Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2012 m. kovo 22 d.[1]

Sujungtos bylos C-55/11, C-57/11 ir C-58/11

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

(Tribunal Supremo (Ispanija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Elektroninių ryšių tinklai ir paslaugos — Leidimų direktyva — Mokesčiai už teisę įrengti įrenginius — Tiesioginis veikimas“

1. Šie prašymai priimti prejudicinį sprendimą pateikti siekiant išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2002/20/EB[2] (toliau – Leidimų direktyva) 13 straipsnį valstybėms narėms leidžiama įmones, kurios naudojasi tinklu judriosios telefonijos paslaugoms teikti[3], tačiau kurios nėra šio tinklo savininkės, apmokestinti mokesčiu už teisę įrengti įrenginius valstybinėje žemės valdoje savivaldybei priklausančioje teritorijoje, ir jeigu pagal minėtą straipsnį jas leidžiama šitaip apmokestinti, tai kokiomis sąlygomis. Teisingumo Teismo taip pat klausiama, ar ši nuostata veikia tiesiogiai.

Teisės aktai

Europos Sąjungos (ES) elektroninių ryšių direktyvos

Direktyva 97/13/EB[4]

2. Direktyva 97/13 nustatyta bendra bendrų leidimų ir individualių licencijų telekomunikacijų paslaugų srityje sistema, grindžiama principais, kurie „turėtų būti taikomi visiems leidimams, kurių reikalaujama bet kokioms telekomunikacijų paslaugoms teikti ir bet kokios telekomunikacijų paslaugų teikimo infrastruktūros sukūrimui ir (arba) veikimui“[5].

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337).

3 — Judriosios telefonijos paslaugas teikiančias įmones toliau vadinsiu judriosios telefonijos operatorėmis.

4 — 1997 m. balandžio 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrųjų leidimų ir individualių licencijų išdavimo telekomunikacijų paslaugų srityje bendrųjų principų (OL L 117, 1997, p. 15).

5 — Direktyvos 97/13 2 konstatuojamoji dalis.

3. 6–11 straipsniuose reglamentuoti mokesčiai ir rinkliavos, kurias valstybėms narėms leista nustatyti už atitinkamai bendrojo leidimo procedūras ir individualias licencijas. 11 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta:

„<...> valstybės narės gali, kai naudojami riboti ištekliai, leisti savo nacionalinėms reguliavimo institucijoms nustatyti mokesčius, skirtus optimaliam tokių išteklių panaudojimui garantuoti. Tokie mokesčiai turi būti nediskriminuojantys ir nustatomi visų pirma atsižvelgiant į poreikį skatinti naujų paslaugų plėtrą ir konkurenciją.“

2002 m. paketas

4. Nuo 2002 m. elektroninių ryšių tinklai ir paslaugos iš esmės reglamentuojami penkių susijusių direktyvų paketu [6]: Pagrindų direktyva [7], Leidimų direktyva [8], Prieigos direktyva [9], Universaliųjų paslaugų direktyva [10] ir Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių [11]. Toliau jas visas kartu vadinsiu 2002 m. paketu.

– Pagrindų direktyva

5. Pagrindų direktyvos 8 straipsnyje apibrėžiami politikos tikslai ir reguliavimo principai, kuriuos valstybės narės privalo užtikrinti, kai įgyvendina 2002 m. paketą:

„<...>

2. Nacionalinės reguliavimo institucijos skatina konkurenciją elektroninių ryšių tinklų, elektroninių ryšių paslaugų ir susijusių priemonių bei paslaugų teikimo srityje, *inter alia*:

a) užtikrindamos, kad paslaugų gavėjai <...> galėtų rinktis naudingiausią paslaugą, kainą ir kokybę;

b) užtikrindamos, kad elektroninių ryšių sektoriuje nebūtų konkurencijos iškraipymų ir ribojimo;

<...>

3. Nacionalinės reguliavimo institucijos prisideda prie vidaus rinkos plėtros, *inter alia*:

a) Europos lygiu šalindamos išlikusias elektroninių ryšių tinklų, susijusių priemonių ir paslaugų bei elektroninių ryšių paslaugų teikimo kliūtis;

<...>.“

6 — 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, p. 37) kai kurios minėtų direktyvų nuostatos iš dalies pakeistos, tačiau Leidimų direktyvos 13 straipsnis nepakeistas. Ši direktyva turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę iki 2011 m. gegužės 25 d. (imtinai). Pagrindinė byla susijusi su savivaldos teisės aktais, priimtais iki to laiko. Todėl šioje išvadoje remsiuosi 2002 m. paketo nuostatomis iki jų pakeitimo.

7 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349).

8 — Nurodyta 2 išnašoje.

9 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų (Prieigos direktyva) (OL L 108, 2002, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 323).

10 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367).

11 — 2002 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/58/EB dėl asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos elektroninių ryšių sektoriuje (Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių) (OL L 201, 2002, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 514).

6. 11 straipsnyje „Priėjimo teisė“ [12] įtvirtinti skaidrumo ir nediskriminavimo principai, kurių valstybės narės privalo laikytis jų valdžios institucijoms svarstant paraiškas suteikti teisę įrengti įrenginius ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja.

7. Pagal 12 straipsnio 1 dalį valstybės narės privalo skatinti ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja įrengtų įrenginių bendrą naudojimą.

8. 26 straipsniu panaikinta Direktyva 97/13 [13]. Kitaip nei tos direktyvos 6 ir 11 straipsniuose, Pagrindų direktyvoje aiškiai nereglamentuojami mokesčiai ir rinkliavos, kurias valstybėms narėms leidžiama taikyti. Šios nuostatos yra Leidimų direktyvoje.

– Leidimų direktyva

9. Leidimų direktyva „sukuriama teisinė sistema elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikimo laisvei užtikrinti, taikant tik šioje direktyvoje nustatytas sąlygas ir bet kokius apribojimus, atitinkančius [SESV 52 straipsnio 1 dalį] <...>“ [14]. 31 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad, „taikant bendrojo leidimo sistemą, nebebus galima administracines sąnaudas ir atitinkamus mokesčius priskirti atskiroms įmonėms, juos bus galima priskirti tik už teisių naudoti numerius, radijo dažnius ar įrengti įrenginius suteikimą“.

10. Leidimų direktyvos tikslas – „elektroninių ryšių tinkluose ir paslaugose įdiegti vidaus rinkos principus suderinant ir supaprastinant leidimų taisykles ir reikalavimus, kad būtų lengviau juos teikti visoje [ES] [15]

11. Direktyvoje nustatyta bendra leidimų sistema. Suteikus leidimą, valstybės narės nebegali reikalauti, kad norint teikti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas būtų gautas „nacionalinės reguliavimo institucijos atskiras sprendimas ar kitas koks administracinis aktas“ [16]. Jos turėtų taikyti mažiausiai sudėtingą bendrąją leidimų sistemą, kad leistų teikti šiuos tinklus ir paslaugas [17] ir suteikti įmonėms atitinkamas teises pagal ES teisę [18].

12. Leidimų direktyvos 4 straipsnio 1 dalies b punkte nurodyta, kad bendrąjį leidimą turinčių įmonių „prašymas suteikti joms būtinas teises įrengti įrenginius būtų svarstomas pagal [Pagrindų direktyvos] 11 straipsnį“ [19]. Valstybės narės gali nuspręsti, ar suteikti šias teises „įmonėms, kitoms nei elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikėjai“ [20].

13. Bendrąjį leidimą turinti įmonė, teikianti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas, taip pat turi turėti teisę „derėtis dėl sujungimo ar atitinkamais atvejais gauti prieigą prie kitų <...> paslaugų teikėjų <...> ar sujungimą per juos <...> laikantis sąlygų, nurodytų [Prieigos direktyvoje]“ [21].

12 — Atrodo, kad šioje direktyvoje terminas „priėjimo teisė“ turi platesnę reikšmę nei teisinėse sistemose, kuriose vartojama anglų kalba (o gal ir kitos kalbos), paprastai pripažįstamas terminas ir apima teisę įrengti įrenginius ant žemės, virš jos arba po ja, o ne tik teisę pereiti žeme. Kad nebūtų painiavos, šioje išvadoje šį terminą vartosiu kabutėse, siekdama parodyti, kad jis yra vartojamas direktyvoje numatyta prasme.

13 — Pagrindų direktyvos 26 straipsnis.

14 — Leidimų direktyvos 3 konstatuojamoji dalis. Taip pat žr. jos 3 straipsnio 1 dalį.

15 — Leidimų direktyvos 1 straipsnio 1 dalis.

16 — Leidimų direktyvos 3 straipsnio 2 dalis. Taip pat žr. šios direktyvos 8 konstatuojamąją dalį.

17 — Leidimų direktyvos 7 konstatuojamoji dalis. „Bendrasis leidimas – pagal šią direktyvą valstybių narių sukurta teisinė sistema, užtikrinanti teises teikti elektroninių ryšių tinklus ar paslaugas ir nustatanti sektoriui specifinius įpareigojimus, kurie gali būti taikomi visiems ar tik tam tikro tipo elektroninių ryšių tinklams ir paslaugoms“ (Leidimų direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punktas). Leidimų direktyvos priede išvardijamos sąlygos, kurios gali būti nustatomos bendrajam leidimui.

18 — Leidimų direktyvos 4 straipsnis. Taip pat žr. jos 10 konstatuojamąją dalį.

19 — Žr. šios išvados 6 punktą.

20 — Leidimų direktyvos 14 konstatuojamoji dalis.

21 — Leidimų direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punktas.

14. Jeigu valstybė narė „įmonėms, teikiančioms paslaugą ar tinklą pagal bendrąjį leidimą ar turinčioms naudojimo teisę“ taiko administracinius mokesčius, šie mokesčiai turi atitikti Leidimų direktyvos 12 straipsnio 1 dalies reikalavimus. Taigi šie mokesčiai turi:

„a) dengti bendra suma tik administracines sąnaudas, susidarančias valdant, kontroliuojant ir vykdant bendrojo leidimo schemą ir naudojimo teises bei 6 straipsnio 2 dalyje nurodytus specifinius įpareigojimus, į kurias gali įeiti <...> sąnaudos, susijusios su antrinės teisės aktų ir administracinių sprendimų, tokių kaip sprendimai dėl prieigos ar sujungimo, rengimu ar vykdymu; ir

b) būti taikomi atskiroms įmonėms objektyviai, skaidriai ir proporcingai, stengiantis mažinti papildomas administracines sąnaudas ir susijusias išlaidas.“

15. Leidimų direktyvos 13 straipsnyje numatyta:

„Valstybės narės gali leisti atitinkamai institucijai taikyti tokius mokesčius už radijo dažnių ar numerių naudojimą ar teises įrengti įrenginius ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja, kurie atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą. Valstybės narės užtikrina, kad tokie mokesčiai būtų objektyviai pagrįsti, skaidrūs, nediskriminaciniai ir proporcingi savo paskirčiai, ir atsižvelgia į [Pagrindų direktyvos] 8 straipsnio tikslus.“ [22]

– Prieigos direktyva

16. Prieigos direktyva „derina būdus, kuriais valstybės narės reguliuoja elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimą ir prieigą prie jų“ [23]. Joje pažymima, kad „pagrindinis tinklas ir priemonės gali priklausyti operatoriui nuosavybės teise arba jis juos visus ar kai kuriuos jų gali nuomotis“ [24].

17. „Prieiga“ – priėjimo prie priemonių ir (arba) paslaugų suteikimas kitai įmonei apibrėžtomis sąlygomis išskirtiniu ar neišskirtiniu pagrindu elektroninių ryšių paslaugų teikimo tikslais“. Ji apima prieigą „prie tinklo elementų ir susijusių priemonių, tai gali būti įrangos prijungimas fiksuotomis ar nefiksuotomis priemonėmis <...> prieiga prie fizinės infrastruktūros, įskaitant pastatus, kanalus ir stiebus; prieiga prie atitinkamų programinės įrangos sistemų <...> prieiga prie fiksuoto ir judriojo ryšio tinklų <…>“ [25].

18. „Sujungimas“ – fizinis ar loginis viešųjų ryšių tinklų, naudojamų tos pačios ar kitos įmonės, sujungimas, kad vienos įmonės paslaugų gavėjai galėtų naudotis tarpusavio ryšiu ar ryšiu su kitos įmonės paslaugų gavėjais arba kitos įmonės teikiamomis prieigos paslaugomis“ [26].

22 — Nors šios nuostatos versijoje anglų kalba (kaip ir daugelyje versijų kitomis kalbomis) kalbama apie teises įrengti *įrenginius* ir būtinybę užtikrinti optimalų *išteklių* naudojimą, versijose kai kuriomis kitomis kalbomis (būtent ispanų, prancūzų ir portugalų) abiem atvejais vartojama sąvoka „ištekliai“. Šį skirtumą reikėtų turėti omenyje skaitant išvadą kuria nors iš pastarųjų kalbų; pirmiausia tai pasakytina apie 13 straipsnio pirmojo sakinio reikšmę ir pateiktą antrąjį prejudicinį klausimą.

23 — Prieigos direktyvos 1 straipsnio 1 dalis.

24 — Prieigos direktyvos 3 konstatuojamoji dalis.

25 — Prieigos direktyvos 2 straipsnio a punktas.

26 — Prieigos direktyvos 2 straipsnio b punktas.

Direktyva 2002/77/EB [27]

19. Direktyvoje 2002/77 įtvirtinti principai, taikomi konkurencijai elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose. 2 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog „valstybės narės užtikrina, kad nebūtų nustatyti ar toliau taikomi apribojimai teikti elektroninių ryšių paslaugas <…> naudotis trečiųjų šalių teikiamomis infrastruktūromis arba dalytis tinklais, kitais įrenginiais ar vietomis“. Taip neturi būti pažeidžiamos 2002 m. paketo nuostatos.

Nacionalinės teisės aktai

20. Bendruoju įstatymu Nr. 32/2003 [28] Ispanija įgyvendino 2002 m. paketą. Bendrojo įstatymo 49 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„<...> mokesčiai už naudojimąsi viešaisiais radijo dažniais, numeracija ir valstybine žeme, reikalinga įrengiant elektroninių ryšių tinklus, yra skirti tenkinti reikalavimą užtikrinti optimalų šių išteklių naudojimą atsižvelgiant į turto, į kurį suteiktos naudojimo teisės, vertę ir jo stygių. Šie mokesčiai yra nediskriminaciniai, skaidrūs, objektyviai pagrįsti ir proporcingi tikslui.

<...>“

21. Pagal Ispanijos teisę savivaldybėms suteikta tam tikra fiskalinė autonomija ryšių sektoriuje. Įstatyminiu Karaliaus dekretu Nr. 2/2004 [29] patvirtintas persvarstytas įstatymo dėl teritorinių vienetų biudžetų tekstas [30]. Juo vietos valdžios institucijoms suteikiami įgaliojimai nustatyti mokestį už privatų arba specialiomis teisėmis pagrįstą naudojimąsi valstybine žemės valda savivaldybei priklausančioje teritorijoje, būtent viešaisiais keliais bei jų požemine dalimi ir virš jų esančia erdve [31].

22. Mokėtinas mokestis nustatomas remiantis dviem skirtingais pagrindais. Pagal bendrąją formulę mokesčio dydis apskaičiuojamas pagal žemės naudojimo rinkos vertę, tarsi ji nebūtų viešoji nuosavybė [32]. Pagal specialiąją formulę mokestis grindžiamas 1,5 % operatoriaus bendros apyvartos atitinkamoje savivaldybėje (atėmus sujungimo sąnaudas) [33]. Specialioji formulė tikriausiai taikoma intensyvaus naudojimo atvejais, ir kai sunku nustatyti viešąja nuosavybe esančios žemės naudojimo vertę. Bendroji formulė taikoma, jeigu žemė naudojama ne taip intensyviai arba tik retkarčiais. Specialiosios formulės negalima taikyti norint apskaičiuoti judriosios telefonijos operatorių mokėtiną mokestį.

23. Torremayor, Santa Amalijos ir Tudelos (be kitų) savivaldybės įgyvendino Bendrąjį įstatymą ir Karaliaus dekretą [34].

27 — 2002 m. rugsėjo 16 d. Komisijos direktyva dėl konkurencijos elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose (OL L 249, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 2 t., p. 178).

28 — *Ley General de Telecomunicaciones* (toliau – Bendrasis įstatymas).

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* (toliau – Karaliaus dekretas).

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

31 — Karaliaus dekreto 20 straipsnio 1 ir 3 dalys.

32 — Karaliaus dekreto 24 straipsnio 1 dalies a punktas.

33 — Karaliaus dekreto 24 straipsnio 1 dalies c punktas.

34 — Atitinkamus teisės aktus yra įgyvendinusios bene 1390 savivaldybių, remdamosi vienu iš dviejų reglamentų pavyzdžių, kuriuos parengė *Federación Española de Municipios y Provincias*. Ispanijoje yra daugiau kaip 8 000 savivaldybių.

24. Torremayor savivaldybė taiko mokestį už:

„<...> įmonių arba subjektų, kurie naudoja valstybinę nuosavybę teikdami tiekimo ir aprūpinimo paslaugas, susijusias su bendruoju interesu, arba turinčias įtaką didesnei arba svarbiai gyventojų daliai, teisę į privatų arba specialiomis teisėmis pagrįstą naudojimąsi savivaldybės viešaisiais keliais bei jų požemine dalimi ir virš jų esančia erdve.“ [35]

25. Judrioji telefonija – tai paslauga, kuriai taikomas minėtas mokestis [36].

26. *Ordenanza Fiscal Torremayor* 2 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad specialioji naudojimo teisė atsiranda, „kai teikiant tiekimo ir aprūpinimo paslaugas reikia naudoti antenas, įrenginius arba tinklus (neatsižvelgiant į tai, kas yra jų savininkas), kurie fiziškai užima savivaldybių viešųjų kelių, po jais arba virš jų esančius plotus“.

27. 3 straipsnio 1 dalyje apibrėžiami apmokestinamieji asmenys. 3 straipsnio 2 dalyje nurodyta:

„<...> mokestis taikomas 1 dalyje nurodytoms įmonėms ir subjektams, jeigu jie yra atitinkamų tinklų, per kuriuos teikiama tiekimo ar aprūpinimo paslauga, savininkai arba, nebūdami savininkai, turi jų naudojimo, prieigos prie jų arba sujungimo teises.“

28. Santa Amalijos savivaldybė [37] yra priėmusi tokį patį teisės aktą. Tudelos savivaldybės priimtas teisės aktas [38] yra panašus.

29. Savivaldybės taiko tą pačią formulę mokesčiui apskaičiuoti.

30. Siekiant apskaičiuoti mokėtiną mokesčio sumą, bazinis mokestis padauginamas iš koeficiento, atspindinčio apmokestinamojo operatoriaus rinkos dalį. Bazinis mokestis apskaičiuojamas pagal formulę, kurios koeficientai yra: naudojimosi telefono ryšiu vidurkis miesto vienetui, judriojo telefono ryšio naudojimo dalis, savivaldybėje įrengtų fiksuoto ryšio telefono linijų skaičius, savivaldybės gyventojų skaičius ir vienam judriojo ryšio telefonui tenkantis naudojimosi telefonu ir kitomis paslaugomis vidurkis.

31. Pavyzdžiui, 2008 m. Tudela apskaičiavo 41 348 EUR mokestį *Vodafone* (remdamasi 32,54 % rinkos dalimi) ir 21 830 EUR mokestį *Orange* (remdamasi 17,18 % rinkos dalimi).

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

32. Judriosios telefonijos operatoriai, savo paslaugoms teikti naudojantys kitoms įmonėms priklausančius įrenginius, yra apskundę kiekvieną iš minėtų savivaldybės teisės aktų Ispanijos teismams.

35 — *Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento del dominio público a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general*, kurį priėmė *Ayuntamiento de Torremayor* (toliau – *Ordenanza Fiscal Torremayor*) 2 straipsnio 1 dalis.

36 — *Ordenanza Fiscal Torremayor* 2 straipsnio 3 dalis.

37 — *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*, kurį patvirtino *Pleno del Ayuntamiento de Santa Amalia* (toliau – *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* (toliau – *Ordenanza Fiscal Tudela*).

33. *Vodafone España, SA* (toliau – *Vodafone*) skundas dėl *Ordenanza Fiscal Santa Amalia* ir *Ordenanza Fiscal Tudela*, taip pat *France Telecom España, SA* (toliau – *Orange*) skundas dėl *Ordenanza Fiscal Torremayor* buvo atmesti. Dėl kiekvieno sprendimo pateiktas atskiras skundas *Tribunal Supremo* (Aukščiausiajam Teismui), kuris nusprendė Teisingumo Teismui pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Leidimų direktyvos] 13 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jam prieštarauja nacionalinės teisės aktas, pagal kurį leidžiama taikyti operatoriams mokestį už teises įrengti įrenginius valstybinėje žemės valdoje savivaldybei priklausančioje teritorijoje, kai jie nėra tinklo savininkai ir naudoja jį judriosios telefonijos paslaugoms teikti?

2. Jeigu mokestis būtų pripažintas suderinamu su [Leidimų direktyvos] 13 straipsniu, ar ginčijamame vietos institucijos teisės akte nustatytos mokesčio taikymo sąlygos atitinka minėtoje nuostatoje įtvirtintus objektyvumo, proporcingumo ir nediskriminavimo reikalavimus ir būtinybę užtikrinti optimalų atitinkamų išteklių naudojimą?

3. Ar [Leidimų direktyvos] 13 straipsnį galima laikyti veikiančiu tiesiogiai?“

34. 2011 m. kovo 18 d. nutartimi Teisingumo Teismas sujungė visas tris bylas.

35. Rašytines pastabas pateikė Ispanijos vyriausybė, Lenkijos vyriausybė, Europos Komisija, *Vodafone*, *Orange* ir Tudelos savivaldybė.

36. 2012 m. sausio 18 d. posėdyje visos šalys, išskyrus Lenkijos vyriausybę, pateikė žodines pastabas.

Faktinės aplinkybės

37. Manau, kad prieš pradedant nagrinėti pateiktus prejudicinius klausimus būtų naudinga bendrai suvokti, ką reiškia telekomunikacijos ir kodėl judriosios telefonijos operatoriai naudoja kitiems priklausančius įrenginius [39].

38. Telekomunikacijos reiškia informacijos perdavimą ir gavimą per atstumą. Tam reikalinga: i) siųstuvas informacijai paversti signalu; ii) laikmena signalui perduoti; ir iii) imtuvas signalui paversti informacija. Įrenginys, kuris veikia kaip siųstuvas ir imtuvas, vadinamas siuntimo ir priėmimo įrenginiu. Judriojo ryšio telefonas – tai siuntimo ir priėmimo įrenginys, nes jis gali paversti balso pranešimą signalu, gauti balso pranešimą turinčius signalus ir juos paversti informacija.

39. Siųstuvų ir imtuvų rinkinys gali sudaryti tinklą. Tinkle gali būti naudojamas maršruto parinktuvas siekiant užtikrinti, kad tinkamas gavėjas gautų perduodamą signalą. Jeigu signalas perduodamas tolimu atstumu, kartotuvas gali jį sustiprinti. Taigi „elektroninių ryšių tinklą“ sudaro „perdavimo sistemos ir atitinkamais atvejais komutavimo ar maršruto parinkimo įranga bei kiti ištekliai, leidžiantys perduoti signalus laidais, radijo, optinėmis ar kitomis elektromagnetinėmis priemonėmis <...>“ [40].

40. Informacija gali būti perduodama taikant bevielę technologiją arba naudojant perdavimo įtaisą, pvz., laidą arba kabelį. Radijo bangos ir šviesolaidis yra laikmenų rūšys. Judriosios telefonijos operatoriai kaip laikmeną paprastai naudoja radijo bangas, o fiksuotosios telefonijos operatoriai labiau kliaujasi kabeliais ir kitomis fizinėmis priemonėmis.

39 — Rengdama šių faktinių aplinkybių aprašymą turėjau galimybę remtis informatyviais Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos interneto tinklalapiais.

40 — Pagrindų direktyvos 2 straipsnio a punktas. Direktyvos 2009/140 1 straipsnio 2 dalies a punkte ši apibrėžtis pakeista nauja, tačiau panašia apibrėžtimi.

41. Judriosios telefonijos operatoriams reikia prieigos prie fiksuotų ir judriųjų tinklų, kad galėtų savo klientams teikti „elektroninių ryšių paslaugą“ arba „paslaugą, kuri paprastai teikiama už atlygį ir kurią visą arba beveik visą sudaro signalų perdavimas elektroninių ryšių tinklais“ [41].

42. Jeigu atitinkamas operatorius yra tinklo savininkas, jo klientai gali skambinti kitiems tam pačiam tinklui priklausantiems asmenims ir priimti iš jų skambučius. Šiam operatoriui gali priklausyti visa arba tam tikra infrastruktūra, sudaranti tinklą ir suteikianti galimybę teikti atitinkamą (-as) paslaugą (-as). Tačiau šio operatoriaus klientai norės bendrauti ir su kitų operatorių, teikiančių panašią paslaugą, tačiau priklausančių kitam tinklui, kurio savininkės yra kitos įmonės (konkurentės arba ne), klientais. Šie klientai gali turėti judriojo arba fiksuoto ryšio telefoną arba juos abu ir kiekvienas iš jų gali būti susietas su skirtingu tinklu.

43. Taigi elektroninių ryšių paslaugų teikėjams reikia susijungti su tinklais ir turėti prieigą prie infrastruktūros, kaip antai kitoms įmonėms priklausantys maršruto parinktuvai, šviesolaidžiai ar vario kabeliai, kad galėtų suteikti savo klientams galimybę skambinti ir priimti skambučius. Sujungimas yra tam tikra viešųjų tinklų operatorių prieigos rūšis [42]. Operatoriai derasi dėl kainos ir sudaro susitarimus, kad susijungtų su tinklais ir gautų kitus prieigos būdus.

Vertinimas

Pirmasis klausimas

44. *Tribunal Supremo* iš esmės klausia, ar mokestis, kuriuo apmokestinamos įmonės, kurioms nepriklauso egzistuojantis tinklas ir kurios jį naudoja judriosios telefonijos paslaugoms teikti, yra mokestis už „teises įrengti įrenginius ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja, kuris atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą“ pagal Leidimų direktyvos 13 straipsnį.

Teisingumo Teismui išdėstytos nuomonės

45. *Tribunal Supremo*, *Vodafone*, *Orange*, Komisija ir Lenkijos vyriausybė mano, kad Leidimų direktyvos 13 straipsnio tekstas, skaitomas atsižvelgiant į kitas 2002 m. paketo direktyvas, nepatvirtina tokio aiškinimo. 13 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama nustatyti mokestį už fizinės infrastruktūros įrengimą ant viešosios nuosavybės, virš jos arba po ja, tačiau ne už šios infrastruktūros naudojimą.

46. Ispanijos vyriausybė ir Tudelos savivaldybė teigia priešingai, kad tokiomis aplinkybėmis judriosios telefonijos operatoriai užima viešąją nuosavybę. Mokesčiu apmokestinant tik įrenginių savininkus, fiksuotosios telefonijos operatoriai atsidurtų konkurenciniu požiūriu nepalankesnėje padėtyje, nes jiems priklauso dauguma tinklų; be to, tai prieštarautų technologijų neutralumo principui. Taigi Ispanijos vyriausybė teigia, kad frazė „mokesčius už <...> teises įrengti įrenginius“ apima mokesčius už šių įrenginių, priklausančių kitoms įmonėms, *naudojimą* [43].

41 — Pagrindų direktyvos 2 straipsnio c punktas.

42 — Žr. šios išvados 18 punkte pateiktą apibrėžtį.

43 — Savo rašytinėse pastabose Tudelos savivaldybė, atrodo, laikėsi tokios pačios pozicijos ir siūlė taikyti teleologinį 13 straipsnio aiškinimą. Kartu (per teismo posėdį tai tapo dar akivaizdžiau) Tudelos savivaldybė teigė, kad 13 straipsnio pirmasis sakinys neapima pagrindinėje byloje nagrinėjamo mokesčio, todėl ji gali nevaržoma jį nustatyti (nors ir pripažinusi, kad įrenginių naudotojai savivaldybės žemę, kuri yra viešoji nuosavybė, užima kaip ir įrenginius įrengiančios įmonės). Taip pat žr. šios išvados 65–70 punktus.

Leidimų direktyvos 13 straipsnio reikšmė

47. 13 straipsnyje yra du sakiniai. Pirmajame iš jų numatyta, kad valstybės narės gali taikyti „tokius mokesčius už radijo dažnių ar numerių naudojimą ar teises įrengti įrenginius ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja, kurie atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą“. Jeigu valstybės narės tokius mokesčius nustato, antrajame sakinyje nurodyta, jog jos „užtikrina, kad tokie mokesčiai būtų objektyviai pagrįsti, skaidrūs, nediskriminaciniai ir proporcingi savo paskirčiai, ir atsižvelgia į [Pagrindų direktyvos] 8 straipsnio tikslus“.

48. Pirmuoju sakiniu valstybėms narėms leidžiama taikyti mokestį, siejamą su trim konkrečiais įvykiais (trijų apibrėžtų teisių suteikimu), o antrajame sakinyje nurodytos sąlygos, kurias šie mokesčiai privalo atitikti. Mokesčiai, kurie atitinka kai kurias arba visas antrojo sakinio sąlygas, tačiau kurie nėra taikomi siejant su kuriuo nors iš pirmajame sakinyje apibrėžtų įvykių, negali būti taikomi.

49. Todėl pirmasis klausimas susijęs su tuo, ar kitai įmonei priklausančių įrenginių naudojimas yra įvykis, dėl kurio gali būti taikomas mokestis, kurį apima Leidimų direktyvos 13 straipsnio pirmasis sakinys [44].

50. Manau, kad ne.

51. Mano nuomone, įrenginių įrengimas reiškia fizinės infrastruktūros įdiegimą, kad ją naudojant būtų galima teikti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas. Pagal 13 straipsnį atsakomybė už mokesčio mokėjimą tenka įmonei, turinčiai teisę įrengti tokius įrenginius, nepaisant to, kas yra jų savininkas.

52. Manau, kad atitinkamoje direktyvoje nesant konkrečios apibrėžties sąvoką „įrenginiai“ reikia aiškinti kaip reiškiančią fizines priemones ar įrangą, reikalingą tam tikriems veiksmams atlikti. Atsižvelgiant į telekomunikacijų kontekstą tai reiškia fizinę įrangą, reikalingą informacijai perduoti ir priimti per atstumą. O „įrengti“ tokią įrangą gali reikšti tik fizinį jos įdiegimą, kad ji galėtų šiuo tikslu tam tikrą laiką veikti.

53. Tokį aiškinimą patvirtina Pagrindų direktyvos 2 straipsnio e punktas, kuriame „susijusios priemonės“ apibūdintos kaip „priemonės, susijusios su elektroninių ryšių tinklu ir (arba) elektroninių ryšių paslauga, kurios leidžia ir (arba) padeda teikti paslaugas per tą tinklą ir (arba) paslaugą“ [45]. Prieiga prie priemonių, be kita ko, apima prieigą „prie fizinės infrastruktūros, įskaitant pastatus, kanalus ir stiebus“ [46]. „Įrenginių“ bendras naudojimas apima „fizinės vietos ir tako, pastato, stiebo, antenos ar antenų sistemos bendrą naudojimą“ [47].

54. Taigi skaitant 13 straipsnį kartu su šiomis apibrėžtimis, pateiktomis kitose susijusiose direktyvose, galima manyti, kad sąvoką „įrenginiai“ galima aiškinti tik kaip reiškiančią fizinę infrastruktūrą, suteikiančią galimybę teikti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas.

55. Tokį aiškinimą patvirtina 13 straipsnio tikslas ir paskirtis.

44 — Taigi šis klausimas skiriasi nuo nagrinėtojo 2005 m. rugsėjo 8 d. Sprendime *Mobistar ir Belgacom* (C-544/03 ir C-545/03, Rink. p. I-7723), susijusio su infrastruktūros, kaip antai antenų, stiebų ir bokštų, metiniu nuosavybės mokesčiu ir nagrinėto pagal EB 49 straipsnį (dabar – SESV 56 straipsnis), bei su tuo metu taikytais Bendrijos teisės aktais, reglamentuojančiais konkurenciją telekomunikacijų rinkoje.

45 — Iš dalies pakeistoje Pagrindų direktyvoje „susijusios priemonės“ apibūdinamos kaip apimančios „pastatus ar įėjimus į pastatus, pastatų elektros laidų sistemas, antenas, bokštus ir kitas atramines konstrukcijas, vamzdynus, kanalus, stiebus, šulinius ir skirstomąsias spintas“; žr. Direktyvos 2009/140 1 straipsnio 2 dalies e punktą.

46 — Prieigos direktyvos 2 straipsnio a punktas.

47 — Pagrindų direktyvos 23 konstatuojamoji dalis. Mano pateikiamas Leidimų direktyvos 13 straipsnio sąvokos „įrenginiai“ aiškinimas nereiškia, kad ši sąvoka kitose 2002 m. paketo direktyvose negali turėti platesnės reikšmės. Žr., pvz., Universaliųjų paslaugų direktyvos I priedo B dalį.

56. 13 straipsnyje valstybėms narėms suteikiama teisė taikyti mokestį, nes įrenginiams įrengti reikia užimti viešąją (arba privačiąją) nuosavybę taip, kad sumažėja šios nuosavybės prieinamumas kitokiam naudojimui ir kitiems tikslams.

57. Iš 13 straipsnio galima spręsti, kad „priėjimo teisė“, kaip ir radijo dažniai bei numeriai, yra „riboti“ ištekliai [48]. Todėl jų naudojimą reikia valdyti. 13 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama tai daryti taikant mokestį, kuris „atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą“.

58. Pavyzdžiui, stiebo įrengimas valstybinėje žemėje reiškia, kad tam tikros kitos „priėjimo teisės“ toje žemėje negali būti suteiktos. Nacionalinės valdžios institucijos taip pat gali norėti neleisti įrengti stiebų, pavyzdžiui, miesto centre arba šalia miško. Šiuo atžvilgiu teisės aktų leidėjas sutiko, kad „įrenginių bendras naudojimas gali būti naudingas miestų planavimui, žmonių sveikatai ir aplinkai, todėl nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų jį skatinti savanoriškų susitarimų pagrindu“ [49] ir kad „elektroninių ryšių rinkos bei su ja susijusios infrastruktūros plėtra gali daryti neigiamą poveikį aplinkai ir gamtovaizdžiui“ [50]. Priešingai nei Tudelos savivaldybė, nesutinku, kad apskritai valstybinė žemė yra mažiau riboti ištekliai nei numeriai ir radijo dažniai. Nesutinku ir su tuo, kad 13 straipsniu suteikiamas pagrindas nustatyti mokestį visiems toje žemėje įrengtų įrenginių *naudotojams*.

59. Taip pat nesutinku su Ispanijos vyriausybe, kad jeigu judriosios telefonijos operatorius *naudoja* kitai įmonei priklausančius įrenginius, toks naudojimas vienodai veikia „priėjimo teisės“ prieinamumą kaip ir įrenginių įrengimas. Tudelos savivaldybė taip pat teigė, kad toks naudojimas yra tam tikra viešosios nuosavybės užėmimo forma. Man atrodo, kad toks suvokimas yra klaidingas.

60. Jeigu įmonė po viešuoju keliu įrengia kabelį signalams perduoti tarp fiksuotojo ryšio telefonų ar judriojo ir fiksuotojo ryšio telefonų, „priėjimo teisė“ reikalinga kabeliui įrengti, jeigu jis įrengiamas. Įrengus kabelį, nepaisant juo perduodamų signalų skaičiaus, kabelio naudojimas nepakeičia „priėjimo teisės“ prieinamumo [51]. Tiesa yra tai, kad kiti naudotojai nei įrenginius įrengianti įmonė taip pat gauna naudą iš šiai įmonei suteiktos „priėjimo teisės“. Tačiau konkurencingoje rinkoje reikia daryti prielaidą, kad į sutartą kainą už tokį naudojimą (t. y. „prieigą“) bus įtraukta kompensacija už tą naudą.

61. Be to, jeigu būtų laikoma, kad 13 straipsniu valstybėms narėms leidžiama nustatyti mokestį už įrenginių naudojimą, tai sunkiai derėtų su Pagrindų direktyvos 8 straipsnyje nurodytais tikslais [52].

62. Minėtos direktyvos 8 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta, jog nacionalinės valdžios institucijos privalo užtikrinti, kad „elektroninių ryšių sektoriuje nebūtų konkurencijos iškraipymų ir ribojimo“. Kaip yra konstatavęs Teisingumo Teismas, šis tikslas užtikrinamas „tik jeigu garantuojamos lygios įvairių ekonomikos subjektų galimybės“ [53].

48 — Tai atitinka ES ir valstybių narių įsipareigojimus Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO) dėl telekomunikacijų tinklų ir paslaugų reguliavimo. 1996 m. balandžio 24 d. PPO informaciniame dokumente numatyta, kad „visos ribotų išteklių, įskaitant dažnius, numerius ir priėjimo teises, skyrimo ir naudojimo procedūros bus atliekamos objektyviai, laiku, skaidriai ir nediskriminuojant“ (6 punkto pirmasis sakinys). Pagrindų direktyvos 29 konstatuojamojoje dalyje minimi ES ir valstybių narių įsipareigojimai PPO, susiję su telekomunikacijų tinklų ir paslaugų standartais bei reguliavimo sistema.

49 — Pagrindų direktyvos 23 konstatuojamoji dalis.

50 — Prieigos direktyvos 24 konstatuojamoji dalis.

51 — Atrodo akivaizdu, kad bet kuri įmonė gali šiuos įrenginius naudoti pagal numatytąją paskirtį tik *po* jų įrengimo.

52 — Nuoroda į minėtos direktyvos 8 straipsnį buvo įtraukta į Leidimų direktyvos 13 straipsnį po to, kai Europos Parlamentas pareiškė esąs susirūpinęs dėl to, kad dėl valstybėse narėse nustatytų naudotojams taikomų mokesčių sistemų skirtumų atsiranda vidaus rinkos kliūtys. Žr. Leidimų direktyvos iš dalies pakeistą pasiūlymą (COM(2001) 372 galutinis), p. 4.

53 — Taip pat žr. 2011 m. kovo 10 d. Sprendimą *Telefónica Móviles* (C-85/10, Rink. p. I-1575, 30 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

63. Mano nuomone, lygios galimybės nėra užtikrinamos, jeigu įmonės, kurioms priklauso įrenginiai, naudojami elektroninių ryšių tinklams ir paslaugoms teikti, gali susigrąžinti už teisę įrengti šiuos įrenginius sumokėtą mokestį iš kainos, suderėtos su šiuos įrenginius naudojančiais operatoriais, jeigu, kaip yra pagrindinėje byloje nagrinėjamu atveju, šie operatoriai dar ir savivaldybėms privalo mokėti mokestį už tokį naudojimą. Tokiomis aplinkybėmis iškraipoma konkurencija, nes įrenginių naudotojui tenka dviguba finansinė našta. Tai galėtų atgrasyti operatorius nuo atėjimo į rinką, o vartotojams tektų mokėti didesnes kainas.

64. Atsižvelgiant į mokesčio dydį, apmokestinus kitos įmonės įrenginių naudojimą nauji ir esami operatoriai galėtų būti paskatinti investuoti į savo įrenginių įrengimą ir diegti savo tinklą, o ne ieškoti prieigos prie kitoms įmonėms priklausančių įrenginių ir tinklų. Nors neteigiu, kad investavimas į naują infrastruktūrą negali paskatinti konkurencinių sąlygų ir susilpninti įmonių, kurioms priklauso didelės esamos infrastruktūros dalys, dominuojančios padėties, rūpestį kelia kiti klausimai, t. y. gali kilti papildomų sunkumų, susijusių su esama galimybe gauti „priėjimo teisę“, be to, gali padidėti paslaugų teikimo sąnaudos. Tai sunku suderinti su valstybėms narėms tenkančia pareiga skatinti bendrą įrenginių ir nuosavybės naudojimą [54] ir įgyvendinti šią pareigą taip, kad būtų „skatinamas veiklos efektyvumas, subalansuota konkurencija ir kuo didesnė nauda galutiniams paslaugų gavėjams“ [55].

65. Galiausiai manau, kad Leidimų direktyvos 13 straipsnio negalima aiškinti kaip apimančio mokesčius už kitai įmonei priklausančių įrenginių naudojimą, nes ši direktyva paprasčiausia netaikoma tokiam naudojimui.

66. Leidimų direktyvos tikslas – sukurti teisinę sistemą, „kuri užtikrintų laisvę teikti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas laikantis tik šioje direktyvoje nustatytų sąlygų ir apribojimų“ [56] ir suderinti bei supaprastinti leidimų taisykles bei reikalavimus [57]. Nurodytos sąlygos susijusios su bendru elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimu, teise naudoti radijo dažnius ir numerius ir teise įrengti įrenginius [58].

67. Todėl mokestis arba rinkliava patenka į Leidimų direktyvos taikymo sritį, jeigu mokestis ar rinkliava taikomi siejami su galimybe patekti į elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinką arba galimybe gauti išteklius, kaip antai numeriai, radijo dažniai ir „priėjimo teisė“. Jeigu taip yra, valstybės narės gali taikyti mokesčius ir rinkliavas tik 12 ir 13 straipsniuose nurodytais tikslais ir tik laikydamosi juose nustatytų sąlygų [59]. Jos negali taikyti jokių kitų mokesčių ar rinkliavų. Ši išvada atitinka Teisingumo Teismo sprendimą, kad valstybės narės negali taikyti mokesčių ar rinkliavų už kitokias leidimų procedūras nei numatytosios Direktyvoje 97/13 [60], kuri panaikinta Pagrindų direktyva [61]. Todėl, skirtingai nei Tudelos savivaldybė, nemanau, kad valstybė narė gali nevaržoma nustatyti bet kokį mokestį, kuriems netaikomas Leidimų direktyvos 12 arba 13 straipsnis.

68. Mokestis, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, taikomas siejant jį su prieiga prie kitai įmonei priklausančių įrenginių ir susijungimu su jais, todėl jam taikoma Prieigos direktyva.

54 — Pagrindų direktyvos 12 straipsnio 1 dalis. Iš tiesų tos pačios direktyvos 12 straipsnio 2 dalyje ir 23 konstatuojamojoje dalyje aprašytomis aplinkybėmis valstybės narės gali įpareigoti bendrai naudoti įrenginius.

55 — Prieigos direktyvos 5 straipsnio 1 dalis.

56 — Leidimų direktyvos 3 konstatuojamoji dalis.

57 — Leidimų direktyvos 1 straipsnio 1 dalis.

58 — Leidimų direktyvos priede numatytas baigtinis sąrašas sąlygų, kurios gali būti nustatytos bendrajam leidimui (A dalis), teisėms naudoti radijo dažnius (B dalis) ir teisėms naudoti numerius (C dalis).

59 — Nepritariu Komisijai, kad 13 straipsniu nukrypstama nuo 12 straipsnio. Abiejose nuostatose aprašomos skirtingos situacijos, kurioms esant gali būti taikomas mokestis ar rinkliava. Iš šių nuostatų teksto taip pat galima spręsti, kad jose abiejose aprašyti mokesčiai ir rinkliavos nėra tarpusavyje nesuderinami, nes, pavyzdžiui, 12 straipsnyje numatyta, kad įmonėms, kurioms suteikta naudojimo teisė, gali būti nustatomas administracinis mokestis, o 13 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama taikyti mokestį kaip atlygį už šią teisę. Bet kuriuo atveju 12 straipsnio aiškinimas yra kitų bylų, šiuo metu nagrinėjamų Teisingumo Teisme, dalykas (žr., pvz., bylą *Komisija prieš Prancūziją*, C-485/11).

60 — 2011 m. liepos 21 d. Sprendimas *Telefónica de España* (C-284/10, Rink. p. I-6991, 19 punktas ir jame nurodyta teismo praktika). Universaliųjų paslaugų direktyvos 13 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama nustatyti universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynųjų sąnaudų paskirstymo mechanizmą.

61 — Žr. šios išvados 8 punktą.

69. Prieigos direktyva „nustato operatorių ir įmonių, norinčių susijungti ar gauti prieigą prie jų tinklų ir susijusių priemonių, teises ir pareigas“ [62]. Ji grindžiama supratimu, kad „kai kurių įmonių paslaugų teikimas priklauso nuo kitų teikiamos infrastruktūros“ [63] ir kad „atviroje ir konkurencinėje rinkoje neturi būti apribojimų, kurie trukdytų įmonėms tarpusavyje derėtis dėl prieigos ir sujungimo susitarimų“ [64]. 5 straipsnyje aprašytos nacionalinių reguliavimo institucijų teisės ir pareigos, susijusios su prieiga ir sujungimu, ir išvardytos aplinkybės, kuriomis valdžios institucijoms leidžiama įsikišti nepavykus komercinėms deryboms, siekiant paskatinti ir užtikrinti tinkamą prieigą ir sujungimą bei paslaugų sąveiką [65]. Ši pareiga turi būti įgyvendinama, „kad būtų skatinamas veiklos efektyvumas, subalansuota konkurencija ir kuo didesnė nauda galutiniams paslaugų gavėjams“ [66]. Šiais tikslais nacionalinės valdžios institucijoms leidžiama įpareigoti įmones suteikti prieigą ir susijungti, kad būtų padidinta konkurencija ir nustatyti Prieigos direktyvos 9–13 straipsniuose nurodyti įpareigojimai [67].

70. Prieigos direktyvoje niekur nenumatyta teisė reikalauti, kad naudotojai mokėtų mokestį už prieigą prie kitos įmonės įrenginių ir susijungimą su jais [68]. Nors sutinku, kad valstybės narės turi tam tikrą diskreciją pasirinkti direktyvų įgyvendinimo formą ir būdą, manau, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamo pobūdžio mokestis yra didelė kliūtis judriosios telefonijos operatorių laisvei teikti savo paslaugas ir negali tenkinti nė vieno iš Prieigos direktyvos ar kitų susijusių direktyvų tikslų ar įgyvendinti kurį nors iš pagal šias direktyvas prisiimtų įsipareigojimų.

71. Todėl darau išvadą, kad Leidimų direktyvos 13 straipsnyje valstybėms narėms neleidžiama judriosios telefonijos operatoriams taikyti mokestį už viešojoje nuosavybėje įrengtų kitai įmonei priklausančių įrenginių naudojimą, nes šis mokestis nėra atlygis už „priėjimo teisę“.

Antrasis klausimas

72. Antrasis klausimas susijęs su Leidimų direktyvos 13 straipsnio antrojo sakinio reikšme.

73. Kaip jau nurodžiau, manau, kad 13 straipsniu nesuteikiamas pagrindas taikyti pagrindinėje byloje nagrinėjamus mokesčius [69]. Tuo remiantis, į antrąjį klausimą nebereikia atsakyti.

74. Tačiau jeigu Teisingumo Teismas nesutiktų su mano išvadomis dėl pirmojo klausimo, apsvarstysiu reikalavimo, kad mokesčiai turi būti „objektyviai pagrįsti <...>, nediskriminaciniai ir proporcingi savo paskirčiai“ [70], reikšmę. Tada nacionaliniam teismui reikės nuspręsti, ar nagrinėjami mokesčiai atitiko minėtas sąlygas.

75. Antrasis klausimas taip pat susijęs su frazės „būtinybė užtikrinti [aptariamo ištekliaus] optimalų naudojimą“ reikšme [71]. Man atrodo, kad šis reikalavimas priskiriamas 13 straipsnio pirmajam sakiniui [72]. Jeigu mokestis tokio poreikio neatitinka, antrajame sakinyje nurodytų sąlygų nereikia nagrinėti.

62 — Prieigos direktyvos 1 straipsnio 2 dalis.

63 — Prieigos direktyvos 6 konstatuojamoji dalis.

64 — Prieigos direktyvos 5 konstatuojamoji dalis.

65 — Prieigos direktyvos 6 konstatuojamoji dalis.

66 — Prieigos direktyvos 5 straipsnio 1 dalis.

67 — Prieigos direktyvos 5 straipsnis ir 8 straipsnio 1 dalis.

68 — Pirmiausia nuostatose, kuriomis valstybėms narėms tam tikromis aplinkybėmis leidžiama kontroliuoti kainas rinkose, kuriose konkurencija yra neveiksminga, ir prieigos bei sujungimo sąnaudas, neminima teisė apmokestinti įrenginių naudojimą arba poreikis atsižvelgti į mokėtiną mokestį nustatant, pavyzdžiui, sąnaudų susigrąžinimo mechanizmą arba kainodaros metodiką.

69 — Žr. šios išvados 47–71 punktus.

70 — Antrajame klausime skaidrumo reikalavimas nepaminėtas.

71 — Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad „mokesčio dydžiui nustatyti reikia atlikti sudėtingus ekonominius vertinimus“, todėl „negalima reikalauti, kad nacionalinės valdžios institucijos šiuo atžvilgiu laikytųsi griežtų kriterijų, jeigu tik jos neviršija Bendrijos teisėje nustatytų ribų“ (2003 m. gegužės 22 d. Sprendimas *Connect Austria* (C-462/99, Rink. p. I-5197, 92 punktas). Taip pat žr. 52 išnašoje nurodyto Sprendimo *Telefónica Móviles* 25 punktą.

72 — Žr. šios išvados 62–64 punktus.

Sąlyga, kad mokestis turi būti objektyviai pagrįstas

76. Mano nuomone, mokestis pagal Leidimų direktyvos 13 straipsnį nėra objektyviai pagrįstas, jeigu jo vertė nėra susieta su „riboto“ ištekliaus naudojimo intensyvumu ir esama bei būsima šio naudojimo verte. Šiuo atžvilgiu Leidimų direktyvoje laikomasi požiūrio, kad mokesčiai už teisę įrengti įrenginius gali būti nustatomi atskiroms įmonėms [73].

77. Manau, kad valstybės narės negali nustatyti mokesčių už teisę įrengti įrenginius, tariamai atitinkančių poreikį užtikrinti optimalų „priėjimo teisės“ naudojimą, tačiau nenustatytų remiantis su šiuo tikslu susijusiais parametrais, kaip antai atitinkamo turto naudojimo intensyvumu, trukme ir verte ar alternatyviais turto naudojimo būdais [74].

78. Teisingumo Teismui pripažinus, kad 13 straipsnio pirmasis sakinys apima mokestį už įrenginių *naudojimą*, manau, kad turėtų būti taikomi tie patys principai. Tokiomis aplinkybėmis įrenginių naudojimas turi įtaką „priėjimo teisės“ prieinamumui. Taigi mokesčio vertę turi būti galima nustatyti taip, kad būtų atspindėtas „riboto“ ištekliaus tokio naudojimo intensyvumas ir alternatyvūs naudojimo būdai.

79. Atrodo, kad įmonės gautomis bendromis pajamomis grindžiamas mokestis gali būti taikomas iš esmės siekiant gauti pajamų, o tai nėra objektyvus mokesčio pagrindimas pagal 13 straipsnį [75]. Teisingumo Teismas taip pat yra konstatavęs, kad mokesčio (kuris aprašytas Leidimų direktyvos 13 straipsnyje) apskaičiavimas remiantis įmonės apyvarta gerokai padidina mokėtiną sumą ir taip „sudaro didelę laisvės teikti telekomunikacijų paslaugas kliūtį“ [76]. Šios išvados nekeičia tai, kad mokestis daugiausia gali paveikti dominuojančią padėtį užimančius operatorius.

Sąlyga, kad mokestis turi būti proporcingas

80. Mokestis nėra proporcingas, jeigu parametrai, kuriais jis grindžiamas, ir mokesčio dydis viršija tai, kas būtina siekiant užtikrinti „riboto“ ištekliaus, kurį šiuo mokesčiu siekiama apsaugoti, optimalų naudojimą.

81. Taip yra ir tuomet, jeigu mokestis yra toks didelis, kad atgraso investuotojus nuo tinklų ir įrenginių įrengimo ir kliudo konkurencijai, arba toks mažas, kad nepadeda veiksmingai valdyti ištekliaus naudojimo [77].

82. Tačiau kitaip nei *Tribunal Supremo*, nesutinku, kad visomis aplinkybėmis kuo intensyvesnis yra „riboto“ ištekliaus naudojimas, tuo didesnį jo naudojimo mokestį reikia nustatyti. Pavyzdžiui, galima įsivaizduoti atvejį, kai mokestis už teises įrengti įrenginius gali būti sumažintas, siekiant atsižvelgti į tai, kiek įmonė leidžia kitoms įmonėms naudotis savo įrenginiais. Tokiomis aplinkybėmis *mažesnis* mokestis už intensyvesnį naudojimą gali prisidėti prie optimalaus nuosavybės naudojimo.

83. Tudelos savivaldybė dar teigia, kad jos mokestį reikia apskaičiuoti remiantis parametrais, atspindinčiais viešosios nuosavybės, kurioje yra įrengti įrenginiai, rinkos vertę.

73 — 31 konstatuojamoji dalis.

74 — 52 išnašoje nurodyto Sprendimo *Telefónica Móviles* 28 punkte Teisingumo Teismas pritarė Ispanijos vyriausybei ir Komisijai, kad „[turi būti] nustatytas tinkamas šio mokesčio dydis, visų pirma atspindintis šių [ribotų] išteklių naudojimo vertę, o tai reiškia, kad turi būti atsižvelgta į atitinkamos rinkos ekonominę ir su technologijomis susijusią situaciją“.

75 — Apibūdindama istorines mokesčio aplinkybes Tudelos savivaldybė lyg ir pripažino, kad pradinis mokesčio tikslas buvo gauti pajamas remiantis nauda, gaunama iš viešąja nuosavybe esančios savivaldybės žemės naudojimo, t. y. paslaugų, teikiamų naudojant toje žemėje įrengtus įrenginius, verte.

76 — 2003 m. rugsėjo 18 d. Sprendimas *Albacomand Infostrada* (C-292/01 ir C-293/01, Rink. p. I-9449, 39 ir 40 punktai).

77 — Taip pat žr. 53 išnašoje nurodyto Sprendimo *Telefónica Móviles* 29 punktą.

84. Net jeigu (*quod non*) 13 straipsnio pirmasis sakinys ir galėtų apimti šį mokestį, manęs minėtas argumentas neįtikina.

85. Pagal savivaldybių taikytą formulę vienintelis reikšmingas parametras yra savivaldybėje konkrečiais metais įrengtų fiksuotosios telefonijos linijų skaičius. Tačiau šis skaičius neturi jokio ryšio su tuo, kaip judriosios telefonijos operatorius konkrečiai naudoja kitai įmonei priklausančius įrenginius. Be to, judriosios telefonijos operatoriaus vietos rinkos dalis neturi jokio akivaizdaus ryšio su tuo, kaip intensyviai jis naudoja savivaldybės nuosavybę, kurioje įrengti atitinkami tinklai ir susiję įrenginiai, net jeigu ji ir gali būti susijusi su poreikiu gauti prieigą prie šių tinklų ir įrenginių bei su jais susijungti.

86. Kalbant apie judriosios telefonijos naudojimo vidurkį vienam miesto vienetui, gyventojų skaičių ir vienam judriojo ryšio telefonui tenkančių naudojimosi telefonu ir kitomis paslaugomis vidurkį, šie parametrai gali būti susiję su kitai įmonei priklausančio tinklo ir įrenginių naudojimo intensyvumu. Vis dėlto jie atrodo visiškai nesusiję su faktinėmis judriosios telefonijos paslaugomis, kurias teikė mokestį mokantis operatorius ir kurioms teikti buvo naudojami viešojoje nuosavybėje įrengti įrenginiai.

Sąlyga, kad mokestis neturi būti diskriminacinis

87. Mokestis yra diskriminacinis, jeigu „panašūs atvejai [vertinami] skirtingai ir taip vieniems ūkio subjektams kitų atžvilgiu sudaromos nepalankios sąlygos, o nevienodo požiūrio nepateisina jokios svarbios objektyvios priežastys“[78]. Taip gali būti, pavyzdžiui, jeigu išteklių panašiai naudojantiems ūkio subjektams taikomi mokesčiai ekonominiu požiūriu nėra lygiaverčiai arba jeigu išteklių skirtingai naudojantiems subjektams taikomi lygiaverčiai mokesčiai[79].

88. Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reikia nuspręsti, ar judriosios ir fiksuotosios telefonijos operatoriai, nepaisant jų įsteigimo vietos, naudojantys viešojoje nuosavybėje, virš jos arba po ja įrengtus įrenginius, yra panašioje padėtyje. Šiuo klausimu manau, yra svarbu tai, ar kiekvienas iš jų savo paslaugoms teikti gauna panašią prieigą prie kitos įmonės įrenginių, įrengtų viešojoje (arba privačiojoje) nuosavybėje, ir panašiai su jais susijungia, ir ar tarp jų yra konkurencijos santykiai.

89. Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nustačius, kad minėti subjektai yra panašioje padėtyje, mokesčio, mokėtino už kitai įmonei priklausančių įrenginių naudojimą, dydį reikia apskaičiuoti remiantis tais pačiais objektyviais parametrais. Tai irgi atitinka pareigą neleisti diskriminacijos konkrečios technologijos naudojimo požiūriu[80]. Šiuo atžvilgiu, pavyzdžiui, jeigu fiksuotosios telefonijos operatoriai, susijungiantys su kitos įmonės įrenginiais, gali iš savivaldybei mokėtino mokesčio atskaityti sujungimo sąnaudas, esant panašioms aplinkybėms judriosios telefonijos operatoriams irgi turi būti suteikta tokia galimybė.

90. Nemanau, kad pagal 13 straipsnį turi reikšmės tai, ar įrenginių naudotojas yra jų savininkas. Pagal minėtą nuostatą reikšmę turi įvykis, dėl kurio atsiranda pareiga mokėti mokestį. Todėl tą pačią formulę reikėtų taikyti ir telefonijos operatorių, kurie nėra įrenginių savininkai, ir telefonijos operatorių, kurie yra įrenginių savininkai ir panašiai juos naudoja, pareigai mokėti mokestį nustatyti. Tokiomis

78 — 71 išnašoje minėto Sprendimo *Connect Austria* 115 punktas ir jame nurodyta teismo praktika. Taip pat žr. 2009 m. balandžio 2 d. Sprendimą *Bouygues ir Bouyuges Télécom prieš Komisiją* (C-431/07 P, Rink. p. I-2665, 114 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

79 — Taip pat žr. 53 išnašoje nurodyto Sprendimo *Telefónica Móviles* 31 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

80 — Pagrindų direktyvos 18 konstatuojamoji dalis.

aplinkybėmis ir darant prielaidą, kad nacionalinėje teisėje irgi nustatytas mokestis už teises įrengti įrenginius, teigiamas atsakymas į pirmąjį klausimą reikštų, kad kai kurioms įmonėms gali tekti mokėti mokestį ir už įrenginių įrengimą, *ir* už jų naudojimą. Tai būtų logiška Ispanijos vyriausybės argumento pripažinimo pasekmė [81].

91. Tačiau neatrodo, kad įrenginius įrengiančių įmonių, nepaisant to, ar jos yra judriosios telefonijos operatorės, padėtis panaši į kitos įmonės įrenginius naudojančių judriosios telefonijos operatorių. Tai, kad įrenginius įrengiančios įmonės naudoja viešąją nuosavybę, turi tiesioginę įtaką galimybės gauti šį išteklių prieinamumui ir riboja savininko išimtines teises į jį. Tai, kad viešąją nuosavybę naudoja judriosios telefonijos operatoriai, tokio poveikio neturi. Ekonominiu požiūriu tokių dviejų naudojimo būdų negalima laikyti lygiaverčiais.

Išvada

92. Todėl manau, kad į antrąjį klausimą reikia atsakyti taip: mokestis nustatomas sąlygomis, kurios neatitinka objektyvaus pagrįstumo, proporcingumo ir nediskriminavimo reikalavimų, jeigu jis grindžiamas įmonės pajamomis arba rinkos dalimi ir kitais parametrais, neturinčiais jokio ryšio su prieigos prie „riboto“ ištekliaus prieinamumu dėl to, kad įmonė faktiškai jį naudoja.

Trečiasis klausimas

93. Trečiuoju klausimu prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Leidimų direktyvos 13 straipsnis veikia tiesiogiai.

94. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką besąlygine ir pakankamai tikslia direktyvos nuostata galima remtis prieš valstybę narę nacionaliniame teisme nagrinėjamoje byloje, jeigu ši valstybė narė neįgyvendino direktyvos, pavėlavo ją įgyvendinti arba įgyvendino neteisingai [82].

95. Trečiasis klausimas kyla, nes *Vodafone* ir *Orange* remiasi Leidimų direktyvos 13 straipsniu, siekdamos užginčyti trijų savivaldybių nustatytus mokesčius. Ispanijos vyriausybė ir Tudelos savivaldybė mano, kad į trečiąjį klausimą atsakyti nebūtina, nes mokestis nėra nesuderinamas su Leidimų direktyva.

96. Mano nuomone, 13 straipsnis veikia tiesiogiai.

97. Kaip savo pastabose pažymėjo kelios šalys, Teisingumo Teismas Sprendime *Connect Austria* [83] konstatavo, kad Direktyvos 97/13 11 straipsnio 2 dalis veikia tiesiogiai. Toje nuostatoje reglamentuoti mokesčiai, kurie taikomi, „kai naudojami riboti ištekliai“, ir kurie „atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą“. Ji buvo panaikinta Pagrindų direktyva [84].

81 — Be to, man atrodo, kad tokiomis aplinkybėmis kitų įmonių įrenginius naudojantys operatoriai negali išvengti mokesčio mokėjimo investuodami į savo pačių infrastruktūros plėtrą.

82 — 2011 m. kovo 3 d. Sprendimas *Auto Nikolovi* (C-203/10, Rink. p. I-1083, 61 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

83 — Nurodytas 71 išnašoje.

84 — Žr. šios išvados 8 punktą.

98. Man atrodo, kad Leidimų direktyvos 13 straipsnio formuluotė yra aiškesnė ir tikslesnė nei Direktyvos 97/13 11 straipsnio 2 dalies [85]. Aplinkybės, kuriomis valstybės narės gali taikyti mokestį pagal 13 straipsnį, apibrėžtos vienareikšmiai, be to, pagal 13 straipsnį nereikalaujama įgyvendinimo priemonių, kad asmuo galėtų remtis šia nuostata prieš valstybę narę, nustačiusią mokestį aplinkybėmis, nepatenkančiomis į 13 straipsnio taikymo sritį.

99. Todėl, mano nuomone, į trečiąjį klausimą reikia atsakyti taip, kad Leidimų direktyvos 13 straipsnis veikia tiesiogiai.

Išvada

100. Atsižvelgdama į pateiktus svarstymus, manau, kad Teisingumo Teismas į *Tribunal Supremo* pateiktus klausimus turėtų atsakyti taip:

1. 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) 13 straipsniu valstybėms narėms neleidžiama judriosios telefonijos operatoriams taikyti mokesčio už viešojoje nuosavybėje įrengtų ir kitai įmonei priklausančių įrenginių naudojimą.

2. Teisingai aiškinant Leidimų direktyvos 13 straipsnį, mokestis neatitinka objektyvaus pagrįstumo, proporcingumo ir nediskriminavimo reikalavimų ir būtinybės užtikrinti optimalų atitinkamų išteklių naudojimą, jeigu jis grindžiamas įmonės pajamomis arba rinkos dalimi ar kitais parametrais, neturinčiais jokio ryšio su prieigos prie „riboto“ ištekliaus prieinamumu dėl to, kad įmonė faktiškai jį naudoja.

3. Leidimų direktyvos 13 straipsnis veikia tiesiogiai.

85 — Kitaip nei Tudelos savivaldybė, manau, kad Teisingumo Teismui nagrinėjant trečiąjį klausimą neturi reikšmės tai, jog *Tribunal Supremo* anksčiau yra svarstęs mokesčio teisėtumą, *neatsižvelgiant* į ES teisę. Be to, manęs neįtikina argumentas, jog vien aplinkybė, kad šalys nesutaria dėl sąvokos „įrengti įrenginius“ reikšmės, įrodo, kad 13 straipsnio formuluotei trūksta aiškumo ir tikslumo ir kad todėl ši nuostata negali tiesiogiai veikti.