu poplatků, jejichž poplatníky jsou provozovatelé telekomunikačních sítí a služeb, se váže k otázce, zda mohou členské státy ukládat určité poplatky mimo oblast působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice. Druhý aspekt se týká prvků, které musí být zohledněny zaprvé pro zvážení, že dotčený poplatek skutečně spadá do uvedené oblasti působnosti, a případně pro určení, zda splňuje podmínky stanovené tímto ustanovením.

A – *Mohou členské státy ukládat poplatky mimo oblast působnosti „autorizační“ směrnice?*

29. I když otázka, do jaké míry mohou vnitrostátní orgány ukládat poplatky nespadající do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice, není přímo uvedena v této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je třeba konstatovat, že ji předkládající soud nepřímo vznesl, neboť vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru.

30. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, zaprvé že předkládající soud vyšel z předpokladu, že sporný poplatek není ani poplatkem ve smyslu článku 13 „autorizační“ směrnice ani správním poplatkem ve smyslu článku 12 téže směrnice a zadruhé že se dotazuje na význam a dopad judikatury, podle níž „členské státy nemohou ukládat jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací než stanovené touto směrnicí“ [9].

31. Ohledně tohoto prvního aspektu podle mého názoru pouze „v rámci ‚autorizační‘ směrnice“ platí, ačkoli to mohlo být předmětem diskuse zejména v souvislosti s rozsudkem Albacom a Infostrada [10], pokud jde o výklad článku 11 směrnice 97/13, že členské státy nemohou ukládat jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací než stanovené touto směrnicí [11].

32. Článek 13 „autorizační“ směrnice, který byl přijat na základě článku 95 SES (nyní článek 114 SFEU), neomezuje daňovou suverenitu členských států, nýbrž se vztahuje pouze na poplatky, které jsou více či méně spojeny s řízením o udělení obecného oprávnění nebo s udělením užívacích práv. Jinými slovy, zdá se, že článek 13 „autorizační“ směrnice neobsahuje vyčerpávající popis všech poplatků, které mohou být uloženy operátorům elektronických komunikací, ale pokrývá ty poplatky, které mohou být uloženy v kontextu „oprávnění za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací“ (viz čl. 1 odst. 2 „autorizační“ směrnice). Členské státy jsou povinny dodržovat ustanovení směrnice pouze v případě, že se rozhodnou ukládat fiskální břemena mobilním operátorům, kteří jsou držiteli oprávnění.

8 — Pro přehled o místních finančních záležitostech se odkazuje zejména k různým studiím zveřejněným v *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, s. 93 až 106.

9 — Předkládající soud odkazuje k rozsudku Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 28), a k odkazům obsaženým v tomto rozsudku na rozsudky Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, bod 35) a Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, bod 21).

10 — C-292/01 a C-293/01, EU:C:2003:480. Podle bodu 42 uvedeného rozsudku „ustanovení směrnice 97/13 […] zakazují členským státům ukládat podnikům, kteří jsou držiteli individuálních licencí v oblasti telekomunikačních služeb a pouze z toho důvodu, že jsou jejich držiteli, peněžitá břemena typu břemena dotčeného v původních řízeních, která by byla odlišná od břemen povolených uvedenou směrnicí a která by se přičítala k posledně uvedeným“.

11 — Rozsudek Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, body 28 a 29).

33. Tento závěr podle mého názoru podporují dva prvky.

34. Zaprvé je tento výklad snadno slučitelný s pokyny, které byly přijaty Soudním dvorem, pokud jde o správní poplatky uvedené v článku 12 „autorizační“ směrnice, ať už se jí zabýval z důvodu žaloby na nesplnění povinnosti [12] nebo z důvodu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [13].

35. Zadruhé a především se mi zdá, že tyto pokyny byly nedávno potvrzeny Soudním dvorem v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která se přímo týkala výkladu článku 13 „autorizační“ směrnice ve věci poplatků uložených provincií Antverpy dvěma provozovatelům sítí a poskytovatelům služeb elektronických komunikací. Soudní dvůr totiž v rozsudku Belgacom a Mobistar rozhodl, že se článek 13 autorizační“ směrnice netýká všech poplatků uložených provozovatelům sítí a poskytovatelům služeb elektronických komunikací. Aby došel k takovému závěru, opřel se o termíny použité v čl. 1 odst. 2 a v článku 13 „autorizační“ směrnice [14].

36. Toto lze shrnout tak, že tato směrnice se vztahuje na oprávnění pro *zajišťování* sítí a *poskytování* služeb elektronických komunikací. Členské státy nemohou vybírat jiné poplatky týkající uvedeného zajišťování nebo poskytování, než ty, které jsou výslovně stanovené touto směrnicí.

37. Naopak si uchovávají jistou volnost stanovit poplatky, které se nevztahují na toto zajišťování nebo poskytování. Záměrně říkám „jistou“, neboť ať už je oblast zásahu příslušného daňového orgánu jakákoli, tento orgán vždy musí dodržovat požadavky vyplývající z práva Evropské unie. I když jde o poplatky nespadající do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice, soudce se vždy musí ujistit, že nemohou ohrozit účinnost „autorizační“ směrnice zejména tím, že vytvoří překážky pro vstup na trh nových operátorů, a obecně musí ověřit, že uvedené poplatky nejsou v rozporu s ustanoveními a zásadami práva Evropské unie, jako jsou ty, které zaručují svobodu usazování a rovné zacházení s operátory v daném odvětví.

38. Po těchto upřesněních se zaměřím na problematiku, kterou nám předkládající soud skutečně předložil a ohledně které se vedla diskuse v původním řízení, a sice na otázku, zda sporný poplatek spadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice, a v případě kladné odpovědi, zda splňuje podmínky vyžadované tímto ustanovením.

39. Nejprve se budu věnovat přiblížení zásad, které musí být podle mého názoru vyvozeny z judikatury, již až dosud Soudní dvůr vypracoval, a následně se zaměřím na případ sporného poplatku.

B – *Zásady plynoucí z judikatury počínaje rozsudkem Mobistar a Belgacom Mobile po rozsudek Belgacom a Mobistar: směřování ke zpochybnění udělení oprávnění (nebo licence) jakožto výlučného kritéria pro použití článku 13 „autorizační“ směrnice*

40. Zdá se mi, že se všichni účastníci shodují na tom, že věci, které vedly k rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518), vyplynuly ze sporů velmi podobných projednávanému případu.

41. Připomínám, že v těchto spojených věcech mobilní operátoři požadovali zrušení nařízení o poplatcích uložených belgickými obcemi vlastníkům antén, sloupů a stožárů určených k mobilnímu telefonování.

12 — Rozsudek Komise v. Francie (C-485/11, EU:C:2013:427).

13 — Rozsudek Vodafone Malta a Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431).

14 — Rozsudek ERG a další (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, body 34 a 35).

42. Ačkoli byl článek 11 směrnice 97/13 v uvedených věcech zmiňován v rámci jednání jen jako podružný [15] – předběžné otázky se týkaly jen článku 49 SES (nyní článek 56 SFEU) a směrnice 90/388/EHS [16] – Soudní dvůr konstatoval, že „se směrnice 97/13, kterou během jednání uplatnila Mobistar, na skutečnosti řízení [nevztahovala]“ [17].

43. Jelikož se Soudní dvůr vyslovil tímto způsobem, zdá se, že učinil z „udělení licence“ rozhodující kritérium umožňující odlišit poplatky, které spadají do oblasti působnosti směrnice 97/13, od těch, které do uvedené oblasti působnosti nespadají.

44. Tato úvaha není zdaleka ojedinělá, protože se zdá, že Soudní dvůr následně potvrdil význam, který má být přičítán skutečnosti zakládající různé poplatkové povinnosti, a sice tomu, zda je, či není spojena s udělením oprávnění, pro určení toho, zda poplatky spadají do oblasti působnosti článků 12 a 13 „autorizační“ směrnice.

45. Ve věci, která vedla k rozsudku Komise v. Francie [18], jenž se týkal dodatečného poplatku uloženého operátorům, kteří byli držiteli obecného oprávnění a poskytovali své služby na trhu elektronických komunikací konečným uživatelům, tak Soudní dvůr rozhodl, že poplatek, u něhož skutečnost zakládající poplatkovou povinnost nebyla spojena s udělením obecného oprávnění umožňujícího přístup na trh se službami elektronických komunikací, ale byla spojena s hospodářskou činností operátora, jež spočívala v poskytování služeb elektronických komunikací konečným uživatelům ve Francii, nespadal do oblasti působnosti článku 12 „autorizační“ směrnice.

46. Soudní dvůr rozhodl ve stejném smyslu v rozsudku Vodafone Malta a Mobisle Communications [19], že článek 12 „autorizační“ směrnice nebrání vnitrostátní úpravě, která ukládala finanční břemeno řečené „spotřební daň“, jehož poplatníky byli operátoři nabízející služby mobilního telefonování a které se rovnalo určitému procentu z plateb, které tito operátoři vybírali od uživatelů těchto služeb, za podmínky, že skutečnost zakládající poplatkovou povinnost nebyla spojena s řízením o udělení obecného oprávnění umožňujícího přístup na trh se službami elektronických komunikací, nýbrž s užíváním služeb mobilního telefonování poskytovaných operátory, a v konečném důsledku ho nesli uživatelé těchto služeb.

47. Jak již bylo zdůrazněno v průběhu tohoto řízení, ačkoli znění čl. 11, odst. 2 směrnice 97/13 se liší od článku 13 „autorizační“ směrnice, když posledně uvedená je nepopiratelně přesnější co do předmětu uvedených poplatků (první věta článku 13) i co do podmínek, které tyto poplatky musejí splňovat (druhá věta článku 13), zdá se, že cíle sledované těmito ustanoveními jsou shodné.

48. Ustanovení se totiž vztahují na možnost členských států zavést za určitých podmínek poplatky, které odrážejí potřebu zajistit optimální využití omezených zdrojů. Účelem obou ustanovení je *in fine* podporovat hospodářskou soutěž, rozvoj vnitřního trhu a podpořit zájmy obyvatel Evropské unie (viz zejména článek 8 rámcové směrnice).

49. Z toho vyplývá, že v zásadě nic neumožňuje odchýlit se od zásad vyplývajících z rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 37).

50. Znamená to, že kritérium spočívající v udělení licence je jediné relevantní pro určení toho, zda poplatek spadá nebo nespadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice?

15 — Viz stanovisko generálního advokáta Légera ve spojených věcech Mobistar a Belgacom Mobile, C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:203, bod 14.

16 — Směrnice Komise ze dne 28. června 1990 o hospodářské soutěži na trhu telekomunikačních služeb (Úř. věst. L 192, s. 10), ve znění směrnice Komise 96/2/ES ze dne 16. ledna 1996 (Úř. věst. L 20, s. 59).

17 — Rozsudek Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 37).

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, body 31 až 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, body 24 až 25.

51. Nemyslím si to z několika důvodů.

52. Zaprvé je třeba neztratit ze zřetele, že ve věci, která vedla k rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518), bylo použití směrnice 97/13 jen podružnou a vedlejší otázkou, o čemž svědčí stručnost pasáže věnované použitelnosti směrnice 97/13.

53. Dále, jak jasně vyplývá ze znění článku 13 „autorizační“ směrnice, tento článek se vztahuje na způsoby uložení poplatků za práva na užívání rádiových frekvencí nebo čísel nebo za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku. Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že řízení o udělení práv na užívání rádiových frekvencí a řízení o prodloužení uvedených práv podléhají stejnému režimu, článek 13 „autorizační“ směrnice musí být uplatněn stejným způsobem v obou řízeních [20].

54. Z toho nevyhnutelně vyplývá, že nehledě na otázku, zda skutečnost zakládající poplatkovou povinnost je *přímo* spojena s udělením oprávnění (nebo licence), poplatky, u nichž skutečností vyvolávající poplatkovou povinnost je udělení práv na užívání rádiových frekvencí nebo čísel, jakož i práv na instalování zařízení v širokém slova smyslu, by měly být rovněž zahrnuty. Nezdá se vhodné držet se zjevně omezujícího řešení přijatého Soudním dvorem v rozsudku Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518). I když podle mého názoru udělení licence nebo zvláštních práv v rámci řízení o udělení obecného oprávnění je nepopiratelně dostatečnou podmínkou k vyvození závěru o použitelnosti „autorizační“ směrnice, nemůže být označeno za nezbytnou podmínku takové použitelnosti.

55. Za těchto okolností se mi zdá, že kritérium pro použití „autorizační“ směrnice na poplatky musí být upřesněno. Nejde ani tak o to, zda tyto poplatky jsou přímo spojeny s udělením licence nebo oprávnění, ale o to určit, zda nevyhnutelně zapadají do kontextu postupu udělování oprávnění, včetně těch, jež se v souladu se zněním článku 13 této směrnice vztahují na instalování zařízení nezbytných pro fungování mobilní telefonní sítě.

C – *Použití analýzy vypracované na základě článku 13 „autorizační“ směrnice ve věci v původním řízení*

56. Jak již zdůraznila generální advokátka Sharpston ve stanovisku ve věci Vodafone España a France Telecom España, přezkum slučitelnosti vnitrostátního finančního poplatku s článkem 13 „autorizační“ směrnice vyžaduje podle znění tohoto ustanovení dvoustupňový přezkum [21].

57. Po přezkoumání toho, zda by sporný poplatek mohl spadat do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice – což mi připadá, že v tomto případě ano, se tedy krátce zaměřím na otázku, zda splňuje podmínky uvedené v druhé větě tohoto ustanovení.

1. Spadá sporný poplatek do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice?

58. Ze tří kategorií poplatků zmíněných v článku 13 „autorizační“ směrnice, a sice práv na užívání rádiových frekvencí, práv na užívání čísel a práv na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku nebo pod ním, se předkládající soud v původním řízení zabýval pouze posledně uvedenými.

59. Poplatky vztahující se k právům na instalování zařízení musí být podle mého názoru chápány ve smyslu „autorizační“ směrnice. Pro určení toho, zda daný poplatek spadá do oblasti působnosti „autorizační“ směrnice, je třeba se zaměřit na jeho *předmět*.

20 — Viz rozsudek Belgacom a další, C-375/11, EU:C:2013:185, bod 39.

21 — C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, body 47 až 49 a 73.

60. Jak v tomto ohledu uvedl Soudní dvůr, výrazy „zařízení“ a „instalování“ použité v článku 13 „autorizační“ směrnice odkazují na fyzickou infrastrukturu, která umožňuje zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, a na jejich fyzické umístění na dotčeném veřejném nebo soukromém majetku [22].

61. To vše mě vede k přesvědčení, že sporný poplatek má vlastnosti poplatku za právo na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku nebo pod ním, který spadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice.

62. Zaprvé tento poplatek vzniká výlučně z důvodu umístění sloupů a stožárů, které jsou podle nařízení o poplatcích strukturami „určenými k umístění různých druhů antén nezbytných k řádnému fungování mobilní telekomunikační sítě“. Tyto sloupy a stožáry jsou nepopiratelně fyzickými infrastrukturami, které umožňují zajišťování sítí a poskytování služeb elektronické komunikace. Sporný poplatek tak dopadá na právo na *instalování zařízení* na území města Mons, a nikoli pouze, jako tomu bylo v případě, který vedl k rozsudku Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446), na používání uvedených zařízení.

63. Dále osobami povinnými k zaplacení tohoto poplatku jsou vlastníci uvedených zařízení, kteří s největší pravděpodobností rovněž zajišťují sítě a poskytují služby elektronických komunikací. I když se dotčené nařízení o poplatcích nevztahuje na provozovatele těchto sítí nebo služeb jako takové, při neexistenci protichůdné informace se zdá, že pouze operátoři, kteří mají oprávnění zajišťovat sítě nebo poskytovat služby pro mobilní telefonní služby, jsou vlastníky stožárů či sloupů nezbytných k jejich řádnému fungování.

64. Konečně sporný poplatek v původním řízení, ačkoli je odůvodněný úvahami v rozpočtové rovině, může být považován za poplatek, který má být uhrazen operátory jako protiplnění za poskytnutou možnost instalovat na veřejném nebo soukromém majetku zařízení nezbytná k zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a který se týká *optimálního využití zdrojů*. Tento poplatek se totiž podle znění článku 1 nařízení o poplatcích vztahuje na zařízení, *„která nebylo možné umístit na existující objekt (střecha, kostel atd.)“* [23]. Tento poplatek, jak již uvedla Komise, zohledňuje dopad umístění sloupů nebo stožárů na dostupnost veřejného nebo soukromého majetku. Sporný poplatek byl zaveden proto, aby zatížil každé zařízení, které se nachází na majetku ve veřejném nebo soukromém vlastnictví, a které tudíž omezuje dostupnost tohoto majetku k jiným účelům či jinému využití. Jde o zajištění optimálního využití dostupných pozemků.

65. K tomuto bodu je třeba upřesnit, že není podstatné, jak členské státy zamýšlejí využít příjmy z tohoto poplatku [24]. Obdobně, aby nebyla ohrožena účinnost „autorizační“ směrnice, nejsou podstatné důvody sledované zavedením některých poplatků. V opačném případě by hrozilo riziko, že by se členské státy mohly vyhnout uplatnění pravidel stanovených v „autorizační“ směrnici odkazem na rozpočtové nebo environmentální cíle, které hodlají sledovat.

66. Za těchto podmínek se zdá existovat přímá spojitost mezi udělením práva na instalování zařízení ve smyslu „autorizační“ směrnice a sporným poplatkem. Ačkoli platí, jak zmínilo město Mons, že úhrada tohoto poplatku nepředstavuje předběžnou podmínku pro přístup na trh poskytování služeb a zajišťování telekomunikačních sítí, skutečností zároveň zůstává, že operátoři, kteří chtějí nadále využívat zařízení, jejichž jsou vlastníky na území města, jsou povinni hradit uvedený poplatek každý rok.

22 — V tomto smyslu viz rozsudky Belgacom a Mobistar, C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, bod 33, jakož i Vodafone España a France Telecom España, C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 32.

23 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

24 — K otázce využití příjmu z poplatku viz analogicky rozsudek Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, bod 25).

67. Závěrem se zdá, že sporný poplatek dopadá na provozovatele sítí a elektronických komunikací, kteří požívají práv udělených podle článku 13 „autorizační“ směrnice, a spadá proto do oblasti působnosti tohoto ustanovení.

68. Je třeba upřesnit, že sporný poplatek má odlišné vlastnosti oproti poplatku uloženému provincií Antverpy ve věci, která vedla k rozsudku Belgacom a Mobistar (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Připomínám, že aby Soudní dvůr učinil závěr, že sporný poplatek v této věci nespadal do oblasti působnosti „autorizační“ směrnice, uvedl, že k zaplacení sporného poplatku byly povinny všechny právnické osoby založené podle belgického nebo cizího práva, které vlastnily provozovnu umístěnou na území provincie Antverpy, která jimi byla užívaná nebo vyhrazena k užívání, a to bez ohledu na povahu této provozovny nebo činnost povinných osob. Výše poplatku závisela na výměře plochy, kterou dané provozovny zabírají. Osobami povinnými k poplatku tedy nebyli jen operátoři zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací nebo operátoři, kteří jsou držiteli práv uvedených v článku 13 „autorizační“ směrnice [25].

70. Naopak místní poplatek dotčený v původním řízení není obecným poplatkem v tom smyslu, že by dopadal na každý hospodářský subjekt, který je poplatníkem daně z příjmu právnických osob a který vlastní jednu či více provozoven na území obce, ať už se jedná o sloupy a stožáry určené k umístnění různých typů antén nezbytných k řádnému fungování mobilních telekomunikačních sítí nebo o jiná zařízení, jak je stanoveno v nařízení o poplatcích provincie Antverpy.

71. Poplatek dotčený v této věci byl totiž zaveden, aby byl zohledněn zábor části pozemku na úkor případných jiných uživatelů. Jinými slovy, pokud se zjistí, že dotčený poplatek je určen k zajištění optimálního využití příslušných zdrojů pomocí nastavení jeho vhodné výše odrážející hodnotu těchto zdrojů [26], je pravděpodobné, že spadá do oblasti působnosti „autorizační“ směrnice.

72. Nicméně pro výklad rozsudku vyneseného ve věci Belgacom a Mobistar (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149) je třeba na závěr upřesnit dvě věci.

73. Zaprvé určení toho, zda sledovaný poplatek spadá, nebo nespadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice, se nemůže omezit na čistě formální přezkum výrazů použitých zákonodárcem nebo příslušným regulačním vnitrostátním orgánem při stanovení dotčeného poplatku. Stačilo by totiž, aby vnitrostátní orgány popsaly poplatek podobnými výrazy, jaké použila rada provincie Antverpy, ve znění nařízení o poplatcích dotčených v této věci, a vyhnuly by se tak uplatnění článku 13 „autorizační“ směrnice, a to i když se zdá, že v praxi jsou v podstatě osobami povinnými k zaplacení dotčeného poplatku provozovatelé sítí a mobilních komunikací, kteří jsou držiteli provozních licencí a chtějí v rámci své činnosti instalovat zařízení.

74. Domnívám se tudíž, že kdyby bylo zjištěno, že navzdory obecnosti výrazů použitých při stanovení poplatku jsou ve skutečnosti osobami podléhajícími uvedenému poplatku pouze operátoři zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací nebo ti operátoři, kteří jsou držiteli práv uvedených v článku 13 „autorizační“ směrnice, musí být uvedený poplatek považován za poplatek, který spadá do oblasti působnosti tohoto ustanovení.

75. Zadruhé kdyby Soudní dvůr nesouhlasil s mým stanoviskem, podle něhož uložení takového poplatku, jaký je předmětem původního řízení, spadá do oblasti působnosti článku 13 „autorizační“ směrnice, bylo by ještě třeba určit, jak jsem již výše uvedl (viz bod 37 tohoto stanoviska), zda takový poplatek nemůže ohrozit účinnost „autorizační“ směrnice a ustanovení a zásad práva Evropské unie.

25 — Rozsudek Belgacom a Mobistar (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, bod 36).

26 — V tomto bodě viz rozsudek Belgacom a další (C-375/11, EU:C:2013:185, bod 51).

76. Zbývá mi ještě určit, do jaké míry sporný poplatek v původním řízení splňuje podmínky stanovené druhou větou článku 13 „autorizační“ směrnice.

2. Splňuje sporný poplatek podmínky uvedené v článku 13 „autorizační“ směrnice?

77. Kdyby se Soudní dvůr přiklonil k závěru, podle něhož sporný poplatek spadá pod článek 13 „autorizační“ směrnice, a shledal by, že poplatek má za cíl „brát ohled na potřebu zajistit optimální využití zdrojů“, bylo by třeba ve světle všech okolností daného případu rozhodnout, zda sporný poplatek zaprvé splňuje podmínku, podle níž musí mít za cíl „brát ohled na potřebu zajistit optimální využití zdrojů“, a zadruhé požadavek, podle něhož poplatky musí být „objektivně odůvodněné, průhledné, nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu“. Je třeba upřesnit, že jde o kumulativní podmínky.

78. Ačkoli tento úkol samozřejmě připadá pouze předkládajícímu soudu, je vhodné provést několik upřesnění ohledně smyslu těchto požadavků.

79. Zaprvé, pokud jde o cíl sledovaný uložením sporného poplatku, předkládající soud bude muset nejprve určit, zda byl bez ohledu na zřejmý rozpočtový cíl sledovaný dotčeným nařízením o poplatcích [27] brán ohled na potřebu zajistit optimální využití zdrojů.

80. Zadruhé, pokud jde o vlastnosti, které musí vykazovat dotčený poplatek, bude nejprve namístě přezkoumat, že je poplatek objektivně odůvodněný. K tomuto bodu bude předkládající soud muset ověřit, zda výše poplatku souvisí s mírou využívání „omezeného zdroje“ a jeho současnou i budoucí hodnotou. Toto posouzení vyžaduje zohlednit hospodářskou a technologickou situaci na příslušném trhu [28]. Předkládající soud se bude muset v tomto ohledu ujistit, že uvedený poplatek byl vyměřen na základě parametrů souvisejících s potřebou zajistit optimální využití zdrojů, jako jsou míra, délka a význam využívání příslušného majetku konkrétním podnikem nebo jiné způsoby využívání tohoto majetku [29]. Nechci nijak zasahovat do posouzení, které bude v konečné podobě přijato v původním řízení, avšak domnívám se, že takový přezkum nebyl proveden. Nebylo totiž nijak řešeno, že výše sporného poplatku, který je paušální povahy, byla stanovena na základě kritérií souvisejících s mírou využívání zdrojů nebo s hodnotou tohoto využití.

81. Dále pokud jde o průhlednost poplatku, musí se vnitrostátní soudce ujistit, že poplatek byl stanovený jasným a srozumitelným způsobem na základě přístupného právního aktu. Tato podmínka, která ostatně nebyla předmětem diskuse, se zdá být v projednávaném případě splněna.

82. Navíc pokud jde o přezkoumání přiměřenosti sporného poplatku, předkládající soud se bude muset ujistit, že poplatek byl stanoven v odpovídající výši s ohledem na potřebu zajistit využívání omezených zdrojů. Opět vzhledem k čistě paušální povaze poplatku vyjadřuji obavu, aniž chci předjímat stanovisko, které bude přijato předkládajícím soudem, že přiměřenost zde chybí.

83. Konečně bude třeba ověřit, zda byl poplatek stanovený nediskriminačně, tedy že nevede k zacházení se srovnatelnými situacemi odlišným způsobem. Předkládají soud tak musí určit, zda provozovatelé sítí a elektronických komunikací, kteří se nacházejí ve srovnatelných situacích, jsou povinni k zaplacení poplatku stejného typu.

27 — Odůvodnění nařízení o poplatcích totiž uvádí, že „je namístě přihlédnout ke stavu obecních financí“.

28 — V tomto smyslu viz rozsudek Belgacom a další (C-375/11, EU:C:2013:185, bod 51 a citovaná judikatura).

29 — Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, bod 77).

IV – **Závěry**

84. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku vznesenou Cour d'appel de Mons odpověděl následovně:

„Článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (‚autorizační' směrnice) musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na zvláštní poplatek, u něhož skutečností zakládající poplatkovou povinnost je instalování zařízení ve smyslu tohoto ustanovení, jako jsou sloupy a stožáry nezbytné pro sítě a služby elektronických komunikací, k jehož zaplacení jsou povinni operátoři, kteří jsou držiteli oprávnění k provozování uvedených služeb a sítí a vlastníky těchto zařízení.

K povolení tohoto poplatku se musí brát ohled na potřebu zajistit optimální využití zdrojů a tento poplatek musí být objektivně odůvodněný, průhledný, nediskriminační a přiměřený. Vnitrostátní soud se musí ve světle konkrétních okolností daného případu a objektivních hledisek, která mu byla předložena, ujistit, že tyto podmínky jsou splněny."