

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

12 päivänä joulukuuta 2002¹

1. Consiglio di Stato (kolmas jaosto) Italian tasavalta on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat tulleet esiin Albacom SpA:n ja Infostrada SpA:n ylimääräisissä muutoksenhakumenettelyissä tasavallan presidentille² esittämän vaatimuksen yhteydessä ja koskevat telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/13/EY³ (jäljempänä direktiivi) tulkintaa. Consiglio di Stato tiedustele, sallitaanko direktiivin 11 artiklassa se, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä asetetaan yksittäisille toimiluvan haltijoille direktiivissä tarkoitettujen maksujen lisäksi velvoite maksaa muita rahallisia suorituksia niiden nimikkeestä riippumatta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 97/13/EY

1. Direktiivin tarkoitus

2. Televiestinnän täydelliseksi vapauttamiseksi direktiivissä annetaan yleiset puitteet, joihin jäsenvaltioiden on mukautettava oikeusjärjestyksensä yleisten valtuutuksien ja yksittäisten toimilupien myöntämisessä kyseistä alaa koskevien palvelujen osalta ja joissa noudatetaan oikeasuhtaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Tarkoituksena on varmistaa televiestinnän alalla yhtenäismarkkinoiden rakentamisessa kahden välttämättömän välineen: sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttöönottaminen.⁴

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Yhdistetyissä asioissa C-69/96—C-79/96, Garofalo ym., 16.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5603) annetun tuomion jälkeen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut selvästi, että kun Consiglio di Stato antaa lausunnon ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä tasavallan presidentille esitetystä vaatimuksesta, sitä on pidettävä EY 234 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

3 — EYVL L 117, s. 15.

4 — Ks. direktiivin ensimmäinen, toinen, neljäs ja 11. perustelukappale sekä 3 artiklan 2 kohta.

3. Näiden tavoitteiden mukaisesti televiestintäalan palvelujen tarjonnan vapaus ja alan verkkojen käytön vapauttaminen ovat hallitsevia tekijöitä direktiivin säännöksissä. Yhteisön lainsäätäjä tahtoo, että verkot jaetaan ja niitä käytetään esteittä tai tarvittaessa yleisin valtuutuksin⁵ ja että yksittäisiä toimilupia⁶ vähennetään ja niistä tehdään poikkeuksia tai niillä täydennetään yleisiä lupia.⁷

2. Verotussäännökset

5. Direktiivin 6 ja 11 artiklassa suositetaan kilpailua televiestintämarkkinoilla eikä niissä haluta asettaa yrityksille enempää rajoituksia tai maksuja kuin on välttämätöntä⁹ ja näin ollen niissä noudatetaan oikeasuhtaisuuden periaatetta. Kyseisillä säännöksillä on otsikkona ”Yleisiin valtuutuksiin liittyvistä menettelyistä perittävät maksut” ja ”Yksittäisistä toimiluvista perittävät maksut”.

4. Direktiivissä sovelletaan tämän vapauttamista suosivan säännön mukaisesti johdettava kriteerinä sitä, että jäsenvaltioiden myöntämien yksittäisten toimilupien määrää rajoitetaan ainoastaan siltä osin, kuin se on tarpeen radiotaajuuksien tehokkaan käytön ja riittävän numeromäärän tarjoamisen varmistamiseksi. Yrityksellä, joka täyttää kansallisessa säännöstössä asetetut ja julkaistut ehdot, on oikeus saada yksittäinen toimilupa.⁸

6. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutusmenettelyjen osana yrityksiltä perittävillä maksuilla on ainoastaan tarkoitus kattaa sovellettavan yleisen valtuutuksen myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut, sanotun kuitenkin rajoittamatta liitteen mukaisia yleispalvelun tarjoamiseen liittyviä maksuja. Näitä maksuja koskevat tiedot on julkaistava asianmukaisella ja riittävän yksityiskohtaisella tavalla, jotta ne ovat helposti saatavilla.”

5 — Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luettelakohdan mukaan yleisellä valtuutuksella tarkoitetaan ”valtuutusta, joka ei edellytä, että kyseessä oleva yritys saa kansalliselta sääntelyviranomaiselta nimenomaisen päätöksen ennen kuin se voi käyttää valtuutukseen perustuvia oikeuksia, riippumatta siitä, säännelläänkö lupaa 'yleisvaltuutuksella' vai yleisellä lailla tai siitä, vaatiiko tämä sääntely rekisteröintiä”.

6 — Yksittäisellä toimiluvalla tarkoitetaan ”valtuutusta, jonka kansallinen sääntelyviranomainen myöntää ja joka antaa yritykselle erityisoikeuksia tai joka asettaa tarvittaessa kyseisen yrityksen toiminnalle yleistä valtuutusta täydentäviä erityisvelvollisuuksia, jolloin yritys ei saa käyttää kyseisiä oikeuksia ennen kuin se on saanut kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen” (direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan toinen luettelakohhta).

7 — Ks. direktiivin seitsemäs ja 13. perustelukappale sekä 3 artiklan 3 kohta ja 7 artikla.

8 — Ks. direktiivin 10 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 3 kohta.

9 — Ks. direktiivin liite.

7. Direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että osana valtuutusmenettelyä yrityksille määrättävillä maksuilla pyritään ainoastaan kattamaan sovellettavan yksittäisen toimiluvan myöntämisestä, käsittelystä, valvonasta ja toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut. Yksittäistä toimilupaa koskevien maksujen on oltava suhteessa tehtyyn työhön ja ne on julkaistava aiheellisella ja riittävän yksityiskohtaisella tavalla niiden saattamiseksi helposti saataville.

2. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat, jos käytettävät luonnonvarat ovat niukat, sallia, että niiden kansalliset sääntelyviranomaiset periävät maksuja, joilla pyritään varmistamaan näiden voimavarojen mahdollisimman tehokas käyttö. Näiden maksujen on oltava ketään syrjimättömiä ja niissä on erityisesti otettava huomioon tarve edistää uusien palvelujen ja kilpailun kehittymistä."

B Kansallinen lainsäädäntö ja sen kehitys

8. Vuoden 1973 Codice postale e delle telecomunicationissa (posti- ja televiestin-

tälaki)¹⁰ on säädetty televiestintäpalvelujen valtion omistuksesta ja sallittu kuitenkin samalla niiden välillinen hallinto yksinoikeudella siten, että yksinoikeuden haltijalla oli velvollisuus maksaa vuotuinen maksu.¹¹

9. Kun täydellinen kilpailu televiestintäalan markkinoilla¹² oli pantu alulle Euroopan yhteisössä ja sitä oli kehitetty edelleen 23.10.1996 annetulla tasavallan presidentin decreto-leggellä nro 545,¹³ säädettiin kiireellisistä toimista kansallisen oikeusjärjestyksen saattamiseksi yhteisön lainsäädännön ja erityisesti direktiivin

10 — Kyseinen laki on hyväksytty 29.3.1973 annetulla tasavallan presidentin asetuksella nro 156 (Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana (jäljempänä GURI) nro 113, 3.5.1973, täydennysosa, s. 2).

11 — Ks. kyseisen lain 1, 4 ja 188 §.

12 — Lähtökohtana oli kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28.6.1990 annettu komission direktiivi 90/388/ETY (EYVL L 192, s. 10). Direktiivi muutettiin erityisesti satelliittiviestinnän osalta ensimmäisen kerran 13.10.1994 annetulla komission direktiivillä 94/46/EY (EYVL L 268, s. 15). 18.10.1995 annetulla komission direktiivillä 95/51/EY (EYVL L 256, s. 49) poistettiin kaapelitelevisioverkkojen käyttöä jo vapautettujen telepalveluiden tarjontaa koskevat rajoitukset. Samana vuonna 13.12.1995 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 95/62/EY (EYVL L 321, s. 6) perustettiin edellytykset kiinteän puhelinverkon markkinoiden avaamiselle. Direktiiviä 90/388/ETY muutettiin uudelleen 16.1.1996 annetulla komission direktiivillä 96/2/EY (EYVL L 20, s. 59), jolla sen soveltamisalaan liitettiin matkaviestinnän ja henkilökohtaisen viestinnän palvelut ja järjestelmät. Vuoden 1990 direktiiviä täydellisen kilpailun toteuttamisesta televiestintämarkkinoilla muutettiin 13.3.1996 annetulla komission direktiivillä 96/19/EY (EYVL L 74, s. 13). Viimeisin muutos tehtiin 23.6.1999 annetulla komission direktiivillä 1999/64/EY (EYVL L 175, s. 39), jonka tarkoituksena oli varmistaa, että operaattorin omistamat televerkot ja kaapelitelevisioverkot ovat erillisiä oikeudellisia yksiköitä. Aiempi säännöstö on osin kumottu ja korvattu kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annetulla komission direktiivillä 2002/77/EY (EYVL L 249, s. 21).

13 — GURI nro 249, 23.10.1996, s. 33.

96/19/EY mukaiseksi. Italian lain-säädannössä hyväksyttiin kyseinen säännöstö muutoksin 23.12.1996 lailla nro 650.¹⁴

saamisesta säädetään kyseisen lain 6 §:ssä, jonka 5, 20 ja 21 momentissa säädetään valtion perimistä maksuista seuraavaa:

10. Uudella lailla poistettiin yksin- ja erityisosoikeudet. Siinä annettiin myös kaikille yrityksille mahdollisuus kehittää palveluja ja perustaa televiestintäverkkoja edellyttäen kuitenkin hallinnollisen luvan saamista ja rajoittamatta lainsäädännössä myönnettyjä yksinoikeuksia.¹⁵ Televiestintätoiminnan saattaminen luvanvaraiseksi ratifioitiin Autorità per le garanzie nelle comunicazioniin perustamisesta sekä televiestintä- ja radiotoimintajärjestelmiä koskevista säännöistä 31.7.1997 annetun lain nro 249¹⁶ 4 §:llä.¹⁷

”5. Maksu, joka yrityksiltä vaaditaan yleisen valtuutuksen saamiseksi säädetyssä menettelyssä, kattaa yksinomaan hakemuksen käsittelystä, palvelun hallinnoinnista ja valtuutuksen edellytysten jatkumisen valvonnasta johtuvat hallinnolliset kustannukset — —.”

”20. Yleisestä palvelujen tarjonnasta 3 §:n mukaisesti perittäviä maksuja rajoittamatta yrityksille yksittäisistä toimituksista asetettujen maksujen tarkoituksena on yksinomaan kattaa hallinnolliset kustannukset, jotka johtuvat hakemusten käsittelystä, palvelun hallinnoinnin valvonnasta ja toimitusten edellytysten jatkumisen varmistamisesta — —.”

11. Italian lainsäädäntö mukautettiin 19.9.1997 tasavallan presidentin asetuksella nro 318¹⁸ yhteisön oikeusjärjestyksessä asetettuihin vaatimuksiin asianmukaisten periaatteiden mukaisesti. Yleisten valtuutuksien ja yksittäisten toimitusten

”21. Viranomaiset voivat periä niukkojen voimavarojen käytöstä maksuja, joiden tarkoituksena on myös varmistaa kyseisten varojen tehokas käyttö, ottaen huomioon asianmukaiset kaupalliset näkökohdat. Nämä maksut eivät saa olla syrjiviä ja

14 — GURI nro 300, 23.12.1996, s. 16.

15 — Ks. presidentin asetuksen 1 §:n 2 momentti luettuna yhdessä kyseisen lain 1 §:n 1 momentin kanssa.

16 — GURI nro 177, 31.7.1997, täydennysosa, s. 5.

17 — Ks. kyseisen pykälän 1 ja 2 momentti.

18 — GURI nro 221, 22.9.1997, täydennysosa, s. 5.

niissä on otettava erityisesti huomioon tarve kehittää innovatiivisia palveluja ja parantaa kilpailua — —.”

c) niukkojen voimavarojen käytöstä vuosittain²² ja

Viranomaisen vahvistaa kolmessa edellä mainitussa tapauksessa 31.7.1997 annettulla, edellä mainitulla lailla nro 249 säädetyn maksun määrän erityisellä päätöksellä, joka julkaistaan voimassa olevan lainsäädännön ja kyseisen säädöksen 19 §:n 3 momentin b kohdan mukaisesti.

d) toimintaan liittyvästä numeroinnista vuosittain.²³

12. Ministero del Tesoro, del Bilancio e Della Programmazione Economica on antanut 5.2.1998 päätöksen,¹⁹ jonka mukaan toimiluvan haltijan on suoritettava maksu tasavallan presidentin asetuksen nro 318/1997 6 §:n mukaan seuraavasti:

a) asian käsittelystä ja toimiluvan myöntämisestä aiheutuvat kulut hakemuksen esittämisen ajankohtana,²⁰

b) valvonnasta ja tarkastuksista vuosittain,²¹

13. Julkisten varojen käyttöä taloudellisen vakauden ja kehityksen turvaamiseksi koskevista toimenpiteistä 23.12.1998 annetun lain nro 448 (legge finanziaria 1999),²⁴ 20 §:n 3 momentissa vahvistetaan, ettei Codice postale e delle telecomunicazionin 188 §:n edellä mainittuja säännöksiä sovelleta julkisia televiestintäpalveluja tarjoaviin yrityksiin. Sen 2 momentissa säädetään kuitenkin ”maksusta, joka koskee julkisten televiestintäverkkojen asentamista ja käyttöön saattamista, puhelinliikenteen ja matkaviestinnän sekä henkilökohtaisen viestinnän palvelujen tarjoamista yleisölle”. Maksun suuruus lasketaan prosentuaalisesti kaikista televiestintäpalveluista edellisenä vuotena saadun liikevaihdon perusteella.²⁵

22 — Asetuksen 5 §.

23 — Asetuksen 6 §.

24 — GURI nro 302, 29.12.1998, täydennysosa, s. 5.

25 — Kyseiset osuudet ovat: 3 % vuonna 1999, 2,7 % vuonna 2000, 2,5 % vuonna 2001, 2 % vuonna 2002 ja 1,5 % vuonna 2003.

19 — GURI nro 63, 17.3.1998, s. 27.

20 — Asetuksen 3 §.

21 — Asetuksen 4 §.

14. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica on antanut 21.3.2000 aiempia säännöksiä koskevat yksityiskohtaiset soveltamis-säännöt.²⁶

15. Kyseisen säädöksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. — — julkisten televiestintäverkkojen asentamista ja käyttöön saattamista, puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen sekä langattomien ja henkilökohtaisten viestintäpalvelujen tarjoamista yleisölle koskevien toimilupien haltijoiden on maksettava 23.12.1998 annetun lain nro 448 20 §:n 2 momentissa vahvistettu maksu kyseisessä kohdassa säädettyjen vuosien aikana ja säädetty määrä.

2. Kyseistä maksua sovelletaan julkisten televiestintäverkkojen asentamiseen ja käyttöön saattamiseen sekä puhelinliikenteen ja matkaviestinnän sekä henkilökohtaisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen yleisölle.”

26 — GURI nro 92, 19.4.2000, s. 12.

16. Kyseisen säädöksen 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maksun suuruutta määritettäessä liikevaihdolla tarkoitetaan — — 26.10.1972 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 663²⁷ 20 §:ssä säädettyä liikevaihtoa. Liikevaihdolla tarkoitetaan yksinomaan verotettavaa toimintaa.”²⁸

II Pääasioiden perustana olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

17. Albacom ja Infostrada ovat italialaisia yrityksiä, joilla on televiestintäpalvelujen tarjoamista koskevat yksittäiset toimiluvat ja joihin näin ollen sovelletaan vuoden 1998 lain nro 448 20 §:n 2 momentissa säädettyjä maksuja. Ne maksoivat varainhoitovuonna 1999 kyseistä maksua vastaavan määrän, joka voidaan tarvittaessa palauttaa.

18. Molemmat yritykset ovat riitauttaneet 21.3.2000 annetun ministerin määräyksen tasavallan presidentille esitetyillä vaatimuksilla, joissa ne vetoavat direktiivin 11 artiklaan ja väittävät, ettei niihin voida

27 — GURI nro 292, 11.11.1972, täydennysosa nro 1, s. 2. Kyseessä on asetus, jolla perustetaan ja otetaan käyttöön arvonnäkövero.

28 — Alaviite ei koske suomenkielistä toisintoa.

soveltaa lain nro 448 20 §:n 2 momenttia ja vaativat toissijaisesti tiedustelemaan yhteisöjen tuomioistuimelta oikeaa tulkintaa yhteisön säännöksistä.

19. Edellä esitettyihin vaatimuksiin perustuvassa ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä riitautetun määräyksen antanut ministeriö on pyytänyt Consiglio di Statolta lausuntoa.

20. Ennen lausunnon antamista kyseinen neuvoa-antava elin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi samanlaista kysymystä:

”Sallitaanko direktiivissä 97/13/EY se, että jäsenvaltiot määräävät yrityksille, joilla on toimilupa tai valtuutus harjoittaa televisointia, direktiivissä hyväksytyjen maksujen lisäksi niistä poikkeavia, muita rahallisia suorituksia niiden nimikkeestä riippumatta?”

III Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuinmessä

21. Yhteisöjen tuomioistuimen puheenjohtaja päätti 12.9.2001 tehdyllä päätöksellä

yhdistää kyseiset asiat niiden välillä olevan selvän sidoksen vuoksi.

22. Kirjalliset huomautuksensa ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa määrätyn ajan kuluessa komissio, Italian hallitus ja pääasian kantajina olevat yritykset.

23. Asian suullisessa käsittelyssä 21.11.2002 suulliset huomautuksensa ovat esittäneet kirjallisten huomautusten esittäjien edustajat.

IV Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

A Näkemysten vaihdon rajoittaminen

24. Ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt kansallinen tuomioistuin ei täsmennä direktiivin säännöstä, josta se pyytää tulkintaa. Riita-asioiden tosiseikoista, joihin kysymys perustuu, käy kuitenkin ilmi, että yhteisön lainsäätäjä on rajoittanut direktiivin 11 artiklassa jäsenvaltioiden vero-

tuksellisia valtuuksia televiestintäalan yksittäisten toimilupien haltijoina oleviin yrityksiin nähden.

25. Komissio ja Infostrada pyrkivät osoittamaan, että Italian säännöstö on direktiivin 11 artiklan vastainen ja pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta tekemään tätä koskevan päätöksen.

26. Täsmennettäköön, että EY 234 artiklan ennakkoratkaisuja koskevan toimivallan tarkoituksena on tulkinnan antaminen tai tarvittaessa päätöksen tekeminen Eurooppa-oikeuden säännöksistä, jotka kuuluvat sen aineelliseen soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi esittää näkemystään kansallisista oikeussäännöistä eikä niiden yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Viimeksi mainittu tehtävä kuuluu jäsenvaltioiden kansallisille tuomioistuimille sen jälkeen, kun esiintyneet epäilykset on tehdyllä ennakkoratkaisulla poistettu.

B Direktiivin 6 ja 11 artiklassa annetut verotusta koskevat säännöt

27. Molemmat säännökset ovat, kuten komissio on perustellusti korostanut, vie-

raitia direktiiville. Molemmissa on verotusta koskevia sääntöjä, jotka on liitetty menettelylliseen säännökseen, jonka tarkoituksena on, kuten olen jo korostanut, edistää televiestintäalan markkinoiden täydellistä vapauttamista. Tämän saavuttamiseksi direktiivillä halutaan poistaa uusien operaattorien markkinoille tulon esteet²⁹ määrittämällä yhteiset puitteet, joihin jäsenvaltioiden oikeusjärjestys on mukautettava tietoyhteiskunnan kehittämisen hyväksi.

28. Kyseisiä verotusta koskevia säännöksiä on tulkittava edellä mainittu tavoite huomioon ottaen: televiestintäyrityksille valtuutusmenettelyn yhteydessä määrättävät veroluonteiset maksut eivät saa olla esteenä markkinoille pääsulle ja niiden on tämän vuoksi perustuttava puolueettomiin, ketään syrjimättömiin ja avoimiin arviointiperusteisiin.³⁰

29. Vaikka 6 ja 11 artiklan sisällöt vaikuttavat samanlaisilta, niillä on kuitenkin eri ulottuvuus, sillä ne koskevat eri järjestelmiä.

30. Yleiset valtuutukset ovat ennalta määrättyjä yleisluonteisia lupia,³¹ joiden

29 — Ks. direktiivin kolmas ja viides perustelukappale.

30 — Ks. direktiivin 12. perustelukappale.

31 — Ennalta määrittämisen voivat tehdä viranomaiset (luokka-kohtaiset luvat) tai lainsäätäjä (ks. direktiivin kahdeksas perustelukappale ja 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen luetelmakohta).

perusteella yritykset voivat toimia televisiotäntämarkkinoilla ilman toimivaltaisen elimen nimenomaista päätöstä, mutta sen mahdollisessa myöhemmässä valvonnassa.³²

31. Sen sijaan yksittäiset toimiluvat ovat erityisiä valtuutuksia haltijoiden toiminnalle ja edellyttävät viranomaisten nimenomaiseen menettelyyn perustuvaa päätöstä.³³

32. Edellä mainitut erot ovat perusteena sille, että 6 artiklan mukaan perittävillä maksuilla on tarkoitus "kattaa sovellettavan yleisen valtuutuksen myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut" ja että 11 artiklan 1 kohdassa viitataan samanluonteisiin maksuihin, joilla katetaan "sovellettavan yksittäisen toimiluvan myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut".³⁴ Näin ollen viimeksi mainituissa

säännöksessä edellytetään, että yksittäistä toimilupaa koskevien maksujen on oltava suhteessa tehtyyn työhön. Tällaista täsmennystä ei käytetä säädettäessä yleisiin lupiin sovellettavista maksuista.

33. Direktiivin 6 artiklassa ja 11 artiklan 1 kohdassa säädetään verotusta koskevista säännöistä, jotka riippumatta niille annettusta luonnehinnasta³⁵ ovat luonteeltaan palkkioita ja veroluonteisia maksuja, sillä niillä on tarkoitus suorittaa korvaus oikeusalamaisen hyväksi tehdystä toimesta tai hallinnollisesta palvelusta. Koska palvelun luonne on eri, ensiksi mainituissa säännöksessä tarkoitettulla maksulla katetaan yleisesti "sovellettavan yleisen valtuutuksen"³⁶ toiminnasta aiheutuvat kulut, kun taas yksittäisistä toimiluvista perittyjen

32 — Ks. direktiivin 5 artikla.

33 — Ks. direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan toinen luettelam kohta ja 9 artikla.

34 — Kursivointi tässä. Direktiivin espanjankielisen toisinnon 11 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmausta "régimen de licencias individuales aplicable" (sovellettava yksittäisten toimilupien järjestelmä), mutta mainituissa toisinnossa käytettyä ilmausta "régimen" (järjestelmä) ei esiinny italialan-, englannin- tai ranskankielisessä toisinnossa. Italiankielisessä toisinnossa on ilmaus "il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali". Direktiivin englanninkielisessä toisinnossa taas on ilmaus "in the issue, management, control and enforcement of the applicable individual licences". Ranskankielisessä toisinnossa on lause "à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables".

35 — "Veroja" vai "julkisia maksuja". Espanjassa käytiin joitakin vuosia sitten vilkas oikeudellinen keskustelu edellä mainittujen käsitteiden rajoituksista. Tästä löytyy tietoja teoksesta: Aguillo Avilés, A., *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. Suosittelem myös teosta: Martín Fernández, F. J., *Tasas y precios públicos en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales — Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid 1995. Direktiivin englannin-, ranskan- ja italianskielisessä toisinnossa käytetään ilmauksia "fees", "taxes" ja "diritti".

36 — Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21), jolla on korvattu direktiivi 97/13/EY, joka on kumottu telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteistä puitteista samana ajankohtana annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33), vahvistetaan kyseinen tulkinta, kun sen 31. perustelukappaleessa todetaan, että "yleisvaltuutusjärjestelmässä ei ole enää mahdollista osoittaa yksittäisiä yrityksiä koskevia hallinnollisia kuluja eikä siten maksuja, paitsi myönnettäessä oikeuksia käyttää numeroita ja radiotaajuuksia sekä asentaa järjestelmiä". Näin ollen vuoden 1997 direktiivissä käytetään ilmausta yksittäiset toimiluvat ja uudessa direktiivissä ilmausta "radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevat oikeudet" (5 artikla).

maksujen tarkoituksena on yksinomaan kattaa kunkin erityisen toimiluvan myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut.

34. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa taas viitataan lupamaksuun, jolla ei ole lainkaan veroille, tosin erityisellä varauksella, tyypillistä vastapalvelun luonnetta.

35. Edellä esitetty osoittaa minulle suuntaa tarkastellessani säännöstä, jonka tulkintaa Consiglio di Stato on pyytänyt.

37. Maksun yksinomaisena tarkoituksena on kattaa kulut, joita aiheutuu kyseisten hallinnollisten toimien toteuttamisesta. Komissio korostaa perustellusti, että tämän maksun perimisellä ei ole tarkoitus kattaa toimilupien myöntämisestä ja valvonnasta vastaavan toimielimen muuta toimintaa.³⁷

38. Maksun on oltava oikeasuhtainen toimen toteuttamiseksi tehtyyn laskutettavaan työhön nähden. Toisin sanoen riippumatta määrästä maksu on määritettävä aiheutuneiden kulujen perusteella eikä se missään tapauksessa saa ylittää niitä. Tämä johtuu maksun palkkioluonteesta, kun taas maksun liiallinen määrä muuttaisi sen veroluonteiseksi maksuksi.

C Direktiivin 11 artiklan tarkastelu

1. Yksittäisistä toimiluvista perittävä ”maksu”

36. Maksullista on toimiluvan myöntäminen, menettely tai valtuuden saamista koskeva hallinnointi-, valvonta- ja toimeenpanomenettely.

39. Maksujen on perustuttava puolueettomuuden, ketään syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteille ja ne on julkaisettava riittävän yksityiskohtaisella tavalla.³⁸

37 — Direktiivin sanamuodon mukaan ”kansallinen sääntelyviranomainen” (2 artiklan 1 kohdan b alakohta).

38 — Ks. direktiivin 12. perustelukappale ja 11 artiklan 1 kohta.

2. Niukkojen luonnonvarojen käytöstä perittävä ”käyttömaksu”

niukkoja luonnonvaroja ja ”edistää uusien palvelujen ja kilpailun kehittymistä”.⁴⁰

40. Edellä mainittuja periaatteita sovelletaan myös direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun maksuun.

41. Yksittäisten toimilupien soveltamisalaan kuuluvat niukat luonnonvarat. Kyseinen ilmaus täsmennetään, toisin kuin Italian hallitus väittää, yhteisön lainsäädännössä. Direktiivin³⁹ mukaan kyseisen edellytyksen täyttävät radiotaajuudet ja numerot. Näiden tehokkaan käytön varmistamiseksi on johdonmukaista, että yhteisön lainsäätäjät antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden periä näiden erityisten lupien haltijoilta maksu.

42. Tämä maksu poikkeaa, kuten jo olen todennut, 11 artiklan 2 kohdassa säädetyistä maksuista, sillä sen tarkoituksena ei ole periä korvausta hallinnollisista kuluista, joita on aiheutunut toimilupien myöntämisestä ja hallinnoinnista, vaan pyrkiä löytämään tehokkain tapa käyttää

43. Nämä kolme edellä mainittua periaatetta, puolueettomuus, syrjimättömyys ja avoimuus, sekä direktiivin pyrkimys avata markkinat kaikille toimijoille ja olla asetamatta muita rajoituksia ja maksuja, kuin mitä on välttämätöntä, edellyttävät, ettei perittävä maksu tai käyttömaksu yllä tasolle, joka aiheuttaa esteen uusille kilpailijoille tai televiestinnän uusien palvelujen käyttöönnotolle.

D Kielto periä muita kuin 11 artiklassa säädettyjä maksuja

44. Edellä esitetystä päädyn Consiglio di Stato esittämän ongelman ytimeen: kielletäänkö direktiivin 11 artiklassa jäsenvaltioita säätämästä yksittäisten toimilupien haltijoille muita maksuja ja suorituksia direktiivissä mainittujen maksujen lisäksi?

39 — Ks. direktiivin 13. perustelukappale ja 7 artiklan 1 kohdan a alakohta, 10 artiklan 1 kohta sekä liitteen 4.1 ja 4.2 kohta.

40 — Ks. direktiivin 11 artiklan 2 kohta. Vuoden 2002 ”valtuutusdirektiivin” 32. perustelukappaleessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus päättää niistä tarkoituksista, joihin käyttöoikeuksista saatavia maksuja käytetään (”käyttöä koskevia oikeuksia ja järjestelmien asennusoikeuksia koskevat maksut”, direktiivin sanamuodon mukaan). Maksuilla voidaan näin ollen rahoittaa kansallisten sääntelyviranomaisien toimintaa, jota ei kateta hallinnollisin maksuin. Direktiivissä lisätään, että tarjouskilpailuun perustuvissa tai vertailevissa valintamenettelyissä käyttömaksuihin sovellettavilla yksityiskohtaisilla säännöillä on varmistettava, etteivät nämä menettelyt johda käytännössä valintaan, joka perustuu radiotaajuuksien tehokkaan käytön varmistamiselle vieraisiin perusteisiin.

45. Mielestäni kysymykseen on vastattava myöntävästi. Ensiksi säännöksen sanamuodosta⁴¹ voidaan päätellä, että 11 artiklassa rajoitetaan jäsenvaltioiden varainhoitoa ja verotusta koskevaa itsenäisyyttä, sillä televiestintäalan yksittäisiä toimilupia koskevien menettelyjen vuoksi ei voida asettaa muita kuin kyseisessä säännöksessä säädetyt maksut. Jos kaikkien yrityksiltä valtuutusmenettelyn yhteydessä perittävien maksujen "ainoana tarkoituksena" on kattaa vastaavat hallinnolliset kulut, ei niille voida asettaa muita maksuja, joilla on eri tarkoitus.

46. Teleologisen ja systemaattisen tulkinnan perusteet ovat samansuuntaiset.

47. Olen jo edellä todennut, että direktiivillä tavoiteltu yhdenmukaistaminen edellyttää televiestintämarkkinoiden täydellistä vapauttamista ja uusien toimijoiden markkinoille tulon esteiden poistamista (vapauttamista suosiva periaate). Esteet, jotka direktiivillä pyritään poistamaan, eivät ole ainoastaan muodollisia ja ilmeisiä, kuten yleinen vaatimus ennakkoluvista ja -valtuutuksista markkinoilla toimimista varten,

41 — "Jäsenvaltioiden on varmistettava, että osana valtuutusmenettelyä yrityksille määrättävillä maksuilla *pyritään ainoastaan* kattamaan — aiheutuvat hallinnolliset kulut." (Kursivointi tässä.)

vaan myös aineellisia esteitä, jotka voivat eri muodoin estää tavoitellun pyrkimyksen saavuttamisen.

48. Näin ollen on johdonmukaista olla asettamatta televiestintäalan yksittäisten toimilupien haltijoille muita kuin direktiivin 11 artiklassa säädettyjä maksuja, jotka ovat seuraavat: maksu toimiluvan myöntämisestä ja tarvittaessa sen hallinnoinnista, valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvien kulujen kattamiseksi ja maksu, jolla varmistetaan niukkojen luonnonvarojen mahdollisimman tehokas käyttö. Tähän tulkintaan oikeuttaa säännöksen otsikko: "Yksittäisistä toimiluvista perittävät maksut".⁴²

49. Jos näin ei olisi, säännöksen "tehokas vaikutus" vaarantuisi. Jos jäsenvaltiot voisivat direktiivin 11 artiklassa⁴³ säädettyjen maksujen lisäksi periä televiestintäalan yksittäisten toimilupien haltijoilta muita maksuja, jotka perustuisivat pelkästään toimilupaan ja markkinoilla toimimiseen,⁴⁴

42 — Sen sijaan 6 artiklan otsikko on "Yleisiin valtuutuksiin liittyvistä *menettelyistä* perittävät maksut". (Kursivointi tässä.)

43 — Italian oikeusjärjestyksessä maksuista on säädetty vuoden 1997 tasavallan presidentin asetuksen nro 318 6 §:n 5, 20 ja 21 momentissa sekä 5.2.1998 annetulla ministeriön määräyksellä.

44 — Tällaisesta maksusta on säädetty mm. vuoden 1999 talousarviolain 20 §:n 3 momentissa. Kyseinen laki on pantu täytäntöön 21.3.2000 annetulla määräyksellä.

yhteisön säännöksen tarkoitus vääristyisi.⁴⁵

50. Lisäksi kun 11 artiklan molemmat kohdat luetaan asianmukaisesti yhdessä, havaitaan, että tämä on ollut lainsäätäjän tarkoitus. Jos kaikkien valtuutusmenettelyn yhteydessä perittävien maksujen yksinomaista tarkoituksena on niiden käsitteystä aiheutuvien hallinnollisten kulujen kattaminen (1 kohta) ja jos yksittäisten toimilupien haltijoilta voidaan ainoastaan poikkeuksellisesti periä muita maksuja käytettävissä olevien luonnonvarojen niukkuuden vuoksi (2 kohta), on selvää, että direktiivillä pyritään siihen, ettei kyseisen valtuutuksen saaneilta televiestintäyrityksiltä peritä tähän liittyen muita maksuja.

51. Direktiivin 11 artiklan tarkoituksena on yhdenmukaistaa maksut, joita jäsenvaltiot voivat periä yksittäisten toimilupien haltijoilta televiestintäalalla toimimisesta. Tämän välttämättömän yhdenmukaisuuden perustana on EY 2 artikla, sillä verolainsäädännön vaihtelevuus vaarantaa siinä asetun tavoitteen saavuttamisen. Verotuksen yhdenmukaistaminen ei ole Euroopan unionin päämäärä, vaan sen raken-

nusväline. Jäsenvaltioiden väliset erot saman verotettavan asian käsittelyssä voivat aiheuttaa merkittävää kilpailun vääristymistä, joka puolestaan vahingoittaa henkilöiden, pääomien ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta sekä palvelujen tarjonnan vapautta.

52. Kaiken kaikkiaan televiestintäpalveluja koskevien yleisten valtuutuksien ja yksittäisten toimilupien yhteiset puitteet, jotka direktiivillä halutaan perustaa, murtuisivat, jos jäsenvaltiot voisivat vapaasti päättää alan yrityksiltä perittävistä maksuista. Yhteisön lainsäätäjä on liittänyt direktiiviin säännöksiä, jotka periaatteessa eivät kuulu sen soveltamisalaan, koska yhdenmukaistamisen on koskettava myös näitä asioita.

53. Ehdottamani tulkinta vahvistetaan vuoden 2002 "valtuutusdirektiivissä", jolla on korvattu direktiivi 97/13/EY ja jossa vaaditaan, että radiotaajuuksien ja numeroiden käytöstä perittävät hallinnolliset maksut ja käyttömaksut eivät saa vääristää kilpailua eivätkä luoda markkinoille pääsyn esteitä.⁴⁶ Direktiivissä esitetään näin ollen ajatus, että valtuutuksien ja toimilupien (käyttölupien nykyisessä muodossaan) haltijoilta ei saa ilman muuta periä muita maksuja kuin ne mitä yhteisön säännöstössä on asetettu.

45 — Tähän yhteyteen sopii mainiosti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon komissio viittaa kirjallisissa huomautuksissaan ja joka koskee pääomien kasautumista estävästä välillisestä verotuksesta 17.7.1969 annettua neuvoston direktiiviä 69/335/ETY (EYVL L 249, s. 25). Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-71/91 ja C-178/91, Ponente Carni ja Cispadina Costruzioni, tuomio 20.4.1993 (Kok. 1993, s. I-1915, 30 ja 31 kohta), asia C-188/95, Fantask ym., tuomio 2.12.1997 (Kok. 1997 s. I-6783, 26 ja 27 kohta) ja asia C-56/98, Modelo I, tuomio 29.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6427, 25 ja 27 kohta).

46 — Ks. valtuutusdirektiivin 31. ja 32. perustelukappale.

V Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Consiglio di Stato esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/13/EY kielletään jäsenvaltioita asettamasta yrityksille, joilla on yksittäinen toimilupa, direktiivin 11 artiklassa säädettyjen maksujen lisäksi vain tähän toimilupaan perustuvia muita rahallisia suorituksia.