

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
fremsat den 12. december 2002¹

1. Consiglio di Stato (Italien) (Tredje Afdeling) har forelagt to enslydende præjudicielle spørgsmål i forbindelse med en ekstraordinær rekurs til republikkens præsident² iværksat af selskaberne Albacom SpA og Infostrada SpA vedrørende fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for tele-tjenester³ (herefter »direktivet«) med henblik på at få oplyst, om artikel 11 giver de nationale retsordener i medlemsstaterne mulighed for at pålægge indehaveren af individuelle tilladelser at betale økonomiske ydelser, uanset hvorledes de er betegnet, der adskiller sig fra dem, der omhandles i direktivet.

I — Relevante bestemmelser

A — Direktiv 97/13/EF

1) Formål

2. Med henblik på at opnå en fuldstændig liberalisering af telekommunikationsmarkedet er der ved direktivet fastsat fælles regler, som de nationale retsordener i medlemsstaterne skal efterleve ved udstedelsen af generelle og individuelle tilladelser for de teletjenester, der udbydes på markedet, og disse regler bygger på principperne om proportionalitet, gennemsigtighed og forbud mod forskelsbehandling. Sammenfattende drejer det sig om inden for telesektoren at sikre tilstedeværelsen af de to instrumenter, der er nødvendige for at gennemføre et indre marked, nemlig etableringsfriheden og fri udveksling af tjenesteydelser⁴.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Efter dommen af 16.10.1997, forenede sager C-69/96 — C-79/96, Garofalo m.fl., Sml. I, s. 5603, har Domstolen aflivet enhver tvivl, idet den har fastslået, at når Consiglio di Stato træffer afgørelse i forbindelse med en ekstraordinær rekurs til republikkens præsident, udgør den en ret i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 234 EF.

3 — EFT L 117, s. 15.

4 — Jf. direktivets første, anden, fjerde og ellefte betragtning samt direktivets artikel 3, stk. 2.

3. Med udgangspunkt heri går det frie udbud af teletjenester og liberaliseringen af driften af telenet forud for den regulering, der tilsigtes ved direktivet. Fællesskabslovgiver har villet, at disse tjenester skal kunne etableres og anvendes uden hindringer, eller eventuelt i henhold til generelle tilladelser⁵, og at de individuelle tilladelser⁶ kun skal udstedes i særlige tilfælde eller med henblik på at supplere de generelle tilladelser⁷.

4. For at gennemføre denne liberaliseringsbestemmelse anvender direktivet også det overordnede princip om ikke at begrænse det antal af individuelle tilladelser, som medlemsstaterne kan udstede, medmindre dette er nødvendigt for at sikre effektiv anvendelse af radiofrekvenser, eller for at kunne stille et tilstrækkeligt antal numre til rådighed. Enhver virksomhed, der opfylder de vilkår, som medlemsstaterne har fastlagt, er således berettiget til at få en individuel tilladelse⁸.

5 — Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), første led, forstås ved en generel tilladelse »en tilladelse, uanset om den er underlagt en gruppetilladelse eller en generel lovgivning, og uanset om en sådan ordning indebærer registrering, som ikke er betinget af, at den pågældende virksomhed skal have opnået en udtrykkelig afgørelse truffet af den nationale tilsynsmyndighed inden udøvelsen af de rettigheder, tilladelsen giver«.

6 — Ved individuel tilladelse forstås »en tilladelse, som udstedes af en national tilsynsmyndighed, og som meddeler en virksomhed bestemte rettigheder eller underkaster dens aktiviteter bestemte vilkår, der eventuelt supplerer den generelle tilladelse, således at virksomheden først må udøve disse rettigheder, når den har modtaget den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse herom« [direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), andet led].

7 — Jf. direktivets syvende og trettende betragtning samt direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 7.

8 — Jf. direktivets artikel 10, stk. 1, og artikel 9, stk. 3.

2) Afgiftsbestemmelser

5. Direktivets artikel 6 og 11 følger samme linje og har til formål at fremme konkurrencen på telekommunikationsmarkedet og at tilsikre, at virksomhederne ikke pålægges flere begrænsninger eller byrder end absolut nødvendigt⁹, idet proportionalitetsprincippet således iagttages. Overskriften til artikel 6 og 11 er henholdsvis »Gebyrer og afgifter for generelle tilladelsesprocedurer« og »Gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser«.

6. »Artikel 6

[...]

Uden at det finansielle bidrag til opfyldelsen af forsyningspligten, jf. bilaget, herved berøres, sikrer medlemsstaterne, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for generelle tilladelser. Der offentliggøres på hensigtsmæssig vis tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger om sådanne gebyrer.«

9 — Jf. bilaget til direktivet.

7. »Artikel 11

[...]

1. Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for individuelle tilladelser. Gebyret for en individuel tilladelse skal stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde, og der skal på hensigtsmæssig vis offentliggøres tilstrækkeligt detaljerede og let tilgængelige oplysninger herom.

2. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne, hvis der kun er knappe ressourcer, tillade, at den nationale tilsynsmyndighed pålægger yderligere afgifter for at sikre, at sådanne ressourcer udnyttes optimalt. Disse afgifter skal være ikke-diskriminerende og navnlig tage hensyn til behovet for at støtte udviklingen af nyskabende tjenester og konkurrence.«

B — *Udviklingen i italiensk ret*

8. I Codice postale e delle telecomunicazioni (lov om post og telekommunikation)

af 1973¹⁰ blev det fastsat, at teletjenester er forbeholdt staten, idet der dog blev åbnet mulighed for, at disse kan administreres indirekte på grundlag af en koncession, hvor koncessionshavere skal betale en årlig afgift¹¹.

9. Lanceringen og udviklingen af processen for indførelsen af fuld konkurrence på telekommunikationsmarkedet i Det Europæiske Fællesskab¹² gav anledning til vedtagelsen af lovdekret nr. 545 af 23. oktober 1996¹³, som fastsætter hastesforanstaltninger for at tilpasse den natio-

10 — Godkendt af republikkens præsident ved dekret nr. 156 af 29.3.1973, GURI nr. 113 af 3.5.1973, almindeligt tillæg, s. 2.

11 — Jf. artikel 1, 4 og 188.

12 — Udgangspunktet var Kommissionens direktiv 90/388/EØF af 28.6.1990 om liberalisering af markedet for teletjenester (EFT L 192, s. 10). Den første ændring blev indført ved Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13.10.1994 navnlig for så vidt angår satellitkommunikation (EFT L 268, s. 15). Ved Kommissionens direktiv 95/51/EF af 18.10.1995 (EFT L 256, s. 49) afskaffedes begrænsninger i brugen af kabel-tv-net til levering af allerede liberaliserede teletjenester. Samme år blev der ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/52/EF af 13.12.1995 (EFT L 321, s. 6) fastsat vilkår for åbningen af markedet for fast tæletelefoni. Direktiv 90/388 blev igen ændret ved Kommissionens direktiv 96/2/EF af 16.1.1996 (EFT L 20, s. 39) således at mobil- og personkommunikation blev omfattet af dets anvendelsesområde. Kommissionens direktiv 96/19/EF af 13.3.1996 (EFT L 74, s. 13) ændrede ordningen fra 1990 med henblik på at etablere liberaliseringen af markederne for teletjenester. Den sidste ændring blev indført ved Kommissionens direktiv 1999/64/EF af 23.6.1999 (EFT L 175, s. 39), hvis formål var at sikre, at tele- og kabel-tv-net, der ejes af en enkelt operator, adskilles i retlig henseende. Dele af det tidligere regelsæt er blevet ændret og erstattet af Kommissionens direktiv 2002/77/EF af 16.9.2002 om konkurrence på markederne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT L 249, s. 21).

13 — GURI nr. 249 af 23.10.1996, s. 33.

nale retsorden til fællesskabsretten, og navnlig til direktiv 96/19/EF. Den italienske lovgiver vedtog, med visse ændringer, disse forskrifter ved lov nr. 650 af 26. september 1996¹⁴.

10. Ved de nye bestemmelser blev eksklusive og særlige rettigheder afskaffet. Ved de nye bestemmelser anerkendtes ligeledes enhver virksomheds ret til at udbyde tjenester og etablere telenet, dog under forudsætning af, at de opnåede en administrativ tilladelse med forbehold af de koncessioner, der er fastsat i lovgivningen¹⁵. Televirksomhed blev betinget af tilladelser ved artikel 4 i lov nr. 249 af 31. juli 1997¹⁶ vedrørende udpegelse af Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radio televisivo (den kompetente myndighed for så vidt angår telekommunikations-, radio- og fjernsynssystemer)¹⁷.

11. Den varslede tilpasning af italiensk ret til de krav, der stilles i fællesskabsretten, blev gennemført i overensstemmelse med de nævnte principper ved dekret fra republikkens præsident nr. 318 af 19. september 1997¹⁸. Proceduren for at opnå generelle

og individuelle tilladelser er fastsat i artikel 6, hvis stk. 5, stk. 20 og stk. 21, indeholder bestemmelser om statens opkrævning af gebyrer og bidrag:

»5. Det bidrag, som virksomhederne skal betale for proceduren vedrørende den generelle tilladelse, dækker udelukkende de administrative omkostninger, der er forbundet med sagsbehandlingen, kontrollen med driften af tjenesten og med overholdelsen af de betingelser, der er fastsat med hensyn til tilladelsen. [...]«

»20. Uden at de finansielle bidrag til opfyldelse af forsyningspligten i henhold til artikel 3 herved berøres, har det bidrag, der afkræves virksomheder i forbindelse med proceduren vedrørende individuelle tilladelser, udelukkende til formål at dække de administrative omkostninger i forbindelse med sagsbehandlingen, kontrollen med driften af tjenesten og med overholdelsen af de betingelser, der er fastsat med hensyn til tilladelsen.«

»21. I tilfælde af udnyttelse af knappe ressourcer, kan myndigheden opkræve bidrag, der også har til formål at sikre en optimal udnyttelse af de nævnte ressourcer, idet der tages hensyn til de respektive kommercielle aspekter. Disse bidrag må ikke være dis-

14 — GURI nr. 300 af 23.12.1996, s. 16.

15 — Jf. lovdekretets artikel 1, stk. 2, sammenholdt med lovens artikel 1, stk. 1.

16 — GURI nr. 117 af 31.7.1997, almindeligt tillæg, s. 5.

17 — Jf. bestemmelsens stk. 1 og stk. 2.

18 — GURI nr. 221 af 22.9.1997, almindeligt tillæg, s. 5.

kriminerende og navnlig tage hensyn til behovet for at fremme udviklingen af nyskabende tjenester og for at fremme konkurrencen [...]«

- c) et andet, af samme varighed, for udnyttelsen af knappe ressourcer²² samt

I de tre tilfælde fastsættes bidragets størrelse af den myndighed, der er omhandlet i lov nr. 249 af 31. juli 1997, gennem en særlig beslutning, der offentliggøres i henhold til gældende lovgivning og i henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), i samme regelsæt.

- d) en skat, ligeledes årligt, for tildeling af de nødvendige numre for at operere på markedet²³.

12. I dekret af 5. februar 1998¹⁹, som ministeren for statskassen, statsbudgettet og økonomisk planlægning har udstedt i overensstemmelse med artikel 6 i dekret fra republikkens præsident nr. 318 af 1997 bestemmes, at indehaveren af en individuel tilladelse skal betale til statskassen:

- a) et bidrag til dækning af udgifterne til sagsbehandlingen og udstedelsen af tilladelsen, og at bidraget skal betales på det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives²⁰,
- b) et årligt gebyr for kontrolforanstaltninger og undersøgelser²¹,

13. Lov nr. 448 af 23. december 1998 om finansielle bestemmelser med henblik på stabilisering og udvikling (finansloven 1999)²⁴ bestemmer i artikel 20, stk. 3, at artikel 188 i »codice postale e delle telecomunicazioni« (post- og telekommunikationsloven) fra 1. januar 1999 ikke finder anvendelse på virksomheder, der udbyder offentlige tjenesteydelser på det pågældende marked. Imidlertid åbnes der i stk. 2 mulighed for, at indføre »et bidrag for virksomhed i forbindelse med etablering og drift af offentlige telenet, for udbydelse til offentligheden af taletelefoni-, mobiltelefoni- og personkommunikations-tjenester«, hvis størrelse beregnes på grundlag af en procentdel²⁵ af den omsætning, der er faktureret inden for sektoren i det foregående år.

19 — GURI nr. 63 af 17.3.1998, s. 27.

20 — Artikel 3.

21 — Artikel 4.

22 — Artikel 5.

23 — Artikel 6.

24 — GURI nr. 302 af 29.12.1998, almindeligt tillæg, s. 5.

25 — 3% i 1999, 2,7% i 2000, 2,5% i 2001, 2% i 2002 og 1,5% i 2003.

14. Gennemførelsesbestemmelserne til ovennævnte forskrifter blev fastsat af Ministeriet for Statskassen, Statsbudgettet og Økonomisk Planlægning i dekret af 21. marts 2000²⁶.

16. Artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»For at beregne bidraget skal der ved omsætning forstås den [...] fakturerede omsætning som omhandlet i artikel 20 i dekret nr. 633 fra republikkens præsident af 26. oktober 1972²⁷. Den fakturerede omsætning henviser udelukkende til virksomhed, der kan beskattes«²⁸.

15. Nævnte dekret bestemmer i artikel 1:

II — De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

»1. [...] Indehaverne af tilladelser til etablering og drift af offentlige telenet, og til udbydelse til offentligheden af taletelefoni-, mobiltelefoni- og personkommunikations-tjenester skal betale det bidrag, der er fastsat i artikel 20, stk. 2, i lov nr. 448 af 23. december 1998 i de år og til det beløb, der er anført i bestemmelsen.

17. Albacom og Infostrada er to italienske virksomheder, der er indehavere af individuelle tilladelser til at udbyde teletjenester, og de skal i den egenskab betale de bidrag, der er fastsat i artikel 20, stk. 2, i lov nr. 448 af 1998. I løbet af regnskabsåret 1999 betalte de et beløb, der svarede til dette bidrag, med forbehold af deres eventuelle ret til tilbagebetaling.

2. Bidraget gælder for etablering og drift af offentlige telenet samt for udbydelse til offentligheden af taletelefoni-, mobiltelefoni- og personkommunikations-tjenester.«

18. De to selskaber har anfægtet det ministerielle dekret af 21. marts 2000 i de to sager, der er genstand for ekstraordinær rekurs til republikkens præsident, under hvilke de har påberåbt sig direktivets arti-

27 — GURI nr. 292 af 11.11.1972, almindeligt tillæg nr. 1, s. 2. Der er tale om det dekret, hvorved der er indført og fastsat regler for opkrævning af merværdiafgift.

28 — Footnote uden betydning for den danske version.

26 — GURI nr. 92 af 19.4.2000, s. 12.

kel 11 og gjort gældende, at artikel 20, stk. 2, i lov nr. 448 ikke finder anvendelse på dem eller, subsidiært, at Domstolen forelægges et spørgsmål vedrørende den korrekte fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser.

19. Under den procedure, der er fulgt i forbindelse med de to ekstraordinære klagesager, har den minister, der udstedte det anfægtede dekret, anmodet Consiglio di Stato om en udtalelse.

20. Inden Consiglio di Stato afgiver sin udtalelse, har dette rådgivende organ besluttet at udsætte de to sager og at forelægge Domstolen to enslydende spørgsmål:

»Tillægger direktiv 97/13/EF medlemsstaterne en ret til at pålægge virksomheder, der er indehavere af individuelle eller generelle tilladelser for teletjenester, at betale økonomiske ydelser, uanset hvorledes de er betegnet, der adskiller sig fra eller opkræves ud over dem, der i henhold til direktivet lovligt kan opkræves?«

III — Retsforhandlinger ved Domstolen

21. Ved kendelse af 12. september 2001 besluttede Domstolens præsident at forene

de to sager på grund af deres objektive indbyrdes forbindelse.

22. Kommissionen, den italienske regering og de sagsøgende virksomheder i hovedsagen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen.

23. På retsmødet, som blev afholdt den 21. november 2002, mødte repræsentanterne for de parter, der har afgivet skriftlige indlæg, op for mundtligt at fremføre deres synspunkter.

IV — Gennemgang af det præjudicielle spørgsmål

A — Afgrænsning af problematikken

24. Den forelæggende ret har ikke præciseret, hvilken bestemmelse i direktivet anmodningen om fortolkning vedrører. Det fremgår imidlertid af de faktiske omstændigheder i de to sager, som har givet anledning til spørgsmålet, at det drejer sig

om artikel 11, der afgrænser medlemsstaternes afgiftsmæssige kompetence i forhold til virksomheder, der er indehavere af en individuel tilladelse inden for telekommunikationssektoren.

25. De argumenter, som Kommissionen og Infostrada har fremført, har til formål at bevise, at den italienske lovgivning er i strid med nævnte artikel 11, hvilket de opfordrer Domstolen til at fastslå.

26. Det skal præciseres, at den i artikel 234 EF omhandlede præjudicielle beføjelse vedrører fortolkningen eller, i givet fald, bedømmelsen af gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser, hvilket udgør bestemmelsens materielle anvendelsesområde. Domstolen kan ikke udtale sig om nationale retsregler eller om deres forenelighed med fællesskabsretten. Dette er en opgave for de nationale retter i medlemsstaterne, efter at den præjudicielle afgørelse har fjernet den tvivl, som disse bestemmelser har givet anledning til.

B — *Afgiftsbestemmelser i direktivets artikel 6 og 11*

27. Som Kommissionen med rette har anført, afviger de to bestemmelser fra

direktivet. De indeholder afgiftsbestemmelser, som er indført i en tekst af processuel karakter, der som nævnt har til formål at fremme en fuldstændig liberalisering af telekommunikationsmarkedet. For at nå dette mål skal hindringer for nye operatørers adgang til markedet afskaffes²⁹ inden for de ensartede principper, som medlemsstaternes retsordener skal tilpasse sig, med henblik på at udvikle informationssamfundet.

28. De nævnte afgiftsbestemmelser skal fortolkes i overensstemmelse med det ovenfor anførte mål: De økonomiske byrder, som televirksomheder pålægges i forbindelse med tilladelsesproceduren, bør ikke afholde dem fra at komme ind på markedet, og de skal derfor opfylde objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier³⁰.

29. Selv om indholdet af artikel 6 og 11 tilsyneladende ligner hinanden, er deres rækkevidde forskellig, idet de anvendes på forskellige ordninger.

30. De generelle tilladelser er generiske³¹ tilladelser, som er fastsat på forhånd, og

29 — Jf. direktivets tredje og femte betragtning.

30 — Jf. direktivets tolvte betragtning.

31 — En forudgående fastsættelse kan foretages af myndigheden (»gruppertiladelse«) eller af lovgiver selv [jf. direktivets ottende betragtning og artikel 2, stk. 1, litra a), første led].

som giver virksomhederne mulighed for at operere på telemarkedet uden at skulle indhente en udtrykkelig afgørelse fra den kompetente myndighed, men med en eventuel efterfølgende kontrol³².

melse, at afgiften for en individuel tilladelse skal stå i rimeligt forhold til det ydede arbejde, en præcisering, der ikke fremgår ved fastsættelse af betaling for de generelle tilladelser.

31. I modsætning hertil er de individuelle tilladelser særlige tilladelser, der giver indehaveren mulighed for at operere på markedet, og som forudsætter myndighedens afgørelse i en ad hoc-procedure³³.

32. Disse forskelle er i begrundet i den omstændighed, at hvor artikel 6 taler om »at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af *den gældende ordning for generelle tilladelser*«, taler artikel 11, stk. 1, om udgifter af samme natur vedrørende »udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af *den gældende ordning for individuelle tilladelser*«³⁴. Af denne grund kræver den anden bestem-

33. Direktivets artikel 6 og artikel 11, stk. 1, udgør derfor to afgiftsbestemmelser, som, uafhængigt af hvordan de betegnes³⁵, har en vederlags- og skattelignede karakter, idet de har til formål at opkræve en modydelse for en forvaltningsakt eller en offentlig tjeneste, der berører et skatte-subjekt. På grund af ydelsens anderledes karakter har afgiftsbeløbet, som den første af disse regler henviser til, til formål, på en ikke nærmere angivet måde at dække omkostningerne ved at opretholde »den gældende ordning for generelle tilladelser«³⁶, mens betaling for individuelle

32 — Jf. direktivets artikel 5.

33 — Jf. direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), andet led, og direktivets artikel 9.

34 — Min fremhævelse. Artikel 11, stk. 1, i den spanske version af direktivet indeholder udtrykket »régimen de licencias individuales aplicable«, men det første substantiv optræder ikke i den italienske, engelske og franske version. Den italienske version lyder: »il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali«. Den engelske version anvender udtrykket »in the issue, management, control and enforcement of the applicable individual licences«. Endelig er den franske version affattet som følger: »à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables«.

35 — »Tasas« (gebyrer) eller »precios públicos« (offentlige afgifter). I den spanske retsteori har der i årevis været en intensiv debat om afgrænsningen af disse to begreber. Se A. Agualló Avilés, *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitucional*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1992. Se også F.J. Martín Fernández, *Tasas y precios públicos en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales — Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, SA, Madrid, 1995. I direktivets engelske, franske og italienske versioner anvendes henholdsvis udtrykkene »fees« »taxes« og »diritti«.

36 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21), som har erstattet direktiv 97/13/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af samme dato om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet, EFT L 108, s. 33), støtter denne fortolkning, idet det i 31. betragtning præciseres, at »med et generelt tilladelsessystem vil det ikke længere være muligt at afkræve de enkelte virksomheder administrationsomkostninger og dermed gebyrer, undtagen for tildeling af brugsret til numre, radiofrekvenser og tilladelser til installation af faciliteter«, dvs. tilladelser, der i direktivet fra 1997 blev kaldt individuelle tilladelser, og som i det nye kaldes »brugsret til radiofrekvenser og numre« (artikel 5).

tilladelser udelukkende har til formål at dække udgifter ved administration af udstedelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af hver enkelt individuel tilladelse.

34. Artikel 11, stk. 2, henviser til en afgift, som helt savner præg af modydelse, og som har fiskal karakter, selv om den finder anvendelse i særlige tilfælde.

35. Disse betragtninger gør det muligt at gennemgå den bestemmelse, som Consiglio di Stato ønsker fortolket.

37. Gebyret har udelukkende til formål at dække de udgifter, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af disse administrative procedurer. Kommissionen har med rette påpeget, at formålet med at opkræve dette gebyr ikke er at finansiere andre aktiviteter hos den myndighed, der udsteder og fører kontrol med tilladelserne³⁷.

38. Gebyret skal stå i et rimeligt forhold til det udførte arbejde for at udløse den afgiftsbegrundende begivenhed. Det betyder, at beløbet — uanset dets størrelse — skal fastsættes på grundlag af de opståede udgifter, som det under ingen omstændigheder kan overstige. Dette ligger i selve gebyrets natur, idet beløbet — såfremt det oversteg de opståede udgifter — ville være af fiskal karakter.

C — Analyse af direktivets artikel 11

1) »Gebyret« for individuelle tilladelser

36. Den afgiftsbegrundende omstændighed er gennemførelsen af proceduren for udstedelse af tilladelsen eller for forvaltning, kontrol og håndhævelse af tilladelsen.

39. Principperne om objektivitet, forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighed ligger til grund for fastsættelsen af gebyret, som skal offentliggøres på en tilstrækkelig detaljeret måde³⁸.

37 — »National tilsynsmyndighed« efter direktivets ordlyd, jf. artikel 2, stk. 1, litra b).

38 — Jf. direktivets tolvte betragtning og artikel 11, stk. 1.

2) »Afgiften« for anvendelse af knappe ressourcer

ressourcer ved »at støtte udviklingen af nyskabende tjenester og konkurrence«⁴⁰.

40. De nævnte principper finder også anvendelse på den afgift af fiskal karakter, der er omhandlet i direktivets artikel 11, stk. 2.

41. Et af anvendelsesområderne for individuelle tilladelser vedrører knappe ressourcer, som er et begreb, der, i modsætning til hvad den italienske regering har hævdet, skal defineres med udgangspunkt i fællesskabsretten. Ifølge direktivets bestemmelser³⁹, udgør radiofrekvenser og numre sådanne ressourcer. For at sikre en optimal anvendelse heraf, er det derfor logisk, at fællesskabslovgiver bemyndiger medlemsstaterne til at pålægge indehaverne af sådanne særlige tilladelser afgifter.

42. Som jeg har påpeget, har denne afgift en karakter, der er væsensforskellig fra karakteren af det »gebyr«, som er fastsat i artikel 11, stk. 1, idet dette gebyr ikke har til formål at dække de udgifter, der opstår i forbindelse med tildelingen og forvaltningen af disse tilladelser, men derimod har til formål at forbedre udnyttelsen af knappe

43. De tre principper om objektivitet, forbud mod forskelsbehandling og gennemsigthed, samt det formål, der forfølges med direktivet, nemlig at åbne markederne for alle operatører uden at pålægge dem flere begrænsninger eller byrder end strengt nødvendigt, forudsætter, at afgiftens art og størrelse ikke afskrækker nye konkurrenter eller modvirker indførelsen af nyskabende teletjenester.

D — Forbuddet mod andre afgifter end dem, der er fastsat i artikel 11

44. Jeg er nu nået til kernen i det spørgsmål, som Consiglio di Stato har rejst. Er direktivets artikel 11 til hinder for, at medlemsstaterne pålægger indehavere af individuelle tilladelser andre afgifter end dem, der er omhandlet i bestemmelsen?

39 — Jf. direktivets trettende betragtning, artikel 7, stk. 1, litra a), og artikel 10, stk. 1, samt punkt 4.1 og 4.2 i bilaget til direktivet.

40 — Direktivets artikel 11, stk. 2, sidste punktum. Ifølge 32. betragtning til »tilladelsesdirektivet« fra 2002, overlades det til medlemsstaterne at fastsætte, til hvilke formål de midler, som opkræves ved disse afgifter, skal anvendes (»Afgifter for brugsrettigheder og tilladelser til installation af faciliteter« i direktivets terminologi). På denne måde kan de anvendes til at finansiere aktiviteter, der gennemføres af de nationale tilsynsmyndigheder, og som ikke kan dækkes af administrationsgebyrerne. Det tilføjes, at når udvælgelse foregår ved en konkurrencepræget eller sammenlignende udvælgelsesprocedure, 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.

45. Svaret er efter min opfattelse bekræftende. For det første giver bestemmelsens ordlyd⁴¹ mulighed for den fortolkning, at der ved artikel 11 fastsættes en begrænsning i medlemsstaternes økonomiske og skattemæssige suverænitet, idet de i forbindelse med proceduren vedrørende individuelle tilladelser på området for teletjenester ikke kan opkræve andre afgifter end dem, der omhandles i bestemmelsen. Såfremt alle gebyrer, der pålægges virksomheder i forbindelse med tilladelsesproceduren, kun må have »til formål« at dække de tilsvarende administrationsomkostninger, kan de ikke pålægges andre afgifter, der forfølger et andet formål.

46. Kriterierne for en teleologisk og systematisk fortolkning fører til samme resultat.

47. Jeg har allerede påpeget, at den harmonisering, der forfølges ved direktivet, forudsætter en fuldstændig liberalisering af telemarkedet og afskaffelse af hindringer for nye operatørers adgang til markedet (liberaliseringsprincippet). De hindringer, der skal fjernes, er ikke kun de formelle og synlige hindringer, såsom det generelle krav om forudgående tilladelse til at operere på dette marked, men også de materielle hin-

dringer, som under forskellige former kan hindre, at det forfulgte mål nås fuldstændigt.

48. Det er derfor logisk, at indehavere af individuelle tilladelser inden for telesektoren ikke som følge af, at de besidder denne egenskab, pålægges andre afgifter end dem, der er omhandlet i direktivets artikel 11, nemlig et gebyr, der skal dække udgifterne i forbindelse med udstedelsen af en tilladelse, eller såfremt den er udstedt, de udgifter, der vedrører forvaltning, kontrol og håndhævelse af denne, og en afgift, som sikrer en optimal udnyttelse af knappe ressourcer. Bestemmelsens overskrift giver mulighed for denne fortolkning: »Gebyrer og afgifter for individuelle tilladelser«⁴².

49. Fortolket anderledes ville bestemmelsen miste sin »effektive virkning«. Såfremt medlemsstaterne, når bortses fra de gebyrer, der er tilladt i henhold til direktivets artikel 11⁴³, kunne pålægge de virksomheder, der er indehavere af en individuel tilladelse inden for telesektoren, andre afgifter, alene fordi de er indehavere af sådanne tilladelser, og fordi de er opera-

41 — »Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle gebyrer, som virksomhederne afkræves som led i tilladelsesprocedurerne, kun har til formål at dække administrationsomkostningerne [...]« (Min fremhævelse).

42 — Artikel 6 omhandler derimod »Gebyrer og afgifter for generelle tilladelsesprocedurer« (min fremhævelse).

43 — I den italienske retsorden gengives de i artikel 6, stk. 5, 20 og 21, i dekret fra republikkens præsident nr. 318 af 1999 og i ministerielt dekret af 5.2.1998.

tører på markedet⁴⁴, ville man omgå formålet med fællesskabsbestemmelsen⁴⁵.

50. Desuden kan det ved systematisk analyse af de to stykker i artikel 11 ses, at dette har været lovgiverens hensigt. Hvis ethvert gebyr ved tilladelsesproceduren har som eneste formål at dække de administrative udgifter ved sagsbehandlingen (stk. 1) og, at indehaverne af individuelle tilladelser, kun undtagelsesvist, kan pålægges en anden afgift af fiskal karakter, når de råder over knappe ressourcer, (stk. 2), er det klart, at hensigten med direktivet er, at televirksomheder, der er udstyret med en tilladelse af denne karakter, ikke af denne grund skal pålægges andre gebyrer og afgifter.

51. Det, som direktivets artikel 11 tilsigter, er, at harmonisere de gebyrer og afgifter, som medlemsstaterne kan pålægge indehaverne af de individuelle tilladelser for at operere inden for telesektoren. Grundlaget for denne nødvendige samordning er i artikel 2 EF, for så vidt som forskellene i skattelovgivningerne er til hinder for at nå det forfulgte mål. Skattemæssig harmonisering er ikke et af Den Europæiske Unions

formål, men et instrument i dens opbygning. Medlemsstaternes afvigende skattemæssige behandling af det samme skattesubjekt kan forårsage en betydelig konkurrencefordrejning, idet den påvirker den frie bevægelighed for personer, kapital og varer samt fri udveksling af tjenesteydelser.

52. Sammenfattende ville de ensartede principper for generelle og individuelle tilladelser for teletjenester, som direktivet forsøger at indføre, blive illusorisk, hvis man indrømmede medlemsstaterne frihed til at fastsætte de afgiftsbyrder, som virksomhederne inden for sektoren kan pålægges. Når fællesskabslovgiver har indsat bestemmelser i direktivet, der i princippet falder uden for direktivets anvendelsesområde, er det, fordi man ønsker, at harmoniseringsprocessen også skal udstrække sig til dette område.

53. Den fortolkning, som jeg foreslår, støttes af »tilladelsesdirektivet« af 2002, der erstattede direktiv 97/13/EF, idet det deri kræves, at ordningerne vedrørende administrationsgebyrer og afgifter for brug af radiofrekvenser ikke fordrer konkurrencen eller skaber hindringer for at komme ind på markedet⁴⁶. Dette krav er udtryk for den tankegang, at indehaverne af tilladelser (»ret til anvendelse« i den nye ordlyd) ikke i denne egenskab kan pålægges andre byrder end dem, der er fastsat i fællesskabsretten.

44 — Som bidraget i artikel 20, stk. 3, i finansloven for 1999, gennemført ved det ministerielle dekret af 21.3.2000.

45 — Der skal i denne forbindelse henvises til Domstolens praksis, som Kommissionen har henvist til i sit skriftlige indlæg, og som er en retspraksis, der vedrører Rådets direktiv 69/335/EØF af 17.7.1969 om kapitaltilførselsafgifter (EFT 1969 II, s. 405). Særligt kan fremhæves dom af 20.4.1993, forenede sager C-71/91 og C-178/91, *Ponente Carni y Cispadina Costruzioni*, Sml. I, s. 1915, præmis 30 og 31, af 2.12.1997, sag C-188/95, *Fantask m.fl.*, Sml. I, s. 6783, præmis 26 og 27, og af 29.9.1999, sag C-56/98, *Modelo I*, Sml. I, s. 6427, præmis 25 og 27.

46 — Betragtning 31 og 32.

V — Forslag til afgørelse

54. Herefter foreslår jeg, at Domstolen i sin besvarelse af de af Consiglio di Stato forelagte spørgsmål, udtaler følgende:

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger virksomheder, der er indehavere af individuelle tilladelser, udelukkende som følge af, at de besidder en sådan, afgiftsbyrder, der afviger fra eller går ud over dem, der er fastsat i direktivets artikel 11.«