Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 8. juli 2015 [1]

Sag C-346/13

Ville de Mons
mod
Base Company SA, tidligere KPN Group Belgium SA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel de Mons (Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — tilladelsesdirektivet — artikel 13 — afgift for tilladelse til at installere faciliteter — anvendelsesområde — kommunale forskrifter, hvorefter ejere af pyloner og master til udsendelse af mobiltelefonsignaler pålægges at betale en afgift«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører fortolkningen af artikel 13 i direktiv 2002/20/EF [2], som i henhold til Domstolens praksis [3] har direkte virkning, påviser de spørgsmål, der fortsat består med hensyn til konsekvenserne af den europæiske harmonisering af tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester for medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence på området for direkte beskatning.

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Base Company SA, tidligere KPN Group Belgium SA (herefter »Base Company«), som er en af de tre aktive operatører på det belgiske marked for mobiltelefoni, og byen Mons angående afgifter pålagt dette selskab på grund af dets pyloner og master til udsendelse af mobiltelefonsignaler, der er placeret i denne by.

3. Det bemærkes, at nærværende sag indgår i en omfattende retspraksis [4] om afgifter, som en række belgiske kommuner og provinser har pålagt mobiltelefonioperatører på grundlag af den skattemæssige autonomi, de er tillagt i henhold til forfatningen [5], hvilket navnlig giver anledning til en stillingtagen til, om den retspraksis, der kan udledes af dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03,

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21).

3 — Dom Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:446, præmis 39).

4 — Det drejer sig ikke blot om de talrige afgørelser vedrørende dette emne truffet af de administrative og retlige instanser i Belgien, men også om de retssager, der er indbragt for Domstolen, herunder navnlig de for Domstolen verserende sager Belgacom (C-454/13) og Belgacom (C-517/13).

5 — Det bemærkes, at der samtidig med retssagerne vedrørende de EU-retlige bestemmelser er anlagt en række søgsmål ved den belgiske Cour constitutionnelle, som verserer i øjeblikket, og som rejser spørgsmål i relation til fastlæggelsen af de myndigheder, der har beføjelse til at vedtage de omhandlede afgifter. Det er også vigtigt at understrege, at Cour constitutionnelle allerede i dom nr. 189/2011 af 15.12.2011 (*Moniteur belge*, 7.3.2012, s. 14181) har udtalt sig om de pågældende afgifters forenelighed med forfatningen. Den belgiske Cour de cassation har henvist til denne retspraksis i domme afsagt den 30.3.2012.

EU:C:2005:518) for så vidt angår artikel 11 i direktiv 97/13/CE[6], kan overføres på den konkrete sag. Denne sag giver mere overordnet Domstolen anledning til at foretage visse præciseringer med hensyn til den fremgangsmåde, der skal følges med hensyn til de økonomiske byrder, der pålægges udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

4. Med direktiv 97/13 blev der fastsat en fælles ramme for generelle og individuelle tilladelser for teletjenester med henblik på at liberalisere denne sektor og lette adgangen til markedet for nye operatører. Direktivet indgår som led i de foranstaltninger, der blev truffet med henblik på at sikre en fuld liberalisering af teletjenester og -infrastrukturer fra den 1. januar 1998.

5. Med henblik herpå fastsatte direktiv 97/13, ud over bestemmelser vedrørende proceduren for udstedelse af tilladelser og indholdet heraf, en række bestemmelser vedrørende økonomiske byrder (gebyrer og afgifter) forbundet med de nævnte procedurer, som medlemsstaterne kunne pålægge virksomheder i telesektoren.

6. Artikel 6 i direktiv 97/13 med overskriften »Gebyrer og afgifter for generelle tilladelsesprocedurer« havde følgende ordlyd:

»Uden at det finansielle bidrag til opfyldelsen af forsyningspligten, jf. bilaget, herved berøres, sikrer medlemsstaterne, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser. Der offentliggøres på hensigtsmæssig vis tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger om sådanne gebyrer.«

7. Artikel 11 i direktiv 97/13 med overskriften »Gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser« bestemte:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for individuelle tilladelser. Gebyret for en individuel tilladelse skal stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde, og der skal på hensigtsmæssig vis offentliggøres tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger herom.

2. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne, hvis der kun er knappe ressourcer, tillade, at den nationale tilsynsmyndighed pålægger yderligere afgifter for at sikre, at sådanne ressourcer udnyttes optimalt. Disse afgifter skal være ikke-diskriminerende og navnlig tage hensyn til behovet for at støtte udviklingen af nyskabende tjenester og konkurrence.«

8. Direktiv 97/13 blev ophævet ved artikel 26 i direktiv 2002/21/EF[7].

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 10.4.1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester (EFT L 117, s. 15).

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33) (herefter »rammedirektivet«).

9. Rammedirektivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

e) »tilhørende faciliteter«: faciliteter i tilknytning til et elektronisk kommunikationsnet og/eller en elektronisk kommunikationstjeneste, som muliggør udbud af tjenester via dette net og/eller denne tjeneste og/eller støtter denne. Adgangsstyringssystemer og elektroniske programoversigter er omfattet heraf

[...]«

10. Tilladelsesdirektivets artikel 1 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.«

11. Tilladelsesdirektivets artikel 13 med overskriften »Afgifter for brugsrettigheder og tilladelser til installation af faciliteter« har følgende ordlyd:

»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 [rammedirektivets] artikel 8 […]«

B – *Belgisk ret*

12. Den 5. marts 2007 vedtog kommunalrådet i byen Mons afgiftsforskrifter, hvorved der blev indført en afgift på pyloner og master til udsendelse af mobiltelefonsignaler (herefter »afgiftsforskriften«), som finder anvendelse fra afgiftsåret 2007 og fremefter.

13. Afgiftsforskriftens artikel 1 bestemmer, at den nævnte afgift finder anvendelse på »pyloner til udsendelse eller master af en vis størrelse, som er anlæg på eget anlægsområde, der fandtes under beskatningsåret, og som er beregnet til at understøtte forskellige former for antenner, der er nødvendige for mobiltelefonnettets rette funktion, og som ikke har kunnet placeres på et eksisterende anlægsområde (tag, kirke, ...)«.

14. Afgiftsforskriftens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at »[a]lle fysiske eller juridiske personer, der ejer en af de faciliteter, der er nævnt i [afgiftsforskriftens] artikel 1, skal betale den [omtvistede] afgift«.

15. Afgiftsforskriftens artikel 4 bestemmer, at afgiften udgør 2 500 EUR pr. pylon eller mast til udsendelse af mobiltelefonsignaler.

II – **De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og proceduren for Domstolen**

16. Det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at Base Company er mobiltelefonioperatør, og at selskabet i denne egenskab ejer og driver et net af pyloner, der understøtter telekommunikationsantenner til mobiltelefoni i byen Mons.

17. Myndighederne i byen Mons fremsendte i henhold til afgiftsforskriften tre opkrævninger til Base Company af den omtvistede afgift for skatteåret 2008 vedrørende i alt 7 500 EUR. Disse opkrævninger blev påklaget til Collège communal i byen Mons. Klagen blev afvist, hvorfor opkrævningerne blev indbragt for Tribunal de première instance de Mons (førsteinstansretten i Mons) (Belgien), der ophævede dem.

18. Byen Mons iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Cour d'appel de Mons, som har rejst tvivl om, hvorvidt tilladelsesdirektivets artikel 13 finder anvendelse i hovedsagen, og derfor har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Forbyder [tilladelsesdirektivets] artikel 13 lokale og regionale myndigheder af budgetmæssige eller andre grunde at afgiftspålægge netværksoperatørers erhvervsvirksomhed, der materialiserer sig på deres område i form af pyloner, master eller antenner til udsendelse af mobiltelefonsignaler, der er knyttet til denne virksomhed?«

19. Parterne i hovedsagen samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

20. Parterne i hovedsagen, den belgiske regering samt Kommissionen deltog i sagens mundtlige forhandling for Domstolen den 13. maj 2015.

III – **Bedømmelse**

21. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, om en afgift, der er indført af en national offentlig myndighed, og som specifikt vedrører pyloner eller master til udsendelse af mobiltelefoni, er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13, og i bekræftende fald, hvorvidt artikel 13 er til hinder for en sådan afgift.

22. Meget forskellige svar er blevet foreslået på dette tilsyneladende enkle spørgsmål.

23. Byen Mons, støttet af den belgiske regering, har gjort gældende, at den omhandlede afgift ikke kan forbydes i henhold til tilladelsesdirektivet. Byen Mons har navnlig understreget, at Domstolen allerede i dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518) vedrørende artikel 11, stk. 2, i direktiv 97/13 – hvis ordlyd er meget lig ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 13 – har udtalt, at direktiverne vedrørende tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ikke kan finde anvendelse på afgifter, når det forhold, der udløser afgiften, ikke er tildelingen af en tilladelse. Byen Mons har desuden henvist til, at denne afgift skal erlægges af alle ejere af en pylon eller mast, som ikke har kunnet placeres på et eksisterende område, og at afgiften ikke på nogen måde er knyttet til tildelingen af en brugsret til radiofrekvenser eller til tilladelsen til at installere faciliteter, således som tilladelsesdirektivets artikel 13 kræver, ligesom afgiften endelig heller ikke udgør en modydelse for en tjenesteydelse.

24. Base Company har anført, at den omtvistede afgift, der udløses ved, at operatører, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, etablerer infrastrukturer, der kan kvalificeres som »faciliteter« som omhandlet i denne bestemmelse, er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13. Selskabet gør endvidere gældende, at den faste afgift bl.a. er diskriminerende og uforholdsmæssig, samt at den ikke er objektivt begrundet, hvorfor den ikke opfylder de kumulative krav, der er anført i bestemmelsen.

25. Kommissionen har med henvisning til det kriterium, der synes at være udledt af dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518), nemlig at der skal være en direkte tilknytning mellem den omhandlede afgift og tildelingen af en tilladelse til operatøren til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, anført, at den eneste mulige konklusion er, at den omtvistede afgift ikke er omfattet af tilladelsesdirektivets artikel 13. Kommissionen har imidlertid oplyst, at den »beklager« denne dom og opfordrer Domstolen til at finde en anden løsning i det foreliggende tilfælde. Efter Kommissionens opfattelse er den omtvistede afgift, der vedrører »tilhørende faciliteter« som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra e), sandsynligvis tænkt som en modydelse for installationen af de strukturer, der er nødvendige for udbuddet af de nævnte net og tjenester, og kan derfor kvalificeres som en »afgift« som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 13. Såfremt denne konklusion blev fastslået, ville det være op til den forelæggende ret at sikre, at alle betingelser i sidstnævnte bestemmelse er opfyldt.

26. Som jeg bemærkede i indledningen til nærværende forslag til afgørelse, illustrerer sagen den spænding, der unægteligt foreligger mellem harmoniseringen af de mål, der forfølges med tilladelsesdirektivet, og ønsket hos visse nationale myndigheder, som hovedsageligt er begrundet i budgetmæssige årsager [8], om at opretholde muligheden for at afgiftspålægge visse operatører på grund af den aktivitet, de udøver, og deres tilstedeværelse på et givet område.

27. Selv om det ikke er første gang, at Domstolen forelægges denne problemstilling, må der i lyset af de konklusioner, der kan udledes af den seneste retspraksis, forventes visse præciseringer.

28. Efter min opfattelse angår behovet for præciseringer to aspekter, som jeg vil behandle efter hinanden: Det første aspekt, som ikke er direkte berørt i det forelagte spørgsmål, men som udgør et nøgleparameter i analysen af de afgifter, som operatører af telekommunikationstjenester og -net skal betale, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan pålægge visse afgifter uden for anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13. Det andet aspekt vedrører de faktorer, der skal tages i betragtning for at kunne anse den pågældende afgift for at være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, og, i givet fald, for at fastslå, hvorvidt afgiften opfylder betingelserne nævnt i bestemmelsen.

A – *Kan medlemsstaterne pålægge afgifter uden for tilladelsesdirektivets anvendelsesområde?*

29. Spørgsmålet om, i hvilket omfang de nationale myndigheder kan pålægge afgifter, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13, er ikke direkte nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men den forelæggende ret har rejst spørgsmålet indirekte, således som det fremgår af de sagsakter, der er forelagt Domstolen.

8 — For en oversigt over lokale finansielle spørgsmål henvises til forskellige studier trykt i *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, s. 93-106.

30. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret for det første har taget udgangspunkt i en antagelse om, at den omtvistede afgift hverken var en afgift som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 13, eller et administrationsgebyr som omhandlet i samme direktivs artikel 12 og, for det andet, at den forelæggende ret rejser tvivl om relevansen og rækkevidden af den retspraksis, hvorefter »medlemsstaterne [...] ikke kan opkræve andre afgifter eller gebyrer i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester end dem, der er fastsat i dette direktiv« [9].

31. Med hensyn til det første aspekt, som navnlig har givet anledning til drøftelse i lyset af dommen i sagen Albacom og Infostrada [10] vedrørende fortolkningen af artikel 11 i direktiv 97/13, er det min opfattelse, at det udelukkende er »inden for rammerne af tilladelsesdirektivet«, at medlemsstaterne ikke kan pålægge andre afgifter eller gebyrer i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester end dem, der er fastsat i dette direktiv [11].

32. Tilladelsesdirektivets artikel 13, der blev vedtaget på grundlag af artikel 95 EF (senere artikel 114 TEUF), begrænser ikke medlemsstaternes fiskale suverænitet helt, men omfatter kun de afgifter, hvor den udløsende begivenhed er direkte eller indirekte forbundet med den generelle tilladelsesprocedure eller med tildelingen af brugsrettigheder. Tilladelsesdirektivets artikel 13 synes med andre ord ikke på udtømmende vis at opregne alle de gebyrer og afgifter, der kan pålægges operatører af elektronisk telekommunikation, men tager sigte på at afgrænse de gebyrer og afgifter, der kan pålægges »tilladelser i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester« (jf. tilladelsesdirektivets artikel 1, stk. 2). Det er først, når medlemsstaterne beslutter at afgiftspålægge mobiltelefonioperatører, som har en tilladelse, at de har pligt til at iagttage direktivets bestemmelser.

33. To betragtninger støtter denne konklusion.

34. For det første falder denne fortolkning fint i tråd med den linje, som Domstolen har anlagt med hensyn til administrationsgebyrer i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 12, uanset om det drejer sig om en stillingtagen til et traktatbrudssøgsmål [12] eller en anmodning om præjudiciel afgørelse [13].

35. For det andet, og i særdeleshed, synes Domstolen for nylig at have bekræftet denne linje i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse, der netop vedrørte fortolkningen af tilladelsesdirektivets artikel 13 med hensyn til afgifter, som provinsen Antwerpen pålagde to udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Domstolen fastslog nemlig i dom Belgacom og Mobistar, at tilladelsesdirektivets artikel 13 ikke omfatter alle de afgifter, som udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester kan undergives. Domstolen fandt i forbindelse med denne konklusion støtte i ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 1, stk. 2, og artikel 13 [14].

36. Sammenfattende finder tilladelsesdirektivet anvendelse på tilladelser til *udbud* af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Medlemsstaterne kan ikke opkræve andre afgifter for det nævnte udbud end dem, der udtrykkeligt er fastsat ved nævnte direktiv.

9 — Den forelæggende ret har henvist til dom Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:446, præmis 28) samt henvisningen i denne dom til domme Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, præmis 35) og Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, præmis 21).

10 — C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480. Det fremgår af denne doms præmis 42, at »bestemmelserne i direktiv 97/13 [...] forbyder medlemsstaterne at pålægge virksomheder med individuelle tilladelser for teletjenester økonomiske byrder, som den i hovedsagerne omhandlede, der adskiller sig fra og opkræves ud over dem, der i henhold til direktivet lovligt kan pålægges, alene fordi virksomhederne er i besiddelse af disse tilladelser«.

11 — Dom Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:446, præmis 28 og 29).

12 — Dom Kommissionen mod Frankrig (C-485/11, EU:C:2013:427).

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

14 — C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149, præmis 34 og 35.

37. De bevarer derimod en vis frihed med hensyn til fastsættelsen af afgifter, der ikke vedrører dette udbud. Jeg siger en »vis«, fordi den kompetente myndighed, uanset hvilket område den agerer på i afgiftsmæssig henseende, altid skal iagttage de krav, der følger af EU-retten. Selv hvis der er tale om afgifter, der ikke er omfattet af tilladelsesdirektivets artikel 13, skal den nationale ret altid sikre sig, at de ikke vil kunne kompromittere tilladelsesdirektivets effektive virkning, bl.a. ved at skabe hindringer for nye operatørers adgang til markedet, og den skal mere generelt foretage en prøvelse af, om afgifterne udgør en tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser og principper, der eksempelvis sikrer operatørerne i denne sektor etableringsfrihed og ligebehandling.

38. Efter at have foretaget disse præciseringer vil jeg tage stilling til den problematik, som den forelæggende ret har rejst, og som drøftelserne i hovedsagen var centreret om, nemlig hvorvidt den omtvistede afgift kan omfattes af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13, og i bekræftende fald, om den opfylder betingelserne i denne bestemmelse.

39. Jeg vil først redegøre for de principper, der efter min opfattelse kan udledes af Domstolens hidtidige praksis, og dernæst vil jeg tage stilling til den omtvistede afgift i sagen.

B – *Principper udledt af retspraksis siden dommen i sagen Mobistar og Belgacom Mobile frem til dommen i sagen Belgacom og Mobistar: mod en revurdering af udstedelsen af en tilladelse som eneste kriterium for anvendelsen af tilladelsesdirektivets artikel 13*

40. Alle parter synes at være enige om, at de sager, der gav anledning til dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518), udsprang af en tvist, der er meget lig tvisten i den foreliggende sag.

41. Det bemærkes, at mobiltelefonioperatører i den nævnte sag nedlagde påstand om annullation af afgiftsbekendtgørelser udstedt af belgiske kommuner til ejere af antenner, master og pyloner til udsendelse af mobiltelefonsignaler.

42. Selv om artikel 11 i direktiv 97/13 i den nævnte sag kun blev nævnt accessorisk under drøftelserne [15] – de præjudicielle spørgsmål vedrørte kun artikel 49 EF (nu artikel 56 TEUF) og direktiv 90/388/EØF [16] – udtalte Domstolen ikke desto mindre, at »det forhold, der udløs[te] afgifterne på kommunikationsinfrastrukturerne, ikke [var] udstedelsen af en tilladelse«, og at »direktiv 97/13, der blev påberåbt af Mobistar under retsmødet, følgelig ikke [fandt] anvendelse på omstændighederne i sagerne« [17].

43. Med denne udtalelse synes Domstolen at have gjort »udstedelsen af en tilladelse« til det afgørende kriterium, der gør det muligt at sondre mellem de afgifter, der falder inden for anvendelsesområdet af direktiv 97/13, og dem, der ikke gør.

44. Dette er langt fra en isoleret betragtning, idet Domstolen efterfølgende synes at have bekræftet den betydning, der skal tillægges den begivenhed, der udløser diverse afgifter og gebyrer, nemlig hvorvidt denne var knyttet til tildelingen af en tilladelse i forbindelse med afgørelsen af, om de pågældende afgifter og gebyrer var omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13.

15 — Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:203, punkt 14).

16 — Kommissionens direktiv af 28.6.1990 om liberalisering af markedet for teletjenester (EFT L 192, s. 10), som ændret ved Kommissionens direktiv 96/2/EF af 16.1.1996 (EFT L 20, s. 59).

17 — Dom Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 37).

45. I den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [18], der vedrørte en tillægsafgift pålagt operatører med en generel tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationstjenester til slutbrugere på markedet, fastslog Domstolen således, at en afgift, hvor den afgiftsudløsende begivenhed ikke var knyttet til den generelle tilladelsesprocedure, som giver adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, men til operatørens udbud af elektroniske kommunikationstjenester til slutbrugere i Frankrig, ikke henhørte under anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12.

46. Domstolen fastslog tilsvarende i dommen i sagen Vodafone Malta og Mobisle Communications [19], at tilladelsesdirektivets artikel 12 ikke var til hinder for en national lovgivning, der fastsatte en såkaldt »punktafgift«, som skulle erlægges af de operatører, der leverede mobiltelefonitjenester, og som svarede til en procentdel af de betalinger, de modtog fra brugerne af disse tjenester, forudsat at den afgiftsudløsende begivenhed for denne afgift ikke var knyttet til proceduren for den generelle tilladelsesordning, der gav adgang til markedet for elektroniske kommunikationstjenester, men var knyttet til brugen af de mobiltelefonitjenester, der blev leveret af operatørerne, og at afgiften i sidste ende blev betalt af brugeren af disse tjenester.

47. Det er blevet fremhævet under nærværende sag, at selv om ordlyden af artikel 11, stk. 2, i direktiv 97/13 afviger fra tilladelsesdirektivets artikel 13, og sidstnævnte artikel unægtelig er mere præcis for så vidt angår formålet med de omhandlede afgifter (artikel 13, første punktum) og de betingelser, afgifterne skal opfylde (artikel 13, andet punktum), synes de mål, der forfølges med de to bestemmelser, at være identiske.

48. Bestemmelserne tager sigte på at give medlemsstaterne mulighed for under visse betingelser at indføre afgifter under hensyntagen til nødvendigheden af at sikre en optimal anvendelse af knappe ressourcer. Disse bestemmelser tager begge ultimativt sigte på at fremme konkurrencen, udviklingen af det indre marked samt Den Europæiske Unions borgeres interesser (jf. bl.a. rammedirektivets artikel 8).

49. Det følger heraf, at der ikke a priori er mulighed for at fravige principperne i dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 37).

50. Betyder det, at det kun er kriteriet om tildelingen af en tilladelse, der er relevant for, hvorvidt en afgift er omfattet af tilladelsesdirektivets artikel 13?

51. Det mener jeg af flere grunde ikke er tilfældet.

52. For det første bør man huske på, at i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518), blev anvendelsen af direktiv 97/13 kun gjort gældende subsidiært og som bispørgsmål. Det afspejles i den korte passage, som omhandler anvendelsen af direktiv 97/13.

53. For det andet vedrører tilladelsesdirektivets artikel 13, således som det klart fremgår af ordlyden, reglerne for opkrævning af afgifter på brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på offentlig eller privat ejendom. Domstolen har i denne henseende bemærket, at fremgangsmåden for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser og fremgangsmåden for forlængelse af sådanne rettigheder skal underlægges samme ordning, og tilladelsesdirektivets artikel 13 skal således anvendes på samme måde i forhold til de to fremgangsmåder [20].

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, præmis 31 og 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, præmis 24 og 25.

20 — Jf. dom Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, præmis 39).

54. Det følger nødvendigvis heraf, at ud over selve spørgsmålet om, hvorvidt den afgiftsudløsende begivenhed er *direkte* knyttet til tildelingen af en tilladelse, bør gebyrer, hvis udløsende begivenhed er tildelingen af brugsrettigheder til radiofrekvenser eller numre samt tilladelser til at installere faciliteter i bredeste forstand, tillige være omfattet. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt at fastholde den tilsyneladende restriktive fortolkning, som Domstolen anlagde i dom Mobistar og Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518). Det er min opfattelse, at selv om tildelingen af en tilladelse eller specifikke rettigheder inden for rammerne af en generel tilladelsesprocedure unægteligt er en tilstrækkelig betingelse for at fastslå, at tilladelsesdirektivet finder anvendelse, kan den ikke udgøre et obligatorisk krav for en sådan anvendelse.

55. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at kriteriet for tilladelsesdirektivets anvendelse på afgifter bør præciseres. Det drejer sig ikke så meget om, hvorvidt afgifterne er direkte knyttet til tildelingen af en tilladelse, men om at afgøre, om de uundgåeligt indgår i forbindelse med en tilladelsesprocedure, som dem, der i overensstemmelse med ordlyden af direktivets artikel 13 finder anvendelse på installationen af de faciliteter, der er nødvendige med henblik på driften af mobiltelefonnettet.

C – *Anvendelsen af den analyseramme, som tilladelsesdirektivets artikel 13 udgør i hovedsagen*

56. Som generaladvokat Sharpston anførte i forslaget til afgørelse i sagen Vodafone España og France Telecom España, følger det af selve ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 13, at prøvelsen af, hvorvidt en national afgift er i overensstemmelse med bestemmelsen, skal ske i to trin [21].

57. Efter en stillingtagen til, om den omtvistede afgift kan omfattes af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13 – hvilket synes at være tilfældet – vil jeg følgelig kort tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt afgiften opfylder betingelserne i bestemmelsens andet punktum.

1. Er den omtvistede afgift omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13?

58. Blandt de tre afgiftskategorier, der er nævnt i tilladelsesdirektivets artikel 13, nemlig henholdsvis afgifter for brugsret til radiofrekvenser, afgifter for brugsret til numre eller afgifter for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, er det kun de sidstnævnte, der er nævnt af den forelæggende ret i hovedsagen.

59. Efter min opfattelse skal de afgifter, der vedrører tilladelser til at installere faciliteter, forstås i sammenhæng med tilladelsesdirektivet. For at afgøre, om en given afgift er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivet, bør der fokuseres på direktivets *formål*.

60. Domstolen har i denne forbindelse udtalt, at begreberne »faciliteter« og »installere«, der er anvendt i tilladelsesdirektivets artikel 13, henviser til henholdsvis den fysiske infrastruktur, der muliggør udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og til deres fysiske installation på den pågældende offentlige eller private ejendom [22].

61. Dette får mig samlet til at antage, at den omtvistede afgift har karakter af en afgift for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, som er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13.

21 — C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:162, præmis 47-49 og 73.

22 — Jf. i denne retning domme Belgacom og Mobistar (C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149, præmis 33) og Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:446, præmis 32).

62. For det første skal denne afgift udelukkende betales som følge af placeringen af pyloner eller master, som i henhold til afgiftsforskriften udgør anlæg, som er »beregnet til at understøtte forskellige former for antenner, der er nødvendige for mobiltelefonnettets rette funktion«. Disse pyloner og master udgør unægteligt fysiske infrastrukturer, der muliggør udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Den omtvistede afgift pålægges således tilladelsen til at *installere faciliteter* på byen Mons' område og ikke kun brugen af de nævnte faciliteter, som tilfældet var den i sag, der gav anledning til dommen i sagen Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:446).

63. For det andet påhviler denne afgift ejerne af de nævnte faciliteter, som efter al sandsynlighed også er *udbydere* af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Selv om den omhandlede afgiftsforskrift ikke pålægger operatører af de pågældende net og tjenester en afgiftspligt som sådan, synes det, i mangel af modsatrettede oplysninger, at være tilfældet, at det kun er operatører, der har en tilladelse til at udbyde mobiltelefoninet eller -tjenester, der ejer pyloner eller master, som er nødvendige for deres rette funktion.

64. Endelig kan den omtvistede afgift i hovedsagen, selv om den er begrundet i budgetmæssige årsager, betragtes som en afgift, der skal afkræves operatørerne som modydelse for den mulighed, de får for på offentlig eller privat ejendom at installere nødvendige strukturer for udbuddet af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og som tager sigte på *den optimale udnyttelse af ressourcer*. Efter ordlyden af afgiftsforskriftens artikel 1 finder denne afgift nemlig anvendelse på strukturer, »*som ikke har kunnet placeres på et eksisterende anlægsområde* (tag, kirke, ...)«[23]. Som Kommissionen har anført, tager denne afgift således hensyn til virkningen af installationen af pyloner og master på tilgængelige offentlige eller private områder. Den omtvistede afgift blev indført med henblik på at afgiftspålægge alle faciliteter, der er placeret på offentlig eller privat ejendom, og som derved begrænser adgangen til at benytte disse områder til andre formål eller anden brug. Det drejer sig om at sikre den optimale udnyttelse af tilgængelige områder.

65. Det skal i denne forbindelse præciseres, at medlemsstaternes påtænkte anvendelse af indtægten fra afgiften er uden betydning[24]. Tilsvarende bør grundene til at indføre visse afgifter ikke være afgørende, da dette risikerer at bringe den effektive virkning af tilladelsesdirektivet i fare. I modsat fald ville man kunne frygte, at medlemsstaterne kunne omgå anvendelsen af tilladelsesdirektivets bestemmelser med henvisning til de budget- eller miljømæssige mål, de ønsker at forfølge.

66. Under disse omstændigheder synes der at være en direkte tilknytning mellem tildelingen af en tilladelse til at installere faciliteter som omhandlet i tilladelsesdirektivet og den omtvistede afgift. Selv om det er korrekt, således som byen Mons har påpeget, at betalingen af denne afgift ikke udgør en forudgående betingelse for adgangen til markedet for udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, forholder det sig ikke desto mindre således, at de operatører, der fortsat ønsker at gøre brug af de faciliteter, som de ejer på denne bys område, skal betale den nævnte afgift hvert år.

67. Sammenfattende påhviler den omtvistede afgift operatører af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, der nyder de rettigheder, der tillægges ved tilladelsesdirektivets artikel 13, og som følgelig er omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse.

68. Det bemærkes, at den omtvistede afgifts karakteristika er forskellige fra dem, der kendetegnede den afgift, som provinsen Antwerpen opkrævede i den sag, der gav anledning til dom Belgacom og Mobistar (C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149).

23 — Min fremhævelse.

24 — Jf. analogt vedrørende spørgsmålet om anvendelse af indtægten fra afgiften dom Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, præmis 25).

69. Jeg bemærker, at Domstolen med henblik på at nå til den konklusion, hvorefter den i nævnte sag omhandlede afgift ikke var omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivet, henviste til, at enhver juridisk person, der var stiftet efter belgisk eller udenlandsk ret, og som på provinsen Antwerpens område havde et driftssted, som blev anvendt af denne juridiske person eller var forbeholdt dennes anvendelse, blev pålagt den nævnte afgift, uanset driftsstedets karakter og den aktivitet, der udøvedes af den afgiftspligtige. Afgiftens størrelse afhang af driftsstedernes areal. Det var således ikke kun operatører, der udbød elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, eller de personer, der var tillagt de rettigheder, som er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 13, der var afgiftspligtige [25].

70. I hovedsagen er den omhandlede kommunale afgift derimod ikke en generel afgift, idet den ikke påhviler alle økonomiske operatører, som er selskabsskattepligtige, og som ejer en eller flere faciliteter på det kommunale område, uanset om det drejer sig om pyloner og master beregnet til at understøtte forskellige former for antenner, der er nødvendige for mobiltelefonnettets rette funktion eller andre arealer, som afgiftsbekendtgørelsen fra provinsen Antwerpen foreskrev.

71. Den afgift, der er omhandlet i den foreliggende sag, er således indført for at tage hensyn til den omstændighed, at en part optager et område til eventuel ulempe for andre brugere. Med andre ord: Såfremt det er godtgjort, at den omhandlede afgift tager sigte på at sikre en optimal anvendelse af de pågældende ressourcer derved, at afgiften fastsættes til et passende niveau, som afspejler værdien af disse ressourcer [26], kan den henføres under tilladelsesdirektivets anvendelsesområde.

72. En gennemlæsning af dom Belgacom og Mobistar (C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149) giver imidlertid anledning til to afsluttende præciseringer.

73. For det første kan spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede afgift er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13, ikke begrænses til at omfatte en rent formel prøvelse af, hvilke ord den nationale lovgiver eller den kompetente regeludstedende myndighed anvendte, da den omhandlede afgift blev udformet. Det ville nemlig med henblik på at undgå anvendelsen af tilladelsesdirektivets artikel 13 være tilstrækkeligt, at de nationale myndigheder udformede en afgift i vendinger, der ligger tæt op ad dem, der blev anvendt af rådet for provinsen Antwerpen ved affattelsen af den i denne sag omhandlede afgiftsbekendtgørelse, og dette selv om det i praksis hovedsageligt synes at være operatører af mobiltelefoninet, som er indehavere af en driftstilladelse, og som ønsker at installere faciliteter i forbindelse med deres virksomhed, der skal betale den omhandlede afgift.

74. Såfremt det viser sig, at de personer, der i praksis pålægges den nævnte afgift, uanset den generelle ordlyd, der er anvendt ved udformningen af en afgift, udelukkende er operatører, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og -tjenester eller de personer, der er tillagt rettigheder i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 13, er det min opfattelse, at den nævnte afgift skal anses for omfattet af nævnte bestemmelses anvendelsesområde.

75. For det andet bemærkes, at såfremt Domstolen er uenig i min konklusion, hvorefter opkrævning af en afgift som den, der er genstand for hovedsagen, er omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 13, skal der som allerede anført (jf. punkt 37 i nærværende forslag til afgørelse) fortsat tages stilling til, hvorvidt en sådan afgift kan kompromittere tilladelsesdirektivets effektive virkning eller EU-retlige bestemmelser og principper.

76. Endelig skal der tages stilling til, hvorvidt den omtvistede afgift i hovedsagen opfylder betingelserne i tilladelsesdirektivets artikel 13, andet punktum.

25 — Dom Belgacom og Mobistar (C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149, præmis 36).

26 — Jf. i denne henseende dom Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, præmis 51).

2. Opfylder den omtvistede afgift betingelserne i tilladelsesdirektivets artikel 13?

77. Såfremt Domstolen tiltræder, at den omtvistede afgift er omfattet af tilladelsesdirektivets artikel 13, og det fastslås, at afgiften har til formål at »afspejle[...] behovet for at sikre, at disse ressourcer udnyttes optimalt«, skal det på grundlag af de samlede faktiske omstændigheder i sagen vurderes, om afgiften opfylder dels betingelsen om, at den skal have til formål at »afspejle[...] behovet for at sikre, at disse ressourcer udnyttes optimalt«, dels kravet om, at afgifterne skal være »ikke-diskriminerende, transparente, objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål«. Det skal understreges, at disse betingelser er kumulative.

78. Selv om dette klart er en opgave, der udelukkende påhviler den forelæggende ret, bør indholdet af disse krav præciseres.

79. Hvad for det første angår det formål, der forfølges med opkrævningen af den omtvistede afgift, tilkommer det for det første den forelæggende ret at afgøre, om der uafhængigt af afgiftsforskriftens klare budgetmæssige formål [27] er taget behørigt hensyn til behovet for at sikre en optimal udnyttelse af ressourcer.

80. Hvad for det andet angår de karakteristika, som den omhandlede afgift skal besidde, skal det først undersøges, om afgiften er objektivt begrundet. Det tilkommer i denne henseende den forelæggende ret at efterprøve, om afgiftens størrelse er knyttet til intensiteten af udnyttelsen af den »knappe ressource« og til værdien af den aktuelle og fremtidige anvendelse af denne ressource. Med henblik på denne vurdering kræves det, at der tages hensyn til den økonomiske og teknologiske situation på det pågældende marked [28]. Den forelæggende ret vil i denne forbindelse skulle sikre sig, at den nævnte afgift er beregnet på grundlag af parametre, der er forbundet med behovet for at sikre en optimal udnyttelse af ressourcer, såsom intensitet, varighed og værdi af virksomhedens anvendelse af den pågældende ejendom eller alternative anvendelser af ejendommen [29]. Uden at ville foregribe den endelige bedømmelse i hovedsagen er det min opfattelse, at der ikke er foretaget en sådan prøvelse. Det er således ikke gjort gældende, at størrelsen af den omtvistede afgift, der er en fast afgift, er blevet fastsat på grundlag af kriterier forbundet med intensiteten af anvendelsen af ressourcer eller med værdien af denne anvendelse.

81. Hvad dernæst angår afgiftens transparens påhviler det den forelæggende ret at sikre, at afgiften er blevet fastsat på en klar og forståelig måde ved en tilgængelig retsakt. Denne betingelse, som ikke hidtil er blevet drøftet, synes at være opfyldt i det foreliggende tilfælde.

82. Hvad endvidere angår prøvelsen af, om den omtvistede afgift er forholdsmæssig, tilkommer det den forelæggende ret at sikre sig, at afgiften er forholdsmæssigt afpasset efter behovet for at sikre en optimal udnyttelse af knappe ressourcer. Igen, og uden at ville foregribe den forelæggende rets endelige bedømmelse, er der grund til at frygte, at afgiften, når henses til, at den er fast, ikke er forholdsmæssig.

83. Endelig skal det efterprøves, om afgiften er blevet fastsat på ikke-diskriminerende vis, således at den ikke medfører, at sammenlignelige situationer behandles forskelligt. Det tilkommer således den forelæggende ret at afgøre, om operatører af elektroniske kommunikationsnet, der befinder sig i sammenlignelige situationer, pålægges tilsvarende økonomiske byrder.

27 — I begrundelsen for afgiftsforskriften er det anført, at »der bør værnes om de kommunale finanser«.

28 — Jf. i denne retning dom Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

29 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Vodafone España og France Telecom España (C-55/11, C-57/11 og C-58/11, EU:C:2012:162, punkt 77).

IV – **Forslag til afgørelse**

84. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som Cour d'appel de Mons har forelagt, på følgende måde:

»Artikel 13 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 den omfatter en specifik afgift, hvis udløsende begivenhed er installationen af faciliteter som omhandlet i denne bestemmelse, såsom pyloner og master, der er nødvendige for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og som afkræves de operatører af nævnte tjenester og net, der har en tilladelse og ejer de pågældende faciliteter.

For at være tilladt skal en sådan afgift afspejle behovet for at sikre en optimal udnyttelse af ressourcer og være objektivt begrundet, transparent, ikke-diskriminerende og forholdsmæssig. Det påhviler den forelæggende ret i lyset af de faktiske omstændigheder i sagen og de objektive oplysninger, der er fremført for den, at sikre sig, at disse betingelser er opfyldt.«