Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 8 juli 2015 [1]

Mål C-346/13

Ville de Mons
mot
Base Company SA, tidigare KPN Group Belgium SA

(begäran om förhandsavgörande från Cour d'appel de Mons (Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Auktorisationsdirektivet — Artikel 13 — Avgift för rättigheter att installera faciliteter — Tillämpningsområde — Kommunala bestämmelser om införande av en avgift för ägare till pyloner och master för sändning av mobiltelefoni”

1. Begäran om förhandsavgörande i förevarande mål, som avser tolkningen av artikel 13 i direktiv 2002/20/EG, [2] vilken har direkt effekt enligt domstolens praxis, [3] visar att frågor fortfarande kvarstår kring vilka följder den europeiska harmoniseringen avseende auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster har för medlemsstaternas utövande av sina befogenheter på området direkt beskattning.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan Base Company SA, tidigare KPN Group Belgium SA (nedan kallat Base Company), som är en av de tre operatörer som är verksamma på den belgiska mobiltelefonimarknaden, och Ville de Mons (staden Mons), avseende avgifter som bolaget har påförts för sina sändningspyloner och sändningsmaster som det uppfört på stadens mark.

3. Det ska betonas att förevarande tvist är en i en rad tvister [4] avseende avgifter som ett antal belgiska kommuner och provinser har påfört mobiltelefonioperatörer i enlighet med sin konstitutionella självbestämmanderätt i skattefrågor, [5] och att det för att avgöra målet bland annat behöver fastställas huruvida den rättspraxis som följer av domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, s. 21).

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

4 — Detta framgår inte endast av antalet avgöranden som meddelats av belgiska förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar i denna fråga, utan även av de mål i vilka begäran om förhandsavgörande lämnats in till domstolen, bland annat de pågående målen Belgacom (C-454/13) och Belgacom (C-517/13).

5 — Det ska påpekas att samtidigt med tvisterna om unionsbestämmelserna finns vid den belgiska författningsdomstolen ett antal anhängiga överklaganden avseende vilka myndigheter som ska vara behöriga att fastställa avgifterna i fråga. Det ska även framhållas att den belgiska författningsdomstolen redan tidigare, i dom nr 189/2011 av den 15 december 2011 (*Moniteur belge*, den 7 mars 2012, s. 14181), har prövat frågan huruvida nämnda avgifter är grundlagsenliga. Belgiens Cour de cassation hänvisade till denna praxis i domar som meddelades den 30 mars 2012.

och C-545/03, EU:C:2005:518), vilken avsåg tolkningen av artikel 11 i direktiv 97/13/EG,[6] kan överföras på förevarande fall. Mer allmänt föranleder förevarande mål domstolen att göra ett antal klarlägganden av hur ekonomiska bördor som åläggs leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster ska behandlas.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

4. Genom direktiv 97/13 inrättades gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet i syfte att åstadkomma en avreglering på detta område och göra det lättare för nya operatörer att få tillgång till marknaden. Direktivet ingick bland de åtgärder som vidtogs för att uppnå en fullständig avreglering av teletjänster och infrastrukturer för telekommunikation senast den 1 januari 1998.

5. För att uppnå detta föreskrevs i direktiv 97/13, förutom bestämmelser om förfarandena för beviljande av auktorisation och auktorisationernas innehåll, ett antal bestämmelser om den ekonomiska börda (avgifter och kostnader) för nämnda förfaranden som medlemsstaterna fick påföra företagen i telekomsektorn.

6. Artikel 6 i direktiv 97/13, med rubriken ”Avgifter och kostnader för förfaranden vid allmän auktorisation”, hade följande lydelse:

”Utan att det påverkar de ekonomiska bidragen för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster enligt bilagan, skall medlemsstaterna säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka de administrativa kostnaderna i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av det förfarande för allmän auktorisation som är tillämpligt. Information om sådana avgifter skall offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt detaljerat sätt så att den är lätt tillgänglig.”

7. I artikel 11 i direktiv 97/13, med rubriken ”Avgifter och kostnader för individuella tillstånd”, föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de avgifter som tas ut av företag som en del av auktorisationsförfarandena endast är avsedda att täcka administrativa kostnader i samband med utfärdande, handläggning, kontroll och tillsyn av de tillämpliga individuella tillstånden. Avgifterna för individuella tillstånd skall stå i rimlig proportion till det utförda arbetet och offentliggöras på ett lämpligt och tillräckligt specificerat sätt, så att denna information är lätt tillgänglig.

2. Trots vad som anges i punkt 1 får medlemsstaterna, när det gäller användning av knappa resurser, tillåta sina nationella regleringsmyndigheter att införa avgifter som avspeglar behovet av att säkerställa ett optimalt utnyttjande av dessa resurser. Avgifterna skall vara icke-diskriminerande och särskild hänsyn skall tas till behovet av att främja utvecklingen av innovativa tjänster och konkurrens.”

8. Direktiv 97/13 upphävdes genom artikel 26 i direktiv 2002/21/EG.[7]

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (EGT L 117, s. 15).

7 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33) (nedan kallat ramdirektivet).

9. I artikel 2 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

e) *tillhörande faciliteter*: de faciliteter i samband med ett elektroniskt kommunikationsnät och/eller en elektronisk kommunikationstjänst som möjliggör och/eller stöder tillhandahållande av tjänster via det nätet och/eller den tjänsten. Den inbegriper system för villkorad tillgång och elektroniska programguider (EPG).

...”

10. Artikel 1 i auktorisationsdirektivet, med rubriken ”Mål och tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster genom harmonisering och förenkling av de bestämmelser och villkor som gäller för auktorisation av sådana nät och tjänster, så att dessa lättare kan tillhandahållas inom gemenskapen.

2. Detta direktiv skall gälla auktorisation för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.”

11. Artikel 13 i auktorisationsdirektivet, med rubriken ”Avgifter för nyttjanderätter och rättigheter att installera faciliteter”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får låta den berörda myndigheten införa avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, varvid avgifterna skall beakta behovet av en optimal användning av dessa resurser. Medlemsstaterna skall säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet, och att de tar hänsyn till de mål som avses i artikel 8 i [ramdirektivet].”

B – *Belgisk rätt*

12. Den 5 mars 2007 antog kommunfullmäktige i staden Mons en förordning om avgifter, genom vilken en avgift infördes på pyloner och master för sändning av mobiltelefoni (nedan kallad avgiftsförordningen) och vilken är tillämplig från och med avgiftsåret 2007.

13. I artikel 1 i avgiftsförordningen föreskrivs att avgiften är tillämplig på ”pyloner för sändning eller master av en viss storlek, vilka är under avgiftsåret befintliga konstruktioner som har uppförts på en för ändamålet reserverad plats och är avsedda att bära upp de olika typer av antenner som krävs för att mobiltelefoninätet ska fungera tillfredsställande och inte har kunnat placeras på en redan befintlig anläggning (tak, kyrkor etcetera)”.

14. I artikel 3 första stycket i avgiftsförordningen föreskrivs att ”[den omtvistade] avgiften ska erläggas av varje fysisk eller juridisk person som är ägare till sådan egendom som avses i artikel 1 [i denna avgiftsförordning]”.

15. I artikel 4 i avgiftsförordningen föreskrivs att avgiftsbeloppet per pylon eller mast för sändning av mobiltelefoni är 2 500 euro.

II – **Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen**

16. Av de uppgifter som har inkommit till domstolen framgår att Base Company är en mobiltelefonioperatör som i denna egenskap äger och driver ett nät av pyloner för mobiltelefoniantenner på mark som tillhör staden Mons.

17. Myndigheterna i staden Mons tillställde, i enlighet med avgiftsförordningen, Base Company tre avgiftsbeslut, enligt vilka företaget var skyldigt att erlägga den omtvistade avgiften för avgiftsåret 2008 med ett belopp om totalt 7 500 euro. Avgiftsbesluten överklagades till kommunstyrelsen i Mons. Överklagandet avslogs, varvid Base Company vände sig till domstolen i första instans i Mons (Belgien), vilken upphävde avgiftsbesluten.

18. Staden Mons överklagade domen till Cour d'appel de Mons, vilken dock ställde sig tveksam till huruvida artikel 13 i auktorisationsdirektivet var tillämplig i det nationella målet och därför beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör artikel 13 i [auktorisationsdirektivet] hinder för att lokala eller regionala myndigheter, av budgetrelaterade eller andra skäl, avgiftsbelägger ekonomisk verksamhet som drivs av teleoperatörer som inom deras territorium har pyloner, master eller antenner för överföring av mobiltelefoni avsedda att användas i nämnda verksamhet?”

19. Parterna i det nationella målet samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

20. Den 13 maj 2015 höll domstolen en förhandling, i vilken parterna i målet vid den nationella domstolen, den belgiska regeringen och kommissionen deltog.

III – **Bedömning**

21. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få klarhet i huruvida en avgift som införts av en nationell offentlig myndighet och specifikt avser pyloner och master som används för mobiltelefoni omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet och i så fall huruvida artikeln utgör hinder för en sådan avgift.

22. Parterna har föreslagit väldigt olika svar på denna vid första anblicken enkla fråga.

23. Staden Mons har med stöd av den belgiska regeringen gjort gällande att avgiften i fråga inte kan vara förbjuden enligt auktorisationsdirektivet. Staden Mons har bland annat betonat att domstolen i domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518) med avseende på artikel 11.2 i direktiv 97/13 – vars ordalydelse är mycket likartad den i artikel 13 i auktorisationsdirektivet – redan har slagit fast att direktiven om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inte kan vara tillämpliga på avgifter som utlöses av andra omständigheter än beviljandet av en licens. Staden Mons har vidare påpekat att avgiften ska erläggas av varje person som äger en pylon eller mast som inte har kunnat uppföras på en befintlig anläggning och att den inte har någon koppling till beviljandet av en nyttjanderätt till radiofrekvenser eller en rättighet att installera faciliteter, vilket enligt staden Mons krävs enligt artikel 13 i auktorisationsdirektivet, och definitivt inte utgör motprestation för en tjänst.

24. Base Company har å sin sida hävdat att den omtvistade avgiften, vilken utlöses av den omständigheten att operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster installerar infrastruktur som kan betraktas som faciliteter i den mening som avses i artikel 13 i auktorisationsdirektivet, omfattas av denna bestämmelse. Base Company har vidare gjort gällande att denna schablonavgift inte uppfyller de kumulativa villkoren i artikel 13, bland annat eftersom den är diskriminerande, inte är proportionerlig och inte är sakligt motiverad.

25. Kommissionen anser att med beaktande av det kriterium som tycks ha uppställts i domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518), det vill säga att det ska finnas en direkt koppling mellan avgiften i fråga och beviljandet av en auktorisation för en operatör att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, är den enda möjliga slutsatsen att den omtvistade avgiften inte omfattas av artikel 13 i auktorisationsdirektivet. Kommissionen har emellertid angett att den ”beklagar” domen i fråga och har uppmanat domstolen att välja motsatt synsätt i förevarande mål. Kommissionen anser nämligen att den omtvistade avgiften, vilken avser ”tillhörande faciliteter” i den mening som avses i artikel 2 e i ramdirektivet, sannolikt är avsedd som en motprestation vid installation av strukturer som är nödvändiga för att tillhandahålla nämnda nät och tjänster och följaktligen kan betraktas som en ”avgift” i den mening som avses i artikel 13 i auktorisationsdirektivet. Om domstolen väljer detta synsätt, ankommer det på den hänskjutande domstolen att säkerställa att samtliga de villkor som anges i artikel 13 är uppfyllda.

26. Som jag påpekade ovan i inledningen visar det aktuella målet den spänning som obestridligen finns mellan den harmonisering som följer av målen i auktorisationsdirektivet och vissa nationella myndigheters önskan att, främst av budgetskäl,[8] bibehålla möjligheten att ta ut avgifter av vissa operatörer för deras verksamhet och närvaro på ett givet territorium.

27. Även om det inte är första gången som domstolen har haft att behandla denna problematik, behövs vissa klargöranden med beaktande av den senaste rättspraxisen.

28. Enligt min mening behöver två aspekter klarläggas, och jag kommer nedan att behandla dem i tur och ordning. Den första aspekten, som inte direkt tas upp i tolkningsfrågan, men som utgör en nyckelparameter vid bedömningen av avgifter som åläggs dem som driver kommunikationsnät och kommunikationstjänster, rör huruvida medlemsstaterna får påföra vissa avgifter utanför tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet. Den andra aspekten rör vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av huruvida avgiften i fråga omfattas av nämnda tillämpningsområde och i så fall huruvida den uppfyller de villkor som anges i denna bestämmelse.

A – *Får medlemsstaterna påföra avgifter utanför auktorisationsdirektivets tillämpningsområde?*

29. Även om det i begäran om förhandsavgörande inte direkt frågas i vilken utsträckning de nationella myndigheterna får påföra avgifter som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet, måste det konstateras att denna fråga har ställts indirekt av den hänskjutande domstolen, såsom det framgår av de handlingar som har inkommit till domstolen.

8 — För en översikt över den ekonomiska betydelsen på lokal nivå, se bland annat de olika undersökningar som har publicerats i *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, s. 93–106.

30. Av begäran om förhandsavgörande framgår dels att den hänskjutande domstolen utgår från antagandet att den omtvistade avgiften varken är en avgift i den mening som avses i artikel 13 i auktorisationsdirektivet, eller en administrativ avgift i den mening som avses i artikel 12 i samma direktiv, dels att den vill få klarhet i relevansen och räckvidden av den rättspraxis enligt vilken ”medlemsstaterna inte [får] ta ut andra avgifter för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster än de som anges i detta direktiv”. [9]

31. När det gäller denna första aspekt anser jag, även om detta kanske föranleder en diskussion med beaktande bland annat av domen Albacom och Infostrada, [10] vilken avsåg tolkningen av artikel 11 i direktiv 97/13, att det endast är ”i enlighet med auktorisationsdirektivet” som medlemsstaterna inte får ta ut andra avgifter för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster än de som anges i detta direktiv. [11]

32. Artikel 13 i auktorisationsdirektivet, vilket antogs på grundval av artikel 95 EG (nu artikel 114 FEUF), innebär inte en total begränsning av medlemsstaternas suveränitet i fråga om beskattning, utan omfattar endast avgifter vilka utlöses av en omständighet som har en nära eller mer avlägsen koppling till förfarandet för allmän auktorisation eller beviljandet av nyttjanderätter. Artikel 13 i auktorisationsdirektivet innehåller med andra ord inte en uttömmande redogörelse för samtliga avgifter som kan påföras operatörer inom elektronisk kommunikation, utan syftar till att reglera de avgifter som kan påföras i samband med ”auktorisation för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster” (se artikel 1.2 i auktorisationsdirektivet). Det är endast om medlemsstaterna beslutar att ålägga en ekonomisk börda för mobiltelefonioperatörer som innehar en auktorisation som de måste följa direktivets bestämmelser.

33. Två omständigheter stärker mig i denna slutsats.

34. För det första är denna tolkning förenlig med den hållning som domstolen tidigare, inom ramen för såväl en talan om fördragsbrott [12] som en begäran om förhandsavgörande [13], antagit avseende de administrativa avgifter som avses i artikel 12 i auktorisationsdirektivet.

35. Vidare – och framför allt – tycks det mig som om domstolen nyligen bekräftade denna hållning inom ramen för en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 13 i auktorisationsdirektivet vad gällde avgifter som provinsen Antwerpen hade påfört två leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. I domen Belgacom och Mobistar slog domstolen nämligen fast att artikel 13 i auktorisationsdirektivet inte gäller samtliga avgifter som åläggs dem som driver elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Till stöd för denna slutsats hänvisade domstolen till ordalydelsen i artiklarna 1.2 och 13 i auktorisationsdirektivet. [14]

36. För att sammanfatta det ovanstående: Auktorisationsdirektivet är tillämpligt på auktorisation för *tillhandahållande* av kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Medlemsstaterna får inte ta ut andra avgifter för nämnda tillhandahållande än de som uttryckligen föreskrivs i auktorisationsdirektivet.

9 — Den hänskjutande domstolen har hänvisat till domen Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:446, punkt 28), samt till hänvisningen däri till domen Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, punkt 35) och domen Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punkt 21).

10 — C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480. I punkt 42 i nämnda dom anges att ”[b]estämmelserna i direktiv 97/13 … innebär förbud för medlemsstaterna att av företag som innehar individuella tillstånd på teletjänstområdet, enbart på grund av detta innehav, ta ut sådana avgifter som de som är aktuella i målen vid den nationella domstolen, vilka avgifter skiljer sig från dem som är tillåtna enligt det nämnda direktivet och som tillkommer utöver de sistnämnda”.

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

12 — Dom kommissionen/Frankrike (C-485/11, EU:C:2013:427).

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

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

37. Däremot har de en viss frihet att fastställa avgifter som inte avser nämnda tillhandahållande. Jag säger ”viss”, eftersom det oavsett den behöriga myndighetens interventionsområde inom området beskattning alltid åligger den att iaktta de krav som följer av unionsrätten. Även när det gäller avgifter som inte omfattas av artikel 13 i auktorisationsdirektivet måste domstolarna alltid säkerställa att avgifterna inte äventyrar auktorisationsdirektivets effektivitet genom att till exempel skapa hinder för nya operatörers marknadsinträde, och mer allmänt, kontrollera att avgifterna inte innebär ett åsidosättande av unionsrättens bestämmelser och principer, exempelvis de som garanterar etableringsfriheten och likabehandlingen av operatörerna i sektorn.

38. Efter dessa preciseringar ska jag nu undersöka den problematik som den hänskjutande domstolen specifikt har framfört och vilken har stått i centrum för diskussionen i det nationella målet, närmare bestämt huruvida den omtvistade avgiften kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet och i så fall huruvida den uppfyller kraven i den bestämmelsen.

39. Jag kommer först att redogöra för hur man enligt min åsikt bör uppfatta domstolens praxis hittills och därefter granska den omtvistade avgiften i förevarande mål.

B – *Utvecklingen i praxis från domen Mobistar och Belgacom Mobile till domen Belgacom och Mobistar: Mot ett ifrågasättande av att utfärdandet av en auktorisation (eller ett tillstånd) är det enda kriteriet för tillämpning av artikel 13 i auktorisationsdirektivet*

40. Samtliga parter förefaller vara ense om att omständigheterna i det mål som föranledde domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518) har stora likheter med omständigheterna i förevarande mål.

41. Det ska erinras om att i de ovannämnda förenade målen yrkade mobiltelefonioperatörerna att förordningar genom vilka belgiska kommuner infört avgifter för ägare till antenner, master och pyloner avsedda för mobiltelefoni skulle ogiltigförklaras.

42. Trots att artikel 11 i direktiv 97/13 i dessa mål åberopades endast accessoriskt vid förhandlingarna [15] – eftersom tolkningsfrågorna endast avsåg artikel 49 EG (nu artikel 56 FEUF) och direktiv 90/388/EEG [16] – angav domstolen att ”det inte är den omständigheten att en licens beviljas som utlöser avgiften på infrastrukturen för kommunikationer” och att ”[d]irektiv 97/13, som åberopats av Mobistar under förhandlingen, kan därför inte tillämpas på omständigheterna i målet”. [17]

43. Genom att uttala sig på detta sätt fastställde domstolen ”den omständigheten att en licens beviljas” som det avgörande kriteriet när det gällde att skilja mellan avgifter som omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 97/13 och avgifter som inte omfattades av direktivets tillämpningsområde.

44. Detta var långt ifrån ett isolerat uttalande, eftersom domstolen senare har bekräftat den vikt som ska fästas vid den omständighet som utlöser olika avgifter, det vill säga huruvida avgiften är kopplad till beviljandet av en auktorisation, när det gäller att avgöra huruvida en avgift omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 12 och 13 i auktorisationsdirektivet.

15 — Se generaladvokaten Légers förslag till avgörande i de förenade målen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:203, punkt 14).

16 — Kommissionens direktiv av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster (EGT L 192, s. 10), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 96/2/EG av den 16 januari 1996 (EGT L 20, s. 59).

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

45. I domen i målet kommissionen mot Frankrike,[18] vilket avsåg en extra avgift som påförts operatörer som innehade en allmän auktorisation och som tillhandahöll tjänster för slutanvändare på marknaden för elektronisk kommunikation, konstaterade domstolen att en avgift som inte utlöstes av en omständighet kopplad till förfarandet för att erhålla en allmän auktorisation för inträde på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster, utan var kopplad till operatörens verksamhet, vilken bestod i att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster till slutanvändare i Frankrike, inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 12 i auktorisationsdirektivet.

46. Enligt ett liknande resonemang slog domstolen i domen i målet Vodafone Malta och Mobisle Communications[19] fast att artikel 12 i auktorisationsdirektivet inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken operatörer som tillhandahåller mobilteletjänster är skyldiga att betala en avgift benämnd ”punktskatt”, vilken motsvarar en procentandel av de betalningar som operatörerna mottar från användarna av deras tjänster, under förutsättning att betalningsskyldigheten för avgiften inte är knuten till förfarandet för att erhålla en allmän auktorisation för inträde på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster, utan till användningen av de mobilteletjänster som operatörerna tillhandahåller, och att det är användarna av tjänsterna som slutligen bär avgiften.

47. Även om ordalydelsen i artikel 11.2 i direktiv 97/13 skiljer sig från den i artikel 13 i auktorisationsdirektivet, vilken obestridligen är mer precis vad gäller avgifternas syfte (första meningen i artikel 13) och de villkor som avgifterna måste uppfylla (andra meningen i artikel 13), har dessa båda bestämmelser samma mål, såsom det har betonats under förevarande förfarande.

48. Båda bestämmelserna syftar till att fastställa en möjlighet för medlemsstaterna att på vissa villkor införa avgifter med beaktande av behovet av en optimal användning av knappa resurser. Båda bestämmelserna syftar ytterst till att främja konkurrensen, utvecklingen av den inre marknaden eller de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har (se särskilt artikel 8 i ramdirektivet).

49. Av detta följer att det i princip inte är möjligt att avvika från resonemanget i domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518, punkt 37).

50. Innebär detta att det enda relevanta kriteriet när det gäller att avgöra om en avgift omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet är huruvida ett tillstånd har beviljats?

51. Jag anser att så inte är fallet, och detta av flera skäl.

52. Man får för det första inte glömma bort att i de förenade målen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518) åberopades direktiv 97/13 endast i andra hand och först under själva förfarandet. Det var därför som tillämpligheten av direktiv 97/13 behandlades så kortfattat i domen.

53. Vidare gäller artikel 13 i auktorisationsdirektivet, såsom tydligt framgår av dess ordalydelse, villkoren för att införa avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på offentlig eller privat egendom. Domstolen har med avseende på detta preciserat att eftersom förfarandet för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser och förfarandet för förlängning av dessa nyttjanderätter omfattas av samma regelverk, ska artikel 13 i auktorisationsdirektivet tillämpas på samma sätt avseende båda förfarandena.[20]

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, punkterna 31 och 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, punkterna 24 och 25.

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

54. Av detta följer ofrånkomligen att hänsyn bör tas till, förutom frågan huruvida den omständighet som utlöser avgiften är *direkt* kopplad till beviljandet av en auktorisation (eller ett tillstånd), frågan huruvida den omständighet som utlöser avgiften är kopplad till beviljandet av nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller till rättigheter att installera faciliteter i vid mening. Det är inte lämpligt att följa den, som det verkar, restriktiva lösning som domstolen tillämpade i domen Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518). Jag anser att även om den omständigheten att ett tillstånd eller särskilda rättigheter har beviljats genom ett förfarande för allmän auktorisation obestridligen är ett tillräckligt villkor för att slå fast att auktorisationsdirektivet är tillämpligt, kan det inte uppställas som ett nödvändigt villkor härför.

55. Under dessa omständigheter anser jag att kriteriet för att auktorisationsdirektivet ska vara tillämpligt på avgifter måste preciseras. Det är inte så mycket fråga om huruvida avgifterna är direkt kopplade till beviljandet av ett tillstånd eller en auktorisation, utan huruvida de är en ofrånkomlig del av ett auktorisationsförfarande, vilket är fallet vad gäller avgifter som i överensstämmelse med ordalydelsen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet avser installation av faciliteter som är nödvändiga för mobiltelefoninätets funktion.

C – Tillämpning av bedömningsmodellen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet i målet vid den nationella domstolen

56. Som generaladvokaten Sharpston betonade i sitt förslag till avgörande i de förenade målen Vodafone España och France Telecom España, krävs enligt ordalydelsen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet en granskning i två steg för att avgöra huruvida en nationell avgift är förenlig med denna bestämmelse. [21]

57. Efter att ha bedömt huruvida den omtvistade avgiften kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet – vilket tycks mig vara fallet – kommer jag även kortfattat att behandla frågan huruvida den uppfyller de villkor som anges i den andra meningen i denna bestämmelse.

1. Omfattas den omtvistade avgiften av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet?

58. Bland de tre avgiftskategorier som nämns i artikel 13 i auktorisationsdirektivet, det vill säga avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser, avgifter för nyttjanderätter till nummer respektive avgifter för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, är det endast den sistnämnda som avses i den hänskjutande domstolens tolkningsfråga.

59. Enligt min mening ska avgifter för rättigheter att installera faciliteter bedömas mot bakgrund av auktorisationsdirektivet. För att avgöra om en given avgift omfattas av tillämpningsområdet för auktorisationsdirektivet måste man utgå ifrån avgiftens *syfte*.

60. Domstolen har erinrat om att begreppet faciliteter och uttrycket installera i artikel 13 i auktorisationsdirektivet avser sådana fysiska infrastrukturer som möjliggör tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster respektive fysisk installation av dessa på den ifrågavarande offentliga eller privata egendomen. [22]

21 — C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:162, punkterna 47–49 och 73.

22 — Se, för ett liknande resonemang, dom Belgacom och Mobistar (C-256/13 och C-264/13, EU:C:2014:2149, punkt 33) och dom Vodafone España och France Telecom Españ,(C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:446, punkt 32).

61. Av nedanstående skäl anser jag att den omtvistade avgiften har särdragen hos en avgift för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, vilken omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet.

62. För det första ska avgiften i fråga erläggas endast vid uppförande av pyloner eller master vilka enligt avgiftsförordningen är strukturer ”avsedda att bära upp de olika typer av antenner som krävs för att mobiltelefoninätet ska fungera tillfredsställande”. Dessa pyloner och master är obestridligen fysiska infrastrukturer som möjliggör tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Den omtvistade avgiften tas således ut för rättigheten att *installera faciliteter* på staden Mons mark och inte endast för användningen av faciliteterna i fråga, vilket var fallet i de förenade mål som föranledde domen Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:446).

63. Vidare ska avgiften erläggas av ägarna till faciliteterna, vilka med all sannolikhet även *tillhandahåller* de elektroniska kommunikationsnäten eller kommunikationstjänsterna. Även om det i den aktuella avgiftsförordningen inte anges att de som driver näten eller tjänsterna är avgiftsskyldiga i denna egenskap framgår det, eftersom inget annat anges, att endast operatörer som innehar auktorisation att tillhandahålla nät eller tjänster för mobiltelefoni äger sändningspyloner eller sändningsmaster som är nödvändiga för att nätet eller tjänsterna ska fungera tillfredsställande.

64. Slutligen kan den omtvistade avgiften i det nationella målet, även om den motiveras av budgetskäl, betraktas som en avgift som ska erläggas av operatörerna som en motprestation för möjligheten att på privat eller offentlig egendom installera faciliteter som är nödvändiga för att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och som syftar till en *optimal användning av resurserna*. Enligt artikel 1 i avgiftsförordningen tillämpas avgiften avseende faciliteter som *”inte har kunnat placeras på en redan befintlig anläggning (tak, kyrkor etcetera)”*.[23] Som kommissionen har påpekat påförs avgiften således med hänsyn till den inverkan som installationen av pyloner och master kommer att ha på tillgängligheten till offentliga eller privata områden. Den omtvistade avgiften är avsedd att tas ut för varje facilitet som placeras på offentlig eller privat egendom och som därigenom minskar tillgängligheten till egendomen för andra syften eller ändamål. Det handlar om att säkerställa en optimal användning av den tillgängliga marken.

65. Det ska preciseras att det saknar betydelse hur medlemsstaten i fråga avser att använda intäkterna från avgiften.[24] Inte heller får skälen till att vissa avgifter införs vara avgörande, eftersom detta skulle riskera att skada auktorisationsdirektivets ändamålsenliga verkan. Om så var fallet skulle medlemsstaterna kunna undgå att tillämpa bestämmelserna i auktorisationsdirektivet genom att hänvisa till budgetmål eller miljömål som de avser att uppnå.

66. Under dessa omständigheter framgår det att det finns en direkt koppling mellan beviljandet av rättigheten att installera faciliteter i den mening som avses i auktorisationsdirektivet och den omtvistade avgiften. Även om det är riktigt att betalning av avgiften, såsom staden Mons har påpekat, inte utgör ett villkor för inträde på marknaden för tillhandahållande av telekommunikationstjänster och telekommunikationsnät, kvarstår dock att de operatörer som önskar fortsätta använda de faciliteter som de äger på stadens mark är skyldiga att betala avgiften varje år.

67. Sammanfattningsvis framgår det att den omtvistade avgiften påförs operatörer av elektroniska kommunikationsnät som åtnjuter de rättigheter som avses i artikel 13 i auktorisationsdirektivet och att avgiften således omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

23 — Min kursivering.

24 — Beträffande frågan om användningen av intäkterna från avgiften se, analogt, dom Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punkt 25).

68. Det ska preciseras att den omtvistade avgiften har andra särdrag än den skatt som infördes av provinsen Antwerpen och som avsågs i det mål som föranledde domen Belgacom och Mobistar (C-256/13 och C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. I nämnda mål konstaterade domstolen att den skatt som avsågs i de målen inte omfattades av tillämpningsområdet för auktorisationsdirektivet, eftersom varje juridisk person enligt belgisk eller utländsk rätt som innehade ett driftsställe beläget i provinsen Antwerpen vilket användes av eller var förbehållet att användas av denne var skyldig att betala skatten i fråga, och detta oavsett typen av driftsställe och de skattskyldiga personernas verksamhet. Skattebeloppets storlek berodde på den yta som upptogs av driftställena. Det var således inte endast de operatörer som tillhandahöll elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller de som åtnjöt de rättigheter som anges i artikel 13 i auktorisationsdirektivet som var skyldiga att betala denna skatt.[25]

70. I det nu aktuella målet vid den nationella domstolen är den kommunala avgiften dock inte en allmän avgift, i den meningen att den inte påförs varje ekonomisk aktör som är skyldig att betala bolagsskatt och som innehar ett eller flera driftsställen på kommunal mark, oberoende av om det rör sig om pyloner och master avsedda att bära upp de olika typer av antenner som krävs för att mobiltelefoninätet ska fungera tillfredsställande eller andra ytor, såsom det föreskrevs i provinsen Antwerpens skatteförordning.

71. Den avgift som avses i förevarande mål infördes med hänsyn till att när ett markområde reserveras för en part, kan detta vara till nackdel för andra användare. Med andra ord, om det konstateras att avgiften i fråga syftar till en optimal användning av resurser och fastställs på en rimlig nivå som avspeglar värdet av dessa resurser,[26] kan den omfattas av tillämpningsområdet för auktorisationsdirektivet.

72. Avslutningsvis ska emellertid två preciseringar göras vad gäller hur domen i målet Belgacom och Mobistar (C-256/13 och C-264/13, EU:C:2014:2149) ska tolkas.

73. För det första kan man vid fastställandet av huruvida en avgift omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet inte begränsa sig till en rent formell analys av den ordalydelse som lagstiftaren eller den nationella behöriga regleringsmyndigheten har använt för att beteckna avgiften i fråga. För att undgå tillämpningen av artikel 13 i auktorisationsdirektivet skulle det i så fall räcka att en nationell myndighet, för att beteckna en avgift, använde en liknande ordalydelse som den som regionstyrelsen i provinsen Antwerpen använde i skatteförordningarna i de ovannämnda förenade målen, och detta även om det skulle framgå att det i själva verket var personer som driver kommunikationsnät och kommunikationstjänster för mobiltelefoni och innehar en auktorisation för detta samt önskar installera faciliteter inom ramen för sin verksamhet som huvudsakligen är betalningsskyldiga för avgiften.

74. Jag anser att när det, trots den allmänna ordalydelse som används för att beteckna en avgift, framgår att det i själva verket endast är de operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster eller innehar de rättigheter som anges i artikel 13 i auktorisationsdirektivet som är betalningsskyldiga för avgiften, ska avgiften anses omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

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

26 — Se dom Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 51).

75. För det andra, för det fall att domstolen inte skulle instämma i min slutsats att påförandet av en avgift av det slag som avses i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i auktorisationsdirektivet, ska det även såsom jag angett ovan (se punkt 37) fastställas huruvida en sådan avgift kan undergräva auktorisationsdirektivets ändamålsenliga verkan eller unionsrättens bestämmelser och principer.

76. Nu återstår att fastställa i vilken utsträckning den i det nationella målet omtvistade avgiften uppfyller de villkor som anges i den andra meningen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet.

2. Uppfyller den omtvistade avgiften de villkor som anges i artikel 13 i auktorisationsdirektivet?

77. För det fall domstolen instämmer i slutsatsen att den omtvistade avgiften omfattas av artikel 13 i auktorisationsdirektivet och konstaterar att den syftar till att ”beakta behovet av en optimal användning av … resurser”, ska det, mot bakgrund av samtliga omständigheter i förevarande fall, fastställas huruvida avgiften uppfyller dels villkoret att den ska syfta till att ”beakta behovet av en optimal användning av … resurser”, dels kravet att den ska vara ”sakligt [motiverad], öppet [redovisad], icke-diskriminerande och [proportionerlig] till det avsedda syftet”. Det är viktigt att precisera att dessa villkor är kumulativa.

78. Även om detta självklart är en uppgift som ankommer på den nationella domstolen, ska några preciseringar göras om vad kraven innebär.

79. När det för det första gäller det mål som eftersträvas genom införandet av den omtvistade avgiften, ankommer det på den hänskjutande domstolen att, oberoende av avgiftsförordningens tydliga budgetmål,[27] fastställa, för det första, huruvida behovet av en optimal användning av resurserna har beaktats på vederbörligt sätt.

80. När det vidare gäller de särdrag som avgiften i fråga ska ha, bör det för det första granskas huruvida avgiften är sakligt motiverad. Det ankommer därvid på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida avgiftsbeloppet är kopplat till graden av användning av den ”knappa resursen” samt användningens nuvarande och framtida värde. Vid denna bedömning krävs att den ekonomiska och tekniska situationen på den berörda marknaden beaktas.[28] Det ankommer i detta avseende på den hänskjutande domstolen att säkerställa att avgiften har beräknats på grundval av parametrar kopplade till behovet av en optimal användning av resurserna, såsom användningsgrad, tidsutdräkt och värdet av ett företags nyttjande av egendomen i fråga, eller annan möjlig användning av denna egendom.[29] Utan att vilja inkräkta på den slutgiltiga bedömningen i målet vid den nationella domstolen, anser jag att någon sådan bedömning inte har gjorts. Det har således inte på något sätt hävdats att den omtvistade avgiftens belopp, vilket är ett schablonbelopp, har fastställts på grundval av kriterier som är knutna till graden av användning eller nyttjandets värde.

81. Vad gäller kravet att avgiften ska redovisas öppet ankommer det på den nationella domstolen att säkerställa att avgiften har fastställts på ett tydligt och förståeligt sätt i en handling som det är möjligt att få tillgång till. Detta villkor, som för övrigt inte har behandlats vid förhandlingen, förefaller uppfyllt i förevarande fall.

27 — I motiveringen till avgiftsförordningen anges att ”hänsyn måste tas till kommunens finanser”.

28 — Se, för ett liknande resonemang, dom Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

29 — Generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:162, punkt 77).

82. När det gäller bedömningen av huruvida den omtvistade avgiften är proportionerlig ankommer det på den hänskjutande domstolen att säkerställa att avgiften har fastställts på en rimlig nivå med beaktande av behovet av en optimal användning av knappa resurser. Inte heller här vill jag föregripa den bedömning som ska göras av den hänskjutande domstolen, men med beaktande av att det rör sig om en schablonavgift finns det risk för att den inte uppfyller kravet på att vara proportionerlig.

83. Slutligen ska det prövas huruvida avgiften har fastställts på ett icke-diskriminerande sätt, det vill säga att den inte leder till att lika situationer behandlas olika. Det ankommer därvid på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida de som driver elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och befinner sig i lika situationer åläggs en likvärdig ekonomisk börda.

IV – **Förslag till avgörande**

84. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan från Cour d'appel de Mons på följande sätt:

Artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet) ska tolkas så, att den avser en specifik avgift vilken utlöses av den omständigheten att det installeras faciliteter i den mening som avses i denna bestämmelse, såsom pyloner och master som är nödvändiga för de elektroniska kommunikationsnäten och kommunikationstjänsterna, och vilken påförs operatörer av nämnda tjänster och nät som innehar en auktorisation och äger faciliteterna i fråga.

För att en sådan avgift ska vara tillåten ska den beakta behovet av en optimal användning av resurserna, vara sakligt motiverad, öppet redovisad, icke-diskriminerande och proportionerlig. Det ankommer på den nationella domstolen att, mot bakgrund av omständigheterna i det särskilda fallet och med beaktande av de objektiva uppgifter som har inkommit till den, säkerställa att dessa villkor är uppfyllda.