



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 25. oktober 2012¹

Sag C-375/11

**Belgacom SA
Mobistar SA
KPN Group Belgium SA
mod
État belge**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien))

»Telekommunikationstjenester — direktiv 2002/20/EF — brugsrettigheder til radiofrekvenser — engangsafgift i forbindelse med tildeling og forlængelse — beregningsmetode — ændring af eksisterende rettigheder — en medlemsstats påståede anvendelse med tilbagevirkende kraft af direktiv 2002/20«

I – Indledning

1. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til, om det i henhold til EU-telekommunikationslovgivningen er tilladt at opkræve en afgift for forlængelse af brugsrettigheder til radiofrekvenser på samme måde som ved tildeling af den oprindelige tilladelse. Sagens kerne består i at afgøre, om det er lovligt, at medlemsstaterne pålægger en engangsafgift for brug af radiofrekvenser under omstændigheder, hvor telekommunikationsoperatørerne allerede har betalt et betydeligt engangsgebyr for at få adgang til markedet, og hvor de allerede betaler en årlig afgift, som er forbundet med brugsrettigheder.

2. Cour constitutionnelle har anmodet om en præjudiciel afgørelse i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Belgacom SA (herefter »Belgacom«), Mobistar SA (herefter »Mobistar«) og KPN Group Belgium SA (herefter »KPN Group Belgium«) og på den anden side den belgiske stat, hvor førstnævnte har gjort gældende, at den af sidstnævnte opkrævede afgift er uforenelig med artikel 3, 12 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (herefter »tilladelsesdirektivet«)². Artikel 12 og 13 erstatter artikel 11 i direktiv 97/13/EF (nu ophævet)³. Domstolen er også blevet anmodet om at tage stilling til, om tilladelsesdirektivets artikel 14, som vedrører medlemsstaternes ændring af telekommunikationsoperatørers eksisterende rettigheder og forpligtelser, er til hinder for, at den belgiske stat opkræver den pågældende afgift.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EFT 2002 L 108, s. 21.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10.4.1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester (EFT L 117, s. 15). Direktiv 97/13 blev ophævet ved artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT L 108, s. 33) (»rammedirektivet«).

3. Direktiv 97/13 begrænser medlemsstaternes beføjelse til at opkræve afgifter hos telekommunikationsselskaber. Medlemsstaterne må ikke opkræve andre gebyrer eller afgifter i forbindelse med driften af telenet og elektroniske telekommunikationstjenester end dem, som er fastsat i direktiv 97/13⁴. Domstolen traf tidligere i år samme afgørelse med hensyn til tilladelsesdirektivet i dommen i sagen Vodafone España⁵.

II – Retlige rammer

A – EU-retten

4. Rammedirektivets artikel 8, stk. 2, er affattet således:

»De nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at:

[...]

d) tilskynde til en effektiv udnyttelse og sikre en effektiv forvaltning af radiofrekvenser og nummerressourcer.«

5. 31.-33. betragtning til tilladelsesdirektivet er affattet som følger:

»(31) Ordningerne vedrørende administrationsgebyrer bør ikke fordreje konkurrencen eller skabe hindringer for markedsadgangen. [...]

(32) Ud over administrationsgebyrer kan der opkræves afgifter for brug af radiofrekvenser og numre som middel til at sikre en optimal anvendelse af sådanne ressourcer. Sådanne afgifter bør ikke hindre etableringen af innovative tjenester og konkurrence på markedet. Dette direktiv berører ikke det formål, som afgifterne for brugsrettigheder anvendes til. Sådanne afgifter kan f.eks. anvendes til at finansiere aktiviteter, der gennemføres af de nationale tilsynsmyndigheder, og som ikke kan dækkes af administrationsgebyrerne. Når udvælgelse foregår ved en konkurrencepræget eller sammenlignende udvælgelsesprocedure, og afgifter for brugsret til radiofrekvenser helt eller delvis består i engangsbeløb, bør betalingsordninger sikre, at sådanne afgifter ikke i praksis fører til udvælgelse på grundlag af kriterier, der ingen forbindelse har med målet om at sikre en optimal udnyttelse af radiofrekvenserne. [...]

(33) Medlemsstaterne kan være nødt til at ændre de rettigheder, vilkår, procedurer, gebyrer og afgifter, som hænger sammen med generelle tilladelser og brugsrettigheder, i tilfælde hvor det er objektivt velbegrundet. Sådanne ændringer bør behørigt meddeles alle berørte parter i god tid, så de har fyldestgørende lejlighed til at udtale sig om sådanne ændringer.«

6. I tilladelsesdirektivets artikel 3, der har overskriften »Generelle tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester«, fastsættes princippet om fri adgang til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester på grundlag af en generel tilladelse.

4 — Dom af 18.9.2003, forenede sager C-292/01 og C-293/01, Albacom og Infostrada, Sml. I, s. 9449, præmis 40-41, af 18.7.2006, sag C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni, Sml. I, s. 6917, præmis 35, af 10.3.2011, sag C-85/10, Telefónica Móviles España, Sml. I, s. 1575, præmis 21, og af 21.7.2011, sag C-284/10, Telefónica de España SA, Sml. I, s. 6991, præmis 19.

5 — Dom af 12.7.2012, forenede sager C-55/11, C-57/11 og C-58/11, præmis 28.

7. Tilladelsesdirektivets artikel 12 har overskriften »Administrationsgebyrer« og er affattet således:

»1. Administrationsgebyrer, som afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder,

- a) må i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik, og
- b) skal pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, der minimerer ekstra administrationsomkostninger og ledsagende gebyrer.

2. Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger administrationsgebyrer, offentliggør de en årlig oversigt over deres administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne foretages der passende justeringer.«

8. Tilladelsesdirektivets artikel 13 har overskriften »Afgifter for brugsrettigheder og tilladelser til installation af faciliteter« og er affattet således:

»Medlemsstaterne kan give den relevante myndighed tilladelse til at opkræve afgifter for brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, som afspejler behovet for at sikre, at disse ressourcer udnyttes optimalt. Medlemsstaterne sikrer, at sådanne afgifter er ikke-diskriminerende, transparente, objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål og tager hensyn til målene i artikel 8 i direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet).«

9. Tilladelsesdirektivets artikel 14 har overskriften »Ændring af rettigheder og forpligtelser«⁶ og er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at rettigheder, vilkår og procedurer vedrørende generelle tilladelser og brugsret eller tilladelser til at installere faciliteter kun kan ændres i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde. Der skal på passende vis orienteres om, at sådanne ændringer er planlagt, og de berørte parter, herunder brugere og forbrugere, skal have en rimelig frist til at fremføre deres synspunkter om de foreslåede ændringer; denne frist må kun i særlige tilfælde være mindre end fire uger.

2. Medlemsstater må ikke begrænse eller tilbagekalde tilladelser til at installere faciliteter inden udløbet af den periode, for hvilken de er tildelt, undtagen i begrundede tilfælde og i givet fald i overensstemmelse med nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser.«

6 — Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, EUT L 337, s. 37, ændrede artikel 14 som følger: »1. Medlemsstaterne sikrer, at rettigheder, vilkår og procedurer vedrørende generelle tilladelser og brugsret eller tilladelser til at installere faciliteter kun kan ændres i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde, idet der, hvor det er rimeligt, tages hensyn til de særlige betingelser, der gælder for brugsrettigheder til radiofrekvenser, som kan overdrages. Medmindre de foreslåede ændringer er beskedne og er aftalt med rettighedshaveren eller indehaveren af den generelle tilladelse, skal der på passende vis orienteres om, at sådanne ændringer er planlagt, og de berørte parter, herunder brugere og forbrugere, skal have en rimelig frist til at fremføre deres synspunkter om de foreslåede ændringer; denne frist må kun i særlige tilfælde være mindre end fire uger. 2. Medlemsstaterne må ikke begrænse eller tilbagekalde tilladelser til at installere faciliteter eller brugsrettigheder til radiofrekvenser inden udløbet af den periode, for hvilken de er tildelt, undtagen i begrundede tilfælde og i givet fald i overensstemmelse med bilaget og relevante nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser.«

10. Del B i bilaget til tilladelsesdirektivet har overskriften »Vilkår, som kan knyttes til brugsret til radiofrekvenser«. Punkt 6 i Del B er affattet således:

»Afgifter for brugsret, jf. nærværende direktivs artikel 13.«

B – *National ret*

11. Artikel 2 i loven af 15. marts 2010 bestemmer i det væsentlige som følger:

»Artikel 30 i loven af 13. juni 2005 om elektronisk kommunikation ændres som følger:

1. Mellem stk. 1 og 2 indsættes følgende stk. 1/1, 1/2, 1/3 og 1/4:

1/1. Med det formål [at sikre en optimal anvendelse af disse midler] er de operatører, der har tilladelse til at råde over brugsrettigheder til radiofrekvenser med henblik på at udnytte et net og præstere mobile elektroniske kommunikationstjenester til offentligheden, navnlig forpligtede til at betale en engangsafgift fra begyndelsen af brugsrettighedernes gyldighedsperiode.

Engangsafgiften fastsættes i forbindelse med tildelingen af frekvenser.

Engangsafgiften udgør:

1. 51 644 EUR pr. MHz og pr. måned for frekvensbåndene 880-915 MHz og 925-960 MHz [...]

2. 20 833 EUR pr. MHz og pr. måned for frekvensbåndene 1920-1980 MHz og 2110-2170 MHz, [...]

3. 2 778 EUR pr. MHz og pr. måned for frekvensbåndene 2500-2690 MHz.

Når frekvenser tildeles [ved] auktion, skal det i dette stykke omhandlede minimum for engangsafgiften udgøre ansøgernes startbud.

1/2. Operatørerne skal betale en engangsafgift for hver periode, hvormed tilladelsen forlænges.

Engangsafgiftens beløb svarer til den i stk. 1/1, første afsnit, omhandlede engangsafgift.

Der skal ved beløbets beregning tages hensyn til den del af de særlige brugsrettigheder, som operatøren ønsker at opretholde efter forlængelsen.

1/3. (Fremgangsmåden ved betaling af engangsafgiften)

Engangsafgiften tilbagebetales i intet tilfælde, hverken helt eller delvist.

1/4. (Tilbagekaldelse af brugsretten i tilfælde af manglende betaling af engangsafgiften)

[...]«

12. Artikel 3 i loven af 15. marts 2010 bestemmer i det væsentlige:

»Hvis fristen for at give afkald på den stiltiende forlængelse af tilladelsen allerede er udløbet på det tidspunkt, hvor denne lov træder i kraft, kan operatører i overgangsperioden alligevel give afkald på deres brugsrettigheder indtil den første dag i den nye periode for de forlængede brugsrettigheder uden at skulle betale engangsafgiften for denne nye periode.«

III – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet fremsat i forbindelse med et søgsmål, hvor Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har bestridt, at de gebyrer, som disse operatører er blevet pålagt i henhold til artikel 2 og 3 i loven af 15. marts 2010, som ændrer artikel 30 i loven af 13. juni 2005, er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 3, 12, 13 og 14.

14. Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium er mobiltelefonioperatører, som i 1995 fik forskellige tilladelser til at udbyde mobile telekommunikationstjenester på en række frekvensbånd.

15. På tidspunktet for tildelingen af disse bevillinger skulle Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium betale:

- en »engangsafgift«
- en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne og
- en årlig afgift for forvaltning af tilladelserne.

16. Ved afgørelse af 25. november 2008 gav »Institut belge des services postaux et des télécommunications« (herefter »IBPT«) afkald på den stiltiende forlængelse af tilladelserne til at bruge andengenerations-radiofrekvenser, som Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium havde fået, med det formål at pålægge et nyt gebyr og for at indføre en politik for dette spektrum, der var så effektiv som muligt. Belgacom's tilladelse var dog allerede blevet stiltiende forlænget for en periode på fem år med start den 8. april 2010 og udløb den 8. april 2015, mens Mobistars tilladelse var blevet stiltiende forlænget for en periode fra den 27. november 2010 til den 27. november 2015.

17. Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har indbragt denne afgørelse for Cour d'appel de Bruxelles. Retten annullerede afgørelsen ved dom af 20. juli 2009 for Belgacom's vedkommende og dom af 22. september 2009 for Mobistars vedkommende. I forlængelse af disse domme besluttede IBPT at trække sin afgørelse af 25. november 2008 vedrørende KPN Group Belgium tilbage for at sikre ensartet behandling af de tre operatører.

18. Efter Cour d'appel de Bruxelles' afgivelse af disse domme vedtog den belgiske lovgiver den 15. marts 2010 en lov om ændring af artikel 30 i loven af 13. juni 2005 vedrørende elektronisk kommunikation. Artikel 2 og 3 i loven af 15. marts 2010 bestemmer:

- Et »engangsgebyr«, som skal erstatte »gebyret for engangsbevilling«, der opkræves af mobiltelefonioperatører med det formål at garantere optimal brug af disse radiofrekvenser, og som ikke kun forfalder, når disse bevillinger og retten til at bruge radiofrekvenserne meddeles, men også hver gang en eksisterende bevilling fornyes. Summen af disse engangsgebyrer varierer, alt efter hvilke radiofrekvenser det drejer sig om. Det fastsættes på grundlag af »gebyret for engangsbevilling«, som betales af de enkelte operatører ved modtagelse af deres første bevilling, enten ved en konkurrencepræget procedure eller ved auktion i forbindelse med tildelingen af frekvenser.
- Mobiltelefonoperatører har mulighed for at give afkald på deres stiltiende forlængede afbrugsrettigheder uden at skulle betale engangsgebyret for de frafaldne rettigheder.

19. Samtidig bevares mobiltelefonioperatørernes pligt til at betale de to årlige afgifter, dvs. et gebyr til dækning af omkostningerne, der var forbundet med at stille frekvenserne til rådighed, og et gebyr til dækning af forvaltningen af tilladelsen.

20. Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har anlagt søgsmål ved Cour constitutionnelle med påstand om annullation af artikel 2 og 3 i loven af 15. marts 2010. De har gjort gældende, at disse bestemmelser er i strid med tilladelsesdirektivets artikel 3, 12, 13 og 14. De har nærmere bestemt anfægtet, at engangsafgiften ikke kun skal betales på det tidspunkt, hvor tilladelsen gives, men også hver gang den forlænges. De har også anfægtet den omstændighed, at disse afgifter opkræves i tillæg til den årlige afgift, som betales for tilrådighedsstillelsen af frekvenserne. Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har ligeledes anfægtet beløbet, som opkræves, og metoden, som ligger til grund for beregningen af engangsafgiften, da de mener, at det skulle beregnes som en funktion af markedsværdien for operatørerne og ikke som en funktion af den økonomiske værdi af frekvenserne.

21. Den belgiske regering har anført, at siden anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsendt af Cour constitutionnelle den 16. juni 2011, har en fjerde operatør gennem auktioner fået tilladelse til en række frekvenser i frekvensbåndet 2 GHz med henblik på at udnytte et tredje generations-netværk. Auktionerne med henblik på tildeling af frekvenser i 2,6 GHz-båndet blev iværksat i oktober 2011. Denne frekvens understøtter fjerde generations-tjenester.

22. Cour constitutionnelle har i anmodningen om præjudiciel afgørelse anført, at det følger af forarbejderne til loven af 15. marts 2010, at engangsafgiften udgør en kompensation for brug af frekvenserne, og at den har det samme formål som de årlige afgifter for tilrådighedsstillelse af frekvenserne, uden at den erstatter betalingen af sidstnævnte afgifter. Ifølge den belgiske lovgiver er artikel 2 og 3 i loven af 15. marts 2010, hvis gyldighed er anfægtet ved Cour constitutionnelle, forenelige med tilladelsesdirektivet, fordi afgifterne for brugsrettighederne opdeles i en brugsafgift, der skal betales som et engangsbeløb, og en brugsafgift, der skal betales en gang om året. På den ene side dækker engangsafgiften retten til at bruge disse frekvenser og svarer til værdien af den knappe ressource, som spektret er, mens den årlige afgift dækker omkostningerne for brug af frekvenserne, dvs. kontrollen, koordineringen, undersøgelsen og andre af den kompetente myndigheds aktiviteter i denne henseende.

23. Cour constitutionnelle har anerkendt, at parterne i hovedsagen har en forskellig opfattelse af, hvorvidt den i lov af 15. marts 2010 fastsatte engangsafgift er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 3, 12 og 13. Endvidere er parterne uenige om, hvorledes tilladelsesdirektivets artikel 14 om metoden til fastsættelse af engangsafgiften skal fortolkes og anvendes.

24. Under disse omstændigheder har Cour constitutionnelle besluttet at forelægge Domstolen følgende fire spørgsmål til præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF:

- »1) Giver artikel 3, 12 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»tilladelsesdirektivet«) – således som de finder anvendelse nu – medlemsstaterne mulighed for at pålægge operatører, som har individuelle brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenser for en periode på 15 år i forbindelse med tilladelser til på deres område at oprette og drive et mobiltelefoninet, der er udstedt under de tidligere gældende retlige rammer, en engangsafgift for forlængelse af deres individuelle brugsrettigheder til frekvenserne, hvis beløb i forhold til antallet af frekvenser og måneder, som brugsrettighederne vedrører, beregnes på grundlag af det tidligere gebyr for engangsbevilling, som knyttede sig til udstedelsen af ovennævnte tilladelser, når denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne (som frem for alt tilsigter at dække omkostningerne ved tilrådighedsstillelse af frekvenserne samtidig med at den også delvis afspejler værdien af disse, og idet de to afgifter er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne), dels en afgift, der dækker udgifterne til forvaltning af tilladelsen?
- 2) Giver tilladelsesdirektivets artikel 3, 12 og 13 medlemsstaterne mulighed for at pålægge operatører, der ansøger om nye brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenserne, at betale en engangsafgift, hvis beløb fastsættes ved auktion i forbindelse med tildelingen af frekvenser med

henblik på at afspejle værdien af disse, når denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne (som frem for alt tilsigter at dække omkostningerne ved tilrådighedsstillelse af frekvenserne samtidig med at den også delvis afspejler værdien af disse, og idet de to afgifter er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne), dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelser til at oprette og drive et mobiltelefonnet, der er udstedt under de tidligere retlige rammer?

- 3) Giver tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 2, medlemsstaterne mulighed for at pålægge mobiltelefonoperatører for en ny periode med forlængelse af deres individuelle brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenserne, som visse af dem allerede har opnået, men inden denne nye periodes påbegyndelse, at betale en engangsafgift for forlængelsen af brugsrettighederne til de frekvenser, som de rådede over ved begyndelsen af denne nye periode, som er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne ved at afspejle værdien af disse, når denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne (som frem for alt tilsigter at dække omkostningerne ved tilrådighedsstillelse af frekvenserne samtidig med at den også delvis afspejler værdien af disse, og idet de to afgifter er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne), dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelser til at oprette og drive et mobiltelefonnet, der er udstedt under de tidligere retlige rammer?
- 4) Giver tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 1, medlemsstaterne mulighed for som betingelse for opnåelsen og forlængelsen af brugsrettighederne til frekvenserne at tilføje en engangsafgift, der fastsættes ved auktion og uden loft, når denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne (som frem for alt tilsigter at dække omkostningerne ved tilrådighedsstillelse af frekvenserne samtidig med at den også delvis afspejler værdien af disse, og idet de to afgifter er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne), dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelserne til at oprette og drive et mobiltelefonnet, der er udstedt under de tidligere retlige rammer?»

25. Belgacom, Mobistar, KPN Group Belgium, den belgiske, cypriotiske, nederlandske og litauiske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle, bortset fra den cypriotiske, nederlandske og litauiske regering, deltog i retsmødet den 11. juni 2012.

IV – Analyse

A – Indledende bemærkninger

1. Oversigt over relevante retsprincipper

26. Fastsættelsen af afgiftsbeløb i telekommunikationssektoren forudsætter komplekse vurderinger af økonomisk art, og det kan derfor ikke kræves af de nationale myndigheder, at de i den forbindelse skal overholde strenge kriterier, når de blot holder sig inden for de grænser, som EU-retten har afstukket⁷. Domstolen har fastslået, at den nationale ret skal »undersøge den økonomiske værdi af de omhandlede licenser, idet den navnlig skal tage hensyn til størrelsen af de forskellige tildelte frekvensblokke, til det tidspunkt, hvor hver enkelt af de berørte operatører fik adgang til markedet, og

⁷ — Dom af 22.5.2003, sag C-462/99, Connect Austria, Sml. I. s. 5197 præmis 92.

til betydningen af at kunne tilbyde et komplet udbud af mobilkommunikationssystemer»⁸. Derfor skal enhver vurdering af, hvorvidt afgiftsbeløbet, som de belgiske myndigheder har opkrævet, er foreneligt med tilladelsesdirektivets artikel 13, foretages af den nationale ret under hensyn til Domstolens fortolkningsretningslinjer.

27. Ved fortolkningen af en EU-bestemmelse skal der ikke blot tages hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af⁹. Det betyder, at tilladelsesdirektivets artikel 12, 13 og 14 skal fortolkes i lyset af den samling EU-retsfor skrifter, der er relevante for liberaliseringen af telekommunikationssektoren, herunder navnlig rammedirektivet¹⁰.

28. Det blev fastslået i Vodafone España-dommen, at tilladelsesdirektivets artikel 13 har direkte virkning, således at den tillægger personer ret til umiddelbart at støtte ret på bestemmelsen for en national ret¹¹. Det fremgår dog af Domstolens praksis, at princippet ikke kan være til hinder for, at medlemsstaterne forhøjer – endda ganske betydeligt – den afgift, der skal betales for en given teknologi, afhængig af såvel den teknologiske som den økonomiske udvikling, som finder sted på markedet for telekommunikationstjenester, uden at ændre den for en anden teknologi, forudsat at de forskellige beløb, der opkræves, afspejler de forskellige økonomiske værdier for den respektive anvendelse af de pågældende knappe ressourcer¹².

2. Nøgleproblemerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse

29. Sammenfattende har Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium anfægtet kravet om at skulle betale en engangsafgift pålagt af den belgiske regering i henhold til loven af 15. marts 2010, når den opkræves i tillæg til både en engangsafgift, som de betalte for at opnå adgang til markedet, og to årlige afgifter, hvoraf den ene er en årlig afgift for brug af frekvenserne, mens den anden er en årlig afgift for forvaltning af tilladelserne. De har også anfægtet det beløb, som de skal betale, navnlig da det er beregnet på grundlag af den engangsafgift, som de betalte for at få adgang til markedet (enten ved en konkurrencepræget procedure eller ved auktion i forbindelse med tildelingen af frekvenser). Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har endvidere sat spørgsmålstegn ved, om engangsafgiften er forenelig med de procedurer, der er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 14.

30. Efter min opfattelse drejer tvisten mellem parterne sig om følgende fem punkter:

- i) Medlemsstaternes ret til at pålægge et engangsgebyr med det formål at sikre optimal brug af radiofrekvenser, når det opkræves i tillæg til to årlige afgifter, hvoraf den ene dækker omkostningerne til forvaltning af tilladelsen og den anden de omkostninger, der er forbundet med at stille frekvenserne til rådighed, og sidstnævnte afgift allerede er blevet begrundet af den belgiske regering med henvisning til behovet for sikre optimal udnyttelse af radiofrekvenserne. Spørgsmålet er med andre ord, om der kan opkræves mere end ét gebyr for at nå det med artikel 13 tilsigtede mål? (det første og det andet spørgsmål).
- ii) Hvorvidt de afgifter, som en medlemsstat opkræver, kan bestå af afgifter, der optisk set ikke svarer til begreberne i tilladelsesdirektivet (hybridgebyrer i strid med tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13) (det første og det andet spørgsmål).

8 — Connect Austria-dommen, præmis 93.

9 — Dom af 8.9.2005, forenede sager C-544/03 og C-545/03, Mobistar, Sml. I. s. 7723, præmis 39.

10 — En historisk oversigt over liberaliseringen af telekommunikationssektoren i EU frem til den 27.10.2005 med angivelse af de vigtigste retsakter findes i generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 27.10.2005, sag C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni SpA, Sml. 2006 I, s. 6917, punkt 3-6.

11 — Nævnt ovenfor, præmis 39.

12 — Telefónica Moviles España-dommen, præmis 35.

- iii) Omfanget af den retslige prøvelse, der er nødvendig, for at fastslå, om den gebyrordning, som en medlemsstat har pålagt, er blevet anvendt på telekommunikationsoperatører i overensstemmelse med tilladelsesdirektivets betingelser (det første og det andet spørgsmål).
- iv) Medlemsstaternes skønsbeføjelse til at fastsætte værdien af radiofrekvenser og beregne den engangsafgift, der skal betales (det første og det andet spørgsmål).
- v) Forbindelsen mellem en begrænsning af rettigheder og en ændring af eksisterende rettigheder, herunder den påståede gennemførelse af tilladelsesdirektivet med tilbagevirkende kraft (det tredje og det fjerde spørgsmål).

B – *Besvarelsen af det første og det andet spørgsmål*

1. Hvorvidt det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, og andre indledende spørgsmål

31. Den cypriotiske regering har gjort gældende, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det objektivt set ikke er nødvendigt at besvare dette spørgsmål for at kunne træffe afgørelse i den foreliggende sag¹³. Regeringen har anført, at dette spørgsmål vedrører de gebyrer, der skal betales i forbindelse med tildeling af nye rettigheder, mens det følger af de faktiske omstændigheder i forelæggelsesafgørelsen, at tvisten vedrører operatørernes eksisterende rettigheder, som ønskes forlænget, og ikke tildeling af nye rettigheder.

32. Som Kommissionen påpegede under retsmødet, vedrører den foreliggende sag to problemer. For det første vedrører den en forlængelse af de eksisterende brugsrettigheder, som Belgacom, Mobistar og KPN Group allerede havde opnået til frekvensbåndene 900 MHz og 1800 MHz. Alle tre operatører ønsker imidlertid også at få tildelt nye tilladelser for at kunne tilbyde fjerdegenerations-tjenester i båndet 2,6 GHz (2 600 Mhz). Dette problem behandles i det andet spørgsmål, og er hverken hypotetisk eller irrelevant i hovedsagen.

33. Endvidere vedrører den foreliggende sag en retslig efterprøvelse af lovligheden af national lovgivning. I denne type forfatningsretlige sager er den forbindelse, der kræves mellem parterne i sagen og lovgivningen, som de har anfægtet ved Cour constitutionnelle, et spørgsmål om medlemsstatens ret. Det er tilstrækkeligt, at de EU-retlige bestemmelser kan være relevante for lovligheden af de nationale bestemmelser, der anfægtes for den nationale domstol. Tilladelsesdirektivet er klart relevant. Det andet spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling og skal besvares af Domstolen.

34. De af Cour constitutionnelle forelagte spørgsmål vedrører imidlertid udelukkende brugsretten i forbindelse med *individuelle bevillinger* og ikke generelle tilladelser. Tilladelsesdirektivets artikel 3 vedrører *generelle tilladelser*. Efter min opfattelse betyder det, at denne bestemmelse, på trods af at der henvises hertil i de præjudicielle spørgsmål, er uden relevans for tvistens afgørelse i den foreliggende sag.

35. Endvidere bemærkes, at den belgiske regering har baseret sit forsvar af engangsafgiften på tilladelsesdirektivets artikel 13 og 14. Operatørerne, som har anfægtet engangsafgiften, har ikke gjort gældende, at engangsafgiften udgør en selvstændig tilsidesættelse af artikel 12 og de begrænsninger for opkrævningen af administrative gebyrer, som følger af denne bestemmelse. Artikel 12 er derfor kun relevant, for så vidt som den danner baggrund for den del af søgsmålet, der vedrører artikel 13.

13 — De har til støtte for dette princip henvist til dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Dias, Sml. I. s. 4673, præmis 22 og 23, af 13.12.1994, sag C-297/93, Grau-Hupka, Sml. I. s. 5535, præmis 18, af 13.7.2000, sag C-36/99, Idéal tourisme, Sml. I. s. 6049, præmis 20, og af 21.1.2003, sag C-318/00, Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins, Sml. I. s. 905, præmis 41.

2. Tilgang

36. Efter min opfattelse skal det første og det andet spørgsmål behandles samlet, fordi de kun adskiller sig fra hinanden i to henseender og i øvrigt har fælles bestanddele. Den første forskel kan henskrives til den omstændighed, at det første spørgsmål vedrører foreneligheden af en engangsafgift med tilladelsesdirektivet i forbindelse med forlængelse af tilladelser til eksisterende frekvenser, mens det andet spørgsmål vedrører det samme, men i forbindelse med udstedelse af nye tilladelser.

37. Det anden forskel opstår på baggrund af det første spørgsmål, som drejer sig om, hvorvidt det i henhold til artikel 13 er tilladt at beregne »engangsafgiften« på grundlag af det oprindelige »gebyr for engangsbevilling«, som blev betalt til den belgiske stat i 1990'erne, mens det andet spørgsmål vedrører samme forhold med hensyn til beregningen af afgiften på grundlag af beløb, der fastsættes ved auktion ved tildeling af frekvenserne.

38. Begge spørgsmål vedrører dog opkrævning af mere end én afgift i henhold til artikel 13, dvs. hybride afgifter, som er i strid med tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13, omfanget af den retslige efterprøvelse, som er nødvendig for at sikre, at tilladelsesdirektivets betingelser er opfyldt, og det beløb, der er blevet opkrævet.

3. Spørgsmålet om forlængelse

39. Jeg kan som udgangspunkt sige, at tilladelsesdirektivets bestemmelser ikke kan fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne kan pålægge gebyrer, der har til formål at optimere brugen, som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 13, i forbindelse med en forlængelse af eksisterende rettigheder. Som Kommissionen har påpeget i sit skriftlige indlæg, skyldes dette dels, at enhver afgift kun kan pålægges for den periode, hvor den pågældende rettighed eksisterer, dels at medlemsstaterne har ret til at tage hensyn til stigninger i værdien af frekvenserne i løbet af forlængelsesperioden.

40. Som den litauiske regering har påpeget i sit skriftlige indlæg, skal en forlængelse af en tilladelse ifølge selve sin natur betragtes som en tildeling af nye rettigheder for en ny periode. Individuelle brugsrettigheder tildeles af medlemsstaterne for en begrænset periode. Når denne periode udløber, har de nationale myndigheder pligt til at tage op til fornyet overvejelse, om de knappe ressourcer anvendes på en hensigtsmæssig og effektiv måde.

4. Opkrævningen af flere gebyrer i henhold til artikel 13

41. Operatørerne har gjort gældende, at tilladelsesdirektivets artikel 13 er til hinder for, at medlemsstaterne kan opkræve mere end én afgift med det formål at sikre optimal brug af knappe ressourcer. KNP Group Belgium gjorde f.eks. gældende under retsmødet, at artikel 12 og 13 opregner de gebyrer, som medlemsstaterne har ret til at pålægge, og begrænser disse til to, men at den belgiske regering pålægger tre. Endvidere blev det gjort gældende, at det er i strid med Domstolens dom i sagen Albacom og Infostrada¹⁴, hvori den fastslog, at det var EU-lovgivers hensigt at gennemføre en stærk begrænsning af den type gebyrer, der kan pålægges. Endvidere bemærkede Mobistar, at Domstolen i Telefónica Móviles España-dommen¹⁵ fastslog, at afgifterne kunne forhøjes væsentligt, men at det altid skulle ske i overensstemmelse med artikel 13.

¹⁴ — Nævnt ovenfor.

¹⁵ — Nævnt ovenfor.

42. Som den nederlandske regering har påpeget i sit skriftlige indlæg, henviser tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13 til gebyrerne og afgifterne i flertal både i den engelske og den nederlandske sprogversion, og jeg vil tilføje flere andre¹⁶. Denne ordlyd er ikke i sig selv afgørende, da den kan afhænge af, hvordan lovteksterne affattes, men det skal bemærkes, at tilladelsesdirektivets 32. betragtning specifikt omhandler gebyrer, der helt eller delvist består af en engangsafgift i forbindelse med udvælgelse ved en konkurrencepræget eller sammenlignende udvælgelsesprocedure.

43. Ifølge tilladelsesdirektivet kan der således opkræves mere end én afgift med henblik på at sikre det med artikel 13 forfulgte mål, nemlig at sikre optimal brug af en knap ressource. Den eneste yderligere restriktion i henhold til artikel 13 er, at sådanne afgifter skal være ikke-diskriminerende, transparente, objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål. De lovlige mål, der kan forfølges i henhold til tilladelsesdirektivet, fremgår af rammedirektivets artikel 8 og omfatter fremme af konkurrence og effektiv udnyttelse af radiofrekvenser¹⁷.

44. Som den belgiske regering har påpeget i sit skriftlige indlæg, vedrørte dommen i sagen Albacom og Infostrada ikke en afgift, som blev opkrævet for at sikre optimal brug af ressourcerne, men et forbud mod, at medlemsstaterne pålægger økonomiske byrder, som adskiller sig fra og opkræves ud over dem, der lovligt kan pålægges i henhold til direktiv 97/13¹⁸. Den pågældende engangsafgift i den foreliggende sag har ikke nogen lighed med afgiften i sagen Albacom og Infostrada, der blev beregnet på grundlag omsætningen for at bidrage til de investeringer, den italienske stat havde foretaget med henblik på at sikre den generelle liberalisering på telekommunikationsområdet, som Domstolen fastslog faldt uden for de byrder, som lovligt kan pålægges i henhold til direktiv 97/13.

45. I Telefónica Móviles España-dommen fastslog Domstolen udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan opkræve »forskellige beløb« for forskellige teknologier, såfremt de afspejler de forskellige økonomiske værdier for den respektive anvendelse af de pågældende knappe ressourcer¹⁹. En begrænsning af medlemsstaternes mulighed for at opkræve mere end én afgift pr. operatør for at forfølge målene med tilladelsesdirektivets artikel 13 vil være uforeneligt med denne afgørelse.

5. Hybride afgifter og retslig prøvelse

46. Som den belgiske regerings repræsentant bemærkede under retsmødet, er det vigtigt at erindre, at det i hovedsagen ikke er bestridt, at den årlige afgift for tilrådighedsstillelsen af frekvenser, som Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgien er blevet pålagt igennem mange år, er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 13. Sagen drejer sig snarere om foreneligheden af den nye engangsafgift, som er blevet pålagt i henhold til loven af 15. marts 2010.

47. Ikke desto mindre er det blevet gjort gældende, at kombinationen af en engangsafgift, der har til formål at sikre optimal brug af ressourcerne i henhold til artikel 13, og en årlig afgift, der både har dette til formål og til formål at udgøre et administrationsbidrag i henhold til artikel 12 (hvilket den belgiske regering har erkendt er formålet med den årlige afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne), gør det umuligt at fastslå, om de opkrævede beløb er objektivt begrundede, forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål og ikke-diskriminerende.

16 — Det samme gælder for den danske, finske, franske, italienske, polske, spanske, svenske og tyske sprogversion.

17 — Jf. også 32. betragtning til tilladelsesdirektivet, hvori det anføres, at »afgifter for brug af radiofrekvenser og numre [...] [ikke] bør hindre etableringen af innovative tjenester og konkurrence på markedet«. Betydningen heraf udvikles i præmis 30 og 31 i Telefónica Móviles España-dommen.

18 — Dommen i sagen Albacom og Infostrada, præmis 42.

19 — Telefónica Móviles España-dommen, præmis 35.

48. Domstolen har imidlertid allerede fastslået i *Telefónica Móviles España*-dommen, at medlemsstaterne ikke behøver at foreskrive en bestemt anvendelse af de indtægter, der opkræves i henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 97/13 (og således tilladelsesdirektivets artikel 13). Det står medlemsstaten frit at anvende denne indtægt²⁰. Dette gælder, selv om det medfører en betydelig stigning for en særlig teknologi. Ifølge 32. betragtning til tilladelsesdirektivet kan sådanne afgifter f.eks. anvendes til at finansiere aktiviteter, der gennemføres af de nationale tilsynsmyndigheder, og som ikke kan dækkes af administrationsgebyrerne. Derfor kan afgifter, der opkræves i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 13, også anvendes til dækning af administrative omkostninger.

49. Når det er sagt, er det dog af hensyn til retssikkerheden åbenbart, at det skal være muligt at identificere og sætte tal på de administrationsgebyrer, der opkræves i medfør af tilladelsesdirektivets artikel 12, således at målet med dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra b), kan opnås.

50. Medlemsstaterne skal derfor altid kunne redegøre for, hvilke beløb de opkræver som administrative gebyrer, og hvilke beløb de opkræver som afgifter for brug af knappe ressourcer, og telekommunikationsoperatøren skal altid kunne anfægte retsgrundlaget for afgiften og det beløb, hvormed den opkræves, ved en domstol. Spørgsmålet om, hvordan den enkelte medlemsstat vælger at opkræve sine afgifter, henhører dog ikke under EU-retten.

51. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de oplysninger, som de pågældende medlemsstater har givet, om, hvad de opkrævede gebyrer skal anvendes til, er tilstrækkeligt til at sikre adgang til domstolskontrol på de betingelser, som er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 12 og 13. Dette krav er grundlæggende for princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og adgang til domstolsprøvelse i Den Europæiske Unions retsorden²¹.

6. De opkrævede beløb og metoden til fastsættelse af disse

52. *Telefónica Moviles España*-dommen indeholder også vigtige holdepunkter i forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål. I denne sag fastslog Domstolen, at »formålet om at sikre, at udbyderne udnytter de knappe ressourcer, hvortil de har adgang, optimalt, [indebærer] under alle omstændigheder, at afgiften fastsættes til et passende beløb, der bl.a. afspejler værdien af anvendelsen af disse ressourcer, hvilket kræver, at der tages hensyn til den økonomiske og tekniske situation på det pågældende marked«²².

53. Mens omkostningerne, der påløber i forbindelse med udstedelse af tilladelsen, udgør en lovmæssig grænse for, hvilke administrationsgebyrer der kan opkræves i medfør af tilladelsesdirektivets artikel 12, indeholder direktivets artikel 13 ikke et tilsvarende loft. Som den litauiske regering har påpeget i sit skriftlige indlæg, er rækkevidden af artikel 13 kun begrænset af bestemmelsens ordlyd²³.

54. Hvad angår beregningen af en engangsafgift for fornyelse på grundlag af engangsgebyret for den oprindelige bevilling, har den belgiske regering gjort gældende, at sidstnævnte var baseret på rentabiliteten af de pågældende frekvenser under behørig hensyntagen til forskellen i rentabilitet de enkelte frekvenser imellem. Hvis den nationale ret skulle lægge disse argumenter til grund, må der nødvendigvis eksistere en forbindelse mellem det pålagte gebyr og værdien af frekvenserne²⁴.

20 — Dommen i sagen *Telefónica Móviles España*, præmis 32.

21 — Jf. f.eks. dom af 21.1.1999, sag C-120/97, *Upjohn*, Sml. I, s. 223, præmis 36, og udtalelse 1/09 af 8.3.2011, Sml. I, s. 1137, præmis 85.

22 — Nævnt ovenfor, punkt 28.

23 — Hertil kan tilføjes 32. betragtning til tilladelsesdirektivet, hvoraf det fremgår, at afgifter ikke bør hindre etableringen af innovative tjenester og konkurrence på markedet, og rammedirektivets artikel 8, stk. 2.

24 — Det bemærkes, at Domstolen sidste år i dommen i sagen *Telefónica de España* i præmis 32 fastslog, at »direktiv 97/13 derfor ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter en sådan afgift i henhold til dette direktivs artikel 6 på grundlag af de afgiftspligtiges bruttodriftsindtægter«.

55. I modsætning til de argumenter, som operatørerne har fremført, påvirker den omstændighed, at engangsgebyret for den oprindelige bevilling var et gebyr for at få adgang til markedet, og af den art, som er blevet forbudt i henhold til EU-retten, siden direktiv 97/13 trådte i kraft, ikke denne konklusion. Den omstændighed, at gebyret for at få adgang til markedet ikke længere er et af de gebyrer, som medlemsstaterne har ret til at opkræve, udelukker på ingen måde relevansen af dette gebyr som et udtryk for værdien af ressourcen.

56. Hvad angår fastsættelsen af de gebyrer, som kan opkræves i henhold til artikel 13, er en henvisning til de beløb, som er fastsat gennem auktion ved tildelingen af nye tilladelser, således som den belgiske og nederlandske regering har gjort gældende, en velegnet metode til at fastsætte værdien af frekvenserne, ikke mindst fordi deres markedsværdi derved afspejles direkte.

57. Hvad angår den omstændighed, at engangsafgiften i intet tilfælde tilbagebetales, består der en logisk forbindelse mellem dette og målet om at sikre optimal brug af ressourcerne. Som den belgiske og nederlandske regering samt Kommissionen har påpeget, er det kun muligt for et begrænset antal operatører at opnå adgang til de frekvenser, hvorigennem de kan levere mobile telekommunikationstjenester. Giver disse operatører intet incitament til at udnytte de frekvenser, de har fået tildelt, opstår der en risiko for opdeling af markeder, idet operatørerne effektivt forhindrer konkurrenter i at opnå adgang hertil ved ikke at gøre brug af de frekvenser, de har fået tildelt.

58. Derfor foreslår jeg, at det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 12 og 13 ikke er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en engangsafgift både ved tildeling og fornyelse af brugsrettigheder til telekommunikationsfrekvenser, uanset om de beregnes på grundlag af de beløb, som er betalt i en konkurrencemæssig procedure eller gennem auktion ved tildeling af frekvenser, også selv om der opkræves en årlig afgift, der delvis har samme formål som engangsafgiften.

C – Besvarelsen af det tredje og det fjerde spørgsmål

59. Jeg vil også besvare disse spørgsmål sammen, da de begge vedrører de begrænsninger, der fastsættes i tilladelsesdirektivets artikel 14 med hensyn til at ændre eksisterende rettigheder.

1. Den version af artikel 14, der tidsmæssigt finder anvendelse

60. Det tredje og det fjerde spørgsmål drejer sig om, hvorvidt engangsafgiften er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 14, da artikel 14 fastsætter restriktioner for ændring, begrænsning og tilbagekaldelse af rettigheder til at anvende radiofrekvenser. Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium har anfægtet foreneligheden af belgisk lovgivning med disse bestemmelser.

61. Som Kommissionen har påpeget, er det vigtigt, før dette spørgsmål kan besvares, at tage hensyn til den version af artikel 14, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor tvisten opstod, og som kan påberåbes ved de nationale domstole. Jeg ville fastsætte denne dato til den 25. marts 2010, som er den dag, hvor loven af 15. marts 2010 trådte i kraft. Tilladelsesdirektivets artikel 14 blev ændret ved en retsakt dateret den 25. november 2009, men den ændrede version fandt ikke anvendelse før den 26. maj 2011²⁵.

62. Den version af artikel 14, der tidsmæssigt fandt anvendelse, var således den version, der fandt anvendelse før direktiv 2009/140's ikrafttrædelse, og denne version henviser ikke til nogen brugsret til radiofrekvenser, hverken for så vidt angår tildeling af rettigheder i artikel 14, stk. 1 (det fjerde spørgsmål), eller fornyelse af rettigheder i artikel 14, stk. 2 (det tredje spørgsmål).

25 — Jf. artikel 6 i direktiv 2009/140, nævnt ovenfor i fodnote 6.

63. Kommissionen har i »teknisk« forstand ganske vist ret med hensyn til, hvilken version af artikel 14 der tidsmæssigt fandt anvendelse, men jeg erindrer om, at det ifølge den pågældende nationale lovgivning er tilladt at opkræve gebyrer efter den 26. maj 2011. Cour constitutionnelle skal træffe afgørelse under omstændigheder, hvor den nye ordlyd af tilladelsesdirektivets artikel 14 har fuld virkning. For at kunne foretage en saglig korrekt besvarelse af det tredje og det fjerde spørgsmål er retten efter min opfattelse derfor også nødt til at tage hensyn til den ordlyd af tilladelsesdirektivets artikel 14, som fandt anvendelse fra den 26. maj 2011.

2. Begrundelse i henhold til artikel 14, stk. 1 og 2

64. I lyset af det ovenstående er det enkelt at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål. Det har været diskuteret mellem Kommissionen og den belgiske regering på den ene side og Belgacom, Mobistar og KPN Group Belgium på den anden, om engangsafgiften udgør en ændring, begrænsning eller tilbagekaldelse af rettigheder som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 14.

65. Efter min opfattelse er denne diskussion akademisk. For det første har medlemsstaterne i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 1, ret til at ændre brugsrettigheder i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde, alt efter omstændighederne, under hensyn til de særlige betingelser, der gælder i forbindelse med overførsel af brugsrettigheder til radiofrekvenser. Disse betingelser er efter min opfattelse opfyldt, når det fastslås, at engangsafgiften er pålagt for at sikre optimal brug af knappe ressourcer.

66. Det følger tilsvarende af tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 2, at medlemsstaterne kun kan begrænse eller tilbagekalde tilladelser i begrundede tilfælde og, alt efter omstændighederne, i overensstemmelse med bilaget og de pågældende nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser. Den samme begrundelse opstår, når direktivets artikel 13 er efterkommet. Spørgsmålet om, hvorvidt der findes gældende nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser, som omhandlet i artikel 14, stk. 2, tilkommer det åbenbart den nationale ret at efterprøve.

3. Grundlæggende rettigheder

67. Alle operatørerne har gjort gældende, at engangsafgiften er uforenelig med en række grundlæggende rettigheder, som er beskyttet i henhold til EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Med disse argumenter har operatørerne henvist til forbuddet mod loves tilbagevirkende kraft, beskyttelsen af de berettigede forventninger og beskyttelsen af ejendomsretten²⁶.

68. Belgacom og Mobistar har gjort gældende, at da den stiltiende fornyelse af anden generations-tilladelser blev opnået den 8. april 2008 for en periode af fem år (begyndende den 8.4.2010) for Belgacom, og den 27. november 2008 for en periode af fem år (begyndende den 27.11.2010) for Mobistar, har loven af 15. marts 2010 tilbagevirkende kraft. De har fremført dette argument, selv om fornyelsen først trådte i kraft den 8. april 2010 for Belgacom og den 27. november 2010 for Mobistar, dvs. på et tidspunkt, der tidsmæssigt lå efter den dato, hvor loven af 15. marts 2010 trådte i kraft.

26 — Belgacom har i sit skriftlige indlæg stillet spørgsmålstegn ved Belgiens overholdelse af artikel 6, stk. 1, i EMRK og artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder i forbindelse med forbuddet om lovgivning med tilbagevirkende kraft og omgæelse af princippet om en retsafgørelses retskraft.

69. Efter min opfattelse kan loven af 15. marts 2010, som ifølge den belgiske regering er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 13, ikke betragtes som værende en foranstaltning med tilbagevirkende kraft, da den finder anvendelse på rettigheder til telekommunikationsfrekvenser, der endnu ikke er trådt i kraft og giver de operatører, hvis rettigheder allerede er blevet stiltiende forlænget, men som ikke ønsker at betale gebyret, en mulighed for at fravælge denne forlængelse²⁷. Som den belgiske regering påpegede under retsmødet, fremgår det endvidere skriftligt af den kontrakt, som er indgået med alle tre operatører, at lovgivningen om brugsrettigheder til enhver tid kan ændres. Efter min opfattelse udelukker det ethvert argument om berettigede forventninger²⁸.

70. Hvad angår den påståede tilsidesættelse af ejendomsretten, som navnlig blev fremhævet i Mobistar og Belgacom's skriftlige indlæg, kan opkrævning af nye gebyrer i forbindelse med fornyelse af tidsbegrænsede brugsrettigheder til radiofrekvenser ikke udgøre en tilsidesættelse af »retten til udøvelse af ejendomsrettigheder på fredelig vis« i overensstemmelse med artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention eller artikel 17 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, navnlig da det synes at fremgå udtrykkeligt af de kontraktlige bestemmelser, at de kan tilbagekaldes²⁹. Dette argument må således forkastes allerede ved den første undersøgelse.

71. Jeg foreslår derfor, at det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge mobiltelefonioperatører de pågældende gebyrer i forbindelse med opnåelse eller forlængelse af deres individuelle rettigheder til at benytte mobile telefoni- og radiofrekvenser.

V – Forslag til afgørelse

72. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Cour constitutionnelle forelagte spørgsmål som følger:

- »1) Medlemsstaterne kan i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester pålægge operatører, som har individuelle brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenser for en periode på 15 år i forbindelse med tilladelser til på deres område at oprette og drive et mobiltelefoninets, der er udstedt under de tidligere gældende retlige rammer, en engangsafgift for forlængelse af deres individuelle brugsrettigheder til frekvenserne, hvis beløb i forhold til antallet af frekvenser og måneder, som brugsrettighederne vedrører, beregnes på grundlag af det tidligere gebyr for engangsbevilling, som var knyttet til udstedelsen af ovennævnte tilladelser, idet denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne, dels en afgift, der dækker udgifterne til forvaltning af tilladelsen.
- 2) Artikel 13 i direktiv 2002/20 giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge operatører, der ansøger om nye brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenserne, at betale en engangsafgift, hvis beløb fastsættes ved auktion i forbindelse med tildelingen af frekvenser med henblik på at afspejle værdien af disse, idet denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne, dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelser til at oprette og drive et mobiltelefoninets, der er udstedt under de tidligere retlige rammer.

27 — Med andre ord finder artikel 13 i henhold til EU-retten anvendelse med øjeblikkelig virkning på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, mens den tidligere (nationale) regel var gældende. Jf. f.eks. dom af 10.6.2010, forenede sager C-395/08 og C-396/08, Bruno m.fl., Sml. I, s. 5119, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. som et eksempel på en situation, hvor der ikke foreligger faktiske omstændigheder, der støtter en berettiget forventning i forbindelse med øjeblikkelig anvendelse af en ny EU-regel, dom af 29.1.1998, sag C-315/96, Lopex Export, Sml. I, s. 317, præmis 28 og 29.

29 — Mobistar støtter sin argumentation på Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.6.1986 i Van Marle mod Nederlandene, af 20.11.1995 i sagen Pressos Compania Naviera SA m.fl. mod Belgien, og af 16.7.2002 i sagen Dangeville mod Frankrig, men ingen af disse har taget stilling til det for sagen væsentlige spørgsmål, om telekommunikationsfrekvenser udgør »ejendomsrettigheder«.

- 3) Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2002/20 giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge mobiltelefonioperatører for en ny periode med forlængelse af deres individuelle brugsrettigheder til mobiltelefonifrekvenserne, som visse af dem allerede har opnået, men inden denne nye periodes påbegyndelse, at betale en engangsafgift for forlængelsen af brugsrettighederne til de frekvenser, som de rådede over inden denne nye periode, som er begrundet i formålet om at fremme den optimale brug af frekvenserne ved at afspejle værdien af disse, når denne engangsafgift supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne, dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelser til at oprette og drive et mobiltelefoninets, der er udstedt under de tidligere retlige rammer.
- 4) Artikel 14, stk. 1, i direktiv 2002/20 giver medlemsstaterne mulighed for som betingelse for opnåelsen og forlængelsen af brugsrettighederne til frekvenserne at tilføje en engangsafgift, der fastsættes ved auktion og uden loft, og som supplerer dels en årlig afgift for tilrådighedsstillelse af frekvenserne (som frem for alt tilsigter at dække omkostningerne ved tilrådighedsstillelse af frekvenserne samtidig med at den også delvis afspejler værdien af disse, og idet de to afgifter er begrundet i formålet om at fremme en optimal udnyttelse af frekvenserne), dels en årlig afgift for forvaltning af tilladelserne til at oprette og drive et mobiltelefoninets, der er udstedt under de tidligere retlige rammer.«