Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 8. srpnja 2015.[1]

Predmet C-346/13

Ville de Mons
protiv
Base Company SA, prije KPN Group Belgium SA

(zahtjev za prethodnu odluku koji je postavio Cour d'appel de Mons (Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva o ovlaštenju – Članak 13. – Naknada za prava na instalaciju opreme – Područje primjene – Općinski propis kojim se uvodi porez na teret vlasnika antenskih stupova i jarbola mobilne telefonije“

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji se odnosi na tumačenje članka 13. Direktive 2002/20/EZ[2], odredbe koja prema sudskoj praksi Suda ima izravan učinak[3], upućuje na još uvijek prisutna pitanja o posljedicama europske harmonizacije koja se odnosi na ovlaštenje u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga koje se daje za provedbu nadležnosti država članica u području izravnog oporezivanja.

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između Base Companyja SA, nekadašnjeg KPN Group Belgium SA (u daljnjem tekstu: Base Company), jednog od tri operatora aktivna na belgijskom tržištu mobilne telefonije, i Ville de Monsa (Grada Monsa) vezano uz poreze nametnute tom poduzetniku s naslova njegovih antenskih stupova i jarbola postavljenih na području toga grada.

3. Potrebno je istaknuti da je ovaj predmet dio mnogobrojnih sporova[4] koji se odnose na poreze koje je propisao određen broj belgijskih općina i provincija operatorima mobilne telefonije, na temelju porezne autonomije koja im je dodijeljena ustavom[5], te među ostalim poziva na utvrđenje može li se sudska praksa proizašla iz presude Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518), što se tiče tumačenja članka 11. Direktive 97/13/EZ[6], prenijeti na ovaj slučaj. Općenitije, ovaj predmet upućuje Sud na to da pruži određen broj pojašnjenja o pristupu koji treba imati prema financijskim teretima koji se nameću pružateljima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.)

3 — Presuda Vodafone España i France Telecom España, C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:446, t. 39.

4 — Tomu svjedoče ne samo brojne odluke koje su u vezi s tim donijela belgijska upravna i sudska tijela nego i predmeti podneseni Sudu, a osobito predmeti koji su u tijeku pred Sudom C-454/13, Belgacom i C-517/13, Belgacom.

5 — Potrebno je upozoriti da je, uz sporove o odredbama prava Unije, belgijskom Cour constitutionnelle (Ustavni sud) podnesen određen broj tužbi, povodom kojih su postupci trenutačno u tijeku, koje postavljaju pitanja o odluci nadležnih tijela da uspostave predmetne poreze. Također valja naglasiti da se taj sud u presudi br. 189/2011 od 15. prosinca 2011. (*Moniteur belge*, 7. ožujka 2012., str. 14181.) već izjasnio o ustavnosti navedenih poreza. Na tu se sudsku praksu pozivao belgijski Cour de cassation (Kasacijski sud) u presudama donesenima 30. ožujka 2012.

6 — Direktiva 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga (SL 1997., L 117, str. 15.)

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. Direktivom 97/13 bio je uspostavljen zajednički okvir za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga s ciljem njegove liberalizacije i olakšanja ulaska novih operatora na tržište. Ona je bila dio mjera donesenih radi potpune liberalizacije telekomunikacijskih usluga i infrastruktura predviđene za 1. siječnja 1998.

5. U tom smislu, Direktiva 97/13 predviđala je, osim pravila o postupcima dodjele odobrenja i njihovu sadržaju, određen broj pravila o financijskim teretima (porezima i naknadama) povezanima s tim postupcima, koje su države članice mogle nametnuti poduzetnicima u telekomunikacijskom sektoru.

6. Prema članku 6. Direktive 97/13, naslovljenom „Pristojbe i naknade primjenjive na opće postupke ovlaštenja“:

„Ne utječući na financijske doprinose za pružanje univerzalnih usluga u skladu s prilogom, države članice vode brigu o tome da pristojbe nametnute poduzetnicima s naslova postupaka ovlaštenja imaju za jedini cilj pokrivanje administrativnih troškova vezanih uz davanje ovlaštenja, upravljanje, nadzor i provedbu primjenjivog sustava općih ovlaštenja. Te pristojbe objavljuju se na prikladan i dovoljno detaljan način kako bi informacije bile lako dostupne.“ [neslužbeni prijevod]

7. Što se tiče članka 11. Direktive 97/13, naslovljenog „Pristojbe i naknade primjenjive na pojedinačne dozvole“, u njemu stoji:

„1. Države članice vode brigu o tome da pristojbe nametnute poduzetnicima s naslova postupaka ovlaštenja imaju za jedini cilj pokrivanje administrativnih troškova vezanih uz davanje ovlaštenja, upravljanje, nadzor i provedbu primjenjivih pojedinačnih dozvola. Pristojbe primjenjive na pojedinačnu dozvolu proporcionalne su količini traženog posla i objavljuju se na prikladan i dovoljno detaljan način kako bi informacije bile lako dostupne.

2. Neovisno o stavku 1., kad je riječ o oskudnim resursima, države članice mogu ovlastiti nacionalna regulatorna tijela da nameću naknade kako bi se vodilo računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja tih resursa. Te naknade su nediskriminirajuće i vode računa osobito o potrebi promidžbe razvoja inovativnih usluga i tržišnog natjecanja.“ [neslužbeni prijevod]

8. Direktiva 97/13 stavljena je izvan snage člankom 26. Direktive 2002/21/EZ[7].

9. Članak 2. Okvirne direktive predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(e) ‚povezana oprema’ znači usluge, fizička infrastruktura i druga oprema i sastavnice povezane s elektroničkom komunikacijskom mrežom i/ili elektroničkom komunikacijskom uslugom koje omogućuju i/ili podržavaju pružanje usluga putem te mreže i/ili usluge. Ona uključuje sustave uvjetovanog pristupa i elektroničke programske vodiče;

7 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.; u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva)

[...]“

10. Članak 1. Direktive o ovlaštenju, naslovljen „Cilj i opseg“, propisuje:

„1. Cilj ove Direktive je ostvarenje unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga kroz usklađivanje i pojednostavljenje pravila i uvjeta ovlašćivanja s ciljem da se olakša njihovo pružanje u cijeloj Zajednici.

2. Ova Direktiva se primjenjuje na ovlaštenja za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.“

11. Članak 13. Direktive o ovlaštenju, naslovljen „Naknade za prava korištenja i prava na instalaciju opreme“, glasi ovako:

„Države članice mogu nadležnom tijelu dozvoliti da uvede naknade za prava korištenja radijskih frekvencija ili brojeva ili za prava na instalaciju opreme na, iznad ili ispod javnog ili privatnog vlasništva koje odražavaju potrebu osiguranja optimalnog korištenja tih resursa. Države članice osiguravaju da su te naknade objektivno opravdane, transparentne, nediskriminirajuće i proporcionalne u odnosu na njihovu namjenu i uzimaju u obzir ciljeve iz članka 8. [Okvirne direktive].“

B – *Belgijsko pravo*

12. Općinsko vijeće Ville de Monsa usvojilo je 5. ožujka 2007. porezni propis kojim je uveden porez na antenske stupove i jarbole mobilne telefonije (u daljnjem tekstu: porezni propis), s primjenom u 2007. i sljedećim godinama.

13. Članak 1. poreznog propisa predviđa da se navedeni porez primjenjuje na „antenske stupove ili jarbole od određene važnosti, koji su samostojeće konstrukcije, postojeće tijekom razdoblja oporezivanja, čija je namjena podupiranje različitih vrsta antena potrebnih za uredno funkcioniranje mreže mobilne telekomunikacije, a koje nije bilo moguće smjestiti na postojeće lokacije (krovove, crkve, itd.)“.

14. Prema članku 3. stavku 1. tog poreznog propisa, „[sporni] porez dužne su plaćati sve fizičke ili pravne osobe koje su vlasnici stvari iz članka 1. [poreznog propisa]“.

15. U članku 4. poreznog propisa predviđeno je da porez o kojem je riječ u glavnom postupku iznosi 2500 eura, a plaća se po antenskom stupu ili jarbolu mobilne telefonije.

II – **Činjenice iz kojih proizlazi spor u glavnom postupku, prethodno pitanje i postupak pred Sudom**

16. Iz dokaza podnesenih Sudu razvidno je da je Base Company operator mobilne telefonije i, po toj osnovi, vlasnik i koncesionar mreže stupova na području grada Monsa na koje se postavljaju telekomunikacijske antene mobilne telefonije.

17. Nadležna tijela Ville de Monsa izdala su Base Companyu sukladno poreznom propisu tri opomene-obavijesti o nepodmirenim dugovanjima, vezano uz obveze društva u pogledu plaćanja za porezno razdoblje 2008. godine u ukupnom iznosu od 7500 eura. Protiv navedenih opomena-obavijesti o nepodmirenim dugovanjima podnesen je prigovor Općinskom vijeću Ville de Monsa. Nakon što je prigovor odbijen, protiv tih opomena pokrenuta je tužba pred Tribunal de première instance de Mons (Prvostupanjski sud u Monsu, Belgija), koji ih je ukinuo.

18. Ville de Mons podnio je žalbu protiv te presude pred Cour d'appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu), koji je zbog svojih sumnji što se tiče primjenjivosti članka 13. Direktive o ovlaštenju na predmet u glavnom postupku odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Zabranjuje li članak 13. Direktive [o ovlaštenju] lokalnim i područnim jedinicama da iz proračunskih ili drugih razloga oporezuju gospodarsku djelatnost telekomunikacijskih operatora koja se na njihovu području očituje kroz prisutnost stupova, jarbola ili GSM antena namijenjenih toj djelatnosti?"

19. Stranke glavnog postupka i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja.

20. Rasprava se održala 13. svibnja 2015., a prisustvovale su joj stranke glavnog postupka, belgijska vlada i Komisija.

III – **Analiza**

21. U biti, sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li porez koji je nacionalno javno tijelo propisalo posebno za antenske stupove i jarbole mobilne telefonije obuhvaćen područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju i, ako jest, protivi li se taj članak takvom porezu.

22. Za ovo *a priori* jednostavno pitanje predloženi su vrlo različiti odgovori.

23. Grad Mons, uz potporu belgijske vlade, tvrdi da predmetni porez ne može biti zabranjen Direktivom o ovlaštenju. Osobito ističe da je u presudi Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518) Sud već presudio, što se tiče članka 11. stavka 2. Direktive 97/13 – odredbe čiji je tekst vrlo sličan članku 13. Direktive o ovlaštenju – da se direktive o ovlaštenju za pružanje telekomunikacijskih mreža i usluga ne mogu primjenjivati na poreze za koje oporezivi događaj nije dodjela dozvole. Osim toga navodi da su taj porez dužne plaćati sve fizičke ili pravne osobe koje su vlasnici antenskog stupa ili jarbola koji nije bilo moguće postaviti na postojeće lokacije i da taj porez nije, kao što to zahtijeva članak 13. Direktive o ovlaštenju, ni na koji način povezan s dodjelom prava korištenja radijskih frekvencija ili prava na instalaciju opreme i da se u konačnici ne plaća u zamjenu za ikakvu uslugu.

24. Base Company sa svoje strane smatra da je sporni porez, čiji se oporezivi događaj sastoji u tome da operatori koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže i usluge postavljaju infrastrukturu koja se može smatrati „opremom" u smislu te odredbe, obuhvaćen područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju. Nadalje, ističe da taj paušalni porez, utoliko što je osobito diskriminirajući, neproporcionalan i nije objektivno opravdan, ne zadovoljava kumulativne uvjete koje postavlja ta odredba.

25. Komisija smatra da je, s obzirom na kriterij koji se čini definiranim u presudi Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518), odnosno postojanje izravne veze između predmetnog poreza i dodjele ovlaštenja operatoru za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, jedini mogući zaključak da sporni porez nije obuhvaćen člankom 13. Direktive o ovlaštenju. Komisija međutim navodi da „izražava nezadovoljstvo" tom presudom i poziva Sud da u ovom predmetu prihvati suprotno rješenje. Smatra naime da je porez, koji se odnosi na „povezanu opremu" u smislu članka 2. točke (e) Okvirne direktive, vjerojatno bio zamišljen kao protučinidba za postavljanje struktura potrebnih za pružanje navedenih mreža i usluga te se prema tome može kvalificirati kao „naknada" u smislu članka 13. Direktive o ovlaštenju. Ako bi ovaj potonji zaključak bio prihvaćen, tada bi bilo na sudu koji je uputio zahtjev da se uvjeri da su svi uvjeti postavljeni tom odredbom ispunjeni.

26. Kao što sam naveo u uvodu u ovo mišljenje, ovaj predmet svjedoči o napetosti koja neupitno postoji između harmonizacije koja proizlazi iz ciljeva za kojima ide Direktiva o ovlaštenju i želje da određena nacionalna tijela zadrže mogućnost, iz proračunskih razloga [8], da oporezuju određene operatore na temelju djelatnosti koju obavljaju i njihove prisutnosti na zadanom području.

27. Iako ovo nije prvi put da Sud odlučuje o toj problematici, očekuju se određena pojašnjenja s obzirom na najnoviji razvoj sudske prakse.

28. Prema mojem mišljenju, potrebe za pojašnjenjem prisutne su u vezi s dva aspekta koja ću redom ispitati: prvi aspekt, na koji postavljeno pitanje izravno ne upućuje, ali koji predstavlja ključan čimbenik analize poreza čiji su dužnici koncesionari telekomunikacijskih usluga i mreža, odnosi se na pitanje mogu li države članice propisati određene naknade izvan područja primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju. Drugi aspekt odnosi se na elemente koji se moraju uzeti u obzir kako bi se smatralo da je predmetna naknada zaista obuhvaćena navedenim područjem primjene i, po potrebi, kako bi se utvrdilo ispunjava li uvjete propisane tom odredbom.

A – *Mogu li države članice propisati naknade izvan područja primjene direktive?*

29. Iako ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne upućuje izravno na pitanje u kojoj mjeri nacionalna tijela mogu propisati naknade koje nisu obuhvaćene područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju, potrebno je navesti da ga sud koji je uputio zahtjev neizravno postavlja, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu.

30. Naime, iz odluke o postavljanju prethodnog pitanja proizlazi, s jedne strane, da sud koji je uputio zahtjev polazi od postavke da sporni porez nije ni naknada u smislu članka 13. Direktive o ovlaštenju ni administrativna naknada u smislu njezina članka 12. te, s druge strane, da se taj sud pita o važnosti i dosegu sudske prakse prema kojoj „države članice ne mogu ubirati dodatne poreze ili naknade u odnosu na pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, osim onih koji su predviđeni tom direktivom“ [9].

31. Što se tiče prvog aspekta, i iako je to bio predmet rasprave osobito s obzirom na presudu Albacom i Infostrada [10] u vezi s tumačenjem članka 11. Direktive 97/13, prema mojem mišljenju jedino „u okviru Direktive o ovlaštenju“ države članice mogu ubirati dodatne poreze ili naknade u odnosu na pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga ako su predviđeni tom direktivom [11].

32. Članak 13. Direktive o ovlaštenju, direktive koja je donesena na temelju članka 95. UEZ-a (koji je postao članak 114. UFEU-a), ne ograničava u potpunosti fiskalnu suverenost država članica, već obuhvaća jedino poreze čiji je oporezivi događaj izravno ili neizravno povezan s postupkom općeg ovlaštenja ili dodjelom prava korištenja. Drugim riječima, članak 13. Direktive o ovlaštenju ne uspostavlja iscrpni pregled svih poreza i naknada koje se mogu propisati operatorima elektroničkih komunikacija, već nastoji propisati okvir za one koji se mogu propisati u kontekstu „ovlaštenja za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga“ (vidjeti članak 1. stavak 2. Direktive o ovlaštenju). Tek kad odluče nametnuti porezna davanja operatorima mobilne telefonije koji su nositelji ovlaštenja, države članice dužne su poštovati odredbe direktive.

8 — Za pregled lokalnih financijskih pitanja upućuje se osobito na različite studije objavljene u *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, str. 93. do 106.

9 — Sud koji je uputio zahtjev upućuje na presudu Vodafone España i France Telecom España (C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:446, t. 28) kao i na upućivanje u toj presudi na presude Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, t. 35.) i Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, t. 21.).

10 — C-292/01 i C-293/01, EU:C:2003:480. Prema točki 42. navedene presude, „Odredbe Direktive 97/13 […] zabranjuju državama članicama da nameću poduzetnicima koji su nositelji pojedinačnih dozvola u području telekomunikacijskih usluga, zbog same činjenice da ih imaju, financijske terete, poput onih u pitanju u predmetu u glavnom postupku, koji se razlikuju od onih odobrenih navedenom direktivom i koji su uz njih vezani“.

11 — Presuda Vodafone España i France Telecom España (C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:446, t. 28. i 29.)

33. Dva elementa podupiru moj zaključak.

34. Najprije, to tumačenje lako se nadovezuje na smjer koji je Sud odabrao, kad je riječ o administrativnim naknadama iz članka 12. Direktive o ovlaštenju, prilikom odlučivanja povodom tužbe zbog povrede obveze [12] ili zahtjeva za prethodnu odluku [13].

35. Nadalje i ponajprije, rekao bih da je Sud nedavno potvrdio taj smjer, u sklopu zahtjeva za prethodnu odluku kojim se tražilo upravo tumačenje članka 13. Direktive o ovlaštenju u vezi s porezima koje je provincija Antwerpen nametnula dvama pružateljima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Naime, u presudi Belgacom i Mobistar Sud je presudio da se članak 13. Direktive o ovlaštenju ne odnosi na sve naknade nametnute koncesionarima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Kako bi došao do tog zaključka, Sud se oslonio na tekst članka 1. stavka 2. i članka 13. Direktive o ovlaštenju [14].

36. Ukratko, Direktiva o ovlaštenju primjenjuje se na ovlaštenja za *pružanje* komunikacijskih mreža i usluga. Države članice ne mogu naplaćivati druge poreze na to pružanje, osim onih koji su izričito predviđeni tom direktivom.

37. S druge strane, državama članicama ostaje određena sloboda za propisivanje poreza koji se ne odnose na to pružanje. Kažem upravo „određena“ jer su, neovisno o području djelovanja nadležnih tijela kad je riječ o porezima, uvijek dužne poštovati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije. Naime, čak i kad je riječ o naknadama koje nisu obuhvaćene člankom 13. Direktive o ovlaštenju, sud se uvijek mora uvjeriti da one nisu takve naravi da ugroze djelotvornost Direktive o ovlaštenju, osobito stvaranjem prepreka ulasku novih operatora na tržište i, općenitije, provjeriti da ne povređuju odredbe i načela prava Unije, poput onih koji jamče slobodu poslovnog nastana i jednako postupanje prema operatorima u sektoru.

38. Nakon tih pojašnjenja, okrenut ću se problematici koju nam je sud koji je uputio zahtjev posebno iznio i oko koje se usredotočila debata u predmetu u glavnom postupku, tj. pitanju može li sporni porez biti obuhvaćen područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju i ako može, ispunjava li uvjete propisane tom odredbom.

39. Najprije ću iznijeti načela koja prema mojem mišljenju treba izvući iz sudske prakse koju je do ovog trenutka Sud razvio, kako bih se potom usredotočio na slučaj spornog poreza.

B – *Načela sudske prakse od presude Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518) do presude Belgacom i Mobistar (C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149): u smjeru ponovnog razmatranja dodjele ovlaštenja (ili dozvole) kao isključivog kriterija za primjenu članka 13. Direktive o ovlaštenju*

40. Rekao bih da se sve stranke slažu da su predmeti u kojima je donesena presuda Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518) proizašli iz sporova veoma sličnih ovom predmetu.

41. Podsjećam da su u tim spojenim predmetima operatori mobilne telefonije zahtijevali poništenje poreznih propisa koje su belgijske općine nametnule vlasnicima antena, jarbola i antenskih stupova za mobilnu telefoniju.

12 — Presuda Komisija/Francuska, C-485/11, EU:C:2013:427

13 — Presuda Vodafone Malta i Mobisle Communications, C-71/12, EU:C:2013:431

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

42. Iako se u navedenim predmetima na članak 11. Direktive 97/13 tijekom rasprava pozivalo tek uzgredno [15] – s obzirom na to da su se prethodna pitanja odnosila samo na članak 49. UEZ-a (koji je postao članak 56. UFEU-a) i Direktivu 90/388/EZ [16] – Sud je ipak naveo da „oporezivi događaj za poreze na komunikacijske infrastrukture nije [bila] dodjela dozvole“ i da „prema tome, Direktiva 97/13 na koju se Mobistar pozvao na raspravi nije [bila] primjenjiva na činjenice slučaja“ [17].

43. Izjasnivši se na taj način, Sud je uzeo „dodjelu dozvole“ kao odlučujući kriterij razlikovanja između naknada koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive 97/43 i onih koje to nisu.

44. To zasigurno nije izolirano utvrđenje jer se čini da je Sud zatim potvrdio važnost koju treba pridati oporezivom događaju kad je riječ o različitim porezima i naknadama, odnosno činjenici je li bio povezan s dodjelom ovlaštenja ili nije, kako bi se utvrdilo jesu li porezi ili naknade obuhvaćeni područjem primjene članaka 12. i 13. Direktive o ovlaštenju.

45. Tako je, u predmetu u kojem je donesena presuda Komisija/Francuska [18], koji se odnosio na dodatni porez propisan za operatore nositelje općeg ovlaštenja koji pružaju svoje usluge krajnjim korisnicima na tržištu elektroničkih komunikacija, Sud zaključio da porez, čiji oporezivi događaj nije bio povezan s postupkom općeg ovlaštenja za pristup tržištu elektroničkih komunikacijskih usluga, nego s djelatnošću operatora koja se sastojala u pružanju elektroničkih komunikacijskih usluga krajnjim korisnicima u Francuskoj, nije obuhvaćen područjem primjene članka 12. Direktive o ovlaštenju.

46. U istom smislu, Sud je u presudi Vodafone Malta i Mobisle Communications [19] presudio da se članak 12. Direktive o ovlaštenju ne protivi nacionalnom propisu koji nameće tzv. trošarinu, čiji su dužnici operatori koji pružaju usluge mobilne telefonije i čiji iznos odgovara postotku plaćanja koje dobivaju od korisnika svojih usluga, pod uvjetom da njezin nastanak nije povezan s postupkom izdavanja općeg ovlaštenja za pristup tržištu usluga elektroničkih komunikacija, nego s korištenjem usluga mobilne telefonije koje isporučuju operatori, i da je u konačnici plaća korisnik njihovih usluga.

47. Kao što je bilo istaknuto tijekom ovog postupka, iako se tekst članka 11. stavka 2. Direktive 97/13 razlikuje od članka 13. Direktive o ovlaštenju, s tim da je potonji članak neupitno precizniji što se tiče predmeta odnosnih naknada (prva rečenica članka 13.) i uvjeta koje one moraju ispuniti (druga rečenica članka 13.), ciljevi koje te dvije odredbe slijede su istovjetni.

48. Naime, njihov cilj je dati mogućnost državama članicama da pod određenim uvjetima uspostave naknade vodeći računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja oskudnih resursa. Obje odredbe teže, *in fine*, promidžbi tržišnog natjecanja, razvoju unutarnjeg tržišta ili potpori interesima građana Unije (vidjeti osobito članak 8. Okvirne direktive).

49. Slijedi da *a priori* nema razloga za odstupanje od načelâ iz presude Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, t. 37.).

50. Znači li to da je kriterij koji se odnosi na dodjelu dozvole jedini relevantan za potrebe utvrđivanja potpada li porez pod područje primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju ili ne?

51. Mislim da ne, i to zbog više razloga.

15 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera u spojenim predmetima Mobistar i Belgacom Mobile, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:203, t. 14.

16 — Direktiva Komisije od 28. lipnja 1990. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijskih usluga [neslužbeni prijevod] (SL L 192, str. 10.), kako je izmijenjena Direktivom 96/2/EZ (SL L 20, str. 59.).

17 — Presuda Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, t. 37.)

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, t. 31. i 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, t. 24. i 25.

52. Najprije je potrebno ne izgubiti iz vida da se u predmetu u kojem je donesena presuda Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518) tek podredno i uzgredno pozivalo na Direktivu 97/13. Tomu svjedoči sažetost dijela posvećenog primjenjivosti Direktive 97/13.

53. Nadalje, članak 13. Direktive o ovlaštenju, kao što to jasno proizlazi iz njegova teksta, odnosi se na pojedinosti propisivanja naknada za prava korištenja radijskih frekvencija ili brojeva ili za prava na instalaciju opreme na predmetima javnog ili privatnog vlasništva. Sud je u tom pogledu pojasnio da s obzirom na to da su postupak dodjele prava korištenja radijskih frekvencija i postupak obnove navedenih prava podvrgnuti istom uređenju, članak 13. Direktive o ovlaštenju mora se primjenjivati na isti način za oba postupka [20].

54. Neizbježno slijedi da, čak i izvan pitanja je li oporezivi događaj *izravno* povezan s dodjelom ovlaštenja (ili dozvole), time također moraju biti obuhvaćene naknade koje nastaju uslijed dodjele prava korištenja radijskih frekvencija ili brojeva kao i prava instaliranja opreme u širem smislu. Ne doima se prikladnim zadržati rješenje koje se čini restriktivnim, a koje je Sud prihvatio u presudi Mobistar i Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518). Prema mojem mišljenju, iako je dodjela dozvole ili posebnih prava u okviru postupka općeg ovlaštenja očito dostatan uvjet za zaključak o primjenjivosti Direktive o ovlaštenju, ona se ne može pretvoriti u nužan uvjet za takvu primjenjivost.

55. U tim okolnostima, rekao bih da se kriterij za primjenu Direktive o ovlaštenju na naknade mora pojasniti. Nije toliko riječ o pitanju jesu li one izravno povezane s dodjelom dozvole ili ovlaštenja, nego o utvrđenju jesu li one nužno dio konteksta postupka ovlaštenja, poput onih koje se u skladu s tekstom članka 13. te direktive odnose na postavljanje opreme potrebne za funkcioniranje mreže mobilne telefonije.

C – *Primjena analitičkog okvira iz članka 13. Direktive o ovlaštenju na predmet u glavnom postupku*

56. Kao što je istaknula nezavisna odvjetnica Sharpston u svojem mišljenju u predmetu Vodafone España i France Telecom España, ispitivanje usklađenosti nacionalne novčane naknade s člankom 13. Direktive o ovlaštenju, u skladu sa samim tekstom te odredbe, nalaže ispitivanje u dva stadija [21].

57. Tako da ću se nakon ispitivanja može li sporni porez biti obuhvaćen područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju – što mi se čini da je slučaj – kratko osvrnuti na pitanje ispunjava li on uvjete propisane drugom rečenicom te odredbe.

1. Je li sporni porez obuhvaćen područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju?

58. U predmetu u glavnom postupku, među tri kategorije naknada navedenih u članku 13. Direktive o ovlaštenju, tj. onih za prava korištenja radijskih frekvencija, onih za prava korištenja brojeva odnosno onih za pravo na instalaciju opreme na, iznad ili ispod nekretnina u javnom ili privatnom vlasništvu, sud koji je uputio zahtjev upućuje samo na onu posljednju.

59. Prema mojem mišljenju, naknade koje se odnose na prava na instalaciju opreme moraju se sagledati s obzirom na Direktivu o ovlaštenju. Kako bi se utvrdilo je li odnosni porez obuhvaćen područjem primjene Direktive o ovlaštenju, potrebno je osvrnuti se na njegovu *svrhu*.

20 — Vidjeti presudu Belgacom i dr., C-375/11, EU:C:2013:185, t. 39.

21 — C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:162, t. 47. do 49. i 73.

60. U tom pogledu, Sud je podsjetio da izraz „resursi“ i izraz „instalacija“ iz članka 13. Direktive o ovlaštenju ukazuju na materijalnu infrastrukturu koja omogućuje pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga kao i na stvarnu instalaciju tih resursa na dotičnoj nekretnini u javnom ili privatnom vlasništvu [22].

61. Sve me to dovodi do mišljenja da sporni porez ima značajke naknade za prava na instalaciju opreme na, iznad ili ispod javnog ili privatnog vlasništva, koja je zaista obuhvaćena područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju.

62. Ponajprije, taj porez se duguje isključivo zbog postavljanja antenskih stupova ili jarbola koji su, prema poreznom propisu, strukture „namijenjene podupiranju antena potrebnih za uredno funkcioniranje mobilne telekomunikacijske mreže“. Ti antenski stupovi i jarboli neupitno predstavljaju materijalnu infrastrukturu koja omogućuje pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Sporni porez dakle tereti pravo *instaliranja opreme* na području grada Monsa, a ne jedino korištenje navedene opreme, kao što je to bio slučaj u predmetu u kojem je donesena presuda Vodafone España i France Telecom España (C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:446).

63. Nadalje, taj porez dužni su plaćati vlasnici navedene opreme, koji su najizglednije također *pružatelji* elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga. Iako predmetni porezni propis ne tereti koncesionare tih mreža ili usluga kao takve, izgleda da su, u nedostatku suprotnih informacija, samo operatori koji imaju ovlaštenje za pružanje mreža ili usluga namijenjenih mobilnoj telefoniji vlasnici antenskih stupova ili jarbola potrebnih za njihovo uredno funkcioniranje.

64. Konačno, sporni porez u predmetu u glavnom postupku, iako je motiviran proračunskim razlozima, može se shvatiti kao naknada koju trebaju plaćati operatori u zamjenu za mogućnost koja im je pružena da na privatnom ili javnom vlasništvu instaliraju strukture potrebne za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga i koja teži *optimalnom korištenju resursa*. Naime, sukladno članku 1. poreznog propisa, taj porez se primjenjuje na strukture „*koje nije bilo moguće smjestiti na postojeće lokacije* (krovove, crkve, itd.)“ [23]. Kao što je to navela Komisija, taj porez uzima dakle u obzir utjecaj instaliranja antenskih stupova i jarbola na raspoloživost javnih ili privatnih površina. Sporni porez je uveden kako bi teretio svaki resurs koji se nalazi na javnom ili privatnom dobru i koji sam po sebi smanjuje njihovu raspoloživost za druge svrhe ili korištenja. Riječ je osiguranju optimalnog korištenja raspoloživih zemljišta.

65. U vezi s tim potrebno je precizirati da nije bitno što države članice namjeravaju učiniti s prihodima od tog poreza [24]. Također, ne bi trebali biti bitni razlozi uvođenja određenih poreza, kako se ne bi ugrozio koristan učinak Direktive o ovlaštenju. U suprotnome, postojala bi bojazan da bi države članice mogle izbjeći primjenu pravila propisanih Direktivom o ovlaštenju, pozivajući se na ciljeve u vezi s proračunom ili okolišem koje namjeravaju slijediti.

66. U tim uvjetima postoji izravna veza između dodjele prava na instalaciju opreme u smislu Direktive o ovlaštenju i spornog poreza. Iako je točno, kao što je to napomenuo grad Mons, da plaćanje tog poreza ne predstavlja prethodni uvjet za pristup tržištu pružanja telekomunikacijskih usluga i mreža, operatori koji žele nastaviti koristiti opremu čiji su vlasnici na području tog grada dužni su platiti navedeni porez svake godine.

67. Zaključno, sporni porez tereti operatore mreža i elektroničkih komunikacija koji uživaju prava dodijeljena člankom 13. Direktive o ovlaštenju te je, prema tome, obuhvaćen područjem primjene te odredbe.

22 — Vidjeti u tom smislu presude Belgacom i Mobistar, C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149, t. 33. i Vodafone España i France Telecom España, C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:446, t. 32.

23 — Moje isticanje

24 — U vezi s pitanjem korištenja prihoda od naknade vidjeti po analogiji presudu Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, t. 25.

68. Valja pojasniti da sporni porez ima različite značajke od poreza koji je propisala provincija Antwerpen, a koji je bio u pitanju u predmetu u kojem je donesena presuda Belgacom i Mobistar (C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Podsjećam da, kako bi se zaključilo da porez iz tog predmeta nije bio obuhvaćen područjem primjene Direktive o ovlaštenju, Sud je naveo da su tom porezu podlijegale pravne osobe osnovane u skladu s belgijskim ili stranim pravom koje su na području provincije Antwerpen imale poslovnu jedinicu koju je ta pravna osoba koristila ili držala radi korištenja, i to bez obzira na vrstu poslovne jedinice kao i djelatnost obveznika toga poreza. Iznos tog poreza ovisio je o površini koju su zauzimale poslovne jedinice. Porezni obveznici stoga nisu bili samo operatori koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge ili korisnici pravâ propisanih člankom 13. Direktive o ovlaštenju [25].

70. Suprotno tomu, u predmetu u glavnom postupku općinski porez u pitanju nije opći porez, u smislu da ne tereti svaki gospodarski subjekt koji je obveznik poreza na dobit i koji ima jednu ili više poslovnih jedinica na području općine, bilo da je riječ o antenskim stupovima i jarbolima namijenjenima za potporu različitim vrstama antena potrebnih za uredno funkcioniranje mreže za mobilnu telekomunikaciju ili o drugim površinama, kao što je to bilo predviđeno poreznim propisom provincije Antwerpen.

71. Naime, porez u pitanju u ovom predmetu uveden je kako bi se vodilo računa o tome da je jedan dio površine zauzet na moguću štetu drugih korisnika. Drugim riječima, iako je utvrđeno da je svrha predmetnog poreza osigurati optimalno korištenje dotičnih resursa uspostavljanjem prikladne razine koja odražava njihovu vrijednost [26], on je obuhvaćen područjem primjene Direktive o ovlaštenju.

72. Međutim, potrebno je dati dva konačna pojašnjenja što se tiče shvaćanja presude donesene u predmetu Belgacom i Mobistar (C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149).

73. Kao prvo, utvrđivanje je li predmetni porez obuhvaćen područjem primjene Direktive o ovlaštenju ili nije ne može se ograničiti na isključivo formalno ispitivanje izraza koje je zakonodavac ili nadležno regulatorno tijelo koristilo na nacionalnoj razini prilikom definiranja predmetnog poreza. Naime, bilo bi dovoljno da nacionalna tijela definiraju porez izrazima koji su bliski onima koje je upotrijebilo vijeće provincije Antwerpen u tekstu poreznih propisa u pitanju u tom predmetu kako bi izbjegla primjenu članka 13. navedene direktive, i to čak ako su u praksi dužnici predmetnog poreza zapravo koncesionari mreža i komunikacija mobilne telefonije, koji su nositelji ovlaštenja za korištenje i koji žele instalirati opremu u okviru svojih djelatnosti.

74. Čini mi se da, u slučaju u kojem se dokaže da su, unatoč općenitosti izraza korištenih prilikom definicije poreza, obveznici tog poreza samo operatori koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge ili oni koji uživaju prava propisana člankom 13. Direktive o ovlaštenju, navedeni porez mora se smatrati obuhvaćenim područjem primjene te odredbe.

75. Kao drugo, ako se Sud ne složi s mojim zaključkom prema kojem je nametanje naknada, poput one koja je predmet glavnog postupka, zaista obuhvaćeno područjem primjene članka 13. Direktive o ovlaštenju, tada bi trebalo, kao što sam ranije naveo (vidjeti točku 37. ovog mišljenja), utvrditi može li takav porez ugroziti djelotvornost Direktive o ovlaštenju kao i odredaba i načela prava Unije.

76. Preostaje mi još utvrditi u kojoj mjeri sporni porez iz glavnog predmeta ispunjava uvjete propisane drugom rečenicom članka 13. Direktive o ovlaštenju.

25 — Presuda Belgacom i Mobistar (C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149, t. 36)

26 — Vidjeti u vezi s tim presudu Belgacom i dr., C-375/11, EU:C:2013:185, t. 51.

2. Ispunjava li sporni porez uvjete propisane člankom 13. Direktive o ovlaštenju?

77. Ako Sud prihvati zaključak da je sporni porez zaista obuhvaćen člankom 13. Direktive o ovlaštenju i jednom kad se utvrdi da je svrha naknade „voditi računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja resursa“, bit će potrebno odlučiti, s obzirom na sve okolnosti slučaja, ispunjava li, s jedne strane, uvjet prema kojem mu svrha mora biti „vođenje računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja resursa“ i, s druge strane, zahtjev da naknade moraju biti „objektivno opravdane, transparentne, nediskriminirajuće i proporcionalne u odnosu na njihovu namjenu“. Valja naglasiti da je riječ o kumulativnim uvjetima.

78. Iako taj zadatak sasvim očito pripada isključivo sudu koji je uputio zahtjev, potrebno je pružiti nekoliko pojašnjenja u vezi sa smislom tih uvjeta.

79. Što se tiče, kao prvo, cilja koji se želi postići nametanjem spornog poreza, na sudu koji je uputio zahtjev jest da najprije utvrdi je li se, neovisno o očito proračunskom cilju kojem teži porezni propis [27], vodilo računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja resursa.

80. Kao drugo, što se tiče značajki koje predmetni porez mora imati, bit će najprije potrebno ispitati objektivnu opravdanost naknade. U vezi s tim, bit će na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li iznos naknade povezan s intenzitetom korištenja „oskudnog resursa“ i s trenutačnom i budućom vrijednosti tog korištenja. Ta procjena zahtijeva uzimanje u obzir ekonomske i tehnološke situacije na predmetnom tržištu [28]. U tom će pogledu biti na sudu koji je uputio zahtjev da se uvjeri da je navedena naknada izračunana na temelju parametara povezanih s potrebom osiguranja optimalnog korištenja resursa, kao što su intenzitet, trajanje i vrijednost korištenja predmetnih dobara od strane poduzetnika ili drugih korištenja tih dobara [29]. Ne želeći zadirati u ocjenu koja će se u konačnici dati u predmetu u glavnom postupku, čini mi se da takvo ispitivanje nije bilo provedeno. Tako nigdje nije navedeno da je iznos spornog poreza, koji je paušalne naravi, određen na temelju kriterija povezanih s intenzitetom korištenja resursa ili s vrijednošću tog korištenja.

81. Nadalje, što se tiče transparentnosti naknade, na nacionalnom je sudu da se uvjeri da je porez određen na jasan i razumljiv način aktom koji je dostupan. Taj uvjet, o kojem se nije raspravljalo, doima se štoviše ispunjenim u ovom slučaju.

82. K tomu, što se tiče ispitivanja proporcionalnosti sporne naknade, bit će na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li naknada određena na prikladnoj razini, s obzirom na potrebu osiguranja korištenja oskudnih resursa. I u ovom dijelu, ne želeći prejudicirati ocjenu koju će dati sud koji je uputio zahtjev, postoji bojazan da bi zbog svoje paušalne naravi porez mogao biti neproporcionalan.

83. Konačno, bit će potrebno provjeriti je li naknada određena na nediskriminirajući način, tj. da ne dovodi do toga da se različito postupa s usporedivim situacijama. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi jesu li koncesionari mreža i elektroničkih komunikacija, koji se nalaze u usporedivim situacijama, podvrgnuti financijskom teretu iste razine.

27 — Pregled razloga donošenja poreznog propisa naime upućuje „da je potrebno poboljšati financijsko stanje općina“.

28 — Vidjeti u tom smislu presudu Belgacom i dr., C-375/11, EU:C:2013:185, t. 51. i navedenu sudsku praksu.

29 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Vodafone España i France Telecom España, C-55/11, C-57/11 i C-58/11, EU:C:2012:162, t. 77.

IV – **Zaključak**

84. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Cour d'appel de Mons odgovori na sljedeći način:

„Članak 13. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) treba tumačiti na način da se odnosi na posebnu naknadu koja nastaje uslijed instaliranja opreme u smislu te odredbe, poput antenskih stupova i jarbola potrebnih za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, koju plaćaju operatori navedenih mreža i usluga koji su nositelji ovlaštenja i vlasnici te opreme.

Kako bi bila dopuštena, takva naknada mora voditi računa o potrebi osiguranja optimalnog korištenja resursa, biti objektivno opravdana, transparentna, nediskriminirajuća i proporcionalna. Na nacionalnom sudu jest da se uvjeri, s obzirom na okolnosti svojstvene ovom slučaju i uzimajući u obzir objektivne dokaze koji su mu podneseni, da su ti uvjeti ispunjeni."