Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 25 października 2012 r.[1]

Sprawa C-375/11

Belgacom SA
Mobistar SA
KPN Group Belgium SA
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour constitutionnelle (Belgia)]

Usługi telekomunikacyjne — Dyrektywa 2002/20/WE — Prawo użytkowania częstotliwości radiowych — Jednorazowe opłaty za przyznawanie lub odnawianie — Metoda obliczania — Zmiana istniejących praw — Domniemane retroaktywne zastosowanie dyrektywy 2002/20/WE przez państwo członkowskie

I – Wprowadzenie

1. Spór przed sądem krajowym stanowi dla Trybunału okazję do rozważenia, czy na podstawie unijnego prawa telekomunikacyjnego przedłużenie obowiązywania prawa użytkowania częstotliwości radiowych na potrzeby telekomunikacji może być odpłatne na takich samych zasadach jak początkowe przyznanie takich praw. Sedno sprawy polega na określeniu, czy państwa członkowskie są uprawnione do nakładania dalszych jednorazowych opłat za użytkowanie częstotliwości radiowych w sytuacji, gdy operatorzy telekomunikacyjni już uiścili zasadniczą opłatę jednorazową przy wchodzeniu na rynek, a także w sytuacji, kiedy uiszczają oni już opłatę roczną związaną z prawami użytkowania.

2. Cour constitutionnelle (belgijski trybunał konstytucyjny) przekazał postanowienie odsyłające w kontekście sporu pomiędzy spółkami Belgacom SA (zwaną dalej „Belgacomem"), Mobistar SA (zwaną dalej „Mobistarem") oraz KPN Group Belgium SA (zwaną dalej „KPN Group Belgium") z jednej strony a État belge (państwem belgijskim) z drugiej strony, w sytuacji gdy podmioty wymienione w pierwszej kolejności kwestionują zgodność opłat nałożonych przez État belge z art. 3, 12 i 13 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (zwanej dalej „dyrektywą o zezwoleniach")[2]. Artykuły 12 i 13 zastąpiły art. 11 dyrektywy 97/13/WE (obecnie uchylonej)[3]. Trybunałowi zadano także pytanie, czy art. 14 dyrektywy o zezwoleniach dotyczący zmiany przez państwa członkowskie istniejących praw i obowiązków operatorów telekomunikacyjnych uniemożliwia rządowi belgijskiemu nałożenie przedmiotowej opłaty.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. L 108, s. 21.

3 — Dyrektywa 97/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie wspólnych przepisów ramowych dotyczących ogólnych zezwoleń i indywidualnych licencji [zezwoleń] w dziedzinie usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 117, s. 15). Dyrektywa 97/13 została uchylona przez art. 26 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. L 108, s. 33) (zwanej dalej „dyrektywą ramową").

3. Dyrektywa 97/13 ograniczyła uprawnienia państw członkowskich w zakresie nakładania opłat na operatorów telekomunikacyjnych. W związku z udostępnianiem sieci i świadczeniem usług komunikacji elektronicznej państwa członkowskie nie mogą nakładać opłat innych niż określone przez dyrektywę 97/13 [4]. W bieżącym roku Trybunał potwierdził to w odniesieniu do dyrektywy o zezwoleniach w wyroku w sprawach połączonych Vodafone España [5].

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii Europejskiej*

4. Artykuł 8 ust. 2 dyrektywy ramowej stanowi:

„Krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

[…];

d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi".

5. Motywy 31–33 dyrektywy o zezwoleniach stanowią:

„(31) System administracyjnych opłat nie powinien zniekształcać konkurencji lub stwarzać barier w dostępie do rynku […].

(32) Oprócz opłat administracyjnych opłaty za użytkowanie częstotliwości oraz numerów radiowych mogą być nakładane jako instrument zapewniający optymalne wykorzystanie tychże zasobów. Takie opłaty nie powinny utrudniać rozwoju usług innowacyjnych ani konkurencji na rynku. Postanowienia niniejszej dyrektywy nie stoją na przeszkodzie realizacji celu, dla którego stosuje się opłaty za użytkowania praw. Takie opłaty mogą na przykład zostać wykorzystane do sfinansowania działalności krajowych organów regulacyjnych, która nie może zostać sfinansowana z opłat administracyjnych. Podczas gdy w przypadku procedur selekcji konkurencyjnej lub porównawczej na opłatę za użytkowanie praw do częstotliwości radiowych składa się wyłącznie jednorazowo płatna kwota, umowy dotyczące zapłaty powinny zapewniać, by stosowanie takich opłat nie pociągało za sobą w praktyce selekcji prowadzonej na podstawie kryteriów niezwiązanych z realizacją celu polegającego na zagwarantowaniu optymalnego wykorzystania częstotliwości radiowych […].

(33) Państwa członkowskie mogą wprowadzać zmiany w zakresie praw, wymogów, procedur i opłat związanych z ogólnymi zezwoleniami czy prawami użytkowania, jeżeli jest to obiektywnie uzasadnione. Takie zmiany winny być prawidłowo notyfikowane wszystkim stronom w odpowiednim terminie, umożliwiając im stosowne wypowiedzenie się w przedmiocie każdej z tych zmian".

6. Artykuł 3 dyrektywy o zezwoleniach nosi tytuł „Ogólne zezwolenie na sieci i usługi łączności elektronicznej" i wprowadza zasadę swobody świadczenia dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej, pod warunkiem uzyskania ogólnego zezwolenia.

4 — Wyroki: z dnia 18 września 2003 r. w sprawach połączonych C-292/01 i C-293/01 Albacom i Infostrada, Rec. s. I-9449, pkt 40, 41; z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-339/04 Nuova società di telecomunicazioni, Zb.Orz. s. I-6917, pkt 35; z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie C-85/10 Telefónica Móviles España, Zb.Orz. s. I-1575, pkt 21; z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-284/10 Telefónica de España, Zb.Orz. s. I-6991, pkt 19.

5 — Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-55/11, C-57/11 i C-58/11, Zb.Orz. s. I-6991, pkt 28.

7. Artykuł 12 dyrektywy o zezwoleniach nosi tytuł „Opłaty administracyjne” i stanowi:

„1. Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania winna:

a) w całości odnosić się jedynie do kosztów administracyjnych, które byłyby poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu planu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, o których mowa w artykule 6 ust. 2, w tym kosztów współpracy międzynarodowej, związanych z harmonizacją i standaryzacją, analizą rynku, monitorowaniem zgodności ze stanem prawnym lub sprawowaniem kontroli rynku w inny sposób, jak również prac normatywnych związanych z przygotowaniem i wdrażaniem wtórnego prawodawstwa oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach; oraz

b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty.

2. Nakładając opłaty administracyjne, krajowy organ regulacyjny opublikuje corocznie bilans swoich administracyjnych wydatków oraz całkowitej sumy zebranych opłat. W razie wystąpienia różnicy pomiędzy całkowitą sumą zebranych opłat a wydatkami administracyjnymi należy zapewnić stosowne wyrównanie”.

8. Artykuł 13 dyrektywy o zezwoleniach nosi tytuł „Opłaty za prawo użytkowania oraz prawo instalowania urządzeń” i stanowi:

„Państwa członkowskie mogą zezwolić właściwym organom władzy państwowej na nakładanie opłat za prawo użytkowania częstotliwości radiowych i numeracji oraz prawo instalowania urządzeń na potrzeby podmiotów państwowych lub prywatnych, co odzwierciedla potrzebę optymalnego wykorzystania powyższych zasobów. Państwa członkowskie zapewnią, by takie opłaty były obiektywnie uzasadnione, jawne, niedyskryminujące i proporcjonalne stosownie do celu, jaki ma być osiągnięty, oraz by uwzględniały cele określone w artykule 8 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej)”.

9. Artykuł 14 dyrektywy o zezwoleniach, opatrzony tytułem „Zmiana praw i obowiązków”[6], stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by prawa, wymogi oraz procedury dotyczące ogólnych zezwoleń, praw użytkowania albo prawa instalowania urządzeń mogły być zmienione jedynie w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny. Zamiar wprowadzenia takich zmian należy ogłosić w odpowiedni sposób, zaś strony zainteresowane, w tym użytkownicy i konsumenci, powinni mieć wystarczająco dużo czasu na wypowiedzenie się w kwestii proponowanych zmian, czyli co najmniej cztery tygodnie, z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności.

6 — Artykuł 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającej dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 337, s. 37) zmienił art. 14 w następujący sposób: „1. Państwa członkowskie zapewniają, aby prawa, wymogi oraz procedury dotyczące ogólnych zezwoleń, praw użytkowania albo praw instalowania urządzeń mogły być zmienione jedynie w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny, uwzględniając w stosownych przypadkach szczególne warunki dotyczące praw użytkowania częstotliwości radiowych podlegających obrotowi. Z wyjątkiem przypadków, w których proponowane zmiany są niewielkie i zostały uzgodnione z posiadaczem praw lub ogólnego zezwolenia, zamiar wprowadzenia takich zmian ogłasza się w odpowiedni sposób, a zainteresowanym stronom, w tym użytkownikom i konsumentom, przyznaje się wystarczająco dużo czasu na wypowiedzenie się w kwestii proponowanych zmian, nie mniej niż cztery tygodnie, z wyjątkiem okoliczności nadzwyczajnych. 2. Państwa członkowskie nie ograniczają ani nie cofają praw instalowania urządzeń ani praw użytkowania częstotliwości radiowych przed upływem okresu, na jaki zostały one przyznane, chyba że jest to uzasadnione i w stosownych przypadkach zgodne z załącznikiem oraz odpowiednimi przepisami prawa krajowego dotyczącymi odszkodowania w przypadku cofnięcia uprawnień”.

2. Państwa członkowskie nie będą ograniczać ani cofać prawa instalowania urządzeń przed upływem okresu, na jaki zostało ono przyznane, chyba że jest to uzasadnione i możliwe do zastosowania zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego dotyczącymi odszkodowania w razie cofnięcia uprawnień".

10. Część B załącznika do dyrektywy o zezwoleniach nosi tytuł „Wymogi, które mogą być związane z prawami użytkowania częstotliwości radiowych". Punkt 6 części B stanowi:

„Opłaty za użytkowanie zgodnie z artykułem 13 niniejszej dyrektywy".

B – *Prawo krajowe*

11. Artykuł 2 ustawy z dnia 15 marca 2010 r. stanowi:

„W art. 30 ustawy z dnia 13 czerwca 2005 r. o łączności elektronicznej wprowadza się następujące zmiany:

»1. Pomiędzy paragrafami 1 i 2 dodaje się paragrafy 1/1, 1/2, 1/3 i 1/4 w następującym brzmieniu:

§ 1/1. W celu [zapewnienia optymalnego wykorzystania środków] operatorzy uprawnieni do dysponowania prawem użytkowania częstotliwości radiowych dla potrzeb wykorzystywania sieci i świadczenia publicznie dostępnych usług ruchomej łączności elektronicznej są w szczególności zobowiązani, na początku okresu ważności prawa użytkowania, do uiszczenia opłaty jednorazowej.

Opłata jednorazowa zostaje określona w chwili przydziału częstotliwości.

Opłata jednorazowa wynosi:

1. 51 644 EUR za każdy MHz miesięcznie dla zakresów częstotliwości 880–915 MHz i 925–960 MHz […];

2. 20 833 EUR za każdy MHz miesięcznie dla zakresów częstotliwości 1920–1980 MHz i 2110–2170 MHz […];

3. 2 778 EUR za każdy MHz miesięcznie dla zakresów częstotliwości 2500–2690 MHz.

W razie przydziału częstotliwości w drodze aukcji minimalna kwota opłaty jednorazowej, o której mowa w niniejszym § 1/1, stanowi dla kandydatów ofertę wyjściową licytacji.

§ 1/2. Operatorzy mają obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty za każdy okres przedłużenia obowiązywania zezwolenia.

Wysokość jednorazowej opłaty odpowiada opłacie jednorazowej, o której mowa w § 1/1 akapit pierwszy.

W celu obliczenia tej wysokości uwzględnia się część praw użytkowania, którą operator zamierza zachować po przedłużeniu.

§ 1/3. [sposoby uiszczenia opłaty jednorazowej]

Opłata jednorazowa w żadnym wypadku nie podlega zwrotowi ani w całości, ani w części.

§ 1/4. [cofnięcie prawa do użytkowania w razie braku uiszczenia opłaty jednorazowej]

[…]«”.

12. Artykuł 3 ustawy z dnia 15 marca 2010 r. stanowi:

„W okresie przejściowym, jeśli w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy termin na domyślną rezygnację z przedłużenia jego zezwolenia już upłynął, operator może jednak zrezygnować z przedłużenia obowiązywania swoich praw użytkowania do pierwszego dnia nowego przedłużonego okresu obowiązywania praw użytkowania, nie będąc zobowiązany do uiszczenia opłaty jednorazowej za ten nowy okres”.

III – Spór w postępowaniu przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

13. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w kontekście sporu sądowego, w którym Belgacom, Mobistar, i KPN Group Belgium kwestionują zgodność opłat należnych od tych operatorów na podstawie art. 2 i 3 ustawy z dnia 15 marca 2010 r. zmieniającej art. 30 ustawy z dnia 13 czerwca 2005 r. z art. 3, 12, 13 i 14 dyrektywy o zezwoleniach.

14. Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium są operatorami sieci telefonii ruchomej, którym począwszy od 1995 r. udzielono różnych zezwoleń w odniesieniu do zakresów częstotliwości na potrzeby świadczenia usług telekomunikacji ruchomej.

15. W chwili udzielania każdego z tych zezwoleń spółki Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium były zobowiązane do zapłaty:

— „jednorazowej opłaty koncesyjnej”;

— opłaty rocznej za przydział częstotliwości;

— opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń.

16. Decyzją z dnia 25 listopada 2008 r. Institut belge des services postaux et des télécommunications (zwany dalej „IBPT”) zrezygnował z dorozumianego przedłużenia obowiązywania zezwoleń na użytkowanie częstotliwości radiowej drugiej generacji, przyznanych Belgacomowi, Mobistarowi i KPN Group Belgium, w celu nałożenia nowej opłaty oraz w celu wdrożenia możliwie najbardziej efektywnej polityki w odniesieniu do tego spektrum. Jednakże obowiązywanie zezwolenia udzielonego Belgacomowi było już wówczas przedłużone w sposób dorozumiany na okres pięciu lat, począwszy od dnia 8 kwietnia 2010 r. do dnia 8 kwietnia 2015 r., zaś obowiązywanie zezwolenia udzielonego Mobistarowi było już w sposób dorozumiany przedłużone na okres od dnia 27 listopada 2010 r. do dnia 27 listopada 2015 r.

17. Spółki Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium zakwestionowały tę decyzję przed cour d’appel de Bruxelles (sądem apelacyjnym w Brukseli). Nieważność decyzji została stwierdzona przez ten sąd w wyroku z dnia 20 lipca 2009 r. dotyczącym Belgacomu oraz w wyroku z dnia 22 września 2009 r. dotyczącym Mobistaru. W następstwie tych wyroków IBPT postanowił uchylić swoją decyzję z dnia 25 listopada 2008 r. w odniesieniu do KPN Group Belgium w celu zapewnienia identycznego traktowania wszystkich trzech operatorów.

18. Po tych wyrokach cour d'appel de Bruxelles ustawodawca belgijski przyjął w dniu 15 marca 2010 r. ustawę zmieniającą art. 30 loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ustawy z dnia 13 czerwca 2005 r. o łączności elektronicznej). Artykuły 2 i 3 ustawy z dnia 15 marca 2010 r. przewidują:

— „jednorazową opłatę" mającą zastąpić „jednorazową opłatę koncesyjną" nakładaną na operatorów telefonii ruchomej w celu zagwarantowania optymalnego wykorzystania tych częstotliwości radiowych, należną nie tylko w chwili udzielenia tych zezwoleń i uzyskania prawa użytkowania częstotliwości, lecz także przy każdym przedłużeniu obowiązywania istniejącego zezwolenia. Kwota opłaty jednorazowej waha się w zależności od funkcji przedmiotowych częstotliwości radiowych. Ustala się ją na podstawie „jednorazowej opłaty koncesyjnej" uiszczonej przez operatorów przy uzyskaniu zezwolenia po raz pierwszy, w drodze konkursu lub aukcji o przydzielenie częstotliwości;

— możliwość zrezygnowania przez operatorów telefonii ruchomej z przedłużonych w sposób dorozumiany praw użytkowania bez obowiązku uiszczenia opłaty jednorazowej za prawa objęte rezygnacją.

19. Równocześnie po stronie operatorów telefonii ruchomej utrzymano obowiązek uiszczenia dwóch opłat rocznych. Chodzi tu o opłatę przeznaczoną na pokrycie kosztów przydziału częstotliwości oraz opłatę przeznaczoną na pokrycie kosztów zarządzania wydawaniem zezwolenia.

20. Spółki Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium złożyły skargi do Cour constitutionnelle, żądając stwierdzenia nieważności art. 2 i 3 ustawy z dnia 15 marca 2010 r. Argumentowały one, że przepisy te są sprzeczne z art. 3, 12, 13 i 14 dyrektywy o zezwoleniach. W szczególności nie zgadzają się one, aby jednorazowa opłata była należna nie tylko w chwili udzielenia zezwolenia, lecz także w chwili przedłużenia jego obowiązywania. Sprzeciwiają się temu, że ma ona charakter dodatkowy w stosunku do opłaty rocznej uiszczanej za przydział częstotliwości. Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium sprzeciwiają się zarówno kwocie, która ma być uiszczana, jak i sposobowi obliczania opłaty jednorazowej, ze względu na to, że powinna ona być obliczana jako funkcja wartości rynkowej dla operatorów, nie zaś jako funkcja wartości gospodarczej częstotliwości.

21. Zdaniem rządu belgijskiego ze względu na to, że postanowienie odsyłające zostało wysłane przez Cour consitutionnelle w dniu 16 czerwca 2011 r., przeprowadzenie przetargu skutkowało udzieleniem czwartemu operatorowi ostatniej transzy częstotliwości w zakresie 2 GHz w celu eksploatacji sieci trzeciej generacji. Przetargi na częstotliwości w paśmie 2,6 GHz rozpoczęły się w październiku 2011 r. Częstotliwość ta zapewnia wsparcie dla usług czwartej generacji.

22. Cour constitutionnelle wskazuje we wniosku prejudycjalnym, że z prac przygotowawczych nad ustawą z dnia 15 marca 2010 r. wynika, iż opłata jednorazowa stanowi odszkodowanie za korzystanie z częstotliwości i jest skierowana na realizację tego samego celu co opłaty roczne za przydział częstotliwości, nie zastępując płatności tych ostatnich. Według ustawodawcy belgijskiego art. 2 i 3 ustawy z dnia 15 marca 2010 r., których ważność została zakwestionowana przed Cour constitutionnelle, są zgodne z dyrektywą o zezwoleniach, ponieważ dyrektywa ta przewiduje podział opłat należnych za prawo użytkowania, to jest podział na opłaty należne z tytułu praw użytkowania jednorazowo i rocznie. Zdaniem ustawodawcy opłata jednorazowa obejmuje prawo do użytkowania tych częstotliwości i odpowiada wartości spektrum jako rzadkiego zasobu, podczas gdy opłata roczna pokrywa koszt użytkowania tych częstotliwości, to jest kontroli, koordynacji, badań i innych czynności właściwego organu.

23. Cour constitutionnelle uznaje istnienie rozbieżnych poglądów pomiędzy stronami toczącego się przed nim postępowania w kwestii zgodności opłaty jednorazowej przewidzianej w ustawie z dnia 15 marca 2010 r. z art. 3, 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach. Ponadto opinie tych stron różnią się w kwestii wykładni i zastosowania art. 14 dyrektywy o zezwoleniach dotyczącego sposobu ustalania kwoty opłaty jednorazowej.

24. W tej sytuacji Cour constitutionnelle w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym stosownie do art. 267 TFUE zdecydował się przesłać Trybunałowi następujące cztery pytania:

„1) Czy art. 3, 12 i 13 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) w obecnie obowiązującym brzmieniu pozwalają państwom członkowskim nałożyć na operatorów posiadających indywidualne prawa do użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej na okres piętnastu lat w ramach zezwoleń na utworzenie i obsługę na ich terytorium sieci telefonii ruchomej, udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych, opłatę jednorazową z tytułu przedłużenia ich indywidualnych praw do użytkowania częstotliwości, w wysokości wynikającej z liczby częstotliwości oraz miesięcy, których dotyczą prawa do użytkowania, i obliczonej na podstawie dawnej jednorazowej opłaty koncesyjnej niegdyś związanej z udzieleniem wspomnianych zezwoleń, która to opłata jednorazowa istnieje obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości służącej przede wszystkim pokryciu kosztów przydziału częstotliwości i jednocześnie częściowo odzwierciedlającej ich wartość, przy czym obie te opłaty mają na celu sprzyjanie optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości, oraz po drugie, opłaty pokrywającej koszty zarządzania wydawaniem zezwoleń?

2) Czy art. 3, 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach pozwalają państwom członkowskim nakazać operatorom ubiegającym się o uzyskanie nowych praw do użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej uiszczenie nowej opłaty jednorazowej, której wysokość ustalana jest w drodze aukcji w chwili przydzielenia częstotliwości w celu odzwierciedlenia ich wartości, która to opłata jednorazowa istnieje obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości służącej przede wszystkim pokryciu kosztów przydziału częstotliwości i jednocześnie częściowo odzwierciedlającej ich wartość, przy czym obie te opłaty mają na celu sprzyjanie optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych?

3) Czy art. 14 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach pozwala państwu członkowskiemu nakazać operatorom telefonii ruchomej, z tytułu nowego okresu przedłużenia ich indywidualnych praw użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej, już uzyskanego w przypadku niektórych spośród nich, ale przed rozpoczęciem tego nowego okresu, uiszczenie nowej opłaty jednorazowej dotyczącej przedłużenia praw do użytkowania częstotliwości, którymi dysponowali na początku tego nowego okresu, mającej na celu sprzyjanie optymalnemu użytkowaniu częstotliwości poprzez odzwierciedlenie ich wartości i istniejącej obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości służącej przede wszystkim pokryciu kosztów przydziału częstotliwości i jednocześnie częściowo odzwierciedlającej ich wartość, przy czym obie te opłaty mają na celu sprzyjanie optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych?

4) Czy art. 14 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach pozwala państwu członkowskiemu na dodanie, jako warunku uzyskania i przedłużenia praw użytkowania częstotliwości, jednorazowej opłaty ustalanej w drodze aukcji i bez określenia jej górnej granicy, która istnieje obok – po pierwsze – opłaty rocznej za przydział częstotliwości służącej przede wszystkim pokryciu kosztów przydziału częstotliwości i jednocześnie częściowo odzwierciedlającej ich wartość, przy czym obie te opłaty

mają na celu sprzyjanie optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych?”.

25. Spółki Belgacom, Mobistar, KPN Group Belgium, rządy belgijski, cypryjski, litewski i niderlandzki, a także Komisja Europejska przedłożyły pisemne uwagi. Wszystkie one, z wyjątkiem rządów cypryjskiego, litewskiego i niderlandzkiego, uczestniczyły w rozprawie w dniu 11 czerwca 2012 r.

IV – Analiza

A – *Uwagi wstępne*

1. Przegląd właściwych przepisów prawa

26. Ustalanie opłat w sektorze telekomunikacyjnym obejmuje kompleksową ocenę ekonomiczną, w związku z czym organy krajowe nie powinny być zobowiązane do stosowania się do sztywnych kryteriów w tej kwestii, o ile będą mieścić się w ramach wytyczonych przez prawo Unii Europejskiej [7]. Trybunał stwierdził, że sąd krajowy powinien „sprawdzić wartość gospodarczą licencji, uwzględniając w szczególności wielkość przydzielonych zakresów częstotliwości, moment dostępu każdego zainteresowanego operatora do rynku oraz zakres możliwości przedstawienia pełnej oferty systemów telekomunikacji ruchomej” [8]. Z tej przyczyny jakakolwiek ocena zgodności wysokości opłaty nałożonej przez władze Belgii z art. 13 dyrektywy o zezwoleniach musi zostać dokonana przez sąd krajowy, zgodnie z zaleceniami Trybunału odnośnie jego interpretacji.

27. Dla dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz zamierzony cel regulacji, której ów przepis stanowi część [9]. Oznacza to, że art. 12, 13 i 14 dyrektywy o zezwoleniach winny być interpretowane przy uwzględnieniu aktów prawnych Unii Europejskiej, które są istotne dla liberalizacji sektora telekomunikacyjnego, a w szczególności dyrektywy ramowej [10].

28. W wyroku w sprawach połączonych Vodafone España Trybunał stwierdził, że art. 13 dyrektywy o zezwoleniach jest bezpośrednio skuteczny, przez co jednostka może się na niego powołać przed sądami krajowymi [11]. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie nie powinny być powstrzymywane od podwyższenia, nawet w znacznym stopniu, wymagalnej wysokości wspomnianej opłaty w odniesieniu do określonej technologii ze względu na zachodzące na rynku usług telekomunikacyjnych zmiany zarówno technologiczne, jak i ekonomiczne, bez dokonywania jej zmiany w odniesieniu do innej technologii, o ile różne wysokości nałożonych opłat odzwierciedlają odpowiednie wartości ekonomiczne sposobów, w jakie wykorzystywane są rozpatrywane rzadkie zasoby [12].

7 — Wyrok z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie C-462/99 Connect Austria, Rec. s. I-5197, pkt 92.

8 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Connect Austria, pkt 93.

9 — Wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawach połączonych C-544/03 i C-545/03 Mobistar i Belgacom Mobile, Zb.Orz. s. I-7723, pkt 39.

10 — Streszczenie historii liberalizacji telekomunikacji w Unii Europejskiej do dnia 27 października 2005 r. z nawiązaniem do kluczowych środków legislacyjnych zob. opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 27 października 2005 r. w ww. sprawie Nuova società di telecomunicazioni, pkt 3–6.

11 — Wyżej wymienionym, pkt 39.

12 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Telefónica Móviles España, pkt 35.

2. Kluczowe zagadnienia poruszone we wniosku prejudycjalnym

29. Podsumowując, Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium sprzeciwiają się uiszczeniu opłaty jednorazowej nałożonej przez rząd belgijski na mocy ustawy z dnia 15 marca 2010 r., w sytuacji gdy jest to opłata dodatkowa zarówno względem jednorazowej opłaty koncesyjnej, którą owe spółki uiściły przy uzyskaniu dostępu do rynku, oraz względem dwóch opłat rocznych, spośród których jedna jest opłatą za użytkowanie częstotliwości, druga zaś roczną opłatą za zarządzanie wydawaniem zezwoleń. Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium kwestionują również sumę, którą są zobowiązane zapłacić, przy szczególnym uwzględnieniu faktu, że jest ona obliczana w odniesieniu do jednorazowej opłaty koncesyjnej, którą spółki te uściśliły po otrzymaniu zezwolenia na dostęp do rynku (w drodze konkursu lub przetargu na przydział częstotliwości). Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium kwestionują ponadto zgodność opłaty jednorazowej z procedurami ustalonymi przez art. 14 dyrektywy o zezwoleniach.

30. Według mnie różnice pomiędzy stronami dotyczą następujących pięciu kwestii:

(i) prawa państw członkowskich do nakładania opłaty jednorazowej celem zapewnienia optymalnego użytkowania częstotliwości radiowych, gdy jest to opłata dodatkowa do dwóch opłat rocznych: jednej pokrywającej koszty zarządzania wydawaniem zezwoleń, drugiej pokrywającej koszty udostępniania częstotliwości, gdy ta ostatnia została już uzasadniona przez rząd belgijski przez powołanie się na potrzeby zapewnienia optymalnego użytkowania częstotliwości radiowych. Innymi słowy, czy możliwe jest nałożenie więcej niż jednej opłaty, aby osiągnąć założenia art. 13? (pytania pierwsze i drugie);

(ii) tego, czy opłaty pobierane przez państwa członkowskie mogą składać się z opłat, które na pierwszy rzut oka nie odpowiadają pojęciom zawartym w dyrektywie o zezwoleniach (opłaty hybrydowe, o których mowa w art. 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach) (pytania pierwsze i drugie);

(iii) zakresu kontroli sądowej niezbędnej do zweryfikowania, czy system opłat nałożony przez państwa członkowskie został zastosowany do operatorów telekomunikacyjnych w zgodzie z warunkami wprowadzonymi przez dyrektywę o zezwoleniach (pytania pierwsze i drugie);

(iv) swobody państw członkowskich przy ustalaniu wartości częstotliwości radiowych i obliczaniu wysokości opłaty jednorazowej (pytania pierwsze i drugie);

(v) powiązania pomiędzy ograniczeniem praw oraz modyfikacją praw istniejących, włączając w to zarzucaną retroaktywną transpozycję dyrektywy o zezwoleniach (pytania trzecie i czwarte).

B – *Odpowiedź na pytania pierwsze i drugie*

1. Dopuszczalność pytania drugiego i inne zagadnienia wstępne

31. Rząd cypryjski argumentował, że pytanie drugie jest niedopuszczalne, gdyż odpowiedź na to pytanie nie jest obiektywnie potrzebna, aby rozstrzygnąć spór przed sądem krajowym [13]. Obawy tego rządu odnoszą się do faktu, że pytanie to dotyczy opłat ponoszonych przy przyznawaniu nowych praw, podczas gdy fakty zawarte w postanowieniu odsyłającym sugerują, że spór dotyczy istniejących praw operatorów, którzy chcieliby przedłużyć ich obowiązywanie, nie zaś starać się o przyznanie nowych praw.

13 — Na poparcie tej zasady powołuje on wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-343/90 Lourenço Dias, Rec. s. I-4673, pkt 22, 23; z dnia 13 grudnia 1994 r. w sprawie C-297/93 Grau-Hupka, Rec. s. I-5535, pkt 18; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-36/99 Idéal tourisme, Rec. s. I-6049, pkt 20; z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-318/00 Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins, Rec. s. I-905, pkt 41.

32. Jak wskazała Komisja w toku rozprawy, w niniejszej sprawie zasadniczą rolę odkrywają dwie kwestie. Pierwsza dotyczy przedłużenia obowiązywania zezwolenia, które spółki Belgacom, Mobistar i KPN Group już uzyskały dla zakresów 900 MHz i 1800 MHz. Jednakże wszyscy ci trzej operatorzy są w równym stopniu kandydatami do przyznania im nowych zezwoleń na świadczenie dostępu do usług czwartej generacji w zakresie 2,6 GHz (2600 Mhz). Zagadnienie to jest zawarte w pytaniu drugim i nie jest ani hipotetyczne, ani pozbawione znaczenia dla krajowego postępowania sądowego.

33. Ponadto niniejszy przypadek dotyczy sądowej kontroli ważności prawa krajowego. W przypadku konstytucyjnego postępowania sądowego wymóg powiązania między stronami w sporze i aktami prawnymi, które strony kwestionują przed Cour consitutionelle, odnosi się do prawa krajowego. Co się tyczy prawa Unii, wystarczy, że jego postanowienia mogą mieć wpływ na ważność przepisów prawa krajowego podlegających kontroli danego sądu krajowego. W niniejszym przypadku jest oczywiste, że dyrektywa o zezwoleniach może mieć taki wpływ. Wobec tego pytanie drugie jest dopuszczalne i Trybunał jest zobowiązany udzielić na nie odpowiedzi.

34. Niemniej jednak pytania przekazane przez Cour constitutionnelle dotyczą wyłącznie praw użytkowania, które wynikają raczej z wydania indywidualnych *licencji* aniżeli z ogólnych zezwoleń. Artykuł 3 dyrektywy o zezwoleniach dotyczy *ogólnych zezwoleń*. Oznacza to według mnie, że dany przepis, pomimo iż odniesiono się do niego w pytaniach prejudycjalnych, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego wniosku prejudycjalnego.

35. Ponadto zauważam, że rząd belgijski oparł swoją obronę opłaty jednorazowej na art. 13 i 14 dyrektywy o zezwoleniach. Operatorzy skarżący opłatę jednorazową nie twierdzili, że jest ona odrębnym naruszeniem art. 12 oraz ograniczeń, jakie przepis ten wprowadza w odniesieniu do nakładania opłat administracyjnych. Artykuł 12 jest przez to istotny tylko wówczas, kiedy niesie za sobą kontekst dla sporu dotyczącego art. 13.

2. Podejście

36. W moim przekonaniu pytania pierwsze i drugie powinny być rozważane łącznie, gdyż różnią się tylko w dwóch aspektach, w pozostałych zaś są podobne. Pierwsza różnica polega na tym, że pytanie pierwsze dotyczy zgodności opłaty jednorazowej z dyrektywą o zezwoleniach w kontekście przedłużenia obowiązywania zezwoleń dla istniejących częstotliwości, podczas gdy pytanie drugie dotyczy tej samej kwestii w kontekście wydawania nowych zezwoleń.

37. Druga różnica wynika z tego, że pytanie pierwsze dotyczy ustalenia, czy art. 13 zezwala, aby kwota uiszczana w ramach „opłaty jednorazowej" była wyliczana w odniesieniu do pierwotnej „jednorazowej opłaty koncesyjnej" uiszczonej na rzecz rządu belgijskiego w latach 90. XX w., natomiast pytanie drugie dotyczy tej samej kwestii w odniesieniu do wyliczenia opłaty poprzez odniesienie do sum ustalonych w drodze przetargu przy przydziale częstotliwości.

38. Niemniej jednak oba pytania dotyczą nakładania więcej niż jednej opłaty zgodnie z art. 13, opłat hybrydowych, o których mowa w art. 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach, zakresu kontroli sądowej niezbędnej dla zapewnienia, że warunki narzucone przez dyrektywę o zezwoleniach zostały dotrzymane, oraz kwoty wyznaczonej do zapłaty.

3. Stanowisko względem przedłużeń

39. Na wstępie mogę jednak powiedzieć, że przepisy dyrektywy o zezwoleniach nie mogą być interpretowane jako uniemożliwiające państwom członkowskim nakładanie opłat skierowanych na optymalne użytkowanie, o którym mowa w art. 13 dyrektywy o zezwoleniach, w przypadku przedłużenia obowiązywania istniejących praw. Jak zaznaczono w pisemnych uwagach Komisji, jest tak częściowo dlatego, że jakakolwiek opłata może być nałożona wyłącznie na czas trwania istniejącego prawa, a częściowo dlatego, że państwa członkowskie są uprawnione do uwzględniania każdego wzrostu wartości częstotliwości, do którego dochodzi podczas okresu przedłużenia.

40. Jak podkreślono w pisemnych uwagach rządu litewskiego, ze swojej natury przedłużenie obowiązywania zezwolenia musi być uznane za przyznanie nowych praw na nowy okres. Indywidualne prawo użytkowania jest udzielane przez państwa członkowskie na określony czas. Po jego zakończeniu władze państwowe rozważają ponownie, czy przedmiotowe rzadkie zasoby są wykorzystywane w sposób właściwy i efektywny.

4. Nakładanie licznych opłat na mocy art. 13

41. Operatorzy argumentowali, że art. 13 dyrektywy o zezwoleniach uniemożliwia państwom członkowskim nakładanie więcej niż jednej opłaty dla zapewnienia optymalnego użytkowania rzadkich zasobów. Dla przykładu, podczas posiedzenia KPN Group Belgium zarzuciła, że chociaż art. 12 i 13 podają katalog opłat, do których nałożenia państwa członkowskie są uprawnione, i ograniczają je do dwóch, rząd belgijski narzuca trzy. W dalszej części argumentowano, że jest to niespójne z wyrokiem Trybunału w sprawach połączonych Albacom i Infostrada[14], w którym Trybunał uznał, że intencją ustawodawstwa Unii jest ścisłe ograniczenie rodzajów opłat, jakie mogą być nakładane. Ponadto Mobistar zauważył, że w wyroku w sprawie Telefónica Móviles España[15] Trybunał orzekł, iż jakkolwiek możliwe jest znaczne zwiększenie opłat za użytkowanie, musi ono być zawsze zgodne z art. 13.

42. Niemniej jednak, jak zauważono w pisemnych uwagach rządu niderlandzkiego, art. 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach odnoszą się do opłat w liczbie mnogiej w wersjach językowych angielskiej i niderlandzkiej, do których dodałbym kilka dalszych[16]. Jakkolwiek argument dotyczący brzmienia przepisu sam w sobie nie jest rozstrzygający, ponieważ użyte sformułowanie może być kwestią stylu prac legislacyjnych, należy podkreślić, że motyw 32 dyrektywy o zezwoleniach czyni szczegółową wzmiankę co do opłat składających się w całości lub częściowo z jednorazowej kwoty w przypadku konkurencyjnych lub porównawczych procedur wyboru.

43. A zatem dyrektywa o zezwoleniach zakłada, że dla zapewnienia realizacji celu określonego w art. 13, a mianowicie zapewnienia optymalnego wykorzystania rzadkich zasobów, może być nałożona więcej niż jedna opłata. Jedynym ograniczeniem nakładanym przez art. 13 jest jawność opłat, ich proporcjonalność stosownie do celu, jaki ma być osiągnięty, obiektywne uzasadnienie i brak dyskryminacji. Prawomocne cele zamierzone przez dyrektywę o zezwoleniach zapisane są w art. 8 dyrektywy ramowej i zawierają promowanie konkurencji i efektywne użytkowanie częstotliwości radiowych[17].

14 — Wyżej wymienionym.

15 — Wyżej wymienionym.

16 — To samo występuje w wersjach językowych hiszpańskiej, duńskiej, niemieckiej, francuskiej, włoskiej, polskiej, fińskiej i szwedzkiej.

17 — Zobacz także motyw 32 dyrektywy o zezwoleniach, który stwierdza, że „opłaty za użytkowanie […] nie powinny utrudniać rozwoju usług innowacyjnych ani konkurencji na rynku". Znaczenie tego sformułowania zostało omówione w pkt 30 i 31 ww. wyroku w sprawie Telefónica Móviles España.

44. Ponadto, jak podkreślono w pisemnych uwagach rządu belgijskiego, wyrok w sprawach połączonych Albacom i Infostrada nie dotyczył opłat nakładanych w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania zasobów, ale zakazu nałożonego na państwa członkowskie odnośnie nakładania przez nie obciążeń finansowych innych niż dopuszczane przez dyrektywę 97/13[18]. Opłata jednorazowa, której dotyczy niniejsza sprawa, nie przypomina podatku obrotowego mającego przyczynić do inwestycji państwa włoskiego w liberalizację sektora usług telekomunikacyjnych, którego dotyczyły sprawy połączone Albacom i Infostrada i który zdaniem Trybunału nie mieścił się w zakresie opłat dozwolonych przez dyrektywę 97/13.

45. Co do wyroku w sprawie Telefónica Móviles España, Trybunał stwierdził wówczas w sposób kategoryczny, że państwa członkowskie są upoważnione do nakładania „różnych kwot" dla różnych technologii, o ile kwoty te odzwierciedlają odpowiednie wartości ekonomiczne wykorzystania przedmiotowych rzadkich zasobów[19]. Ograniczenie państw członkowskich tylko do jednej opłaty na operatora w celu realizacji założeń art. 13 dyrektywy o zezwoleniach byłoby niespójne z tymi ustaleniami.

5. Opłaty hybrydowe i kontrola sądowa

46. Pełnomocnik rządu belgijskiego zauważył na rozprawie, że ważne jest uwzględnienie, iż w postępowaniu przed sądem krajowym nie kwestionowano zgodności opłaty rocznej za przydział częstotliwości, która od dłuższego czasu była już nałożona na Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium, z art. 13 dyrektywy o zezwoleniach. Sporna była raczej zgodność nowej opłaty jednorazowej nałożonej ustawą z dnia 15 marca 2010 r.

47. Niemniej podnosi się, że połączenie jednorazowej opłaty mającej na celu zabezpieczenie wynikającego z art. 13 optymalnego wykorzystania zasobów oraz opłaty rocznej skierowanej na zabezpieczenie zarówno optymalnego wykorzystania zasobów, jak i kosztów administracyjnych, o których mowa w art. 12 (co rząd belgijski przyznaje w odniesieniu do opłaty rocznej za przydział częstotliwości), czyni niemożliwym określenie, czy nałożone kwoty są obiektywnie uzasadnione, proporcjonalne i czy nie mają charakteru dyskryminacyjnego.

48. Jednakże Trybunał stwierdził już w wyroku w sprawie Telefónica Móviles España, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do tego, aby przewidzieć szczególne przeznaczenie przychodów uzyskanych z tytułu opłat nałożonych na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy 97/13 (a zatem art. 13 dyrektywy o zezwoleniach). Państwa członkowskie mogą „swobodnie używać tego przychodu"[20]. Ma to zastosowanie nawet wtedy, gdy skutkuje istotną podwyżką w odniesieniu do określonej technologii. Według motywu 32 dyrektywy o zezwoleniach opłaty za użytkowanie mogą na przykład zostać wykorzystane do sfinansowania działalności krajowych organów regulacyjnych, która nie może zostać sfinansowana z opłat administracyjnych. Z tego względu opłaty nałożone na podstawie art. 13 dyrektywy o zezwoleniach mogą być wykorzystane także na sfinansowanie kosztów administracyjnych.

49. Niemniej jednak z uwagi na pewność prawa jest oczywiste, że opłaty administracyjne nałożone na podstawie art. 12 dyrektywy o zezwoleniach powinny być identyfikowalne i kwantyfikowalne w celu zapewnienia możliwości realizacji celu określonego w art. 12 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych Albacom i Infostrada, pkt 42.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Telefónica Móviles España, pkt 35.

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Telefónica Móviles España, pkt 32.

50. Z tego powodu państwo członkowskie powinno zawsze być w stanie zidentyfikować kwoty, które nakłada jako opłaty administracyjne, i kwoty, które nakłada jako opłaty za użytkowanie rzadkich zasobów, a operator telekomunikacyjny powinien mieć możliwość zakwestionowania podstawy prawnej i kwoty opłat przed sądem. Niemniej jednak techniki nakładania płatności stosowane przez państwo członkowskie nie należą do materii prawa Unii Europejskiej.

51. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy informacje udostępnione przez państwa członkowskie dotyczące przeznaczenia nakładanych opłat są wystarczające dla zapewnienia wystarczającej kontroli sądowej warunków nałożonych przez art. 12 i 13 dyrektywy o zezwoleniach. Wymóg ten ma kluczowe znaczenie dla zasady skutecznej ochrony sądowej i kontroli sądowej w porządku prawnym Unii [21].

6. Nałożone sumy i sposoby wykorzystane dla ich określenia

52. Ważna wskazówka w tej kwestii znajduje się także w wyroku w sprawie Telefónica Móviles España. W tejże sprawie Trybunał stwierdził, że „aby zapewnić optymalne wykorzystanie przez operatorów rzadkich zasobów, do których mają dostęp, wysokość tej opłaty powinna być ustalona na właściwym poziomie odzwierciedlającym w szczególności wartość użytkowania tych zasobów, co wymaga uwzględnienia sytuacji ekonomicznej i technologicznej na odnośnym rynku” [22].

53. Jakkolwiek dla nakładania opłat administracyjnych, o których mowa w art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, istnieje prawne ograniczenie do kosztów pracy administracyjnej zaangażowanej w udzielenie zezwolenia, podobne ograniczenie nie pojawia się w art. 13 tej dyrektywy. Jak wspomniano w pisemnych uwagach złożonych przez Litwę, art. 13 jest treściowo ograniczony tylko przez czynniki, które występują w samym przepisie [23].

54. W odniesieniu do obliczania opłat za przedłużenie obowiązywania poprzez odniesienie do pierwotnej jednorazowej opłaty koncesyjnej rząd belgijski podnosił, że była ona oparta na zyskowności przedmiotowych częstotliwości, z odpowiednim uwzględnieniem zmian zyskowności każdej z częstotliwości. Gdyby sąd krajowy uwzględnił te argumenty, wówczas powiązanie pomiędzy nałożonymi opłatami a wartością częstotliwości zachodzi w sposób konieczny [24].

55. Wbrew argumentom przedstawionym przez operatorów okoliczność, że pierwotna jednorazowa opłata koncesyjna była opłatą za wejście na rynek i że był to rodzaj opłaty zabroniony przez prawo Unii Europejskiej począwszy od wejścia w życie dyrektywy 97/13, nie wpływa na tenże wynik rozumowania. Usunięcie opłaty za wejście z katalogu opłat, które państwa członkowskie są uprawnione nakładać, w żadnej mierze nie wyłącza znaczenia tej opłaty dla ustalenia wartości zasobu.

56. Co do ustalania przewidzianych w art. 13 opłat za nowe zezwolenia poprzez odwołanie się do kwot ustalonych w toku przetargu, jest to – jak podnoszą rządy belgijski i niderlandzki – najlepsza metoda ustalania wartości częstotliwości, również dlatego, że sprowadza się ona do bezpośredniego odzwierciedlenia ich wartości rynkowej.

21 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-120/97 Upjohn, Rec. s. I-223, pkt 36; opinia 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., Zb.Orz. s. I-1137, pkt 85.

22 — Wyżej wymieniony, pkt 28.

23 — Można do tego dodać motyw 32 dyrektywy o zezwoleniach, który stwierdza, że „opłaty nie powinny utrudniać rozwoju usług innowacyjnych ani konkurencji na rynku”, oraz art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej.

24 — Pragnę zauważyć, że w zeszłym roku, w pkt 32 ww. wyroku w sprawie Telefónica de España, Trybunał stwierdził, iż „dyrektywa 97/13 nie może sprzeciwiać się określaniu przez państwa członkowskie wysokości opłaty z tytułu art. 6 tej dyrektywy w oparciu o przychody brutto podmiotów zobowiązanych uzyskiwane z użytkowania”.

57. Co do bezzwrotnego charakteru opłaty jednorazowej występuje logiczny związek pomiędzy tymże charakterem a potrzebą zabezpieczenia optymalnego wykorzystania zasobów. Jak podniosły rządy belgijski i niderlandzki wraz z Komisją, dostęp do częstotliwości służących dostarczaniu usług telekomunikacji ruchomej jest otwarty dla ograniczonej liczby operatorów. Jeżeli tym operatorom nie stwarza się zachęt do wykorzystania przyznanych im częstotliwości, pojawia się ryzyko podziału rynków w sytuacji faktycznego zablokowania przez operatorów wejścia konkurentów na rynek poprzez niewykorzystywanie przyznanych operatorom częstotliwości.

58. Z tego względu proponuję, aby na pytania pierwsze i drugie udzielić odpowiedzi, że art. 12 i 13 nie wykluczają nakładania przez państwo członkowskie opłaty jednorazowej zarówno w chwili przyznawania, jak i przedłużenia obowiązywania praw użytkowania częstotliwości telekomunikacyjnych, obliczanej przez odniesienie do kwot wpłaconych w postępowaniu przetargowym przy wejściu na rynek lub w przetargu na przyznanie częstotliwości, nawet jeśli opłata roczna jest nałożona częściowo w tym samym celu co opłata jednorazowa.

C – *Odpowiedź na pytania trzecie i czwarte*

59. Na te pytania także udzielę odpowiedzi łącznej. Uczynię tak, ponieważ obydwa one dotyczą ograniczeń zmian istniejących praw nałożonych przez art. 14 dyrektywy o zezwoleniach.

1. Wersja art. 14 stosująca się ratione temporis

60. Pytania trzecie i czwarte zmierzają do ustalenia, czy opłata jednorazowa jest zgodna z art. 14 dyrektywy o zezwoleniach, przy uwzględnieniu faktu, że art. 14 wprowadza ograniczenia odnośnie zmiany, ograniczenia i cofnięcia praw do używania częstotliwości radiowych. Spółki Belgacom, Mobistar i KPN Group Belgium podały w wątpliwość zgodność ustawodawstwa belgijskiego z tymi przepisami.

61. Jak podniosła Komisja, ważne jest, aby przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie mieć na uwadze wersję art. 14 mającą zastosowanie w czasie, w którym doszło do wykrystalizowania się sporu i na którą jednostki mogą się powoływać przed sądami krajowymi. Chciałbym ustalić tę datę na dzień 25 marca 2010 r. – dzień wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2010 r. Artykuł 14 dyrektywy o zezwoleniach został zmieniony przez brzmienie datowane na dzień 25 listopada 2009 r., jednak zmienione brzmienie nie miało zastosowania do dnia 26 maja 2011 r.[25].

62. Z tego powodu wersja art. 14 obowiązująca ratione temporis była wersją poprzedzającą dyrektywę 2009/140 i nie zawiera ona odniesienia do praw użytkowania częstotliwości radiowych, czy to w odniesieniu do wspomnianego w art. 14 ust. 1 przyznania praw (pytanie czwarte), czy też do następującego na podstawie art. 14 ust. 2 przedłużenia obowiązywania praw (pytanie trzecie).

63. Chociaż Komisja ma „technicznie” rację co do wersji art. 14 obowiązującej ratione temporis, przypominam, że ustawodawstwo krajowe stanowi o nakładaniu opłat po dniu 26 maja 2011 r. Cour consitutionnelle będzie wydawać wyrok w sytuacji, kiedy nowe brzmienie art. 14 dyrektywy o zezwoleniach będzie w pełni skuteczne. A zatem w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte Trybunał powinien moim zdaniem wziąć pod uwagę brzmienie art. 14 dyrektywy o zezwoleniach mające zastosowanie od dnia 26 maja 2011 r.

25 — Zobacz art. 5 ww. w przypisie 6 dyrektywy 2009/140.

2. Uzasadnienie na podstawie art. 14 ust. 1 i 2

64. Wobec powyższego odpowiedź na pytania trzecie i czwarte jest prosta. Pomiędzy Komisją i rządem belgijskim z jednej strony a Belgacomem, Mobistarem i KPN Group Belgium z drugiej strony wystąpił spór co do tego, czy jednorazowa opłata stanowi zmianę, ograniczenie lub cofnięcie praw w rozumieniu art. 14 dyrektywy o zezwoleniach.

65. Moim zdaniem dyskusja ta ma charakter akademicki. Po pierwsze, zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach państwa członkowskie są uprawnione do zmiany praw użytkowania w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny, uwzględniając w stosownych przypadkach szczególne warunki dotyczące praw użytkowania częstotliwości radiowych podlegających obrotowi. W moim przekonaniu warunki te są zaspokojone od stwierdzenia, że jednorazowa opłata została nałożona w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania rzadkich zasobów.

66. Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach stanowi podobnie, że państwa członkowskie nie są uprawnione do ograniczania lub cofania praw, chyba że jest to uzasadnione i w stosownych przypadkach zgodne z załącznikiem oraz z odpowiednimi przepisami prawa krajowego dotyczącymi odszkodowania w przypadku cofnięcia uprawnień. Takie samo uzasadnienie pojawia się w przypadku przestrzegania art. 13 dyrektywy. W sposób ewidentny do sądu krajowego należy zagadnienie, czy istnieją stosowne krajowe przepisy dotyczące rekompensaty za cofnięcie praw stosownie do art. 14 ust. 2.

3. Kwestie praw podstawowych

67. Wszyscy operatorzy sygnalizowali obawy co do zgodności opłaty jednorazowej z poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi w prawie Unii Europejskiej i w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka. Argumenty te były związane z zakazem retroaktywności prawa, z ochroną usprawiedliwionych oczekiwań, a także z ochroną prawa własności [26].

68. Belgacom i Mobistar argumentowali, że ze względu na to, iż dorozumiane przedłużenie obowiązywania uprawnień drugiej generacji zostało uzyskane w dniu 8 kwietnia 2008 r. na okres pięciu lat (rozpoczynający się w dniu 8 kwietnia 2010 r.) w wypadku Belgacomu i w dniu 27 listopada 2008 r. na okres pięciu lat (rozpoczynający się w dniu 27 listopada 2010 r.) w wypadku Mobistaru, ustawa z dnia 15 marca 2010 r. jest retroaktywna. Spółki te podniosły ów argument, mimo że przedłużenie stało się skuteczne od dnia 8 kwietnia 2010 r. w odniesieniu do Belgacomu, a w odniesieniu do Mobistaru od dnia 27 listopada 2010 r., to jest po wejściu w życie ustawy z dnia 15 marca 2010 r.

69. Moim zdaniem ustawa z dnia 15 marca 2010 r., która zdaniem rządu belgijskiego jest zgodna z art. 13 dyrektywy o zezwoleniach, nie może być uznana za instrument retroaktywny, ponieważ stosuje się ona do praw do częstotliwości telekomunikacyjnych, które jeszcze nie uzyskały skuteczności, i zapewnia możliwość wyjścia operatorom, których prawa uległy dorozumianemu

26 — Uwagi Belgacomu kwestionowały przestrzeganie przez Belgię art. 6 ust. 1 EKPC i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w kontekście retroaktywności i obejścia orzeczenia sądowego.

przedłużeniu, lecz którzy nie mają zamiaru uiszczać opłaty [27]. Ponadto jak podniósł rząd belgijski na rozprawie, do umowy z wszystkimi trzema operatorami wpisano, że przepisy dotyczące praw użytkowania mogą być w każdej chwili zmienione. Moim zdaniem wyłącza to wszelkie argumenty oparte na usprawiedliwionych oczekiwaniach [28].

70. W odniesieniu do zarzucanego naruszenia prawa własności prywatnej, które zostało podkreślone w szczególności w pisemnych uwagach Mobistaru i Belgacomu, nakładanie nowych opłat w kontekście przedłużenia obowiązywania ograniczonych czasowo praw użytkowania częstotliwości radiowych nie może stanowić naruszenia prawa do poszanowania „mienia" w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do EKPC lub też art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, szczególnie że postanowienia umowne dotyczące takich praw użytkowania wydają się wyraźnie korzystać z możliwości do ich odwołania [29]. Argument ten nie nadaje się zatem do obrony.

71. Z tego względu proponuję, aby na pytania trzecie i czwarte odpowiedzieć w ten sposób, że art. 14 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach pozwala państwom członkowskim obciążać operatorów telefonii ruchomej przedmiotowymi opłatami w odniesieniu do nabycia lub przedłużenia obowiązywania ich indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych telefonii ruchomej.

V – Wnioski

72. Z powyżej przedstawionych względów proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania przesłane przez Cour constitutionnelle:

1) Artykuł 13 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej pozwala państwom członkowskim nałożyć na operatorów posiadających indywidualne prawa do użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej na okres piętnastu lat w ramach zezwoleń na utworzenie i obsługę na ich terytorium sieci telefonii ruchomej, udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych, opłatę jednorazową z tytułu przedłużenia ich indywidualnych praw do użytkowania częstotliwości, w wysokości wynikającej z liczby częstotliwości oraz miesięcy, których dotyczą prawa do użytkowania, i obliczonej na podstawie dawnej jednorazowej opłaty koncesyjnej niegdyś związanej z udzieleniem wspomnianych zezwoleń, która to opłata jednorazowa istnieje obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości, oraz po drugie, opłaty pokrywającej koszty zarządzania wydawaniem zezwoleń.

2) Artykuł 13 dyrektywy 2002/20/WE pozwala państwom członkowskim nakazać operatorom ubiegającym się o uzyskanie nowych praw do użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej uiszczenie nowej opłaty jednorazowej, której wysokość ustalana jest w drodze aukcji w chwili przydzielenia częstotliwości w celu odzwierciedlenia ich wartości, która to opłata jednorazowa istnieje obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych.

27 — Innymi słowy, w świetle prawa Unii art. 13 jest najzwyczajniej stosowany bezpośrednio do przyszłych skutków sytuacji, która wystąpiła na podstawie starszego (krajowego) przepisu. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer, Rec. s. I-1049, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-395/08 i C-396/08 Bruno i in., Zb.Orz. s. I-5119, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Tytułem przykładu braku okoliczności faktycznych uzasadniających istnienie usprawiedliwionych oczekiwań w kontekście bezpośredniego stosowania nowej normy prawa Unii zob. wyrok z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie C-315/96 Lopex Export, Rec. s. I-317, pkt 28, 29.

29 — Mobistar powołał się na wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 26 czerwca 1986 r. w sprawie Van Marle i in. przeciwko Niderlandom, seria A nr 101; z dnia 20 listopada 1995 r. w sprawie Pressos Compania Naviera i in. przeciwko Belgii, seria A nr 332; z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie S.A. Dangeville przeciwko Francji, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III; jednakże żaden z tych wyroków nie odnosi się do podstawowego zagadnienia, czy i w jakich okolicznościach prawa użytkowania częstotliwości telekomunikacyjnych stanowią „mienie".

3) Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy 2002/20/WE pozwala państwu członkowskiemu nakazać operatorom telefonii ruchomej, z tytułu nowego okresu przedłużenia ich indywidualnych praw użytkowania częstotliwości telefonii ruchomej, już uzyskanego w przypadku niektórych spośród nich, ale przed rozpoczęciem tego nowego okresu, uiszczenie nowej opłaty jednorazowej dotyczącej przedłużenia praw do użytkowania częstotliwości, którymi dysponowali na początku tego nowego okresu, mającej na celu sprzyjanie optymalnemu użytkowaniu częstotliwości poprzez odzwierciedlenie ich wartości i istniejącej obok, po pierwsze, opłaty rocznej za przydział częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych.

4) Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2002/20/WE pozwala państwu członkowskiemu na dodanie, jako warunku uzyskania i przedłużenia praw użytkowania częstotliwości, jednorazowej opłaty ustalanej w drodze aukcji i bez określenia jej górnej granicy, która istnieje obok – po pierwsze – opłaty rocznej za przydział częstotliwości służącej przede wszystkim pokryciu kosztów przydziału częstotliwości i jednocześnie częściowo odzwierciedlającej ich wartość, przy czym obie te opłaty mają na celu sprzyjanie optymalnemu wykorzystaniu częstotliwości, oraz po drugie, opłaty rocznej za zarządzanie wydawaniem zezwoleń na utworzenie i obsługę sieci telefonii ruchomej udzielonych pod rządami uprzednio obowiązujących ram prawnych.