Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 8. julija 2015[1]

Zadeva C-346/13

Ville de Mons
proti
Base Company SA, prej KPN Group Belgium SA(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo cour d'appel de Mons (Belgija))

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva o odobritvi — Člen 13 — Pristojbine za pravice do vgradnje naprav — Področje uporabe — Občinski predpis, ki lastnikom oddajnikov in drogov za mobilno telefonijo nalaga plačilo dajatve“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago člena 13 Direktive 2002/20/ES[2], ki ima v skladu s sodno prakso Sodišča neposredni učinek,[3] razkriva obstoječa vprašanja o posledicah, ki jih evropska uskladitev odobritve elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev prinaša za izvajanje pristojnosti držav članic na področju neposrednega obdavčenja.

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Base Company SA, prej KPN Group Belgium SA (v nadaljevanju: Base Company), enim od treh operaterjev, ki delujejo na belgijskem trgu mobilne telefonije, in mestom Mons zaradi dajatev, naloženih temu podjetju, za njegove oddajnike in drogove, postavljene na ozemlju tega mesta.

3. Treba je poudariti, da se ta zadeva uvršča med številne spore[4] zaradi dajatev, ki so jih nekatere belgijske občine in province naložile operaterjem mobilne telefonije na podlagi davčne avtonomije, ki jim je podeljena z ustavo,[5] in je povod za ugotovitev, ali je sodno prakso iz sodbe Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518) v zvezi z razlago člena 11 Direktive 97/13/ES[6] mogoče prenesti na obravnavani primer. Širše gledano mora Sodišče v tej zadevi pojasniti pristop, ki ga je treba imeti do finančnih bremen, naloženih ponudnikom elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337).

3 — Sodba Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:446, točka 39).

4 — O tem ne pričajo le številne belgijske upravne in sodne odločbe o tej temi, ampak tudi zadeve, predložene Sodišču, zlasti zadevi, ki še potekata pred Sodiščem, Belgacom (C-454/13) in Belgacom (C-517/13).

5 — Treba je opozoriti, da je bilo pri belgijskem Cour constitutionnelle sočasno s spori o določbah prava Unije vloženo določeno število tožb, ki še niso rešene in odpirajo vprašanja glede določitve organov, pristojnih za uvedbo zadevnih dajatev. Prav tako je treba poudariti, da se je to sodišče v sodbi št. 189/2011 z dne 15. decembra 2011 (*Moniteur belge*, z dne 7. marca 2012, str. 14181) že izreklo o ustavnosti teh dajatev. Na to sodno prakso se je sklicevalo belgijsko Cour de cassation v sodbah z dne 30. marca 2012.

6 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. aprila 1997 o skupnem okviru za splošne avtorizacije in posamična dovoljenja na področju telekomunikacijskih storitev (UL L 117, str. 15).

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. Direktiva 97/13 je določila skupni okvir za splošne avtorizacije in posamična dovoljenja na področju telekomunikacijskih storitev, da bi se ta sektor liberaliziral in bi novi operaterji lažje vstopali na trg. Spadala je med ukrepe, sprejete za popolno liberalizacijo telekomunikacijskih storitev in infrastrukture, ki je bila predvidena za 1. januar 1998.

5. V zvezi s tem je Direktiva 97/13 poleg pravil v zvezi s postopki za podelitev avtorizacij in njihovo vsebino določala nekaj pravil o denarnih bremenih (dajatvah in pristojbinah), povezanih z omenjenimi postopki, ki so jih države članice lahko naložile podjetjem v telekomunikacijskem sektorju.

6. Člen 6 Direktive 97/13 z naslovom „Dajatve in pristojbine v postopkih za izdajo splošnih avtorizacij“ določa:

„Brez poseganja v finančne prispevke za zagotavljanje univerzalne storitve v skladu s prilogo države članice zagotovijo, da je namen dajatev, naloženih podjetjem zaradi postopkov za izdajo avtorizacij, zgolj pokritje administrativnih stroškov, povezanih z izdajo, vodenjem, nadzorom in uporabo veljavnega sistema splošnih avtorizacij. Te dajatve se objavijo ustrezno in dovolj podrobno, da so informacije lahko dostopne.

7. V členu 11 Direktive 97/13 z naslovom „Dajatve in pristojbine za posamična dovoljenja“ je določeno:

„1. Države članice zagotovijo, da je namen dajatev, naloženih podjetjem iz naslova postopkov za izdajo dovoljenj, zgolj pokritje upravnih stroškov, povezanih z izdajo, vodenjem, nadzorom in uporabo posamičnih dovoljenj, ki veljajo. Dajatve za posamično dovoljenje so v sorazmerju z obsegom zahtevanega dela, njihova objava pa je ustrezna in dovolj natančna, da so informacije lahko dostopne.

2. Ne glede na odstavek 1 lahko države članice svojim nacionalnim regulativnim organom v primeru redkih virov dovolijo, da naložijo pristojbine zaradi upoštevanja nujnosti zagotavljanja optimalne uporabe teh virov. Te pristojbine so nediskriminatorne in upoštevajo predvsem potrebo po spodbujanju razvoja inovativnih storitev in konkurence.“

8. Direktiva 97/13 je bila razveljavljena s členom 26 Direktive 2002/21/ES[7].

9. Člen 2 Okvirne direktive določa:

„Za namene te direktive:

[…]

(e) ‚pripadajoče naprave‘ pomenijo naprave, povezane z elektronskim komunikacijskim omrežjem in/ali elektronsko komunikacijsko storitvijo, ki omogočajo in/ali podpirajo izvajanje storitev po tem omrežju in/ali s to storitvijo. Vključujejo sisteme s pogojnim dostopom in elektronske programske vodnike;

[…]“

7 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349) (v nadaljevanju: Okvirna direktiva).

10. Člen 1 Direktive o odobritvi z naslovom „Cilj in področje uporabe“ določa:

„1. Cilj te direktive je vzpostavitev notranjega trga elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev z uskladitvijo in poenostavitvijo predpisov in pogojev za odobritve, s čimer bi se omogočilo zagotavljanje teh omrežij in storitev v celotni Skupnosti.

2. Ta direktiva se uporablja za odobritve za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.“

11. Člen 13 Direktive o odobritvi z naslovom „Pristojbine za pravice uporabe in za pravice do vgradnje naprav“ določa:

„Države članice lahko ustreznemu organu dovolijo, da naloži pristojbine za pravice uporabe radijskih frekvenc ali številk ali za pravice do vgradnje naprav na, nad ali pod javnim ali zasebnim zemljiščem, ki odražajo potrebo po zagotovitvi optimalne uporabe teh virov. Države članice zagotovijo, da so take pristojbine objektivno utemeljene, transparentne, nediskriminacijske in sorazmerne glede na njihov predvideni namen, ter upoštevajo cilje iz člena 8 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva).“

B – *Belgijsko pravo*

12. Občinski svet mesta Mons je 5. marca 2007 sprejel davčni predpis, s katerim je uvedel dajatev na oddajnike in drogove za mobilno telefonijo (v nadaljevanju: davčni predpis), ki se je uporabljal za proračunsko leto 2007 in naslednja.

13. Člen 1 davčnega predpisa določa, da se dajatev uporablja za „pomembnejše oddajnike ali drogove, ki so samostojno stoječe konstrukcije, obstoječe v letu odmere, namenjene pa so podpori različnih vrst anten, potrebnih za dobro delovanje mobilnega telekomunikacijskega omrežja, in jih ni bilo mogoče vgraditi na obstoječe mesto (streha, cerkev…)“.

14. V skladu s členom 3, prvi odstavek, tega davčnega predpisa je „zavezanec za plačilo [sporne] dajatve vsaka fizična ali pravna oseba, ki ima v lasti sredstva iz člena 1 [tega davčnega predpisa]“.

15. Člen 4 davčnega predpisa določa, da dajatev na oddajnik ali drog za mobilno telefonijo znaša 2.500 EUR.

II – **Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

16. Iz elementov, predloženih Sodišču, je razvidno, da je družba Base Company operater mobilne telefonije ter iz tega naslova lastnik in upravljavec omrežja stolpov, na katerih so telekomunikacijske antene za mobilno telefonijo, na ozemlju mesta Mons.

17. Mestne oblasti v Monsu so družbi Base Company na podlagi davčnega predpisa poslale tri odločbe o odmeri dajatve za leto 2008 v skupnem znesku 7.500 EUR. Te odločbe o odmeri so bile predmet pritožbe pri Collège communal (izvršilni organ) mesta Mons. Ker je bila pritožba zavrnjena, je bila zoper odločbe vložena tožba pri Tribunal de première instance v Monsu (Belgija), ki jih je razveljavilo.

18. Mesto Mons je zoper to sodbo vložilo pritožbo pri cour d'appel de Mons, ki je zaradi dvoma glede uporabe člena 13 Direktive o odobritvi v zadevi v glavni stvari prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali člen 13 Direktive [o odobritvi] lokalnim oblastem prepoveduje, da iz proračunskih ali drugih razlogov naložijo dajatve za gospodarsko dejavnost telekomunikacijskih operaterjev, ki so na njihovem ozemlju prisotni s stolpi, drogovi in antenami za GSM, namenjenimi tej dejavnosti?“

19. Stranki v postopku v glavni stvari in Evropska komisija so predložile pisna stališča.

20. Obravnave 13. maja 2015 so se udeležile stranki v postopku v glavni stvari, belgijska vlada in Komisija.

III – **Analiza**

21. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali dajatev, ki jo nacionalni javni organ uvede posebej za stolpe in drogove, ki se uporabljajo za mobilno telefonijo, spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, in če je odgovor pritrdilen, ali ta člen nasprotuje taki dajatvi.

22. Na to *a priori* preprosto vprašanje so bili predlagani zelo različni odgovori.

23. Mesto Mons, ki ga podpira belgijska vlada, trdi, da Direktiva o odobritvi ne more prepovedovati zadevne dajatve. Poudarja zlasti, da je Sodišče v sodbi Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518) v zvezi s členom 11(2) Direktive 97/13 – katerega besedilo je zelo podobno besedilu člena 13 Direktive o odobritvi – že presodilo, da direktiv o odobritvi zagotavljanja telekomunikacijskih omrežij in storitev ni mogoče uporabiti za dajatve, ki niso nastale zaradi izdaje dovoljenja. Poleg tega navaja, da je zavezanec za plačilo te dajatve vsaka oseba, ki ima v lasti stolp ali drog, ki ga ni bilo mogoče namestiti na obstoječe mesto, in da dajatev nikakor ni vezana na podelitev pravice uporabe radijskih frekvenc ali pravice do vgradnje naprav, kot naj bi zahteval člen 13 Direktive o odobritvi, in skratka ni plačilo v zameno za kakršno koli storitev.

24. Družba Base Company pa trdi, da sporna dajatev, ki je nastala, ker so operaterji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in storitve, zgradili infrastrukturo, ki jo je mogoče opredeliti kot „naprave“ v smislu te določbe, spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi. Poleg tega trdi, da ta dajatev v pavšalnem znesku, zlasti ker je diskriminacijska, nesorazmerna in ni objektivno utemeljena, ne izpolnjuje kumulativnih pogojev iz te določbe.

25. Komisija meni, da je glede na merilo, ki naj bi se vzpostavilo s sodbo Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518), to je obstoj neposredne povezave med zadevno dajatvijo in izdajo dovoljenja operaterju za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, edina mogoča ugotovitev ta, da sporna dajatev ne spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi. Kljub temu Komisija trdi, da „obžaluje“ to sodbo, in Sodišče poziva, naj se v tem primeru odloči za nasprotno rešitev. Meni namreč, da je bila sporna dajatev, ki se nanaša na „pripadajoče naprave“ v smislu člena 2(e) Okvirne direktive, po vsej verjetnosti zasnovana kot plačilo v zameno za izgradnjo struktur, potrebnih za zagotavljanje teh omrežij in storitev, zato jo je mogoče opredeliti kot „pristojbino“ v smislu člena 13 Direktive o odobritvi. Če bi bila ta ugotovitev sprejeta, bi se moralo predložitveno sodišče prepričati, da so izpolnjeni vsi pogoji iz te določbe.

26. Kot sem navedel v uvodu v te sklepne predloge, zadeva kaže na neizpodbiten obstoj napetosti med uskladitvijo, ki izhaja iz ciljev Direktive o odobritvi, in željo nekaterih nacionalnih organov, da predvsem iz proračunskih razlogov [8] ohranijo možnost, da določene operaterje obdavčijo zaradi dejavnosti, ki jo opravljajo, in prisotnosti na določenem ozemlju.

27. Čeprav Sodišče te problematike ne obravnava prvič, se glede na najnovejši razvoj sodne prakse pričakujejo določena pojasnila.

28. Ta potreba po pojasnilih se po mojem mnenju nanaša na dva vidika, ki ju bom preučil enega za drugim; prvi vidik, ki v postavljenem vprašanju ni neposredno omenjen, je pa ključno merilo za analizo dajatev, za katere so zavezani operaterji telekomunikacijskih storitev in omrežij, se nanaša na vprašanje, ali države članice lahko naložijo določene pristojbine, ki ne spadajo na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi. Drugi vidik se nanaša na elemente, ki jih je treba upoštevati pri presoji, ali zadevna pristojbina res spada na omenjeno področje uporabe, in če je to tako, ugotoviti, ali izpolnjuje pogoje iz te določbe.

A – *Ali države članice lahko naložijo pristojbine, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive o odobritvi?*

29. Čeprav v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe vprašanje, ali nacionalni organi lahko naložijo pristojbine, ki ne spadajo na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, ni neposredno omenjeno, je treba navesti, da predložitveno sodišče, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, to posredno sprašuje.

30. Iz predložitvene odločbe je namreč po eni strani razvidno, da predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da sporna dajatev ni ne pristojbina v smislu člena 13 Direktive o odobritvi ne upravna pristojbina v smislu člena 12 te direktive, in po drugi strani da se predložitveno sodišče sprašuje o upoštevnosti in obsegu sodne prakse, v skladu s katero „države članice ne smejo naložiti drugih dajatev ali pristojbin za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev kot tistih, določenih v tej direktivi“. [9]

31. Vendar v zvezi s tem prvim vidikom, pa čeprav bi to lahko sprožilo razpravo zlasti o sodbi Albacom in Infostrada [10] v zvezi z razlago člena 11 Direktive 97/13, po mojem mnenju države članice samo „v okviru Direktive o odobritvi“ ne smejo nalagati drugih dajatev ali pristojbin za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev kot tistih, določenih v tej direktivi. [11]

32. Člen 13 Direktive o odobritvi, ki je bila sprejeta na podlagi člena 95 ES (postal člen 114 PDEU), ne omejuje popolnoma davčne pristojnosti držav članic, temveč pokriva samo dajatve, katerih obdavčljivi dogodek je bolj ali manj povezan s postopkom izdaje splošne odobritve ali podelitvijo pravic uporabe. Z drugimi besedami, zdi se, da člen 13 Direktive o odobritvi ne določa izčrpnega seznama vseh dajatev in pristojbin, ki jih je mogoče naložiti operaterjem elektronskih komunikacij, temveč je njegov

8 — Za pregled lokalnih finančnih izzivov glej zlasti različne študije, objavljene v *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014/2, str. od 93 do 106.

9 — Predložitveno sodišče se sklicuje na sodbo Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:446, točka 28) ter na njeno napotitev na sodbi Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, točka 35) in Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, točka 21).

10 — C-292/01 in C-293/01, EU:C:2003:480. V skladu s točko 42 te sodbe „določbe Direktive 97/13[…] državam članicam prepoveduje[jo], da podjet[jem], ki jim je bila podeljena posamična licenca na področju telekomunikacijskih storitev, zgolj na podlagi tega dejstva naložijo plačilo denarnih dajatev, kot so tiste, o katerih se odloča v postopkih v glavni stvari ter ki so različne od tistih, ki jih ta direktiva dopušča in so slednjim dodane“.

11 — Sodba Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:446, točki 28 in 29).

namen določiti okvir za tiste dajatve, ki jih je mogoče naložiti v okviru „odobrit[ev] za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev“ (glej člen 1(2) Direktive o odobritvi). Države članice morajo spoštovati določbe te direktive šele, ko se odločijo, da bodo operaterjem mobilne telefonije, ki jim je bila izdana odobritev, naložile dajatev.

33. To ugotovitev podpirata dva elementa.

34. Najprej se ta razlaga zlahka vključuje v nadaljevanje usmeritve, ki jo je Sodišče izbralo v zvezi z upravnimi pristojbinami iz člena 12 Direktive o odobritvi, ko je odločalo tako o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti [12] kot o predlogu za sprejetje predhodne odločbe. [13]

35. Nato in predvsem mislim, da je Sodišče pred kratkim potrdilo to usmeritev v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se je nanašal prav na razlago člena 13 Direktive o odobritvi v zvezi z dajatvami, ki jih je provinca Antwerpen naložila ponudnikoma elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. V sodbi Belgacom in Mobistar je Sodišče namreč odločilo, da člen 13 Direktive o odobritvi ne zajema vseh pristojbin, ki se lahko naložijo operaterjem elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. Za to ugotovitev se je oprlo na besedilo členov 1(2) in 13 Direktive o odobritvi. [14]

36. Skratka, Direktiva o odobritvi se uporablja za odobritve za *zagotavljanje* komunikacijskih omrežij in storitev. Države članice za to zagotavljanje ne morejo pobirati drugih dajatev kot tistih, ki so izrecno določene v tej direktivi.

37. Nasprotno pa obdržijo določeno svobodo pri določanju dajatev, ki se ne nanašajo na to zagotavljanje. Pravim „določeno“ svobodo, kajti pristojen davčni organ mora ne glede na področje delovanja vedno spoštovati zahteve, ki izhajajo iz prava Unije. Sodišče mora namreč tudi za pristojbine, ki ne spadajo na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, vedno preveriti, da ne ogrožajo učinkovitosti Direktive o odobritvi, zlasti z ustvarjanjem ovir za vstop novih udeležencev na trg, in širše, da ne kršijo določb in načel prava Unije, kot so ta, ki zagotavljajo svobodo ustanavljanja in enako obravnavanje udeležencev v sektorju.

38. Po teh pojasnilih se bom lotil problematike, ki nam jo je predložitveno sodišče pravzaprav predložilo in o kateri je potekala razprava v zadevi v glavni stvari, in sicer vprašanja, ali sporna dajatev lahko spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, in če je odgovor pritrdilen, ali izpolnjuje pogoje iz te določbe.

39. Najprej bom predstavil spoznanja, ki jih je po mojem mnenju treba izluščiti iz dosedanje sodne prakse Sodišča, nato pa bom obravnaval primer sporne dajatve.

B – *Spoznanja iz sodne prakse od sodbe Mobistar in Belgacom Mobile do sodbe Belgacom in Mobistar: za razmislek o izdaji dovoljenja (ali licence) kot izključnem merilu za uporabo člena 13 Direktive o odobritvi*

40. Menim, da se obe stranki strinjata, da sta spora v zadevah, v katerih je bila izrečena sodba Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518), zelo podobna obravnavanemu primeru.

41. Naj spomnim, da sta v teh združenih zadevah operaterja mobilne telefonije predlagala razglasitev ničnosti davčnih predpisov, ki sta jih belgijski občini naložili lastnikom anten, drogov in stolpov za mobilno telefonijo.

12 — Sodba Komisija/Francija (C-485/11, EU:C:2013:427).

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

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

42. Čeprav je bil v teh zadevah člen 11 Direktive 97/13 le bežno omenjen v razpravah [15] – vprašanji za predhodno odločanje sta se nanašali le na člen 49 ES (postal člen 56 PDEU) in Direktivo 90/388/EGS [16] – je Sodišče vseeno navedlo, da „dajatev za infrastrukturo ne nastane zaradi izdaje dovoljenja“ in da se „[z]ato […] za dejansko stanje te zadeve Direktiva 97/13, na katero se je na obravnavi skliceval[a družba] Mobistar, ne uporablja“ [17].

43. Zdi se, da je Sodišče s temi besedami „izdajo dovoljenja“ spremenilo v odločilno merilo, s pomočjo katerega se pristojbine, ki spadajo na področje uporabe Direktive 97/13, ločijo od pristojbin, ki ne spadajo na to področje uporabe.

44. Tako razmišljanje še zdaleč ni osamljeno, saj se zdi, da je Sodišče pozneje potrdilo, da je za ugotovitev, ali dajatve oziroma pristojbine spadajo na področje uporabe členov 12 in 13 Direktive o odobritvi, treba ugotoviti pomembnost obdavčljivega dogodka, to je, ali je vezan na izdajo dovoljenja ali ne.

45. Tako je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Komisija/Francija [18], ki se je nanašala na dodatno dajatev, naloženo operaterjem, za katere velja splošna odobritev in ki na trgu elektronskih komunikacij zagotavljajo storitve za končne uporabnike, odločilo, da dajatev, katere obdavčljivi dogodek ni vezan na postopek splošne odobritve, s katero je dovoljen dostop na trg elektronskih komunikacijskih storitev, temveč je vezan na dejavnost operaterja, to je opravljanje storitev elektronskih komunikacij za končne uporabnike v Franciji, ne spada na področje uporabe člena 12 Direktive o odobritvi.

46. V istem smislu je Sodišče v sodbi Vodafone Malta in Mobisle Communications [19] odločilo, da člen 12 Direktive o odobritvi ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere so operaterji, ki ponujajo storitve mobilne telefonije, zavezani za plačilo dajatve, imenovane „trošarina“, v odstotku od plačil, ki jih prejmejo od uporabnikov teh storitev, pod pogojem, da obdavčljivi dogodek za to dajatev ni vezan na postopek splošne odobritve, s katero je dovoljen dostop na trg elektronskih komunikacijskih storitev, temveč je vezan na uporabo storitev mobilne telefonije, ki jih zagotavljajo operaterji, in ki jo dokončno nosi uporabnik teh storitev.

47. Kot je bilo poudarjeno v tem postopku, se kljub razlikam med besedilom člena 11(2) Direktive 97/13 in člena 13 Direktive o odobritvi, ki nedvomno natančneje določa predmet pristojbin, na katere se nanaša (prvi stavek člena 13), in pogoje, ki jih morajo pristojbine izpolnjevati (drugi stavek člena 13), zdi, da so cilji, ki jim sledita ti določbi, enaki.

48. Njun namen je namreč omogočiti državam članicam, da pod določenimi pogoji uvedejo pristojbine, pri čemer se upošteva, da je treba zagotoviti optimalno uporabo redkih virov. Namen obeh določb je *in fine* spodbujati konkurenco, razvijati notranji trg ali podpirati interese državljanov Evropske unije (glej zlasti člen 8 Okvirne direktive).

49. Iz tega sledi, da *a priori* ni ničesar, zaradi česar spoznanj iz sodbe Mobistar in Belgacom Mobile ne bi mogli upoštevati (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518, točka 37).

50. Ali to pomeni, da je edino upoštevno merilo za ugotovitev, ali dajatev spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi ali ne, merilo, ki se nanaša na izdajo dovoljenja?

15 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v združenih zadevah Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:203, točka 14).

16 — Direktiva Komisije z dne 28. junija 1990 o konkurenci na trgih za telekomunikacijske storitve (UL L 192, str. 10), kakor je bila spremenjena z Direktivo 96/2/ES Komisije z dne 16. januarja 1996 (UL L 20, str. 59).

17 — Sodba Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518, točka 37).

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, točki 31 in 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, točki 24 in 25.

51. Menim, da ne, in to iz več razlogov.

52. Najprej ne smemo pozabiti, da je bila v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518), uporaba Direktive 97/13 omenjena le podredno in posredno. To je razvidno iz tega, kako kratek je del, posvečen uporabi Direktive 97/13.

53. Dalje, člen 13 Direktive o odobritvi se, kot je jasno razvidno iz njegovega besedila, nanaša na pravila za naložitev pristojbin za pravice uporabe radijskih frekvenc ali številk ali za pravice do vgradnje naprav na javnih ali zasebnih zemljiščih. V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da za postopek dodelitve pravic uporabe radijskih frekvenc in postopek podaljšanja teh pravic velja enaka ureditev, zato je treba člen 13 Direktive o odobritvi uporabljati enako za oba postopka. [20]

54. Iz tega nujno sledi, da mora presegati vprašanje, ali je obdavčljivi dogodek *neposredno* vezan na izdajo dovoljenja (ali licence), in se nanašati tudi na pristojbine, katerih obdavčljivi dogodek je podelitev pravic uporabe radijskih frekvenc ali številk ali pravic do vgradnje naprav v širšem pomenu besede. Zdi se, da ni primerno vztrajati pri navidez restriktivni rešitvi, ki jo je Sodišče sprejelo v sodbi Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518). Menim, da podelitve licence ali posebnih pravic v okviru postopka splošne odobritve, čeprav je nedvomno zadosten pogoj za ugotovitev, da se uporablja Direktiva o odobritvi, ni mogoče povzdigniti v nujni pogoj za uporabo te direktive.

55. V teh okoliščinah menim, da je treba natančneje opredeliti merilo, kdaj se Direktiva o odobritvi uporablja za pristojbine. Ne gre toliko za vprašanje, ali so te neposredno povezane s podelitvijo licence ali dovoljenja, ampak za ugotovitev, ali se neizogibno vključujejo v okoliščine postopka odobritve, tako kot pristojbine, ki se v skladu z besedilom člena 13 te direktive nanašajo na vgradnjo naprav, potrebnih za delovanje omrežja mobilne telefonije.

C – *Uporaba analize iz člena 13 Direktive o odobritvi za zadevo v glavni stvari*

56. Kot je generalna pravobranilka E. Sharpston poudarila v sklepnih predlogih v zadevi Vodafone España in France Telecom España, mora preučitev skladnosti nacionalne finančne dajatve s členom 13 Direktive o odobritvi glede na samo besedilo te določbe potekati v dveh korakih. [21]

57. Tako bom po preučitvi, ali sporna dajatev lahko spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi – in menim, da je tako – na kratko obravnaval vprašanje, ali izpolnjuje pogoje iz drugega stavka te določbe.

1. Ali sporna dajatev spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi?

58. V zadevi v glavni stvari se predložitveno sodišče od treh vrst pristojbin iz člena 13 Direktive o odobritvi, to so pristojbine za pravice uporabe radijskih frekvenc, pristojbine za pravice uporabe številk in pristojbine za pravice do vgradnje naprav na ali pod javnimi ali zasebnimi zemljišči, sklicuje le na slednje.

59. Mislim, da je treba pristojbine, ki se nanašajo na pravice do vgradnje naprav, razumeti z vidika Direktive o odobritvi. Da bi ugotovili, ali dajatev spada na področje uporabe Direktive o odobritvi, je treba preučiti *predmet* te direktive.

20 — Glej sodbo Belgacom in drugi (C-375/11, EU:C:2013:185, točka 39).

21 — C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:162, točke od 47 do 49 in 73.

60. V zvezi s tem je Sodišče spomnilo, da izraza „naprave“ oziroma „vgradnja“, uporabljena v členu 13 Direktive o odobritvi, pomenita fizično infrastrukturo, ki omogoča zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ter njihovo fizično namestitev na zadevnem javnem ali zasebnem zemljišču. [22]

61. Vse me napeljuje k mnenju, da ima sporna dajatev značilnosti pristojbine za pravico do vgradnje naprav na ali pod javnim ali zasebnim zemljiščem, ki spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi.

62. Najprej, to dajatev je treba plačati izključno za postavitev stolpov ali drogov, ki so v skladu z davčnim predpisom strukture, ki „podpirajo različne vrste anten, potrebnih za dobro delovanje mobilnega telekomunikacijskega omrežja“. Ti stolpi in drogovi so nedvomno fizična infrastruktura, ki omogoča zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. Sporna dajatev torej bremeni pravico do *vgradnje naprav* na ozemlju mesta Mons, in ne le uporabe teh naprav kot v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:446).

63. Nato, zavezanci za to dajatev so lastniki omenjenih naprav, ki so po vsej verjetnosti tudi *ponudniki* elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. Čeprav davčni predpis ne določa, da so zavezanci upravljavci teh omrežij in storitev kot taki, se v odsotnosti nasprotnih informacij zdi, da so lastniki oddajnikov ali drogov, potrebnih za dobro delovanje, samo operaterji, ki imajo dovoljenje za zagotavljanje omrežij in storitev mobilne telefonije.

64. Nazadnje, sporno dajatev iz zadeve v glavni stvari je, kljub temu da je upravičena s proračunskimi razlogi, mogoče razumeti kot pristojbino, ki jo morajo operaterji plačati v zameno za možnost, da na zasebnih ali javnih zemljiščih postavijo strukture, ki so nujne za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, in je namenjena *optimalni uporabi virov*. Ta dajatev se namreč v skladu s členom 1 davčnega predpisa uporablja za strukture, ki *„jih ni bilo mogoče vgraditi na obstoječe mesto* (streha, cerkev…)“ [23]. Kot je navedla Komisija, ta dajatev torej upošteva učinek postavitve stolpov ali drogov na razpoložljivost javnega ali zasebnega zemljišča. Sporna dajatev je bila uvedena, da bi bremenila vsako napravo, ki je na javni ali zasebni posesti in je s svojo postavitvijo zmanjšala razpoložljivost te posesti za druge namene ali uporabe. Gre za zagotavljanje optimalne uporabe razpoložljivih zemljišč.

65. Na tem mestu je treba pojasniti, da ni pomembno, kako nameravajo države članice uporabiti prihodek iz naslova te dajatve. [24] Prav tako ne bi smeli biti odločilni razlogi za uvedbo določenih dajatev, ker bi to lahko ogrozilo polni učinek Direktive o odobritvi. V nasprotnem primeru bi se lahko države članice s sklicevanjem na proračunske ali okoljske cilje, ki jih nameravajo uresničiti, izognile uporabi pravil iz Direktive o odobritvi.

66. V teh okoliščinah se zdi, da obstaja neposredna povezava med podelitvijo pravice do vgradnje naprav v smislu Direktive o odobritvi in sporno dajatvijo. Čeprav je res, kot je navedlo mesto Mons, da plačilo te dajatve ni predpogoj za dostop na trg zagotavljanja telekomunikacijskih storitev in omrežij, pa je res, da morajo operaterji, ki želijo svoje naprave še naprej uporabljati na ozemlju tega mesta, vsako leto plačati to dajatev.

67. Skratka, zdi se, da sporna pristojbina bremeni operaterje elektronskih komunikacijskih omrežij, ki so imetniki pravic iz člena 13 Direktive o odobritvi, zato spada na področje uporabe te določbe.

22 — Glej v tem smislu sodbi Belgacom in Mobistar (C-256/13 in C-264/13, EU:C:2014:2149, točka 33) ter Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:446, točka 32).

23 — Moj poudarek.

24 — O vprašanju uporabe prihodka iz naslova pristojbine glej po analogiji sodbo Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, točka 25).

68. Treba je pojasniti, da se sporna dajatev razlikuje od dajatve, ki jo je uvedla provinca Antwerpen, iz zadeve, v kateri je bila izrečena sodba Belgacom in Mobistar (C-256/13 in C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Naj spomnim, da je Sodišče za ugotovitev, da dajatev iz te zadeve ni spadala na področje uporabe Direktive o odobritvi, navedlo, da se navedena dajatev naloži vsaki pravni osebi belgijskega ali tujega prava, ki ima na območju province Antwerpen obrat, ki ga uporablja ali je namenjen temu, da ga uporablja, ne glede na naravo obrata in dejavnost zavezanca za to dajatev. Višina te dajatve je odvisna od površine obrata. Zavezanci za to dajatev torej niso zgolj operaterji, ki zagotavljajo elektronske komunikacijske storitve in omrežja, ali imetniki pravic, navedenih v členu 13 Direktive o odobritvi. [25]

70. Nasprotno v zadevi v glavni stvari zadevna občinska dajatev ni splošna dajatev, saj ne bremeni vseh gospodarskih subjektov, ki so zavezanci za davek od dohodkov pravnih oseb in imajo na občinskem ozemlju enega ali več obratov, bodisi stolpov in drogov, ki podpirajo različne vrste anten, potrebnih za dobro delovanje mobilnega telekomunikacijskega omrežja, bodisi drugih površin, kot je določal davčni predpis province Antwerpen.

71. Dajatev v obravnavani zadevi je bila namreč uvedena z namenom, da se upošteva, da je del zemljišča zaseden v morebitno škodo drugih uporabnikov. Drugače povedano, če se ugotovi, da je namen zadevne dajatve zagotoviti optimalno uporabo virov, tako da se njen znesek določi na primerni ravni, ki odraža vrednost teh virov, [26] potem lahko spada na področje uporabe Direktive o odobritvi.

72. Kljub temu je treba k branju sodbe, izrečene v zadevi Belgacom in Mobistar (C-256/13 in C-264/13, EU:C:2014:2149), dodati dve zaključni pojasnili.

73. Prvič, opredelitve, ali zadevna dajatev spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi ali ne, ni mogoče omejiti na povsem formalno preučitev izrazov, s katerimi je zakonodajalec ali pristojni zakonodajni organ na nacionalni ravni opredelil zadevno dajatev. Tako bi namreč zadoščalo, da nacionalni organi dajatev opredelijo s podobnimi besedami, kot jih je svet province Antwerpen uporabil v zadevnem davčnem predpisu, da bi se izognili uporabi člena 13 te direktive, in to čeprav se zdi, da so dejanski zavezanci za zadevno dajatev predvsem upravljavci omrežij in mobilne telefonije, ki so imetniki dovoljenja za upravljanje in želijo vgraditi naprave za svojo dejavnost.

74. Tako se mi zdi, da je treba ob predpostavki, da se izkaže, da so kljub splošnim izrazom, s katerimi je opredeljena dajatev, dejanski zavezanci za to dajatev samo operaterji elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ali imetniki pravic iz člena 13 Direktive o odobritvi, šteti, da ta dajatev spada na področje uporabe te določbe.

75. Drugič, če se Sodišče ne bi strinjalo z mojim predlogom, da naložitev take vrste pristojbin, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, bi bilo treba, kot sem navedel zgoraj (glej točko 37 teh sklepnih predlogov) ugotoviti, ali taka dajatev lahko ogrozi učinkovitost Direktive o odobritvi ter določbe in načela prava Unije.

76. Zdaj moram še ugotoviti, v kolikšni meri sporna dajatev iz zadeve v glavni stvari izpolnjuje pogoje iz drugega stavka člena 13 Direktive o odobritvi.

25 — Sodba Belgacom in Mobistar (C-256/13 in C-264/13, EU:C:2014:2149, točka 36).

26 — Glej v zvezi s tem sodbo Belgacom in drugi (C-375/11, EU:C:2013:185, točka 51).

2. Ali sporna dajatev izpolnjuje pogoje iz člena 13 Direktive o odobritvi?

77. Če bo Sodišče sprejelo predlog, da sporna dajatev spada na področje uporabe člena 13 Direktive o odobritvi, in ko bo sprejeto, da je cilj dajatve „odraža[ti] potrebo po zagotovitvi optimalne uporabe teh virov“, bo treba ob upoštevanju vseh okoliščin primera ugotoviti, ali ta dajatev na eni strani izpolnjuje pogoj, da mora biti njen cilj „odraža[ti] potrebo po zagotovitvi optimalne uporabe teh virov“, in na drugi strani zahtevo, da morajo biti pristojbine „objektivno utemeljene, transparentne, nediskriminacijske in sorazmerne glede na njihov predvideni namen“. Poudariti je treba, da gre za kumulativne pogoje.

78. Čeprav je to očitno naloga predložitvenega sodišča, je treba navesti nekaj pojasnil o smislu teh zahtev.

79. Prvič, v zvezi s ciljem naložitve sporne dajatve bo moralo predložitveno sodišče neodvisno od tega, ali ima davčni predpis jasen proračunski cilj,[27] najprej ugotoviti, ali je bila potreba po zagotovitvi optimalne uporabe virov ustrezno upoštevana.

80. Drugič, v zvezi z značilnostmi, ki jih mora imeti zadevna dajatev, bo najprej treba preučiti objektivno utemeljenost pristojbine. V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali je znesek pristojbine povezan z intenzivnostjo uporabe „redkega vira“ ter s sedanjo in prihodnjo vrednostjo te uporabe. Ta presoja zahteva upoštevanje ekonomskega in tehnološkega položaja zadevnega trga.[28] V zvezi s tem se bo predložitveno sodišče moralo prepričati, da je bila ta pristojbina izračunana na podlagi parametrov, povezanih s potrebo po zagotovitvi optimalne uporabe virov, kot so intenzivnost, trajanje in vrednost uporabe zadevnega zemljišča s strani podjetja ali morebitna drugačna uporaba zemljišča.[29] Ne da bi želel vplivati na končno presojo v zadevi v glavni stvari, menim, da to ni bilo preučeno. Tako nihče ni trdil, da je bil znesek sporne dajatve, ki je pavšalni znesek, določen na podlagi meril, povezanih z intenzivnostjo uporabe virov ali vrednostjo te uporabe.

81. Nato se bo v zvezi s preglednostjo pristojbine predložitveno sodišče moralo prepričati, da je bila dajatev določena jasno in razumljivo ter z aktom, ki je dostopen. Zdi se, da je ta pogoj, o katerem sicer ni bilo razprave, v tem primeru izpolnjen.

82. Poleg tega se bo v zvezi s preučitvijo sorazmernosti sporne pristojbine predložitveno sodišče moralo prepričati, da je bila pristojbina ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi uporabe redkih virov določena na primerni ravni. Ponovno, ne da bi želel posegati v presojo, ki jo bo opravilo predložitveno sodišče, obstaja bojazen, da dajatev, če upoštevamo, da je povsem pavšalna, ni sorazmerna.

83. Nazadnje bo treba preveriti, ali je bila pristojbina določena na način, ki ne diskriminira, to je, da primerljivih položajev ne obravnava različno. Tako bo predložitveno sodišče moralo ugotoviti, ali so upravljavcem elektronskih omrežij in komunikacij, ki so v primerljivem položaju, naložena enako visoka finančna bremena.

27 — V obrazložitvi davčnega predpisa je namreč navedeno, da je treba „popraviti občinsko finančno stanje“.

28 — Glej v tem smislu sodbo Belgacom in drugi (C-375/11, EU:C:2013:185, točka 51 in navedena sodna praksa).

29 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v združenih zadevah Vodafone España in France Telecom España (C-55/11, C-57/11 in C-58/11, EU:C:2012:162, točka 77).

IV – **Predlog**

84. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Cour d'appel de Mons, odgovori:

Člen 13 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) je treba razlagati tako, da se nanaša na posebno pristojbino, katere obdavčljivi dogodek je vgradnja naprav v smislu te določbe, kot so stolpi in drogovi, potrebni za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, in zavezanci za katero so operaterji teh storitev in omrežij, ki so imetniki odobritve in lastniki teh naprav.

Da bi bila taka pristojbina dovoljena, mora upoštevati potrebo po zagotovitvi optimalne uporabe teh virov ter biti objektivno utemeljena, transparentna, nediskriminacijska in sorazmerna. Nacionalno sodišče se mora ob upoštevanju okoliščin zadevnega primera in objektivnih elementov, ki so mu bili predloženi, prepričati, da so ti pogoji izpolnjeni.