JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
22 päivänä maaliskuuta 2012 [1]

Yhdistetyt asiat C-55/11, C-57/11 ja C-58/11

Vodafone España, SA
Vodafone España, SA ja
France Telecom España, SA

(Tribunal Supremon (Espanja) esittämät ennakkoratkaisupyynnöt)

Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut — Valtuutusdirektiivi — Järjestelmien asennusoikeuksia koskevat maksut — Välitön oikeusvaikutus

1. Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat sitä, voivatko jäsenvaltiot, ja jos voivat, niin millä edellytyksillä, direktiivin 2002/20/EY [2] (jäljempänä valtuutusdirektiivi) 13 artiklan nojalla periä maksun oikeudesta asentaa järjestelmiä kunnan julkiselle alueelle yrityksiltä, jotka käyttävät verkkoa matkapuhelinpalvelujen tarjoamiseen [3] mutta jotka eivät ole verkon omistajia. Unionin tuomioistuimelta myös tiedustellaan, onko mainitulla säännöksellä välitön oikeusvaikutus.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Sähköistä viestintää koskevat Euroopan unionin direktiivit

Direktiivi 97/13/EY [4]

2. Direktiivillä 97/13 luotiin telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteiset puitteet sellaisten periaatteiden mukaisesti, joiden ”olisi katettava kaikki telepalvelujen tarjoamista sekä sen edellyttämän infrastruktuurin perustamista ja/tai toimintaa varten tarvittavat valtuutukset”. [5]

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21).

3 — Käytän matkapuhelinpalveluja tarjoavista yrityksistä jäljempänä nimitystä matkapuhelinoperaattori.

4 — Telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10.4.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/13/EY (EYVL L 117, s. 15).

5 — Direktiivin 97/13 johdanto-osan toinen perustelukappale.

3. Direktiivin 6 ja 11 artikla koskivat maksuja, joita jäsenvaltioilla oli oikeus periä yleisiin valtuutuksiin liittyvistä menettelyistä ja yksittäisistä toimiluvista. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”– – jäsenvaltiot voivat, jos käytettävät voimavarat ovat niukat, sallia, että niiden kansalliset sääntelyviranomaiset perivät 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.”

Vuoden 2002 paketti

4. Vuodesta 2002 lähtien sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja on säädelty pääosin paketissa, joka koostuu seuraavista viidestä toisiinsa liittyvästä direktiivistä:[6] puitedirektiivi,[7] valtuutusdirektiivi,[8] käyttöoikeusdirektiivi,[9] yleispalveludirektiivi[10] ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi.[11] Käytän niistä jäljempänä yhteisesti nimitystä vuoden 2002 paketti.

– Puitedirektiivi

5. Puitedirektiivin 8 artiklassa määritellään yleiset tavoitteet ja sääntelyperiaatteet, jotka jäsenvaltioiden on varmistettava vuoden 2002 paketin täytäntöönpanon yhteydessä:

”– –

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa

a) varmistamalla, että käyttäjille – – koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta;

b) varmistamalla, ettei kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta;

– –

3. Kansallisten sääntelyviranomaisten on osaltaan vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen muun muassa

a) poistamalla jäljellä olevat esteet sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sekä sähköisten viestintäpalvelujen Euroopan laajuiselta tarjonnalta;

– –”

6 — Euroopan parlamentin ja neuvoston 25.11.2009 annetulla direktiivillä 2009/140/EY (EUVL L 337, s. 37) muutettiin tiettyjä näiden direktiivien säännöksiä muttei valtuutusdirektiivin 13 artiklaa. Direktiivi 2009/140/EY oli pantava täytäntöön 25.5.2011 mennessä. Pääasiat koskevat kunnallisia päätöksiä, jotka oli tehty ennen kyseistä ajankohtaa. Viittaan näin ollen tässä ratkaisuehdotuksessa vuoden 2002 paketin yksittäisiin direktiiveihin sellaisina kuin ne olivat ennen niiden muuttamista.

7 — Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33).

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

9 — Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7).

10 — Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51).

11 — Henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, s. 37).

6. Puitedirektiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Asennusoikeudet”,[12] esitetään avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava niiden viranomaisten käsitellessä hakemuksia, jotka koskevat oikeuksia asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen.

7. Puitedirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettujen järjestelmien yhteiskäyttöä.

8. Puitedirektiivin 26 artiklalla kumottiin direktiivi 97/13.[13] Viimeksi mainitun 6 ja 11 artiklasta poiketen puitedirektiivissä ei säädetä nimenomaisesti maksuista, joita jäsenvaltiot voivat periä. Niitä koskevat säännökset sisältyvät valtuutusdirektiiviin.

– Valtuutusdirektiivi

9. Valtuutusdirektiivillä ”luodaan oikeudelliset puitteet sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen vapauden varmistamiseksi, siten, että niitä rajoittavat yksinomaan ne ehdot, joista tässä direktiivissä säädetään, jollei mahdollisista [SEUT 52 artiklan 1 kohdan] mukaisista rajoituksista – – muuta johdu – –”.[14] Sen johdanto-osan 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”.

10. Valtuutusdirektiivin tarkoituksena on ”toteuttaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinat yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla valtuutussääntöjä ja -ehtoja, jotta näiden palvelujen ja verkkojen tarjonta helpottuisi kaikkialla [EU:ssa]”.[15]

11. Direktiivillä perustetaan yleisvaltuutusjärjestelmä. Kun valtuutus on annettu, jäsenvaltiot eivät voi enää asettaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen edellytykseksi ”kansallisen sääntelyviranomaisen nimenomaista päätöstä tai hallinnollista toimenpidettä”.[16] Niiden olisi otettava käyttöön mahdollisimman yksinkertainen valtuutusjärjestelmä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjontaa varten[17] ja annettava yrityksille tiettyjä oikeuksia unionin lainsäädännön nojalla.[18]

12. Valtuutusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että yleisvaltuutuksen saaneilla yrityksillä on oikeus saada ”järjestelmien asentamista varten tarvittavia oikeuksia koskevat hakemuksensa käsiteltäviksi [puitedirektiivin] 11 artiklan mukaisesti”.[19] Jäsenvaltiot voivat päättää, myöntävätkö ne näitä oikeuksia ”yrityksille, jotka eivät ole sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoajia”.[20]

12 — Käsitteellä ”rights of way” vaikuttaa olevan tässä direktiivissä laajempi merkitys kuin se, joka on yleisesti hyväksytty englannin kieltä (ja mahdollisesti muita kieliä) käyttävissä oikeusjärjestelmissä; se käsittää oikeuden asentaa järjestelmiä maa-alueen yhteyteen eikä pelkästään oikeutta maa-alueen läpikulkuun. Sekaannuksen välttämiseksi merkitsen mainitun käsitteen tässä ratkaisuehdotuksessa lainausmerkeillä sen osoittamiseksi, että sitä käytetään direktiivissä tarkoitetussa merkityksessä.

13 — Puitedirektiivin 26 artikla.

14 — Valtuutusdirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale. Ks. myös 3 artiklan 1 kohta.

15 — Valtuutusdirektiivin 1 artiklan 1 kohta.

16 — Valtuutusdirektiivin 3 artiklan 2 kohta. Ks. myös sen johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

17 — Valtuutusdirektiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale. Sen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan yleisvaltuutuksella tarkoitetaan jäsenvaltion vahvistamia lainsäädäntöpuitteita, joilla ”turvataan oikeus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamiseen, ja [joissa] säädetään alakohtaisista velvollisuuksista, joita voidaan soveltaa kaikkiin tai tietyntyyppisiin sähköisiin viestintäverkkoihin ja -palveluihin tämän direktiivin mukaisesti”. Valtuutusdirektiivin liitteessä määritetään ehdot, jotka voidaan sisällyttää yleisvaltuutukseen.

18 — Valtuutusdirektiivin 4 artikla. Ks. myös sen johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

19 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

20 — Valtuutusdirektiivin johdanto-osan 14 perustelukappale.

13. Yleisvaltuutuksen saaneella yrityksellä, joka tarjoaa sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja, on myös oltava oikeus ”neuvotella yhteenliittämisestä muiden – – yritysten kanssa ja tarvittaessa saada näiltä käyttöoikeus tai yhteenliittäminen [käyttöoikeusdirektiivissä] säädetyin edellytyksin ja mainitun direktiivin mukaisesti”. [21]

14. Jos jäsenvaltio asettaa ”yleisvaltuutuksen mukaisesti palvelua tai verkkoa tarjoaville tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille – – hallinnollisia maksuja”, tällaisten maksujen on oltava valtuutusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan edellytysten mukaisia. Näin ollen tällaiset maksut on

”a) määriteltävä niin, että ne kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin voivat sisältyä – – sekundäärilainsäädännön ja hallinnollisten päätösten, kuten käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevien päätösten valmistelusta ja voimaan saattamisesta; ja

b) määrättävä yksittäisille yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhteisella tavalla, jolla saadaan hallinnolliset lisäkustannukset ja niistä aiheutuvat maksut saadaan mahdollisimman pieniksi”.

15. Valtuutusdirektiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat antaa asianomaiselle viranomaiselle mahdollisuuden asettaa maksuja radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien johdosta tai maksuja oikeuksista asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen, tarkoituksena näiden voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä maksut ovat objektiivisesti perusteltavissa, avoimia, syrjimättömiä ja tavoitteeseen nähden oikeasuhteisia, ja niiden on otettava huomioon [puitedirektiivin] 8 artiklassa esitetyt tavoitteet.” [22]

– Käyttöoikeusdirektiivi

16. Käyttöoikeusdirektiivillä ”yhdenmukaistetaan tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä”. [23] Siinä todetaan, että ”operaattori voi omistaa perusverkon tai järjestelmät tai vuokrata ne osittain tai kokonaisuudessaan”. [24]

17. ”Käyttöoikeudella” tarkoitetaan ”järjestelmien ja/tai palvelujen asettamista toisen yrityksen saataville määritellyin ehdoin joko yksinoikeudella tai muutoin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamista varten”. Se kattaa ”verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuden, johon saattaa sisältyä laitteiden liittäminen kiinteää tai muuta kuin kiinteää tapaa käyttäen – –; fyysisten perusrakenteiden käyttöoikeuden, mukaan lukien rakennukset, kaapelikanavat ja mastot; asiaan kuuluvien ohjelmistojen käyttöoikeuden – – kiinteiden ja matkaviestintäverkkojen käyttöoikeuden – –”. [25]

21 — Valtuutusdirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohta.

22 — Tämän säännöksen englanninkielisessä toisinnossa (kuten useimmissa muissa toisinnoissa) puhutaan oikeudesta asentaa ”järjestelmiä” (facilities) ja tarpeesta varmistaa ”voimavarojen” (resources) tehokas käyttö, jossain muissa toisinnoissa (esim. espanjan-, ranskan-, ja portugalinkielinen) käytetään voimavarat-sanaa molemmista käsitteistä. Näiden välinen ero on pidettävä mielessä, kun ratkaisuehdotusta luetaan jollain viimeksi mainituista kielistä, erityisesti kun on kyse 13 artiklan ensimmäisen virkkeen merkityksestä ja toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä.

23 — Käyttöoikeusdirektiivin 1 artiklan 1 kohta.

24 — Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

25 — Käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan a kohta.

18. ”Yhteenliittämisellä” tarkoitetaan ”saman tai eri yrityksen käyttämien yleisten viestintäverkkojen fyysistä ja loogista yhdistämistä, jotta tietyn yrityksen käyttäjät voivat olla yhteydessä saman tai toisen yrityksen käyttäjien kanssa tai käyttää toisen yrityksen tarjoamia palveluja”. [26]

Direktiivi 2002/77/EY [27]

19. Direktiivissä 2002/77 vahvistetaan kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla sääntelevät periaatteet. Sen 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiselle – – kolmansien osapuolten tarjoamien infrastruktuurien tai verkkojen, muiden toimintojen tai paikkojen jakamisen kautta ei aseteta rajoituksia tai tällaisia rajoituksia ei ylläpidetä”. Tämä ei kuitenkaan rajoita vuoden 2002 paketin säännösten soveltamista.

Kansallinen lainsäädäntö

20. Vuoden 2002 paketti pantiin Espanjassa täytäntöön yleisellä televiestintälailla 32/2003. [28] Sen 49 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yleistä taajuusaluetta, numeroita ja sähköisten viestintäverkkojen asennukseen tarvittavaa julkista aluetta koskevien käyttöoikeusmaksujen tarkoituksena on varmistaa näiden voimavarojen mahdollisimman tehokas käyttö, kun otetaan huomioon käyttöön annettavan hyödykkeen arvo ja niukkuus – –. Maksujen on oltava syrjimättömiä, avoimia, objektiivisesti perusteltavissa sekä tarkoitukseensa nähden oikeasuhteisia. – –”

21. Espanjan lainsäädännön nojalla kunnilla on tietynasteinen verotuksellinen autonomia viestintäalalla. Kuninkaan asetuksella 2/2004 [29] hyväksyttiin paikallistalouden sääntelystä annetun lain [30] tarkistettu teksti. Siinä valtuutetaan paikallisviranomaiset perimään maksu kunnan julkisten alueiden, erityisesti kunnallisten yleisten teiden maanalaisen, maanpäällisen ja yläpuolisen alueen yksityiskäytöstä tai hyödyntämisestä tiettyyn tarkoitukseen. [31]

22. Maksun määrittämiseen on olemassa kaksi eri tapaa. Yleisessä kaavassa maksun määrä lasketaan omaisuuden käytön markkina-arvon perusteella, mikäli omaisuus ei olisi ollut julkisessa omistuksessa. [32] Erityisessä kaavassa maksuperuste on 1,5 prosenttia operaattorin bruttoliikevaihdosta kyseisessä kunnassa (vähennettynä yhteenliittymiskustannuksilla). [33] Jälkimmäistä kaavaa sovelletaan ilmeisesti tapauksissa, joissa omaisuus on intensiivisessä käytössä ja joissa on vaikea määrittää julkisessa omistuksessa olevan maa-alueen käyttöoikeuden arvoa. Yleistä kaavaa sovelletaan tapauksissa, joissa omaisuuden käyttö on vähemmän intensiivistä tai satunnaisempaa. Erityistä kaavaa ei voida käyttää matkapuhelinoperaattoreilta perittävän maksun laskemiseen.

23. Torremayorin, Santa Amalian ja Tudelan kunnat (muiden muassa) ovat panneet täytäntöön yleisen lain ja kuninkaan asetuksen. [34]

26 — Käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan b kohta.

27 — Kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annettu komission direktiivi (EYVL L 249, s. 21).

28 — Ley General de Telecomunicaciones (jäljempänä yleinen laki).

29 — Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de les Haciendas Locales (jäljempänä kuninkaan asetus).

30 — Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.

31 — Kuninkaan asetuksen 20 §:n 1 ja 2 momentti.

32 — Kuninkaan asetuksen 24 §:n 1 momentin a kohta.

33 — Kuninkaan asetuksen 24 §:n 1 momentin c kohta.

34 — Noin 1 390 kuntaa on ilmeisesti pannut asiaa koskevan lainsäädännön täytäntöön käyttämällä jompaakumpaa Federación Española de Municipios y Provinciasin valmistelemista kahdesta mallipäätöksestä. Espanjassa on yli 8 000 kuntaa.

24. Torremayorin kunta perii maksun

”kunnallisten teiden maanalaisen, maanpäällisen ja yläpuolisen alueen yksityiskäytöstä tai hyödyntämisestä tiettyyn tarkoitukseen sellaisilta yrityksiltä tai yhteisöiltä, jotka käyttävät tätä julkista aluetta yleishyödyllisten palvelujen taikka asukkaita yleisesti tai merkittävässä määrin hyödyttävien palvelujen tarjoamiseen”. [35]

25. Matkapuhelinliikenne on palvelu, josta kyseinen maksu peritään. [36]

26. Ordenanza Fiscal Torremayorin 2 §:n 2 momentissa säädetään, että julkisen alueen hyödyntämisellä tiettyyn tarkoitukseen tarkoitetaan ”tämän alueen käyttöä sellaisten toimituspalvelujen tarjoamiseen, jotka edellyttävät kunnallisten teiden maanalaisten, maanpäällisten ja yläpuolisten antennien, laitteistojen tai verkkojen käyttöä riippumatta siitä, kuka ne omistaa”.

27. Ordenanza Fiscal Torremayorin 3 §:n 1 momentissa määritellään maksuvelvolliset. Saman pykälän 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”– – maksuja peritään sellaisilta edellisessä momentissa tarkoitetuilta verkkoja tarjoavilta maksuvelvollisilta yrityksiltä tai yhteisöiltä, jotka ovat kyseisten toimituspalvelujen tarjoamiseen tarkoitettujen verkkojen omistajia tai jotka olematta niiden omistajia hyödyntävät verkkojen käyttö-, pääsy- tai yhteenliittämisoikeuksia.”

28. Santa Amalian kunta [37] on hyväksynyt samansisältöisen päätöksen. Tudelan kunnan [38] hyväksymä päätös on puolestaan samankaltainen.

29. Kunnat käyttävät samaa kaavaa maksun laskemisessa.

30. Maksettavan määrän laskemiseksi maksun perusmäärä kerrotaan kertoimella, joka vastaa sen operaattorin markkinaosuutta, jolta maksu peritään. Perusmäärä lasketaan käyttämällä kaavaa, jossa muuttujina ovat puhelinliittymän arvioitu keskimääräinen kulutus kunnallisyksikköä kohti, matkapuhelinliikenteen osuus, kuntaan asennettujen kiinteiden puhelinlinjojen lukumäärä, kunnan asukasmäärä sekä arvioitu keskimääräinen puhelinliikenne ja palvelujen käyttö matkapuhelinliittymää kohden.

31. Esimerkkinä mainittakoon, että vuonna 2008 Tudela peri 41 348 euron suuruisen maksun Vodafonelta (32,54 prosentin markkinaosuuden perusteella) ja 21 830 euron suuruisen maksun Orangelta (17,18 prosentin markkinaosuuden perusteella).

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

32. Matkapuhelinoperaattorit, jotka käyttävät muiden yritysten omistamia järjestelmiä palvelujensa tarjoamiseen, ovat riitauttaneet mainittujen kolmen kunnan päätökset espanjalaisissa tuomioistuimissa.

35 — Torremayorin kunnanhallituksen hyväksymän päätöksen (Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento del dominio público a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, jäljempänä Ordenanza Fiscal Torremayor) 2 §:n 1 momentti.

36 — Ordenanza Fiscal Torremayorin 2 §:n 3 momentti.

37 — Santa Amalian kunnanhallituksen kokouksessa hyväksytty päätös (Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, jäljempänä Ordenanza Fiscal Santa Amalia).

38 — Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonica móvil en el término municipal de Tudela (jäljempänä Ordenanza Fiscal Tudela).

33. Vodafone España, SA:n (jäljempänä Vodafone) Ordenanza Fiscal Santa Amaliasta ja Ordenanza Fiscal Tudelasta tekemät oikaisuvaatimukset sekä France Telecom España, SA:n (jäljempänä Orange) Ordenanza Fiscal Torremayorista tekemä oikaisuvaatimus ja nostama kanne hylättiin. Kustakin kanteen hylkäämästä tuomiosta tehtiin kassaatiovalitus Tribunal Supremoon (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) (Espanja), joka on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [valtuutusdirektiivin] 13 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan yrityksiltä, jotka eivät ole verkon omistajia mutta käyttävät sitä matkapuhelinpalvelujen tarjoamiseen, voidaan periä maksuja oikeuksista asentaa järjestelmiä kunnan julkiselle alueelle?

2) Jos kyseisen maksun katsotaan olevan yhteensopiva [valtuutusdirektiivin] 13 artiklan kanssa, täyttävätkö riidanalaisessa paikallisessa päätöksessä maksun perimiselle asetetut edellytykset 13 artiklassa tarkoitetut objektiivisuuden, oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset sekä vaatimuksen voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistamisesta?

3) Onko [valtuutusdirektiivin] 13 artiklalle tunnustettava välitön oikeusvaikutus?”

34. Unionin tuomioistuin yhdisti kyseiset kolme asiaa 18.3.2011 antamallaan määräyksellä.

35. Kirjallisia huomautuksia esittivät Espanjan ja Puolan hallitukset, Euroopan komissio, Vodafone, Orange ja Tudelan kunta.

36. Puolan hallitusta lukuun ottamatta kaikki menettelyn osapuolet esittivät suullisia huomautuksia 18.1.2012 pidetyssä istunnossa.

Asioiden tausta

37. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tutkimista on nähdäkseni hyödyllistä saada peruskäsitys siitä, mitä televiestintä käsittää ja miksi matkapuhelinoperaattorit käyttävät muiden omistamia järjestelmiä. [39]

38. Televiestinnällä (kaukoviestinnällä) tarkoitetaan tiedon lähettämistä ja vastaanottamista niin, että tieto liikkuu pidemmän matkan. Se edellyttää i) lähetintä tiedon muuttamiseksi signaaliksi, ii) välinettä signaalin siirtämiseksi ja iii) vastaanotinta signaalin muuttamiseksi takaisin tiedoksi. Laitetta, joka toimii sekä lähettimenä että vastaanottimena, kutsutaan lähetin-vastaanottimeksi. Matkapuhelin on lähetin-vastaanotin, koska se voi muuttaa ääniviestin signaaliksi sekä vastaanottaa ja muuttaa ääniviestin sisältäviä signaaleja.

39. Joukko lähettimiä ja vastaanottimia voi muodostaa verkon. Verkossa voidaan käyttää reititintä sen varmistamiseksi, että oikea vastaanottaja vastaanottaa lähetetyn signaalin. Jos signaalin kulkema matka on pitkä, sitä voidaan vahvistaa toistimella. ”Sähköinen viestintäverkko” käsittää siten ”siirtojärjestelmiä sekä soveltuvin osin kytkentä- tai reitityslaitteistoa ja muita välineitä, joilla voidaan siirtää signaaleja johtojen välityksellä, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla – –”. [40]

39 — Valmistellessani tätä taustaa käsittelevää osuutta saatoin onneksi turvautua Kansainvälisen televiestintäliiton ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön ylläpitämiin informatiivisiin internetsivustoihin.

40 — Puitedirektiivin 2 artiklan a kohta. Kyseinen määritelmä korvattiin direktiivin 2009/140 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvällä uudella, joskin samantapaisella, määritelmällä.

40. Tietoa voidaan siirtää käyttämällä langatonta tekniikkaa tai tiedonsiirtolaitetta, kuten johdinta tai kaapelia. Radioaallot ja valokuitu ovat välineitä, joita voidaan käyttää tiedonsiirrossa. Matkapuhelinoperaattorit käyttävät useimmiten välineenä radioaaltoja, kun taas kiinteän puhelinverkon operaattorit turvautuvat enemmän kaapeleihin ja muihin fyysisiin välineisiin.

41. Matkapuhelinoperaattorit tarvitsevat pääsyn kiinteisiin verkkoihin ja matkaviestinverkkoihin voidakseen tarjota asiakkailleen ”sähköistä viestintäpalvelua” tai ”tavallisesti korvausta vastaan suoritettuja palveluja, jotka muodostuvat kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa”. [41]

42. Jos operaattori omistaa verkon, sen asiakkaat voivat soittaa puheluja muille samaan verkkoon kuuluville ja vastaanottaa näiltä puheluja. Operaattori voi omistaa kokonaan tai osittain infrastruktuurin, joka muodostaa verkon ja jolla kyseistä palvelua tai kyseisiä palveluja voidaan tarjota. Sen asiakkaat haluavat kuitenkin myös viestiä sellaisten muiden operaattorien asiakkaiden kanssa, jotka tarjoavat samankaltaista palvelua mutta kuuluvat eri verkkoon, jonka omistavat kyseisen operaattorin kanssa mahdollisesti kilpailevat toiset yritykset. Näillä asiakkailla voi olla matkapuhelin tai kiinteä puhelin tai molemmat, ja kummallekin niistä voi olla omat verkkonsa.

43. Sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat tarvitsevat näin ollen yhteenliittämisen verkkoihin ja käyttöoikeuden muiden yritysten omistamaan infrastruktuuriin, kuten reitittimeen ja valokuitu- tai kuparikaapeleihin, jotta niiden asiakkaat voivat soittaa ja vastaanottaa puheluja. Yhteenliittäminen on erityinen käyttöoikeuden tyyppi, joka toteutetaan yleisten verkkojen operaattoreiden kesken. [42] Operaattorit neuvottelevat yhteenliittämisen ja muiden käyttöoikeuden muotojen hinnasta ja tekevät niistä sopimuksia.

Asian arviointi

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

44. Tribunal Supremo tiedustelee lähinnä, onko yrityksiltä, jotka eivät ole verkon omistajia mutta käyttävät sitä matkapuhelinpalvelujen tarjoamiseen, perittävä maksu valtuutusdirektiivin 13 artiklassa tarkoitettu maksu ”oikeuksista asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen, tarkoituksena näiden voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen”.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt lausumat

45. Tribunal Supremo, Vodafone, Orange, komissio ja Puolan hallitus katsovat, että valtuutusdirektiivin, luettuna muiden vuoden 2002 pakettiin sisältyvien direktiivien asiayhteydessä, 13 artiklan teksti ei tue tällaista tulkintaa. Kyseisessä artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa maksu fyysisen infrastruktuurin asentamisesta julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen muttei sen käytöstä.

41 — Puitedirektiivin 2 artiklan c kohta.

42 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohtaan sisältyvä määritelmä.

46. Espanjan hallitus ja Tudelan kunta sitä vastoin väittävät, että tällaisissa olosuhteissa matkapuhelinoperaattorit käyttävät julkisessa omistuksessa olevaa omaisuutta. Maksun periminen ainoastaan järjestelmien omistajilta asettaisi kiinteän puhelinverkon operaattorit epäedulliseen kilpailuasemaan, koska ne omistavat useimmat verkot, ja se olisi myös ristiriidassa teknologisen neutraalisuuden periaatteen kanssa. Espanjan hallitus näin ollen väittää, että ilmaisu ”maksuja oikeuksista asentaa järjestelmiä” käsittää maksut muiden yritysten omistamien järjestelmien *käytöstä*. [43]

Valtuutusdirektiivin 13 artiklan merkitys

47. Valtuutusdirektiivin 13 artikla koostuu kahdesta virkkeestä. Sen ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat asettaa ”maksuja radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien johdosta tai maksuja oikeuksista asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen, tarkoituksena näiden voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen”. Jos jäsenvaltiot asettavat tällaisia maksuja, toisen virkkeen mukaan niiden ”on varmistettava, että nämä maksut ovat objektiivisesti perusteltavissa, avoimia, syrjimättömiä ja tavoitteeseen nähden oikeasuhteisia, ja niiden on otettava huomioon [puitedirektiivin] 8 artiklassa esitetyt tavoitteet”.

48. Ensimmäisessä virkkeessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa maksu kolmen erityistapauksen yhteydessä (kolmen määritellyn oikeuden myöntäminen), kun taas toisessa virkkeessä asetetaan edellytykset, jotka kyseisten maksujen on täytettävä. Kiellettyjä ovat maksut, jotka täyttävät osan tai kaikki toisessa virkkeessä mainituista edellytyksistä mutta joita ei peritä jonkin ensimmäisessä virkkeessä määritellyn tapauksen yhteydessä.

49. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee näin ollen sitä, muodostaako toisen yrityksen omistamien järjestelmien käyttö tapauksen, jonka perusteella voidaan periä valtuutusdirektiivin 13 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu maksu. [44]

50. Nähdäkseni se ei muodosta tällaista tapausta.

51. Järjestelmien asentamisella tarkoitetaan mielestäni sellaisen aineellisen infrastruktuurin käyttöönottoa, jonka käyttö mahdollistaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen. Maksuvelvollisuus syntyy 13 artiklan perusteella yritykselle, jolla on oikeus asentaa tällaisia järjestelmiä, siitä riippumatta, kuka ne omistaa.

52. Koska järjestelmän käsitettä ei ole määritelty valtuutusdirektiivissä, se on nähdäkseni ymmärrettävä fyysiseksi välineeksi tai laitteeksi, jota tarvitaan johonkin toimintaan. Televiestinnän yhteydessä sillä tarkoitetaan fyysisiä laitteita, joita tarvitaan tiedon lähettämiseksi ja vastaanottamiseksi etäältä. Tällaisten laitteiden ”asentamisella” voidaan tarkoittaa ainoastaan niiden fyysistä paikoilleen asettamista siten, että ne voivat toimia tässä tarkoituksessa ja jonkin aikaa.

43 — Tudelan kunta vaikutti omaksuvan saman kannan kirjallisissa huomautuksissaan, joissa se puolsi 13 artiklan teleologista tulkintaa. Kuten istunnossa tuli vieläkin selvemmin esille, Tudelan kunta väitti samanaikaisesti, ettei 13 artiklan ensimmäinen virke käsitä pääasioissa kyseessä olevaa maksua ja että se oli näin ollen vapaa perimään kyseisen maksun (vaikka myöntääkin, että järjestelmien käyttäjät käyttävät kunnan julkista aluetta samalla tavalla kuin yritykset, jotka asentavat järjestelmiä). Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 65–70 kohta.

44 — Ennakkoratkaisukysymys eroaa siten kysymyksestä, jota käsiteltiin yhdistetyissä asioissa C-544/03 ja C-545/03, Mobistar ja Belgacom, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7723), jossa oli kyse lähetyspylväiden, -mastojen ja -antennien kaltaisen infrastruktuurin omistuksesta vuosittain kannettavasta verosta ja jota arvioitiin EY 49 artiklan (nykyisin SEUT 56 artikla) ja kyseisenä ajankohtana sovelletun, kilpailusta telepalvelumarkkinoilla annetun yhteisön lainsäädännön perusteella.

53. Tällaista tulkintaa tukee puitedirektiivin 2 artiklan e alakohta, jonka mukaan ”liitännäistoiminnolla” (associated facilities) tarkoitetaan ”toimintoja, jotka liittyvät sähköiseen viestintäverkkoon ja/tai sähköiseen viestintäpalveluun ja joilla palvelut voidaan tarjota ja/tai jotka tukevat palvelujen tarjoamista kyseisen verkon ja/tai palvelun kautta”. [45] Järjestelmien käyttöoikeus kattaa muun muassa ”fyysisten perusrakenteiden käyttöoikeuden, mukaan lukien rakennukset, kaapelikanavat ja mastot”. [46] Järjestelmien yhteiskäyttöön sisältyy ”fyysinen rinnakkain sijoittaminen ja kaapelikanavien, rakennusten, mastojen, antennien tai antennijärjestelmien yhteiskäyttö”. [47]

54. Kun 13 artiklaa luetaan yhdessä näiden muihin asiaa koskeviin direktiiveihin sisältyvien määritelmien kanssa, vaikuttaa siltä, että järjestelmän käsitettä voidaan tulkita ainoastaan siten, että sillä tarkoitetaan fyysistä infrastruktuuria, jolla sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja voidaan tarjota.

55. Valtuutusdirektiivin 13 artiklan kohde ja tavoite vahvistavat tämän tulkinnan.

56. Kyseisessä artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus periä maksu, koska järjestelmien asentaminen käsittää julkisessa (tai yksityisessä) omistuksessa olevan omaisuuden käyttämisen tavalla, joka heikentää omaisuuden käytettävyyttä muihin tarkoituksiin.

57. Valtuutusdirektiivin 13 artiklasta ilmenee epäsuorasti, että asennusoikeudet ovat ”niukkoja” voimavaroja, kuten radiotaajuudet ja numerotkin. [48] Niiden käyttöä on näin ollen hallinnoitava. Kyseisessä artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä näin asettamalla maksu ”tarkoituksena näiden voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen”.

58. Esimerkiksi maston asentaminen julkiselle maa-alueelle merkitsee sitä, ettei tiettyjä muita asennusoikeuksia kyseiselle maa-alueelle voida myöntää. Kansalliset viranomaiset haluavat ehkä myös estää mastojen asentamisen esimerkiksi kaupungin keskustaan tai lähelle metsää. Tältä osin unionin lainsäätäjä on myöntänyt, että ”järjestelmien yhteiskäyttö voi olla hyvä ratkaisu kaupunkisuunnittelun, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun kannalta ja kansallisten sääntelyviranomaisten olisi rohkaistava sitä vapaaehtoisten sopimusten pohjalta” [49] ja että ”sähköisen viestinnän markkinoiden ja niihin liittyvän infrastruktuurin kehitys saattaa vaikuttaa haitallisesti ympäristöön ja maisemaan”. [50] Toisin kuin Tudelan kunta, en ole sitä mieltä, että julkiset maa-alueet ovat yleisesti ottaen vähemmän niukkoja voimavaroja kuin numerot ja radiotaajuudet. En myöskään katso, että 13 artikla muodostaa perustan maksun asettamiselle kaikille tällaiselle maa-alueelle asennetuista järjestelmistä *hyötyville*.

59. En ole myöskään yhtä mieltä Espanjan hallituksen kanssa siitä, että se, että matkapuhelinoperaattori *käyttää* toisen yrityksen järjestelmiä, vaikuttaa asennusoikeuksien saatavuuteen samalla tavalla kuin järjestelmien asentaminen. Tudelan kunta myös väitti, että tällainen käyttö on yksi julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden käyttämisen muoto. Tämä käsitys on mielestäni väärä.

45 — Puitedirektiivin muutetun version mukaan ”liitännäistoimintoihin” sisältyy ”rakennuksia tai rakennusten sisääntuloja, rakennusten kaapelointia, antenneja, torneja ja muita tukirakennelmia, kaapelikanavia, tyhjiä putkia, mastoja, kaapelikaivoja ja jakomoja”; ks. direktiivin 2009/140 1 artiklan 2 kohdan e alakohta.

46 — Käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan a alakohta.

47 — Puitedirektiivin johdanto-osan 23 perustelukappale. Tulkintani valtuutusdirektiivin 13 artiklaan sisältyvästä järjestelmän käsitteestä ei sulje pois sitä, että samalla käsitteellä voi olla laajempi merkitys muissa vuoden 2002 paketin direktiiveissä. Ks. esim. yleispalveludirektiivin liitteessä I oleva B osa.

48 — Tämä vastaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden Maailman kauppajärjestössä (jäljempänä WTO) tekemiä sitoumuksia, jotka koskevat televerkkojen ja -palvelujen sääntelyä. WTO:n 24.4.1996 päivätyssä viiteasiakirjassa todetaan, että ”kaikki menettelyt, jotka koskevat rajallisten voimavarojen, kuten taajuuksien, numeroiden ja asennusoikeuksien, myöntämistä ja käyttöä, on toteutettava puolueettomasti, viivytyksettä, avoimesti ja syrjimättömästi” (6 kohdan ensimmäinen virke). Puitedirektiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa viitataan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden WTO:ssa antamiin sitoumuksiin, jotka koskevat standardeja sekä televerkkojen ja -palvelujen sääntelyä.

49 — Puitedirektiivin johdanto-osan 23 perustelukappale.

50 — Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 24 perustelukappale.

60. Jos yritys asentaa kaapelin yleisen tien alle signaalien siirtämistä varten joko kiinteiden puhelinten tai matkapuhelinten ja kiinteiden puhelinten välillä, kaapelin asentaminen edellyttää asennusoikeutta asennustöiden ajan. Kun kaapeli on asennettu, sen käyttö ei vaikuta asennusoikeuksien saatavuuteen kaapelin kautta lähetettävien signaalien lukumäärästä riippumatta.[51] On totta, että järjestelmät asentavan yrityksen ohella myös muut käyttäjät hyötyvät kyseiselle yritykselle myönnetyistä asennusoikeuksista. Kilpailluilla markkinoilla on kuitenkin oletettava, että tällaisesta käytöstä (toisin sanoen ”käyttöoikeudesta”) sovittu hinta sisältää korvauksen siitä saatavasta hyödystä.

61. Lisäksi puitedirektiivin 8 artiklassa esitettyjen tavoitteiden kanssa on vaikea sovittaa yhteen sellaista 13 artiklan tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus asettaa maksu järjestelmien käytöstä.[52]

62. Puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että kansallisten viranomaisten on varmistettava, ettei ”kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta”. Unionin tuomioistuin on todennut, että tämä tavoite ”voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä”.[53]

63. Yhtäläisiä mahdollisuuksia ei nähdäkseni varmisteta silloin, kun yritykset, jotka omistavat sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamiseen käytettävät järjestelmät, voivat saada järjestelmien asennusoikeuksista maksamansa maksun takaisin järjestelmiä käyttävien operaattoreiden kanssa neuvotellussa hinnassa, jos operaattoreiden on myös maksettava järjestelmien käytöstä maksu kunnille, kuten pääasioissa. Tällaisissa olosuhteissa kilpailu vääristyy, koska järjestelmien käyttäjään kohdistuu kaksinkertainen taloudellinen rasite. Tämä voisi saada operaattorit luopumaan markkinoille tulosta ja nostaa kuluttajahintoja.

64. Maksun tasosta riippuen sen periminen toisen yrityksen järjestelmien käytöstä voisi kannustaa uusia ja nykyisiä operaattoreita sijoittamaan omien järjestelmien asentamiseen ja käyttämään omaa verkkoa sen sijaan, että ne pyrkivät saamaan käyttöoikeuden muiden verkkoihin. Vaikka en tarkoitakaan sitä, ettei uuteen infrastruktuuriin sijoittaminen parantaisi kilpailuedellytyksiä eikä heikentäisi huomattavan osan nykyisestä infrastruktuurista omistavien yritysten määräävää markkina-asemaa, huolta aiheuttaa myös se, että asennusoikeuksien käyttöoikeuksiin saatavuuteen voi kohdistua lisäpaineita ja palvelujen tarjoamiskustannukset voivat nousta. Tätä on vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että jäsenvaltioiden on edistettävä järjestelmien ja omaisuuden yhteiskäyttöä[54] ja täytettävä tehtävänsä tavalla, joka ”edistää tehokkuutta ja kestävää kilpailua ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille”.[55]

65. Valtuutusdirektiivin 13 artiklaa ei nähdäkseni voida tulkita siten, että se käsittää toisen yrityksen omistamien järjestelmien käytöstä perittävät maksut, koska tällainen käyttö ei yksinkertaisesti kuulu direktiivin soveltamisalaan.

51 — Vaikuttaa selvältä, että mikä tahansa yritys voi ottaa järjestelmät niille tarkoitettuun käyttöön vasta asentamisen *jälkeen*.

52 — Viittaus puitedirektiivin 8 artiklaan sisällytettiin valtuutusdirektiivin 13 artiklaan sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti oli esittänyt huolensa nykyisten käyttömaksujärjestelmien eroista jäsenvaltioissa ja epäillyt tämän luovan esteitä sisämarkkinoille. Ks. muutettu ehdotus valtuutusdirektiiviksi (KOM(2001) 372 lopullinen), s. 4.

53 — Ks. myös asia C-85/10, Telefónica Móviles, tuomio 10.3.2011 (Kok., s. I-1575, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 — Puitedirektiivin 12 artiklan 1 kohta. Saman direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa ja johdanto-osan 23 perustelukappaleessa kuvatuissa tilanteissa jäsenvaltiot voivat vaatia järjestelmien yhteiskäyttöä.

55 — Käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohta.

66. Valtuutusdirektiivin tarkoituksena on luoda oikeudelliset puitteet ”sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen vapauden varmistamiseksi siten, että niitä rajoittavat yksinomaan ne ehdot, joista [kyseisessä] direktiivissä säädetään”,[56] sekä yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa valtuutussääntöjä ja -ehtoja.[57] Siinä asetetut ehdot koskevat sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjontaa koskevaa yleisvaltuutusta, radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia ja järjestelmien asennusoikeuksia.[58]

67. Maksu kuuluu siten valtuutusdirektiivin soveltamisalaan, jos se peritään sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoille pääsystä tai numeroiden, radiotaajuuksien ja asennusoikeuksien kaltaisten voimavarojen käyttöoikeudesta. Tällöin jäsenvaltiot voivat asettaa maksuja ainoastaan 12 ja 13 artiklassa kuvatussa tarkoituksessa ja määritetyin edellytyksin.[59] Ne eivät voi asettaa mitään muita maksuja. Tämä päätelmä on yhdenmukainen sen unionin tuomioistuimen ratkaisun kanssa, että jäsenvaltiot eivät voi periä valtuutuksiin liittyvistä menettelyistä muita kuin direktiivissä 97/13,[60] joka kumottiin puitedirektiivillä,[61] säädettyjä maksuja. Toisin kuin Tudelan kunta katsoo, jäsenvaltio ei näin ollen voi mielestäni periä maksua, joka ei kuulu valtuutusdirektiivin 12 tai 13 artiklan soveltamisalaan.

68. Pääasioissa kyseessä olevan kaltainen maksu asetetaan toisen yrityksen omistamien järjestelmien käyttöoikeudesta tai yhteenliittämisestä, ja se kuuluu näin ollen käyttöoikeusdirektiivin soveltamisalaan.

69. Käyttöoikeusdirektiivissä ”säädetään operaattoreiden ja niiden yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka hakevat yhteenliittämistä ja/tai käyttöoikeuksia operaattoreiden verkkoihin tai niihin liittyviin toimintoihin”.[62] Se perustuu käsitykseen siitä, että ”jotkin yritykset ovat palvelujensa tarjonnassa riippuvaisia muiden tarjoamista perusrakenteista”[63] ja että ”avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla ei saisi olla rajoituksia, jotka estävät yrityksiä neuvottelemasta keskenään käyttöoikeus- ja yhteenliittämisjärjestelyistä”.[64] Sen 5 artiklassa kuvataan kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuudet ja tehtävät käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen osalta ja luetellaan tilanteet, joissa viranomaiset voivat puuttua asiaan kaupallisten neuvottelujen epäonnistuessa, jotta edistetään riittäviä verkkojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä sekä palvelujen yhteentoimivuutta ja varmistetaan ne.[65] Tämä tehtävä on täytettävä ”tavalla, joka edistää tehokkuutta ja kestävää kilpailua ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille”.[66] Tätä silmällä pitäen kansalliset viranomaiset voivat velvoittaa yritykset tarjoamaan käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen kilpailun tehostamiseksi ja asettaa käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa määritellyt velvollisuudet.[67]

56 — Valtuutusdirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

57 — Valtuutusdirektiivin 1 artiklan 1 kohta.

58 — Valtuutusdirektiivin liitteessä määritetään enimmäisehdot, jotka voidaan sisällyttää yleisvaltuutuksiin (A osa), radiotaajuuksien käyttöä koskeviin oikeuksiin (B osa) ja numeroiden käyttöä koskeviin oikeuksiin (C osa).

59 — En yhdy komission näkemykseen, jonka mukaan 13 artiklalla poiketaan 12 artiklasta. Molemmissa säännöksissä kuvataan erillisiä tapauksia, joissa maksu voidaan asettaa. Näiden kahden säännöksen sanamuoto myös viittaa siihen, etteivät niissä kuvatut maksut sulje toisiaan pois, koska 12 artiklassa esimerkiksi säädetään, että hallinnollinen maksu voidaan asettaa käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille, kun taas 13 artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus periä maksu tällaisista oikeuksista. Valtuutusdirektiivin 12 artiklan tulkintaa käsitellään joka tapauksessa muissa unionin tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa: ks. esim. asia C-485/11, komissio v. Ranska.

60 — Asia C-284/10, Telefónica de España, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6991, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yleispalveludirektiivin 13 artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus ottaa käyttöön järjestelmä yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten jakamista varten.

61 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

62 — Käyttöoikeusdirektiivin 1 artiklan 2 kohta.

63 — Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale.

64 — Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

65 — Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale.

66 — Käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohta.

67 — Käyttöoikeusdirektiivin 5 artikla ja 8 artiklan 1 kohta.

70. Käyttöoikeusdirektiivissä ei säädetä lainkaan oikeudesta vaatia käyttäjiltä maksua toisen yrityksen järjestelmien käyttöoikeudesta ja yhteenliittämisestä.[68] Vaikka jäsenvaltioilla on jossain määrin harkintavaltaa direktiivien täytäntöönpanon muodon ja menetelmän valinnassa, pääasioissa kyseessä olevan kaltainen maksu muodostaa nähdäkseni merkittävän esteen matkapuhelinoperaattoreiden vapaudelle tarjota palvelujaan. Sillä ei myöskään voida edistää käyttöoikeusdirektiivin tai muiden asiaa koskevien direktiivien tavoitteiden saavuttamista tai toteuttaa näissä direktiiveissä säädettyjä velvollisuuksia.

71. Katson näin ollen, ettei valtuutusdirektiivin 13 artiklassa anneta jäsenvaltioille oikeutta periä matkapuhelinoperaattoreilta maksua siitä, että nämä käyttävät julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettuja ja toisen yrityksen omistamia järjestelmiä, koska tällainen maksu ei ole maksu asennusoikeuksista.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

72. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee valtuutusdirektiivin 13 artiklan toisen virkkeen merkitystä.

73. Kuten olen jo todennut, 13 artikla ei nähdäkseni mahdollista pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten maksujen asettamista.[69] Tämän perusteella toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

74. Siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin yhdy ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämiini päätelmiin, tarkastelen sen edellytyksen merkitystä, jonka mukaan maksujen on oltava ”objektiivisesti perusteltavissa, – – syrjimättömiä ja tavoitteeseen nähden oikeasuhteisia”.[70] Kansallisen tuomioistuimen asia olisi sitten ratkaista, täyttävätkö kyseessä olevat maksut nämä edellytykset.

75. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee myös ilmaisun ”tarkoituksena [kyseisen voimavaran] mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen” merkitystä.[71] Tämä edellytys kuuluu nähdäkseni 13 artiklan ensimmäiseen virkkeeseen.[72] Jos maksun tarkoituksena ei ole tällaisen käytön varmistaminen, toiseen virkkeeseen sisältyviä edellytyksiä ei ole tarpeen tarkastella.

Maksun objektiivista perusteltavuutta koskeva edellytys

76. Valtuutusdirektiivin 13 artiklassa säädetty maksu ei ole mielestäni objektiivisesti perusteltavissa, ellei sen arvolla ole yhteyttä ”niukan” voimavaran käytön tehokkuuteen eikä tämän käytön nykyiseen ja tulevaan arvoon. Tältä osin valtuutusdirektiivissä todetaan, että maksuja oikeuksista asentaa järjestelmiä voidaan asettaa yksittäisille yrityksille.[73]

68 — Etenkään säännöksissä, joissa jäsenvaltiot valtuutetaan tietyissä tilanteissa valvomaan hintoja, jos kilpailu markkinoilla on riittämätöntä, sekä käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen kustannuksia, ei viitata oikeuteen asettaa maksu järjestelmien käytöstä tai tarpeeseen ottaa maksu huomioon esimerkiksi kustannusvastaavuusjärjestelmän tai hinnoittelumenetelmän laatimisessa.

69 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 47–71 kohta.

70 — Toisessa kysymyksessä ei viitata avoimuutta koskevaan edellytykseen.

71 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”maksujen määrän vahvistaminen edellyttää monitahoista taloudellista arviointia” ja että siten ”kansallisten viranomaisten ei voida edellyttää tältä osin noudattavan tiukkoja kriteereitä sikäli kuin ne pitäytyvät yhteisön oikeuden asettamissa rajoissa”: asia C-462/99, Connect Austria, tuomio 22.5.2003 (Kok., s. I-5197, 92 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 52 mainittu asia Telefónica Móviles, tuomion 25 kohta.

72 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 62–64 kohta.

73 — Johdanto-osan 31 perustelukappale.

77. Katson, etteivät jäsenvaltiot voi asettaa järjestelmien asennusoikeuksia koskevia maksuja, joiden tarkoituksena väitetään olevan asennusoikeuksien mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen mutta jotka eivät perustu tähän tavoitteeseen liittyviin muuttujiin, kuten kyseisen omaisuuden käytön intensiivisyyteen, kestoon ja arvoon tai omaisuuden vaihtoehtoisiin käyttötapoihin.[74]

78. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että 13 artiklan ensimmäinen virke käsittää järjestelmien *käytöstä* perittävän maksun, olisi nähdäkseni sovellettava samoja periaatteita. Tällöin järjestelmien käyttö vaikuttaa asennusoikeuksien saatavuuteen. Näin ollen on oltava mahdollista määrittää maksun arvo tavalla, joka edustaa ”niukan” voimavaran käytön intensiivisyyttä samoin kuin vaihtoehtoisia käyttötapoja.

79. Yrityksen bruttotuloihin perustuvaa maksua peritään todennäköisesti lähinnä tulojen saamiseksi, mikä ei ole 13 artiklassa tarkoitettu maksun objektiivinen perustelu.[75] Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että (valtuutusdirektiivin 13 artiklassa kuvatun) maksun laskeminen yrityksen liikevaihdon perusteella lisää huomattavasti maksun määrää ja siten ”luo televiestintäpalvelujen vapaalle tarjoamiselle merkittävän esteen”.[76] Tätä päätelmää ei muuta se, että maksu saattaa vaikuttaa eniten määräävässä markkina-asemassa oleviin toimijoihin.

Maksun oikeasuhteisuutta koskeva edellytys

80. Maksu ei ole oikeasuhteinen, jos sen perustana olevat muuttujat ja sen taso ylittävät sen, mikä on tarpeen maksulla suojeltavan ”niukan” voimavaran mahdollisimman tehokkaan käytön varmistamiseksi.

81. Näin on myös silloin, jos maksu on joko niin korkea, että se saa luopumaan verkkojen ja järjestelmien asentamiseen sijoittamisesta ja haittaa kilpailua, tai niin alhainen, ettei sillä edistetä voimavaran käytön tehokasta hallinnointia.[77]

82. En kuitenkaan yhdy Tribunal Supremon näkemykseen siitä, että mitä intensiivisempää ”niukan” voimavaran käyttö on, sitä korkeampi maksu käytölle olisi asetettava kaikissa tilanteissa. On esimerkiksi mahdollista kuvitella tilanne, jossa järjestelmien asennusoikeuksia koskevaa maksua voitaisiin alentaa sen huomioon ottamiseksi, missä määrin yritys antaa muiden yritysten käyttää järjestelmiään. Tällaisessa tilanteessa *alhaisempi* maksu intensiivisemmästä käytöstä saattaisi edistää omaisuuden mahdollisimman tehokasta käyttöä.

83. Tudelan kunta myös väittää, että sen maksu lasketaan sellaisten muuttujien perusteella, jotka edustavat sen julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden markkina-arvoa, jolle järjestelmät on asennettu.

84. Vaikka 13 artiklan ensimmäisen virkkeen katsottaisiin käsittävän nyt kyseessä olevan maksun, toisin kuin olen esittänyt, en pidä Tudelan kunnan väitettä vakuuttavana.

74 — Asiassa Telefónica Móviles unionin tuomioistuin yhtyi Espanjan hallituksen ja komission näkemykseen siitä, että ”maksun määrä asetetaan asianmukaiselle tasolle, joka ilmentää muun muassa kyseisen [niukan] voimavaran käytön arvoa, mikä edellyttää kyseessä olevien markkinoiden taloudellisen ja teknologisen tilanteen huomioon ottamista”; mainittu edellä alaviitteessä 53, tuomion 28 kohta.

75 — Kuvatessaan maksun historiallista taustaa Tudelan kunta vaikutti myöntävän, että maksun alkuperäisenä tavoitteena oli saada tuloja kunnan julkisen maa-alueen käytöstä saadun hyödyn, toisin sanoen tällaiselle maa-alueelle asennettuja järjestelmiä käyttämällä tarjottujen palvelujen arvon, perusteella.

76 — Yhdistetyt asiat C-292/01 ja C-293/01, Albacomand ja Infostrada, tuomio 18.9.2003 (Kok., s. I-9449, 39 ja 40 kohta).

77 — Ks. myös edellä alaviitteessä 52 mainittu asia Telefónica Móviles, tuomion 29 kohta.

85. Kuntien käyttämässä kaavassa ainoa merkityksellinen muuttuja on kuntaan tiettynä vuotena asennettujen kiinteiden puhelinlinjojen lukumäärä. Tällä luvulla ei kuitenkaan ole mitään yhteyttä matkapuhelinoperaattorin toisen yrityksen omistamien järjestelmien käyttöön. Matkapuhelinoperaattorin markkinaosuus paikallisilla markkinoilla ei myöskään korreloi selvästi sen kanssa, miten intensiivisesti operaattori käyttää kunnan omistuksessa olevaa omaisuutta, jonka yhteyteen kyseiset verkot ja niihin liittyvät järjestelmät on asennettu, vaikka sillä voikin olla yhteys tarpeeseen saada käyttöoikeus ja tulla yhteenliitetyksi näihin verkkoihin ja järjestelmiin.

86. Kun tarkastellaan matkapuhelinliittymän arvioitua keskimääräistä kulutusta kunnallisyksikköä kohti, kunnan asukasmäärää ja arvioitua keskimääräistä puhelinliikennettä ja palvelujen käyttöä matkapuhelinliittymää kohden, näillä muuttujilla voi olla yhteys toisen yrityksen omistamien verkon ja järjestelmien käytön intensiivisyyteen. Ne eivät kuitenkaan vaikuta liittyvän mitenkään maksun maksavan matkapuhelinoperaattorin tarjoamiin varsinaisiin matkapuhelinpalveluihin, joita varten julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettuja järjestelmiä käytettiin.

Maksun syrjimättömyyttä koskeva edellytys

87. Maksu on syrjivä, kun ”toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla, minkä vuoksi tietyt toimijat joutuvat epäedulliseen asemaan muihin verrattuna ilman, että tällainen eriarvoinen kohtelu olisi perusteltua merkityksellisten objektiivisten erojen vuoksi”.[78] Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun voimavaraa toisiinsa rinnastettavalla tavalla käyttäviltä toimijoilta perittävät maksut eivät vastaa taloudellisesta näkökulmasta toisiaan tai kun erilaisesta käytöstä perittävät maksut vastaavat toisiaan.[79]

88. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on ratkaista, ovatko kiinteän puhelinverkon operaattorit ja matkapuhelinoperaattorit, jotka käyttävät julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettuja järjestelmiä, sijoittautumispaikastaan riippumatta toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa. Tässä yhteydessä on nähdäkseni merkityksellistä, turvautuvatko operaattorit palveluja tarjotessaan julkisessa (tai yksityisessä) omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettuja toisen yrityksen järjestelmiä koskevaan käyttöoikeuteen ja yhteenliittämiseen, jotka ovat toisiinsa rinnastettavissa, ja ovatko operaattorit kilpailusuhteessa.

89. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa operaattorien olevan toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa, niiden toisen yrityksen järjestelmien käytöstä maksettavaksi tuleva määrä on laskettava samojen objektiivisten muuttujien perusteella. Tämä vastaa myös velvoitetta ehkäistä tietyntyyppisen tekniikan käytön suosimista.[80] Jos esimerkiksi kiinteän puhelinverkon operaattorit, jotka liittyvät yhteen toisen yrityksen järjestelmiin, voivat vähentää yhteenliittämisen kustannukset kunnan perimästä maksusta, samanlaisessa tilanteessa olevilla matkapuhelinoperaattoreilla on myös oltava tämä mahdollisuus.

90. En pidä 13 artiklan yhteydessä merkityksellisenä sitä, onko käyttäjä järjestelmien omistaja. Kyseisen säännöksen kannalta merkityksellinen on tapahtuma, joka synnyttää maksuvelvollisuuden. Näin ollen pitäisi soveltaa samaa kaavaa maksuvelvollisuuden määrittämiseksi operaattoreille, jotka eivät omista tai omistavat järjestelmiä ja jotka käyttävät niitä toisiinsa rinnastettavissa olevalla tavalla. Tällaisessa tilanteessa, ja kun oletetaan, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan myös maksu oikeuksista asentaa järjestelmiä, myöntävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen merkitsisi sitä, että tiettyjen yritysten olisi ehkä maksettava maksu *sekä* järjestelmien asentamisesta *että* niiden käytöstä. Tämä on looginen seuraus Espanjan hallituksen esittämän väitteen hyväksymisestä.[81]

78 — Edellä alaviitteessä 70 mainittu asia Connect Austria, tuomion 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös asia C-431/07 P, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, tuomio 2.4.2009 (Kok., s. I-2665, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 — Ks. myös edellä alaviitteessä 52 mainittu asia Telefónica Móviles, tuomion 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

80 — Puitedirektiivin johdanto-osan 18 perustelukappale.

81 — Minusta vaikuttaa myös siltä, että tällaisessa tilanteessa toisten yritysten järjestelmiä käyttävät operaattorit eivät voi välttyä maksulta sijoittamalla oman infrastruktuurin kehittämiseen.

91. Järjestelmiä asentavat yritykset, olivatpa ne matkapuhelinoperaattoreita tai eivät, eivät sitä vastoin vaikuta olevan sellaisiin matkapuhelinoperaattoreihin rinnastettava tilanteessa, jotka käyttävät toisen yrityksen järjestelmiä. Järjestelmiä asentavien yritysten julkisen alueen käyttö vaikuttaa suoraan kyseistä voimavaraa koskevan käyttöoikeuden saatavuuteen ja heikentää omistajan yksinoikeuksia siihen. Jälkimmäisten matkapuhelinoperaattorien käytöllä ei ole tällaista vaikutusta. Taloudellisesta näkökulmasta näitä kahta käyttötyyppiä ei voida pitää toisiaan vastaavina.

Päätelmä

92. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, etteivät maksun perimiselle asetetut edellytykset täytä objektiivisen perusteltavuuden, oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia, jos se perustuu yrityksen tuloihin tai markkina-osuuteen ja muihin muuttujiin, joilla ei ole yhteyttä yrityksen ”niukan” voimavaran tosiasiallisesta käytöstä seuraavaan voimavaran käyttöoikeuden saatavuuteen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

93. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko valtuutusdirektiivin 13 artiklalla välitön oikeusvaikutus.

94. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sisällöltään ehdottomaan ja riittävän täsmälliseen direktiivin säännökseen voidaan vedota kansallisissa tuomioistuimissa jäsenvaltiota vastaan silloin, kun jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön tai kun se on pannut sen täytäntöön myöhässä tai virheellisesti. [82]

95. Kolmas kysymys on esitetty, koska Vodafone ja Orange vetoavat valtuutusdirektiivin 13 artiklaan riitauttaakseen kolmen kunnan asettamat maksut. Espanjan hallituksen ja Tudelan kunnan mukaan kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata, koska maksu ei ole valtuutusdirektiivin vastainen.

96. Valtuutusdirektiivin 13 artiklalla on mielestäni välitön oikeusvaikutus.

97. Kuten useat menettelyn osapuolet ovat huomautuksissaan esittäneet, yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Connect Austria antamassaan tuomiossa, että direktiivin 97/13 11 artiklan 2 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. [83] Kyseinen säännös koski maksuja, joita voidaan periä, ”jos käytettävät voimavarat ovat niukat”, ja ”joilla pyritään varmistamaan näiden voimavarojen mahdollisimman tehokas käyttö”. Se kumottiin puitedirektiivillä. [84]

98. Valtuutusdirektiivin 13 artiklan sanamuoto on mielestäni selkeämpi ja täsmällisempi kuin direktiivin 97/13 11 artiklan 2 kohdan sanamuoto. [85] Tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat periä maksun 13 artiklan nojalla, on määritelty yksiselitteisesti, eikä 13 artikla edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotta yksityinen voi vedota siihen sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka asettaa maksun 13 artiklan soveltamisalaan kuulumattomissa tilanteissa.

99. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen mielestäni vastattava, että valtuutusdirektiivin 13 artiklalla on välitön oikeusvaikutus.

82 — Asia C-203/10, Auto Nikolovi, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. I-1083, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 — Mainittu edellä alaviitteessä 70.

84 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

85 — Toisin kuin Tudelan kunta katsoo, en pidä kolmatta kysymystä koskevan unionin tuomioistuimen arvioinnin kannalta merkityksellisenä sitä, että Tribunal Supremo on aiemmin tarkastellut maksun laillisuutta *ottamatta huomioon* unionin lainsäädäntöä. En pidä myöskään vakuuttavana väitettä, jonka mukaan pelkästään se seikka, että asianosaiset ovat eri mieltä ilmaisun ”asentaa järjestelmiä” merkityksestä, osoittaa, ettei 13 artiklan sanamuoto ole selkeä eikä täsmällinen ja ettei sillä voi siten olla välitöntä oikeusvaikutusta.

Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava Tribunal Supremon esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) 13 artiklassa ei anneta jäsenvaltioille oikeutta periä matkapuhelinoperaattoreilta maksua julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen asennettujen ja toisen yrityksen omistamien järjestelmien käytöstä.

2) Valtuutusdirektiivin 13 artiklan toista virkettä on tulkittava siten, ettei maksu täytä objektiivisen perusteltavuuden, oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia eikä vaatimusta voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistamisesta, jos se perustuu yrityksen tuloihin tai markkina-osuuteen tai muihin muuttujiin, joilla ei ole yhteyttä yrityksen ”niukan” voimavaran tosiasiallisesta käytöstä seuraavaan voimavaran käyttöoikeuden saatavuuteen.

3) Valtuutusdirektiivin 13 artiklalla on välitön oikeusvaikutus.