РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

10 март 2011 година*

По дело C-85/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Испания) с акт от 19 януари 2010 г., постъпил в Съда на 12 февруари 2010 г., в рамките на производство по дело

Telefónica Móviles España SA

срещу

Administración del Estado,

Secretaría de Estado de Telecomunicaciones,

* Език на производството: испански.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н D. Šváby, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis и г-н T. von Danwitz (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 януари 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Telefónica Móviles España SA, от адв. M. Lanchares Perlado, Procurador, подпомаган от адв. J. Garciá Muñoz и адв. A. Moreno Rebollo, abogados,

— за испанското правителство, от г-н J. M. Rodríguez Cárcamo, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа L. Lozano Palacios и г-жа C. Vrignon, както и от г-н G. Braun, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 11, параграф 2 от Директива 97/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 април 1997 година относно общата рамка за генералните разрешителни и индивидуалните лицензии в областта на далекосъобщителните услуги (ОВ L 117, стр. 15).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Telefónica Móviles España SA (наричано по-нататък „Telefónica Móviles“) и Administración del Estado и Secretaría de Estado de Telecomunicaciones относно акт, с който се иска заплащане на такса за периода от 1 ноември до 31 декември 2001 г. за запазване на честоти от публичния радиочестотен спектър, необходими за предоставянето на далекосъобщителни услуги.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Директива 97/13

3 От съображение 1 от Директива 97/13 е видно, че тя предвижда „пълното либерализиране на далекосъобщителните услуги и съоръжения до 1 януари 1998 г. с преходни периоди за някои държави членки“ [неофициален превод].

4 Съгласно съображение 3 от тази директива „следва да се установи обща рамка за предоставяните от държавите членки генерални разрешителни и индивидуални лицензии в областта на далекосъобщителните услуги“ [неофициален превод].

5 Съгласно съображение 4 от Директива 97/13 е „необходимо разрешенията да бъдат свързани с изпълнението на условия с оглед постигането на цели от обществен интерес в полза на ползвателите на далекосъобщенията“ [неофициален превод]. Освен това съгласно това съображение регулаторният режим в сектора на далекосъобщенията „би трябвало да отчита необходимостта да се улесни въвеждането на нови услуги, както и общото прилагане на техническия прогрес“ [неофициален превод].

6 Съображение 5 от посочената директива гласи, че същата „ще допринесе значително за навлизането на нови оператори на пазара в рамките на развитието на информационното общество“ [неофициален превод].

7 Съображение 12 от Директива 97/13 предвижда, че „всички такси, налагани на предприятията в рамките на процедурите за издаване на разрешителни, трябва да се основават на обективни, недискриминационни и прозрачни критерии“ [неофициален превод].

8 Що се отнася до ограничението на броя на индивидуалните лицензии, член 10, параграф 1 от тази директива гласи:

„Държавите членки могат да ограничават броя на индивидуалните лицензии за която и да е категория далекосъобщителни услуги и за изграждането и/или оперирането на далекосъобщителни съоръжения само доколкото това е необходимо, за да се гарантира ефективното използване на радиочестотния спектър или за времето, необходимо за предоставянето на достатъчен брой номера в съответствие с общностното право.“ [неофициален превод]

9 Що се отнася до таксите и налозите, приложими за индивидуалните лицензии, член 11 от Директива 97/13 предвижда:

„1. Държавите членки следят таксите, наложени на предприятията в процедурите за издаване на разрешение, да бъдат предназначени единствено за покриване на административните разходи, свързани с издаването, управлението, контрола и с прилагането на приложимите индивидуални лицензии. Таксите, приложими по отношение на индивидуална лицензия, са пропорционални на

обема на необходимата работа и се публикуват по подходящ и достатъчно подробен начин, така че сведенията да бъдат леснодостъпни.

2. Независимо от разпоредбата на параграф 1, при ограничени ресурси държавите членки могат да оправомощят националните си регулаторни органи да налагат такси, предвид необходимостта от осигуряване на оптималното използване на този ресурс. Тези такси са недискриминационни и отчитат по-специално необходимостта от развитие на иновационни услуги и на конкуренцията." [неофициален превод]

Директива 2002/20/ЕО

10 Съображение 32 от Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение") (ОВ L 108, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183) гласи:

„Освен административни такси могат да се събират и потребителски такси за използването на радиочестотите и номерата като средство за осигуряване на оптимално използване на тези ресурси. Такива такси следва да не затрудняват развитието на иновационни услуги и конкуренцията на пазара. Настоящата директива не накърнява целите, за които се използват таксите за права за използване. Такива такси могат да се използват примерно за финансиране на дейности на националните регулаторни [органи], които не могат да бъдат покрити с административните такси. […]".

Национална правна уредба

11 Що се отнася до таксата за запазване на честота в публичния радиочестотен спектър, член 73 от Общия закон № 11/1998 за далекосъобщенията (Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones) от 24 април 1998 г. (BOE № 99 от 25 април 1998 г., стр. 13909, наричан по-нататък „Закон № 11/1998“) в първоначалната му редакция предвижда:

„1. За запазването на честота в публичния радиочестотен спектър в полза на едно или повече лица или образувания се заплаща годишна такса в съответствие с установените в настоящия член условия. Приходите от тази такса са предназначени за финансиране на изследванията и на обучението в сектора на далекосъобщенията, както и за изпълнение на предвидените в членове 40 и 42 от настоящия закон задължения за предоставяне на обществена услуга.

За да се определи размерът на таксата, която трябва да платят задължените лица, следва да се отчитат пазарната стойност на използването на запазената честота и печалбата, която ползвателят би могъл да реализира от това използване.

За да се определи посочената пазарна стойност и евентуалната печалба, реализирана от ползвателя на запазената честота, следва да се вземат предвид по-специално следните параметри:

1° степента на използване и на натовареност на различните радиочестотни ленти в зависимост от различните географски зони;

2° видът услуга, за която е запазена честотата, и по-специално дали е свързана с установените в част III задължения за предоставяне на обществена услуга;

3° запазената честотна лента или подлента от спектъра;

4° използваните материал и технологии;

5° икономическата стойност, която е свързана с използването или оперирането на запазения публичен спектър.

2. Размерът на дължимата такса се изчислява, като броят запазени радиочестотни единици [наричани по-нататък „ЗРЕ“] от запазения публичен спектър се умножи по предоставената на единица стойност. На островните територии площта, приложима за изчисляването на радиочестотните единици, използвани за определяне на съответната такса, се определя, като се изключва нежеланият обхват, който се простира над морската зона. За целите на съдържащите се в настоящия параграф разпоредби [ЗРЕ] е стандартна мярка, която съответства на действителното или възможно заемане за едногодишен период на лента с обхват от един килохерц на площ от един квадратен километър.

3. Стойността на посочените по-горе параметри се определя с министерската наредба по член 16, освен в случаите, в които броят на лицензиите е ограничен в съответствие с разпоредбите на членове 20 и 21. В такъв случай тази стойност се определя с министерската наредба, с която се одобрява конкурсната документация за съответната обществена поръчка.

[…]

8. Приходите от установената с настоящия член такса са предназначени за покриване на разходите за прилагане на предвидения в настоящия закон лицензионен режим, когато посочените в членове 71, 72 и 74 такси са недостатъчни".

12 В съответствие с член 73, параграф 3 от Закон № 11/1998 в приложение II към Наредба на министъра на териториалното развитие от 22 септември 1998 г., с която се установява приложимият за индивидуалните лицензии за далекосъобщителни услуги и мрежи режим, както и условията, които техните притежатели трябва да изпълнят, се определят петте параметъра за изчисляване на таксата, предвидени в член 73, параграф 1 от този закон, съответно като коефициенти C1 -C5, на които се придава стойност. По този начин стойността на ЗРЕ се определя като сума от 0,0544 ESP, равностойна на 0,000327 EUR.

13 Член 73 от Закон № 11/1998 е изменен с член 14 от Закон № 14/2000 за въвеждане на данъчни, административни и социални мерки (Ley 14/2000 de Medidas fiscales, administrativas y del orden social) от 29 декември 2000 г. (BOE № 313 от 30 декември 2000 г., стр. 46631), като наред с други изменения се отменя параграф 1, първа алинея, второ изречение, както и параграф 8. Освен това съгласно изменението на параграф 3 от този член стойността на петте параметъра за изчисляване на таксата следва да се определя в закона за бюджета.

14 В съответствие с член 73, параграф 3 от Закон № 11/1998 в член 66 от Закон № 13/2000 за бюджета за 2001 г. (Ley 13/2000 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001) от 28 декември 2000 г. (BOE № 312 от 29 декември 2000 г., стр. 46513) се определя стойността на тези параметри за 2001 г. Произтичащият от тази разпоредба размер на дължимата сума за използването на спектъра от цифровите телефонни системи от второ поколение (GSM и DCS-1800) е повисок за 2001 г. в сравнение с размера за 2000 г., докато размерът на сумата за използването на спектъра от аналогови технологии не е променен.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

15 Telefónica Móviles е доставчик на далекосъобщителни услуги на испанския пазар. През 1998 г. Telefónica Móviles сключва договор за предоставяне на обществени услуги с испанската държава с предмет доставка на „далекосъобщителна услуга с добавена стойност“ за персонални мобилни съобщения от вида DCS-1800 за цялата територия на държавата.

16 На Telefónica Móviles е предоставена концесия за използване на честоти от публичния радиочестотен спектър, необходими за извършването на посочената услуга, и е договорено, че приложимата такса ще представлява произведение от броя ЗРЕ и цената за единица, която е в сила към момента на плащането.

17 След като компетентният административен орган отхвърля подадената от Telefónica Móviles административна жалба срещу акта, с който се иска заплащане на такса за периода от 1 ноември до 31 декември 2001 г., то подава жалба по съдебен ред, която също е отхвърлена. Дружеството подава касационна жалба пред запитващата юрисдикция, като твърди, че приложимата през относимия период испанска правна уредба противоречи на член 11 от Директива 97/13.

18 Тъй като смята, че решаването на спора, с който е сезиран, зависи от тълкуването на Директива 97/13, Tribunal Supremo решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 11, параграф 2 от Директива [97/13], и по-специално изискването за осигуряване на оптимално използване на ограничените ресурси и за насърчаване на развитието на иновационните услуги, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която разделя таксата,

събирана за този вид ресурси (таксата за запазване на честота в публичния радиочестотен спектър), от специфичната цел, с която тя е била изрично свързана преди това (финансиране на изследванията и на обучението в областта на далекосъобщенията, както и изпълнение на задълженията за предоставяне на обществена услуга), без да я свързва с друга цел?

2) Допуска ли член 11, параграф 2 [от Директива 97/13], и по-специално изискването за осигуряване на оптимално използване на ограничените ресурси и за насърчаване на развитието на иновационните услуги, национална правна уредба, която увеличава значително и без видима причина размера на таксата за цифрова система DCS-1800, без да го променя за аналоговите системи от първо поколение като системата TACS?".

По преюдициалните въпроси

19 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да установи дали предвидените в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 изисквания, съгласно които такса, наложена на операторите на далекосъобщителни услуги за използването на ограничени ресурси, трябва да е насочена към осигуряване на оптимално използване на такива ресурси и да отчита необходимостта от насърчаване на развитието на иновационните услуги и на конкуренцията, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която предвижда налагането на такса на операторите на далекосъобщителни услуги, притежаващи индивидуални лицензии за използването на радиочестоти, без да предвижда специфично предназначение на получените от тази такса приходи, и с която размерът на таксата се увеличава значително за определена технология, без да се променя за друга.

20 Както следва от съображения 1, 3, 4 и 5 от Директива 97/13, последната е част от мерките, приети за пълното либерализиране на далекосъобщителните услуги и съоръжения. За тази цел тя установява обща рамка, приложима за разрешителните режими и предназначена да улесни значително навлизането на нови оператори на пазара. Тази рамка предвижда правила, от една страна, относно процедурите за предоставяне на разрешения и съдържанието на разрешенията, и от друга страна, относно естеството и дори размера на свързаните с посочените процедури парични задължения, които държавите членки могат да налагат на предприятията в сектора на далекосъобщителните услуги (Решение от 18 септември 2003 г. по дело Albacom и Infostrada, C-292/01 и C-293/01, Recueil, стр. I-9449, точки 35 и 36).

21 Общата рамка, която Директива 97/13 цели да установи, би била лишена от полезно действие, ако държавите членки са свободни да определят задълженията на предприятията от сектора към бюджета (Решение по дело Albacom и Infostrada, посочено по-горе, точка 38). В този смисъл държавите членки не могат да събират други такси и налози в рамките на процедурите за издаване на разрешения освен предвидените в Директива 97/13 (Решение от 18 юли 2006 г. по дело Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Recueil, стр. I-6917, точка 35).

22 Както се пояснява в съображение 12 от Директива 97/13, тези задължения трябва да се основават на обективни, недискриминационни и прозрачни критерии. От друга страна, те не трябва да противоречат на целта за пълно либерализиране на пазара, което предполага пълното отваряне на този пазар за конкуренцията (Решение по дело Albacom и Infostrada, посочено по-горе, точка 37).

23 Що се отнася по-специално до наложените от държавите членки такси на предприятията, притежаващи индивидуални лицензии на основание член 11 от Директива 97/13, в параграф 1 от този член се предвижда, че целта на тези такси е единствено да се покрият административните разходи, свързани с работата по използването на посочените лицензии (Решение от 19 септември 2006 г. по дело I-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, Recueil, стр. I-8559, точка 28).

24 При използване на ограничени ресурси с параграф 2 от посочения член на държавите членки се разрешава в допълнение към таксите, чиято цел е да се покрият административните разходи, да установят такса, насочена към осигуряване на оптимално използване на тези ресурси (вж. в този смисъл Решение от 20 октомври 2005 г. по дело ISIS Multimedia Net и Firma O2, C-327/03 и C-328/03, Recueil, стр. I-8877, точка 23). Освен това съгласно тази разпоредба последната такса трябва да не бъде дискриминационна и да отчита необходимостта от насърчаване на развитието на иновационни услуги и на конкуренцията.

25 Ето защо в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 се установяват изискванията, които държавите членки трябва да спазват при определянето на размера на такса за използването на ограничен ресурс, без обаче изрично да се предвижда конкретен начин за определяне на размера на такава такса или за използване впоследствие на приходите от нея.

26 Следователно трябва да се провери дали предвидените в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 изисквания, посочени в преюдициалните въпроси, предопределят начина, по който държавите членки могат да използват получените от разглежданата такса приходи, или определените по отношение на различните технологии размери на таксата.

27 Както следва от писменото становище на Европейската комисия, разрешението за ползване на обществено благо, представляващо ограничен ресурс, дава възможност на неговия притежател да реализира значителни икономически печалби и му предоставя предимства в сравнение с други оператори, които също желаят да използват и експлоатират този ресурс, което обосновава налагането на такса, отразяваща по-специално стойността на използването на разглеждания ограничен ресурс.

28 При това положение, както посочват испанското правителство и Комисията, целта да се гарантира, че операторите използват оптимално ограничените ресурси, до които имат достъп, предполага определянето на подходящ размер на тази такса, отразяващ по-специално стойността на използването на тези ресурси, което изисква да се вземе предвид икономическото и технологичното положение на съответния пазар.

29 Всъщност прекалено висок размер на посочената такса може да възпрепятства използването на съответните ограничени ресурси и по този начин да доведе до недостатъчното им използване. По подобен начин съществува опасност прекалено ниският размер на таксата да навреди на ефективното използване на тези ресурси.

30 Що се отнася до изискването за отчитане на необходимостта от насърчаване на развитието на иновационните услуги и на конкуренцията, то предполага, че размерът на таксата не може да доведе до възпрепятстване на достъпа на нови оператори до пазара или до ограничаване на иновационната способност на операторите на далекосъобщителни услуги (вж. в този смисъл Решение от 2 април 2009 г. по дело Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия, C-431/07 P, Сборник, стр. I-2665, точка 125). Освен това въпросното изискване предполага да не се нарушава конкуренцията, което може да се гарантира само ако са осигурени равни възможности на различните икономически оператори (вж. в този смисъл Решение по дело ISIS Multimedia Net и Firma O2, посочено по-горе, точки 38 и 39).

31 Ето защо държавите членки по принцип не могат да прилагат различни такси по отношение на конкурентни оператори за използването на ограничени ресурси, чиито стойности изглеждат идентични от икономическа гледна точка (вж. в този смисъл Решение по дело ISIS Multimedia Net и Firma O2, посочено по-горе, точки 40 и 41).

32 От Директива 97/13, чиято цел е въвеждането на пълна конкуренция на пазара на далекосъобщителните услуги, обаче по никакъв начин не следва, че съгласно предвидените в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 изисквания, посочени в преюдициалните въпроси, разглежданата такса трябва да бъде използвана с особена цел или получените от нея приходи трябва впоследствие да се използват по особен начин от съответната държава членка. Оттук следва, че тя може свободно да използва тези приходи.

33 Този извод впрочем се потвърждава от „Директивата за разрешение", макар тя да не е приложима ratione temporis за делото по главното производство, като съображение 32 от нея гласи, че държавите членки могат да събират такси за използването на радиочестотите и номерата като средство за осигуряване на оптимално използване на тези ресурси, без тази директива да накърнява целите, за които се използват таксите за права за използване.

34 Освен това с оглед на изложеното по-горе изискванията, съгласно които таксата, наложена на операторите на далекосъобщителни услуги за използването на ограничени ресурси, трябва да бъде насочена към осигуряване на оптимално използване на такива ресурси и да отчита необходимостта от насърчаване на развитието на иновационните услуги и на конкуренцията, не могат да попречат на държавите членки при определянето на размера на тази такса да установят разлика, дори и значителна, от една страна, между използваната цифрова или аналогова технология, и от друга страна, в рамките на всяка технология между различните начини за използването ѝ, стига да са осигурени равни възможности между различните икономически оператори.

35 В допълнение тези изисквания по принцип не могат да бъдат пречка и за това държавите членки да увеличат, дори значително, изискуемия размер на посочената такса за определена технология в зависимост едновременно от технологичното и от икономическото развитие на пазара на далекосъобщителните

услуги, без да променят този размер за друга технология, доколкото наложените различни размери отразяват съответните икономически стойности на използването на разглеждания ограничен ресурс.

36 Накрая, обстоятелството, че такова увеличение на размера на таксата е съществено, за което в случая представилите писмени становища пред Съда страни не спорят, само по себе си не води до несъвместимост с целта, към която съгласно член 11, параграф 2 от Директива 97/13 трябва да бъде насочена такса за използването на ограничени ресурси, стига да са спазени произтичащите от тази цел изисквания, а именно размерът на тази такса да не бъде нито прекалено висок, нито прекалено нисък.

37 Запитващата юрисдикция обаче трябва да прецени, ако е необходимо, дали разглежданата в главното производство национална правна уредба отговаря на посочените в точки 34—36 от настоящото решение условия.

38 При това положение следва да се направи изводът, че предвидените в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 изисквания, посочени в преюдициалните въпроси, действително влияят върху размера на такава такса, но не налагат на държавите членки да свързват тази такса с особена цел, нито да използват получените от нея приходи по определен начин.

39 Обстоятелството, че държава членка е предвидила по-рано в законодателството си, че таксата, събирана за използването на ограничени ресурси, е предназначена за финансиране на изследванията и на обучението в сектора на далекосъобщенията, както се предвижда в член 73, параграф 1, първа алинея, второ изречение от Закон № 11/1998 г. в първоначалната му редакция, не може да бъде от значение за тълкуването на Директива 97/13 и следователно не поставя под въпрос изложената по-горе преценка.

40 Предвид всички посочени по-горе съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че предвидените в член 11, параграф 2 от Директива 97/13 изисквания, съгласно които такса, налагана на операторите на далекосъобщителни услуги за използването на ограничени ресурси, трябва да е насочена към осигуряване на оптимално използване на такива ресурси и да отчита необходимостта от насърчаване на развитието на иновационните услуги и на конкуренцията, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която предвижда налагането на такса на операторите на далекосъобщителни услуги, притежаващи индивидуални лицензии за използването на радиочестоти, без да изисква специфично предназначение на получените от тази такса приходи, и с която размерът на таксата се увеличава значително за определена технология, без да се променя за друга.

По съдебните разноски

41 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Изискванията, предвидени в член 11, параграф 2 от Директива 97/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 април 1997 година относно общата рамка за генералните разрешителни и индивидуалните лицензии в областта на далекосъобщителните услуги, съгласно които такса, налагана на операторите на далекосъобщителни услуги за използването на ограничени ресурси, трябва да е насочена към осигуряване на оптимално използване на такива ресурси и да отчита необходимостта от насърчаване на развитието

на иновационните услуги и на конкуренцията, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която предвижда налагането на такса на операторите на далекосъобщителни услуги, притежаващи индивидуални лицензии за използването на радиочестоти, без да изисква специфично предназначение на получените от тази такса приходи, и с която размерът на таксата се увеличава значително за определена технология, без да се променя за друга.

Подписи