



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 8 iulie 2015¹

Cauza C-346/13

Ville de Mons
împotriva
Base Company SA, fostă KPN Group Belgium SA

[cerere de decizie preliminară formulată de cour d'appel de Mons (Belgia)]

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva privind autorizarea — Articolul 13 — Taxa pentru drepturile de instalare a infrastructurii — Domeniu de aplicare — Reglementare locală care prevede obligația de plată a unei taxe de către proprietarii de piloni și de stâlpi de difuzare pentru telefonie mobilă”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară, care privește interpretarea articolului 13 din Directiva 2002/20/CE², dispoziție cu efect direct în temeiul jurisprudenței Curții³, este ilustrativă pentru întrebările care persistă încă în privința consecințelor armonizării europene a autorizării rețelelor și serviciilor de comunicații electronice asupra exercitării de către statele membre a competenței lor în materia impozitării directe.
2. Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între Base Company SA, fostă KPN Group Belgium SA (denumită în continuare „Base Company”), unul dintre cei trei operatori activi pe piața belgiană a telefoniei mobile, pe de o parte, și Ville de Mons, pe de altă parte, având ca obiect taxele aplicate acestei întreprinderi pentru pilonii și stâlpii săi de difuzare amplasați pe teritoriul comunei menționate.
3. Trebuie subliniat că prezenta cauză face parte dintr-un amplu contencios⁴ privind taxele aplicate operatorilor de telefonie mobilă de o serie de comune și de provincii belgiene în temeiul autonomiei fiscale pe care le-o conferă constituția statului⁵ și invită în special să se stabilească dacă jurisprudența rezultată din Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518), care

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183).

3 — Hotărârea Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctul 39).

4 — O dovadă a acestui fapt o constituie nu numai numeroasele decizii adoptate de autoritățile administrative și de instanțele judiciare belgiene în acest sens, ci și cauzele cu care a fost sesizată Curtea, în special cauzele Belgacom (C-454/13) și Belgacom (C-517/13), aflate în prezent pe rolul Curții.

5 — Trebuie semnalat că, simultan cu contenciosul privind dispozițiile de drept al Uniunii, Cour constitutionnelle belge (Curtea Constituțională a Belgiei) a fost sesizată cu o serie de acțiuni – aflate în prezent pe rolul acestei instanțe – care ridică probleme legate de stabilirea autorităților competente pentru adoptarea taxelor în cauză. De asemenea, este important să se sublinieze că această instanță s-a pronunțat deja cu mult timp în urmă asupra constituționalității acestor taxe în Hotărârea nr. 189/2011 din 15 decembrie 2011 (*Moniteur belge* din 7 martie 2012, p. 14181). Această jurisprudență a fost invocată de Cour de cassation (Curtea de Casație) belgiană în hotărârile pronunțate la 30 martie 2012.

privește interpretarea articolului 11 din Directiva 97/13/CE⁶, poate fi aplicată în speță. Într-un sens mai global, prezenta cauză dă Curții prilejul de a oferi o serie de clarificări privind abordarea care trebuie reținută în cazul taxelor financiare aplicate furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

4. Directiva 97/13 a stabilit un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații cu scopul de a liberaliza acest domeniu și de a facilita pătrunderea pe piață a noilor operatori. Această directivă se înscria în cadrul măsurilor adoptate în vederea liberalizării complete a serviciilor și a infrastructurilor de telecomunicații, preconizată pentru 1 ianuarie 1998.

5. Din această perspectivă, Directiva 97/13 prevedea, pe lângă normele privind procedurile de acordare a autorizațiilor și conținutul acestora, o serie de norme privind sarcinile pecuniare (taxe și redevențe) aferente procedurilor menționate, pe care statele membre erau în măsură să le aplice întreprinderilor din sectorul telecomunicațiilor.

6. Potrivit articolului 6 din Directiva 97/13, intitulat „Taxe și redevențe aplicabile procedurilor de autorizare generală”:

„Fără a aduce atingere contribuției financiare pentru furnizarea de servicii universale în conformitate cu dispozițiile din anexă, statele membre garantează că taxele aplicate întreprinderilor în cadrul procedurilor de autorizare vor avea drept unic scop acoperirea cheltuielilor administrative aferente eliberării, gestionării, controlului și aplicării sistemului de autorizare generală. Aceste taxe vor fi publicate într-un mod corespunzător și suficient de detaliat pentru a facilita accesul la informațiile referitoare la acestea.” [traducere neoficială]

7. Articolul 11 din Directiva 97/13, intitulat „Taxe și redevențe aplicabile licențelor individuale”, prevedea:

„(1) Statele membre asigură ca taxele aplicate întreprinderilor pentru procedurile de autorizare să aibă ca obiect numai acoperirea costurilor administrative aferente eliberării, gestionării, controlului și aplicării licențelor individuale specifice. Taxele aplicabile pentru o licență individuală sunt proporționale cu volumul de lucru necesar și sunt publicate în mod corespunzător și suficient de detaliat pentru ca informațiile să fie ușor accesibile.

(2) Fără a aduce atingere alineatului (1), în situația unor resurse limitate, statele membre pot autoriza autoritățile naționale de reglementare să impună redevențe pentru a ține seama de necesitatea de a asigura o utilizare optimă a acestei resurse. Redevențele menționate sunt nediscriminatorii și țin în special seama de necesitatea de a promova dezvoltarea unor servicii inovatoare și a concurenței.” [traducere neoficială]

8. Directiva 97/13 a fost abrogată prin articolul 26 din Directiva 2002/21/CE⁷.

6 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații (JO L 117, p. 15).

7 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195, denumită în continuare „Directivă-cadru”).

9. Articolul 2 din Directiva-cadru prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

- (e) «infrastructură asociată» înseamnă infrastructura asociată cu o rețea de comunicații electronice și/sau cu un serviciu de comunicații electronice care permite și/sau ajută la furnizarea de servicii prin acea rețea și/sau serviciu. Aceasta cuprinde sistemele de acces condiționat și ghidurile electronice de programe;

[...]”

10. Articolul 1 din Directiva privind autorizarea, intitulat „Obiectivul și sfera de aplicare”, prevede:

„(1) Scopul prezentei directive este de a realiza o piață internă în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice, prin armonizarea și simplificarea normelor și a condițiilor de autorizare, în vederea facilitării furnizării acestora pe întreg teritoriul Comunității.

(2) Prezenta directivă se aplică autorizațiilor pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice.”

11. Articolul 13 din Directiva privind autorizarea, intitulat „Taxele pentru drepturile de utilizare și drepturile de instalare a infrastructurii”, are următorul cuprins:

„Statele membre pot permite autorității competente să impună taxe pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse. Statele membre se asigură că aceste taxe sunt justificate în mod obiectiv, sunt transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate și iau în considerare obiectivele articolului 8 din [Directiva-cadru].”

B – Dreptul belgian

12. La 5 martie 2007, consiliul communal de la ville de Mons (Consiliul local al orașului Mons) a adoptat un regulament privind taxele, care institua o taxă pe pilonii și stâlpii de difuzare pentru telefonie mobilă (denumit în continuare „Regulamentul privind taxele”), aplicabil începând cu anul 2007.

13. Articolul 1 din Regulamentul privind taxele prevede că taxa se aplică „pilonilor de difuzare sau stâlpilor de o anumită importanță, care sunt structuri independente, existente în cursul exercițiului fiscal, având scopul de a susține diferitele tipuri de antene necesare bunei funcționări a rețelei de telecomunicații mobile, care nu au putut fi montate pe un amplasament deja existent (acoperiș, biserică, [...])”.

14. Potrivit articolului 3 primul paragraf din respectivul regulament privind taxele, „[e]ste obligată la plata taxei [în litigiu] orice persoană, fizică sau juridică, proprietar al bunului prevăzut la articolul 1 [din acest regulament privind taxele]”.

15. Articolul 4 din Regulamentul privind taxele prevede că cuantumul taxei este de 2 500 de euro pentru fiecare pilon sau pentru fiecare stâlp de difuzare pentru telefonie mobilă.

II – Situația de fapt din litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

16. Rezultă din elementele prezentate Curții că Base Company este un operator de telefonie mobilă și, în această calitate, deține în proprietate și exploatează o rețea de piloni care susțin antene de telecomunicații pentru telefonie mobilă pe teritoriul comunei Mons.

17. În temeiul Regulamentului privind taxele, autoritățile din Mons au adresat societății Base Company trei avertismente-extrase de rol privind impunerea taxei în litigiu în cadrul exercițiului fiscal 2008, care era în cuantum total de 7 500 de euro. Aceste avertismente-extrase de rol au făcut obiectul unei reclamații prezentate collège communal de la ville de Mons (Colegiul local al orașului Mons) (Belgia). Întrucât această reclamație a fost respinsă, avertismentele-extrase de rol în cauză au făcut obiectul unei acțiuni în fața tribunal de première instance de Mons (Tribunalul de Primă Instanță din Mons), care le-a anulat.

18. Ville de Mons a formulat apel împotriva acestei hotărâri în fața cour d'appel de Mons, care, confruntată cu îndoieli privind aplicabilitatea articolului 13 din Directiva privind autorizarea în cauza principală, a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 13 din Directiva [privind autorizarea] interzice colectivităților teritoriale să taxeze, pentru motive bugetare sau pentru alte motive, activitatea economică a operatorilor de telecomunicații care se materializează pe teritoriul lor prin prezența unor piloni, a unor stâlpi sau a unor antene GSM afectate acestei activități?”

19. Părțile din litigiul principal și Comisia Europeană au prezentat observații scrise.

20. La 13 mai 2015 a avut loc o ședință, la care au participat părțile din litigiul principal, guvernul belgian și Comisia.

III – Analiză

21. În esență, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o taxă, instituită de o autoritate publică națională, care vizează în mod specific pilonii și stâlpii utilizați pentru telefonie mobilă, intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă acest articol se opune unei astfel de taxe.

22. La această întrebare, în principiu simplă, s-au propus răspunsuri foarte diferite.

23. Ville de Mons, susținut de guvernul belgian, arată că taxa în cauză nu poate fi interzisă de Directiva privind autorizarea. Astfel, acesta subliniază în special că, în Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518), Curtea a statuat deja, în ceea ce privește articolul 11 alineatul (2) din Directiva 97/13 – dispoziție al cărei conținut este foarte similar cu cel al articolului 13 din Directiva privind autorizarea –, că directivele privind autorizarea furnizării rețelelor și serviciilor de telecomunicații nu se pot aplica unor taxe al căror fapt generator nu este acordarea unei licențe. Pe de altă parte, Ville de Mons susține că este obligată la plata taxei orice persoană proprietar al unui pilon sau stâlp care nu a putut fi montat pe un amplasament deja existent, taxa nefiind legată în niciun caz – astfel cum ar prevedea articolul 13 din Directiva privind autorizarea – de alocarea unui drept de utilizare a frecvențelor radio sau a unui drept de instalare a infrastructurii și, în definitiv, de nicio contraprestație a unor servicii.

24. La rândul său, Base Company susține că taxa în litigiu, al cărui fapt generator constă în instalarea de către furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice a unor elemente care pot fi considerate „infrastructuri” în sensul acestei dispoziții, intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea. În plus, ea arată că această taxă forfetară, prin faptul că este, *inter alia*, discriminatorie, neproporțională și nejustificată în mod obiectiv, nu îndeplinește condițiile cumulative prevăzute de această dispoziție.

25. Comisia consideră că, având în vedere criteriul care pare să fi fost stabilit în Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518), și anume existența unei legături directe între taxa în cauză și acordarea unei autorizații de furnizare de rețele și servicii de comunicații electronice, singura concluzie posibilă este că taxa în litigiu nu intră sub incidența articolului 13 din Directiva privind autorizarea. Comisia arată totuși că „regretă” această hotărâre și invită Curtea să rețină în speță o soluție contrară. Astfel, Comisia apreciază că taxa în litigiu, aferentă unei „infrastructuri asociate”, în sensul articolului 2 litera (e) din Directiva-cadru, a fost concepută probabil ca o contraprestație care trebuie achitată pentru instalarea structurilor necesare furnizării rețelelor și serviciilor menționate și, pe cale de consecință, poate să fie considerată „redevență” în sensul articolului 13 din Directiva privind autorizarea. Prin urmare, dacă ar trebui să fie reținută această concluzie, instanței de trimitere i-ar reveni obligația să se asigure că este îndeplinit ansamblul condițiilor prevăzute de această din urmă dispoziție.

26. Astfel cum am menționat în partea introductivă a prezentelor concluzii, cauza este ilustrativă pentru tensiunea incontestabilă care există între armonizarea ce decurge din obiectivele urmărite de Directiva privind autorizarea și dorința anumitor autorități naționale de a menține, din motive în esență bugetare⁸, posibilitatea de a taxa anumiți operatori pentru activitatea pe care o desfășoară și pentru prezența lor pe un teritoriu dat.

27. Deși Curtea nu este sesizată pentru prima dată cu această problemă, sunt necesare totuși anumite clarificări, având în vedere cele mai recente concluzii ale jurisprudenței.

28. În opinia noastră, aceste nevoi de clarificare privesc două aspecte, pe care le vom analiza succesiv: primul aspect, care nu este invocat în mod direct în întrebarea adresată, dar care constituie un factor cheie în analiza taxelor care sunt impuse operatorilor care exploatează servicii și rețele de telecomunicații, constă în întrebarea dacă statele membre pot aplica anumite redevențe în afara domeniului de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea. În ceea ce privește al doilea aspect, acesta se referă, pe de o parte, la elementele de care trebuie să se țină seama pentru a considera că redevența în cauză intră în domeniul de aplicare menționat și, după caz, pentru a stabili dacă această redevență îndeplinește condițiile impuse de această dispoziție.

A – Statele membre pot să aplice redevențe în afara domeniului de aplicare al directivei privind autorizarea?

29. Deși întrebarea în ce măsură pot autoritățile naționale să aplice redevențe care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea nu este invocată în mod direct în prezenta cerere de decizie preliminară, trebuie arătat totuși că instanța de trimitere ridică în mod indirect această problemă, după cum reiese din dosarul prezentat Curții.

⁸ — Pentru o imagine generală asupra mizelor financiare locale, se face trimitere la diverse studii publicate în *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014/2, p. 93-106.

30. Astfel, din decizia de trimitere reiese, pe de o parte, că instanța de trimitere a plecat de la premisa că taxa în litigiu nu este nici o redevență în sensul articolului 13 din Directiva privind autorizarea, nici o taxă administrativă în sensul articolului 12 din aceeași directivă și, pe de altă parte, că aceasta ridică problema relevanței și a domeniului de aplicare al jurisprudenței potrivit căreia „statele membre nu pot percepe alte taxe sau redevențe în legătură cu furnizarea unor rețele și servicii de comunicații electronice decât cele prevăzute de această directivă”⁹.

31. Or, cu privire la acest prim aspect și în pofida faptului că a făcut obiectul unor dezbateri, mai ales având în vedere Hotărârea Albacom și Infostrada¹⁰, cu privire la interpretarea articolului 11 din Directiva 97/13, în opinia noastră, numai „în cadrul Directivei privind autorizarea” nu pot statele membre să perceapă pentru furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice alte taxe și redevențe decât cele prevăzute de această directivă¹¹.

32. Articolul 13 din Directiva privind autorizarea, care a fost adoptată în temeiul articolului 95 CE (devenit articolul 114 TFUE), nu limitează complet suveranitatea fiscală a statelor membre, ci privește doar taxele al căror fapt generator este legat, în mod direct sau indirect, de procedura de autorizare generală sau de acordarea drepturilor de utilizare. Altfel spus, rezultă că articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu conține o enumerare exhaustivă a tuturor taxelor și redevențelor care pot fi aplicate operatorilor de comunicații electronice, ci urmărește să le încadreze pe cele care pot fi aplicate în contextul „autorizațiilor pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice” [a se vedea articolul 1 alineatul (2) din Directiva privind autorizarea]. Statele membre sunt obligate să respecte dispozițiile acestei directive doar în cazul în care decid să aplice sarcini fiscale unor operatori de telefonie mobilă care sunt titulari ai unei autorizații.

33. Considerăm că există două elemente care vin în sprijinul acestei concluzii.

34. Mai întâi, această interpretare se poate încadra cu ușurință în linia orientării reținute de Curte în ceea ce privește problema taxelor administrative prevăzute la articolul 12 din Directiva privind autorizarea și în legătură cu care Curtea a fost sesizată cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor¹² și cu o cerere de decizie preliminară¹³.

35. În continuare – și în mod special –, considerăm că această orientare a fost confirmată recent de Curte în cadrul unei cereri de decizie preliminară care vizează tocmai interpretarea articolului 13 din Directiva privind autorizarea în legătură cu taxele aplicate de provincia Antwerpen în cazul a doi furnizori de rețele și servicii de comunicații electronice. Astfel, în Hotărârea Belgacom și Mobistar, Curtea a statuat că articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu vizează toate taxele la plata cărora sunt supuși operatorii care exploatează rețele și servicii de comunicații electronice. Pentru a ajunge la o astfel de concluzie, Curtea a invocat termenii utilizați la articolul 1 alineatul (2) și la articolul 13 din Directiva privind autorizarea¹⁴.

36. În concluzie, Directiva privind autorizarea se aplică autorizațiilor pentru *furnizarea* rețelelor și a serviciilor de comunicații. Statele membre nu pot să perceapă pentru furnizarea menționată alte taxe decât cele prevăzute în mod expres de această directivă.

9 — Instanța de trimitere se referă la Hotărârea Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctul 28), precum și la trimiterea făcută în cadrul acestei hotărâri la Hotărârea Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, punctul 35) și la Hotărârea Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punctul 21).

10 — C-292/01 și C-293/01, EU:C:2003:480. Potrivit punctului 42 din hotărârea menționată, „dispozițiile Directivei 97/13 [...] interzic statelor membre să aplice întreprinderilor titulare ale unor licențe individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații – pentru simplul fapt că întreprinderile în cauză dețin aceste licențe – sarcini pecuniare precum cea în discuție în cauzele principale, și anume alte sarcini pecuniare decât cele autorizate de directiva menționată și care se adaugă la acestea din urmă”.

11 — Hotărârea Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctele 28 și 29).

12 — Hotărârea Comisia/Franța (C-485/11, EU:C:2013:427).

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

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

37. În schimb, statele membre beneficiază de o anumită libertate de a stabili taxe care nu se aplică acestei furnizări. Spunem „anumită” întrucât, indiferent de domeniul în care intervine autoritatea competentă în materie fiscală, aceasta este întotdeauna obligată să respecte cerințele care decurg din dreptul Uniunii. Astfel, chiar și în prezența unor redevențe care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea, instanța trebuie să se asigure întotdeauna că acestea nu sunt de natură să compromită eficiența Directivei privind autorizarea prin crearea de obstacole în calea pătrunderii pe piață a unor noi operatori și, în sens mai larg, să verifice dacă acestea nu încalcă dispozițiile și principiile dreptului Uniunii, precum cele care garantează libertatea de stabilire și egalitatea de tratament a operatorilor din acest sector.

38. Aceste precizări fiind făcute, vom aborda în continuare problematica cu care am fost sesizați de instanța de trimitere și în jurul căreia s-a cristalizat dezbateră din cauza principală, și anume aceea dacă taxa în litigiu poate să intre în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această taxă îndeplinește condițiile impuse de dispoziția menționată.

39. Într-o primă etapă, vom expune concluziile care, în opinia noastră, trebuie desprinse din jurisprudența elaborată de Curte până în prezent, iar în a doua etapă vom analiza cazul taxei în litigiu.

B – Concluziile jurisprudenței de la Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile la Hotărârea Belgacom și Mobistar: către o repunere în discuție a eliberării unei autorizații (sau licențe) drept criteriu exclusiv de aplicare a articolului 13 din Directiva privind autorizarea

40. În opinia noastră, toate părțile sunt de acord că originea cauzelor în care s-a pronunțat Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518) se regăsește în litigii foarte similare cu prezenta cauză.

41. Reamintim că în aceste cauze conexe, anumiți operatori de telefonie mobilă au solicitat anularea unor regulamente privind taxele aplicate de comune din Belgia proprietarilor de antene, de stâlpi și de piloni destinați telefoniei mobile.

42. Deși articolul 11 din Directiva 97/13 nu fusese invocat în cauzele menționate decât ca un aspect secundar în cursul ședinței¹⁵ – întrebările preliminare privind doar articolul 49 CE (devenit articolul 56 TFUE) și Directiva 90/388/CEE¹⁶ –, Curtea a arătat totuși că „faptul generator al taxelor pentru infrastructurile de comunicații nu [era] eliberarea unei licențe” și că „[p]rin urmare, Directiva 97/13, care [fusese] invocată de Mobistar în ședință, [nu se putea] aplica situației de fapt din cauză”¹⁷.

43. În opinia noastră, statuând astfel, Curtea a făcut din „eliberarea unei licențe” criteriul determinant care permite diferențierea între redevențele care intră în domeniul de aplicare al Directivei 97/13 și cele care nu intră în respectivul domeniu.

44. Această apreciere nu este nicidecum izolată, întrucât Curtea pare să fi confirmat ulterior importanța care trebuie acordată faptului generator al diverselor taxe și redevențe – și anume existența sau lipsa unei legături dintre acesta și acordarea unei autorizații – pentru a determina dacă taxele sau redevențele intrau în domeniul de aplicare al articolelor 12 și 13 din Directiva privind autorizarea.

15 – A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauzele conexe Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:203, punctul 14).

16 – Directiva Comisiei din 28 iunie 1990 privind concurența pe piețele de servicii de telecomunicații (JO L 192, p. 10), astfel cum a fost modificată prin Directiva 96/2/CE a Comisiei din 16 ianuarie 1996 (JO L 20, p. 59).

17 – Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518, punctul 37).

45. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Franța¹⁸, care avea drept obiect o taxă suplimentară aplicată operatorilor titulari ai unei autorizații generale care furnizau utilizatorilor finali servicii pe piața comunicațiilor electronice, Curtea a reținut că o taxă al cărei fapt generator nu era legat de procedura de autorizare generală care permitea accesul pe piața serviciilor de comunicații electronice, dar care era legat de activitatea operatorului care consta în furnizarea de servicii de comunicații electronice unor utilizatori finali din Franța nu intra în domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva privind autorizarea.

46. În același sens, Curtea a statuat în Hotărârea Vodafone Malta și Mobisle Communications¹⁹ că articolul 12 din Directiva privind autorizarea nu se opunea unei reglementări naționale în temeiul căreia operatorii care furnizau servicii de telefonie mobilă datorau o taxă denumită „acciză”, care corespundea unui procent din plățile pe care le percepeau de la utilizatorii serviciilor respective, cu condiția ca faptul generator al acesteia să fi fost legat nu de procedura de autorizare generală care permitea accesul la piața serviciilor de comunicații electronice, ci de utilizarea serviciilor de telefonie mobilă furnizate de operatori, și ca taxa să fi fost suportată în cele din urmă de utilizatorul serviciilor amintite.

47. Astfel cum s-a subliniat în cursul prezentei proceduri, deși modul de redactare a articolului 11 alineatul (2) din Directiva 97/13 diferă de cel al articolului 13 din Directiva privind autorizarea, acest din urmă articol fiind în mod incontestabil mai precis în ceea ce privește obiectul redevențelor vizate (prima teză a articolului 13) și condițiile pe care trebuie să le îndeplinească acestea (a doua teză a articolului 13), se pare că obiectivele urmărite de cele două dispoziții sunt identice.

48. Astfel, ele vizează să stabilească posibilitatea statelor membre de a institui în anumite condiții redevențe, ținând seama de necesitatea de a asigura utilizarea optimă a resurselor limitate. *In fine*, ambele dispoziții urmăresc promovarea concurenței, dezvoltarea pieței interne sau susținerea intereselor cetățenilor Uniunii Europene (a se vedea în special articolul 8 din Directiva-cadru).

49. Rezultă de aici că nimic nu permite, *a priori*, distanțarea de concluziile Hotărârii Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518, punctul 37).

50. Înseamnă aceasta că criteriul legat de acordarea unei licențe este singurul relevant pentru a stabili dacă o taxă intră sau nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea?

51. Considerăm că nu aceasta este situația, pentru mai multe motive.

52. Mai întâi, ar trebui să nu pierdem din vedere că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518), aplicarea Directivei 97/13 nu fusese invocată decât cu titlu secundar și incident. O dovadă a acestui fapt o constituie caracterul lacunar al pasajului consacrat aplicabilității Directivei 97/13.

53. În consecință, articolul 13 din Directiva privind autorizarea privește, astfel cum reiese în mod clar din modul său de redactare, modalitățile de aplicare a redevențelor pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe proprietăți publice sau private. În această privință, Curtea a precizat că, întrucât procedura de alocare a drepturilor de utilizare a frecvențelor radio și procedura de reînnoire a drepturilor menționate sunt supuse aceluiași regim, articolul 13 din Directiva privind autorizarea trebuie aplicat în același mod pentru ambele proceduri²⁰.

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, punctele 31 și 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, punctele 24 și 25.

20 — A se vedea Hotărârea Belgacom și alții (C-375/11, EU:C:2013:185, punctul 39).

54. Rezultă de aici în mod inevitabil că, dincolo chiar de întrebarea dacă faptul generator al taxei este legat *în mod direct* de acordarea unei autorizații (sau licențe), ar trebui să fie de asemenea vizate redevențele al căror fapt generator rezidă în alocarea de drepturi de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor, precum și în alocarea de drepturi de instalare a infrastructurii, interpretate în sens larg. Nu rezultă a fi oportun să se urmeze soluția aparent restrictivă reținută de Curte în Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518). În opinia noastră, deși acordarea unei licențe sau a unor drepturi specifice în cadrul unei proceduri de autorizare generală reprezintă, în mod incontestabil, o condiție suficientă pentru a stabili aplicabilitatea Directivei privind autorizarea, aceasta nu poate fi considerată totuși o condiție necesară pentru o astfel de aplicabilitate.

55. În aceste împrejurări, apreciem că este necesar să se precizeze criteriul de aplicare a Directivei privind autorizarea în cazul redevențelor. Important este nu atât dacă acestea sunt legate în mod direct de acordarea unei licențe sau a unei autorizații, ci să se stabilească dacă se încadrează în mod inevitabil în contextul unei proceduri de autorizare, precum cele care vizează, în conformitate cu modul de redactare a articolului 13 din această directivă, instalarea infrastructurii necesare funcționării rețelei de telefonie mobilă.

C – Aplicarea în cauza principală a grilei de analiză stabilite la articolul 13 din Directiva privind autorizarea

56. Astfel cum a subliniat avocatul general Sharpston în Concluziile prezentate în cauza Vodafone España și France Telecom España, analiza conformității unei taxe financiare naționale cu articolul 13 din Directiva privind autorizarea impune, în conformitate cu însuși textul acestei dispoziții, o analiză în două etape²¹.

57. De asemenea, după ce vom analiza dacă taxa în litigiu este susceptibilă să intre în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea – astfel cum considerăm –, vom aborda în mod succint aspectul dacă această taxă îndeplinește condițiile enunțate de a doua teză a acestei dispoziții.

1. Taxa în litigiu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea?

58. În cauza principală, dintre cele trei categorii de redevențe menționate la articolul 13 din Directiva privind autorizarea, și anume cele pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio, cele pentru drepturile de utilizare a numerelor și, respectiv, cele pentru dreptul de a instala infrastructuri pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private, numai acestea din urmă sunt vizate de instanța de trimitere.

59. În opinia noastră, redevențele pentru drepturile de a instala infrastructuri trebuie interpretate din perspectiva Directivei privind autorizarea. Pentru a stabili dacă o anumită taxă intră în domeniul de aplicare al Directivei privind autorizarea, trebuie să fie analizat *obiectul* acesteia.

60. În această privință, Curtea a amintit că termenii „infrastructuri” și „instalare” folosiți la articolul 13 din Directiva privind autorizarea se referă la infrastructurile fizice care permit furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice și, respectiv, la instalarea acestora în mod fizic pe proprietatea publică sau privată în cauză²².

21 — C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:162, punctele 47-49 și punctul 73.

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea Belgacom și Mobistar (C-256/13 și C-264/13, EU:C:2014:2149, punctul 33), precum și Hotărârea Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctul 32).

61. Or, toate elementele ne conduc spre opinia că taxa în litigiu prezintă caracteristicile unei redevențe pentru dreptul de a instala infrastructuri pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private, care intră în mod cert în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea.

62. Mai întâi, această taxă este datorată exclusiv pentru instalarea de piloni sau de stâlpi, care, conform Regulamentului privind taxele, sunt structuri care au „scopul de a susține diferitele tipuri de antene necesare bunei funcționări a rețelei de telecomunicații mobile”. Acești piloni și stâlpi sunt, în mod incontestabil, infrastructuri fizice care permit furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice. Prin urmare, taxa în litigiu se aplică dreptului de a *instala infrastructuri* pe teritoriul comunei Mons, iar nu, astfel cum era situația în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446), exclusiv utilizării infrastructurilor menționate.

63. În consecință, sunt obligați la plata acestei taxe proprietarii infrastructurilor menționate, care, după toate aparențele, sunt de asemenea *furnizori de rețele* sau servicii de comunicații electronice. Deși Regulamentul privind taxele în cauză nu prevede taxarea operatorilor care exploatează aceste rețele sau aceste servicii ca atare, se pare că, în lipsa unor informații contrare, doar operatorii care dețin autorizația de furnizare de rețele sau de servicii utilizate pentru telefonie mobilă sunt proprietari de piloni sau de stâlpi de difuzare necesari bunei funcționări a acestor rețele sau servicii.

64. În sfârșit, taxa în litigiu în cauza principală, cu toate că este justificată prin considerente de ordin bugetar, poate fi considerată o redevență care trebuie achitată de operatori drept contraprestație a posibilității care li se oferă de a instala pe proprietăți private sau publice structuri necesare furnizării de rețele și de servicii de comunicații electronice și vizează *utilizarea optimă a resurselor*. Astfel, potrivit articolului 1 din Regulamentul privind taxele, această taxă se aplică unor structuri „care nu au putut fi montate pe un amplasament deja existent (acoperiș, biserică...)”²³. Așa cum a arătat Comisia, această taxă ține cont, așadar, de impactul instalării pilonilor și a stâlpilor asupra disponibilității unor domenii publice sau private. Taxa în litigiu a fost instituită pentru a fi aplicată fiecărei infrastructuri care se află pe o proprietate publică sau privată și care prin chiar acest fapt, reduce disponibilitatea acestor proprietăți pentru alte scopuri sau utilizări. Este vorba despre asigurarea utilizării optime a terenurilor disponibile.

65. Cu privire la acest aspect, trebuie precizat că modul în care intenționează statele membre să utilizeze veniturile produse de această taxă nu este important²⁴. De asemenea, cu riscul de a compromite efectul util al Directivei privind autorizarea, nici motivele urmărite prin instituirea anumitor taxe nu ar trebui să fie determinante. În caz contrar, ar exista riscul ca statele membre să poată eluda aplicarea normelor prevăzute de Directiva privind autorizarea făcând trimitere la obiectivele bugetare sau de protecție a mediului pe care urmăresc să le îndeplinească.

66. În aceste condiții, rezultă că există o legătură directă între acordarea dreptului de instalare de infrastructuri în sensul Directivei privind autorizarea și taxa în litigiu. Deși este adevărat, astfel cum a menționat *ville de Mons*, că achitarea acestei taxe nu constituie o condiție prealabilă de acces pe piața furnizării de servicii și de rețele de telecomunicații, nu este mai puțin adevărat că operatorii care doresc să utilizeze infrastructurile ai căror proprietari sunt pe teritoriul acestei comune trebuie totuși să achite anual taxa menționată.

67. În concluzie, rezultă că redevența în litigiu se aplică operatorilor de rețele și de servicii de comunicații electronice care beneficiază de drepturile acordate în temeiul articolului 13 din Directiva privind autorizarea și, în consecință, intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

23 — Sublinierea noastră.

24 — În ceea ce privește utilizarea veniturilor produse de redevență, a se vedea prin analogie Hotărârea Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punctul 25).

68. Trebuie precizat că taxa în litigiu prezintă caracteristici diferite față de taxa aplicată de provincia Antwerpen, în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Belgacom și Mobistar (C-256/13 și C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Reamintim că, pentru a demonstra că taxa vizată în această cauză nu intra în domeniul de aplicare al Directivei privind autorizarea, Curtea a arătat că este supusă la plata taxei menționate orice persoană juridică de drept belgian sau străin care deține pe teritoriul provinciei Antwerpen o unitate pe care o utilizează sau o rezervă utilizării proprii, iar aceasta indiferent de natura unității și de activitatea persoanelor supuse taxei respective. Cuantumul acesteia din urmă depinde de suprafața ocupată de unități. Prin urmare, persoanele impozabile nu sunt doar operatorii care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice ori cei care beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 13 din Directiva privind autorizarea²⁵.

70. În schimb, în cauza principală, taxa locală în discuție nu este o taxă generală, întrucât nu se aplică oricărui agent economic care ar fi supus impozitului pe profit și care ar deține una sau mai multe unități pe teritoriul comunei, indiferent că este vorba despre piloni și despre stâlpi destinați să susțină diferitele tipuri de antene necesare bunei funcționări a rețelei de telecomunicații mobile sau despre alte suprafețe, așa cum prevedea Regulamentul privind taxele al provinciei Antwerpen.

71. Într-adevăr, taxa în discuție în prezenta cauză a fost instituită astfel încât să se țină seama de ocuparea unei părți dintr-un domeniu în eventualul detriment al altor utilizatori. Altfel spus, deși s-a stabilit că taxa în cauză urmărește să asigure o utilizare optimă a resurselor afectate prin stabilirea unui nivel adecvat care să reflecte valoarea acestor resurse²⁶, taxa menționată este de natură să intre în domeniul de aplicare al Directivei privind autorizarea.

72. Cu toate acestea, în lumina Hotărârii pronunțate în cauza Belgacom și Mobistar (C-256/13 și C-264/13, EU:C:2014:2149), se impun totuși două ultime precizări.

73. În primul rând, stabilirea aspectului dacă taxa vizată intră sau nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea nu se poate rezuma la o analiză pur formală a termenilor folosiți de legiuitor sau de autoritatea de reglementare competentă la nivel național pentru a desemna taxa în cauză. Astfel, ar fi suficient ca autoritățile naționale să desemneze o taxă prin termeni apropiați de cei reținuți de consiliul provinciei Antwerpen în modul de redactare a regulamentelor privind taxele în discuție în această cauză pentru a eluda aplicarea articolului 13 din directiva menționată, iar aceasta în pofida faptului că rezultă că, în mod concret, sunt în esență supuși la plata taxei în cauză operatorii care exploatează rețele și servicii de comunicații de telefonie mobilă, titulari ai unor autorizații de exploatare și care doresc să instaleze infrastructuri în cadrul activităților lor.

74. Or, în opinia noastră, în ipoteza în care se dovedește că, în pofida caracterului general al termenilor folosiți pentru a desemna o taxă, persoanele impozabile supuse la plata taxei menționate nu sunt, *in concreto*, decât operatorii care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice sau cei care beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 13 din Directiva privind autorizarea, trebuie să se considere că taxa respectivă intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

25 — Hotărârea Belgacom și Mobistar (C-256/13 și C-264/13, EU:C:2014:2149, punctul 36).

26 — A se vedea, cu privire la acest aspect, Hotărârea Belgacom și alții (C-375/11, EU:C:2013:185, punctul 51).

75. În al doilea rând, în ipoteza în care Curtea nu ar fi de acord cu concluzia noastră potrivit căreia aplicarea unor redevențe de tipul celei care face obiectul procedurii principale intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea, ar fi oportun de asemenea, după cum am arătat în cele ce precedă (a se vedea punctul 37 din prezentele concluzii), să se stabilească dacă o astfel de taxă este de natură să compromită eficiența Directivei privind autorizarea, precum și dispozițiile și principiile dreptului Uniunii.

76. Ne mai rămâne să stabilim în ce măsură taxa în litigiu în cauza principală îndeplinește condițiile enunțate la a doua teză a articolului 13 din Directiva privind autorizarea.

2. Taxa în litigiu îndeplinește condițiile enunțate la articolul 13 din Directiva privind autorizarea?

77. În ipoteza în care Curtea ar fi de acord cu concluzia potrivit căreia taxa în litigiu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind autorizarea și, odată stabilit faptul că redevența are drept obiectiv „să reflecte nevoia a asigura utilizarea optimă a resurselor”, va trebui să se decidă, având în vedere toate împrejurările speței, dacă taxa îndeplinește, pe de o parte, condiția de a avea drept obiectiv „să reflecte nevoia a asigura utilizarea optimă a resurselor” și, pe de altă parte, cerința ca redevențele să fie „justificate în mod obiectiv, transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate”. Trebuie precizat că aceste condiții sunt cumulative.

78. Cu toate că această sarcină îi revine, în mod evident, exclusiv instanței de trimitere, este oportun să facem câteva precizări privind sensul acestor cerințe.

79. Fiind vorba în primul rând despre obiectivul urmărit prin aplicarea taxei în litigiu, instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a stabili mai întâi dacă, independent de obiectivul cu caracter evident bugetar urmărit de Regulamentul privind taxele²⁷, s-a ținut seama în mod corespunzător de nevoia de a asigura o utilizare optimă a resurselor.

80. În al doilea rând, în ceea ce privește caracteristicile pe care trebuie să le prezinte taxa în cauză, va fi necesar să se examineze mai întâi dacă redevența este justificată în mod obiectiv. Cu privire la acest aspect, îi va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă cuantumul redevenței este legat de intensitatea cu care se utilizează „resursa limitată” și de valoarea prezentă și viitoare a acestei utilizări. Această evaluare impune să se ia în considerare situația economică și tehnologică a pieței respective²⁸. În această privință, instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a se asigura că redevența menționată a fost calculată pe baza unor parametri legați de nevoia de a asigura o utilizare optimă a resurselor, precum intensitatea, durata și valoarea utilizării de către întreprindere a proprietății în cauză sau utilizările alternative care urmează a fi date proprietății²⁹. Fără a dori să influențăm aprecierea care va fi reținută în ultimă instanță în cauza principală, considerăm că nu s-a efectuat o asemenea examinare. Astfel, nu s-a stabilit nicidecum că cuantumul taxei în litigiu, care este de natură forfetară, ar fi fost fixat pe baza unor criterii legate de intensitatea utilizării resurselor sau de valoarea acestei utilizări.

81. Apoi, în ceea ce privește transparența redevenței, instanței naționale îi revine sarcina de a se asigura că taxa a fost fixată în mod clar și comprehensibil, printr-un act accesibil. Această condiție, care de altfel nu a fost discutată, pare să fie îndeplinită în speță.

27 — Astfel, în expunerea de motive a Regulamentului privind taxele se arată că „este necesar să se remedieze situația bugetară locală”.

28 — A se vedea în acest sens Hotărârea Belgacom și alții (C-375/11, EU:C:2013:185, punctul 51 și jurisprudența citată).

29 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:162, punctul 77).

82. În plus, în ceea ce privește examinarea caracterului proporțional al redevenței în litigiu, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă redevența a fost fixată la un nivel adecvat, care reflectă nevoia de a asigura o utilizare optimă a resurselor limitate. Fără a intenționa nici în acest caz să anticipăm aprecierea care va fi reținută de instanța de trimitere, ne exprimăm îngrijorarea că, ținând seama de caracterul său pur forfetar, taxa din speță nu este una proporțională.

83. În sfârșit, va fi necesar să se verifice dacă redevența a fost fixată în mod nediscriminatoriu, mai exact, dacă aceasta nu ajunge să se aplice în mod diferit în situații comparabile. Astfel, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă operatorii care exploatează rețele și servicii de comunicații electronice aflați în situații comparabile sunt supuși unei sarcini financiare în același quantum.

IV – Concluzie

84. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Cour d'appel de Mons după cum urmează:

„Articolul 13 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) trebuie interpretat în sensul că vizează o redevență specifică al cărei fapt generator constă în instalarea de infrastructuri în sensul acestei dispoziții, de exemplu piloni și stâlpi necesari rețelelor și serviciilor de comunicații electronice, și la plata căreia sunt supuși operatorii serviciilor și rețelelor menționate titulari ai unei autorizații și proprietari ai acestor infrastructuri.

Pentru a fi autorizată, o astfel de redevență trebuie să țină seama de necesitatea de a asigura o utilizare optimă a resurselor și trebuie să fie justificată în mod obiectiv, transparentă, nediscriminatorie și proporțională. Instanței naționale îi revine sarcina de a se asigura că aceste condiții sunt îndeplinite, în lumina împrejurărilor proprii speței și ținând seama de elementele obiective care i-au fost prezentate.”