EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

21. juuli 2011 *

Kohtuasjas C-284/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Supremo (Hispaania) 20. aprilli 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. juunil 2010, menetluses

Telefónica de España SA

versus

Administración del Estado,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja esimees D. Šváby, kohtunikud J. Malenovský ja T. von Danwitz,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 19. mai 2001. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Telefónica de España SA, esindaja: *procurador* J. García San Miguel y Orueta, keda abistas *abogado* M. Ferre Navarrete,

– Hispaania valitsus, esindajad: J. Rodríguez Cárcamo ja M. Muñoz Pérez,

– Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja S. Gonçalves do Cabo,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Braun ja G. Valero Jordana,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiivi 97/13/EÜ üldlubade ja üksiklitsentside ühise raamistiku kohta telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas (EÜT L 117, lk 15) artikli 6 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Telefónica de España SA (edaspidi „Telefónica") ja Administración del Estado vahelises kohtuvaidluses seoses Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones'e (telekommunikatsioonituru komisjon, edaspidi „CMT") väljastatud maksuteatega 2000. aasta kohta, mille kohaselt tuleb maksu tasuda üldlubade ja üksiklitsentside alusel kolmandatele isikutele telekommunikatsiooniteenuseid osutavatel maksukohustuslastel.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 97/13

3 Direktiivi 97/13 põhjendusest 1 nähtub, et see direktiiv näeb ette „telekommunikatsiooniteenuste ja infrastruktuuride täieliku liberaliseerimise 1. jaanuariks 1998 koos üleminekuperioodidega teatud liikmesriikidele". [Siin ja edaspidi on osundatud direktiivi tsiteeritud mitteametlikus tõlkes]

4 Selle direktiivi põhjenduse 3 kohaselt „tuleb kehtestada ühtne raamistik üldlubade ja üksiklitsentside jaoks, mida liikmesriigid annavad telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas".

5 Direktiivi 97/13 põhjenduse 4 kohaselt „on lubadega seotud tingimused vajalikud, et saavutada avaliku huvi eesmärgid telekommunikatsiooniteenuste kasutajate heaks". Lisaks peab selle põhjenduse kohaselt telekommunikatsiooni valdkonda reguleeriv kord „võtma arvesse vajadust lihtsustada uute teenuste kasutuselevõtmist ja tehnoloogiliste uuenduste ulatuslikku kohaldamist".

6 Direktiivi põhjenduses 5 on märgitud, et „seetõttu annab direktiiv infoühiskonna arendamise raames märkimisväärse panuse uute ettevõtjate turule sisenemiseks".

7 Direktiivi 97/13 põhjenduses 12 on ette nähtud, et „kõik ettevõtjatele loamenetluste raames kehtestatud maksud või tasud peavad põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja läbipaistvatel kriteeriumidel".

8 Nimetatud direktiivi artikkel 6 sätestab üldlubade menetlemiseks kohaldatavate tasude ja maksude kohta järgmist:

„Ilma et see piiraks rahalisi toetusi universaalteenuste osutamisele vastavalt lisas sätestatule, peavad liikmesriigid tagama, et loaandmismenetlusega seoses ettevõtjatele kehtestatud kasutustasude ainus eesmärk on lubade väljastamise, finantskontrolli ja üldloasüsteemi teostamisega seoses tekkivate halduskulude katmine. Mainitud kasutustasud avaldatakse asjakohaselt ja piisavalt üksikasjalikult, et võimaldada juurdepääsu asjaomasele infole."

9 Sama direktiivi artikli 11 lõikes 1 on seoses üksiklitsentsidele kohaldatavate maksude ja tasudega sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et ettevõtjate suhtes loamenetluse osana kehtestatud tasu eesmärk on üksnes katta halduskulud, mis on tekkinud üksiklitsentside väljaandmisel, haldamisel, kontrollimisel ja rakendamisel. Üksiklitsentsile kohaldatavad tasud on vajaliku töö hulgaga proportsionaalsed ja teave selliste tasude kohta avaldatakse asjakohaselt ja piisavalt üksikasjalikult, nii et see on hõlpsasti kättesaadav."

Direktiiv 2002/20/EÜ

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta („loadirektiiv") (EÜT L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337) põhjenduse 31 kolmandas lauses on öeldud järgmist:

„Kõik kohaldatavad haldustasud peaksid olema kooskõlas üldlubade süsteemi põhimõtetega. Käibega seotud jaotuskava võiks olla õiglane, lihtne ja läbipaistev alternatiiv tasude eristamise kriteeriumidele. Kui haldustasud on väga madalad, võib kasutada ka ühtse määraga makse või makse, mille puhul ühtne määr on ühendatud käibeteguriga."

11 Nimetatud haldustasude kohta sätestab selle direktiivi artikkel 12 järgmist:

„1. Kui üldloa alusel teenuseid või võrke pakkuvatele ettevõtjatele või kasutusloa saanud ettevõtjatele on kehtestatud haldustasud, vastavad need järgmistele tingimustele:

a) haldustasud kokku katavad ainult halduskulusid, mis tekivad üldloa süsteemi, kasutusõiguste ja artikli 6 lõikes 2 nimetatud erikohustuste juhtimise, kontrollimise ja jõustamise käigus […], ja

b) haldustasud määratakse eraldi ettevõtjatele objektiivsel, läbipaistval ja proportsionaalsel viisil, mis muudab võimalikult väikseks lisahalduskulud ja muud kaasnevad tasud.

2. Kui riigi reguleerivad asutused kehtestavad haldustasud, avaldavad nad iga-aastase ülevaate halduskulude ja laekunud tasude kogusumma kohta. Vajaduse korral tehakse vajalik korrigeerimine, võttes arvesse tasude kogusumma ja halduskulude vahet."

Siseriiklik õigus

12 24. aprilli 1998. aasta telekommunikatsiooni üldseaduse 11/1998 (*Boletín Oficial del Estado,* edaspidi „*BOE*", nr 99, 25.4.1998, lk 13909; edaspidi „seadus 11/1998") artikkel 71, mis reguleerib raadiosageduste eraldamise tasusid, sätestab:

„Ilma et see piiraks võimalike rahaliste kohustuste kehtestamist operaatoritele seoses universaalteenuste rahastamisega, on artiklis 39 ja III jaotises kehtestatu kohaselt kõik teenuste osutamise üldluba või üksiklitsentsi omavad ettevõtjad kohustatud tasuma riiklikku aastamaksu, mis ei tohi ületada 0,2% ettevõtja tegevuse kogutuludest ja mis on mõeldud selleks, et katta CMT-le tekkivaid kulusid, sh halduskulusid, mis tulenevad käesoleva seadusega kehtestatud litsentside ja üldlubade korra rakendamisest.

Eelmises lõigus mõistetakse kogutulu all litsentsi või luba omavate ettevõtjate tulu, mida ta saab võrkude käitamisest või telekommunikatsiooniteenuste osutamisest, mis kuuluvad käesoleva seaduse kohaldamisalasse.

Maksu tasutakse aasta lõikes. Maksude sissenõudmise menetlus kehtestatakse kooskõlas määrustega.

Eelmisest lõigust tulenevalt ja võttes arvesse maksude kogumisest laekunud tulusid ning üksiklitsentside ja üldlubade väljastamise ja nende kasutamise kontrollimisega seoses tekkinud kulusid, kehtestab riigieelarve seadus maksusumma määramiseks aastas operaatori tegevuse kogutuludele kohaldatava protsendi käesolevas artiklis sätestatud piiranguga.

Selliselt arvestatud tulude ja tegelikult laekunud maksude erinevust võetakse arvesse järgmise aasta riigieelarve seaduses vastavat protsenti vajaduse järgi vähendades või suurendades. Eesmärk on saavutada tasakaal maksude laekumisest saadud tulude ja eespool viidatud [CMT] tegevusest tingitud kulude vahel."

13 Viimati nimetatud säte rakendati 31. juuli 1998. aasta kuningliku dekreediga 1750/1998 seadusega 11/1998 kehtestatud maksude korra kohta (*BOE* nr 205, 27.8.1998, lk 29227), mille artiklid 3–8 sätestavad:

„*Artikkel 3.* Maksustatav teokoosseis

Maksustatava teokoosseisu moodustab [CMT] tegevus seoses teenuste osutamise üldlubade või üksiklitsentside korra rakendamisega.

Artikkel 4. Maksukohustuslased

Maksukohustuslased on füüsilised või juriidilised isikud, kellel on teenuste osutamise üldluba või üksiklitsents.

Artikkel 5. Maksubaas

Maksubaasi moodustab vastava aasta tegevuse tõendatud kogutulu vastavalt seaduse [11/1998] artikli 71 määratlusele.

Artikkel 6. Maksumäär

Algselt kohaldatakse kolmanda üleminekusätte lõikes 1 kehtestatud maksumäära, kuni see asendatakse vastaval hetkel kehtiva õigusnormi kohaldamisest tuleneva maksumääraga.

Artikkel 7. Tasumäär

Tasumäär tuletatakse maksubaasile kohaldatavast kehtivast maksumäärast, mis on kehtestatud vastava riigieelarve seadusega.

Artikkel 8. Tasumine

Maks tasutakse iga aasta 31. detsembriks.

Kui luba või litsents kaotab seda omava ettevõtja süül kehtivuse enne 31. detsembrit, tuleb maks tasuda vastava asjaolu toimumise kuupäeval."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

14 Telefónica esitas Audiencia Nacional'ile CMT poolt talle väljastatud maksuteate peale kaebuse, mille nimetatud kohus jättis 10. veebruari 2004. aasta otsusega rahuldamata põhjusel, et maksustatav teokoosseis, s.o. üldlubade ja üksiklitsentside omamine, ja maksubaas, mille moodustas luba või litsentsi omava ettevõtja saadud brutotulu, olid

täielikult vastavuses. Telefónica esitas selle otsuse peale kassatsioonkaebuse Tribunal Supremo'le.

15 Tribunal Supremo, leides, et menetluses oleva vaidluse lahendus sõltub direktiivi 97/13 tõlgendamisest, otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiiv [97/13] ja eelkõige selle artikkel 6 lubab liikmesriikidel kehtestada üldluba omavale ettevõtjale aastamaksu, mis on välja arvutatud vastava aasta tegevuse tõendatud kogutulu protsendi alusel, mis ei ületa 0,2%, ja mis on mõeldud tekkivate kulude katmiseks, sh telekommunikatsiooniameti halduskulude katmiseks, seoses litsentside ja üldlubade korra rakendamisega vastavalt [seaduse 11/1998] artiklile 71?"

Eelotsuse küsimus

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt seda, kas direktiivi 97/13 artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis kehtestavad üldluba omavatele ettevõtjatele aastamaksu, mis on välja arvutatud maksukohustuslaste tegevuse kogukulu alusel ja on mõeldud üldlubade ja üksiklitsentside süsteemi kohaldamisega seotud halduskulude katmiseks.

17 Sellega seoses tuleb esmalt täpsustada, et kuigi põhikohtuasjas kõnealuseid siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse nii üldluba kui üksiklitsentsi omavatele ettevõtjatele, puudutab eelotsusetaotlus siiski vaid direktiivi 97/13 nende sätete tõlgendamist, mis käsitlevad üldluba omavatele ettevõtjatele kehtestatud tasusid.

18 Nagu nähtub selle põhjendusest 1 ning põhjendustest 3–5, on direktiiv 97/13 osa meetmetest, mis võeti telekommunikatsiooni teenuste ja infrastruktuuride täielikuks liberaliseerimiseks. Sel eesmärgil kehtestas direktiiv loasüsteemidele kohaldatava ühise raamistiku, et lihtsustada märkimisväärselt uute ettevõtjate sisenemist turule. Selles raamistikus sätestatakse esiteks eeskirjad lubade andmise menetluste ja nende sisu kohta ning teiseks eeskirjad nimetatud menetlustega seotud rahaliste kohustuste laadi ja ulatuse kohta, mida liikmesriigid võivad ettevõtjatele telekommunikatsiooniteenuste sektoris määrata (18. septembri 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-292/01 ja C-293/01: Albacom ja Infostrada, EKL 2003, lk I-9449, punktid 35 ja 36, ning 10. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-85/10: Telefónica Móviles España, EKL 2011, lk I-1575, punkt 20).

19 Ühine raamistik, mille kehtestamise direktiiv 97/13 ette näeb, kaotaks oma kasuliku mõju, kui liikmesriikidel oleks võimalik vabalt määrata selle sektori ettevõtjatelt võetavaid tasusid. Niisiis ei ole liikmesriikidel õigust kehtestada loamenetluse eest muid makse või tasusid kui need, mis on ette nähtud kõnealuses direktiivis (18. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-339/04: Nuova società di telecomunicazioni, EKL 2006, lk I-6917, punkt 35, ja eespool viidatud kohtuotsus Telefónica Móviles España, punkt 21).

20 Nagu on täpsustatud direktiivi 97/13 põhjenduses 12, peavad need maksud või tasud põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja läbipaistvatel kriteeriumidel. Lisaks ei tohi need olla vastuolus turu täieliku liberaliseerimise eesmärgiga, mis tähendab turu täielikku avamist konkurentsile (eespool viidatud kohtuotsus Albacom ja Infostrada, punkt 37, ja kohtuotsus Telefónica Móviles España, punkt 22).

21 Mis puudutab konkreetsemalt tasusid, mille liikmesriigid kehtestavad üldluba omavatele ettevõtjatele, siis näeb direktiivi 97/13 artikkel 6 ette, et lisaks rahalistele toetustele universaalteenuste osutamisele on nende ainus eesmärk katta üldlubade väljastamise menetlusega seoses tekkivaid halduskulusid.

22 Nimetatud artikli sõnastusest tuleneb, et nende tasudega saab katta vaid neli haldustoimingut, milleks on lubade väljastamine, juhtimine, kontrollimine ja üldloa süsteemi jõustamine.

23 Kuigi need tasud võivad katta „üldiseid" halduskulusid, võivad need olla seotud üksnes nende nelja tegevusega, mida on meenutatud eelmises punktis ja seega ei saa nimetatud tasude puhul arvestada kulusid, mis on seotud muude ülesannetega, näiteks riigi reguleeriva asutuse üldise tegevusega järelevalve alal, sealhulgas kontrolliga turgu valitseva seisundi võimaliku kuritarvitamise üle. Nimelt ei kattu seda tüüpi kontroll otseselt üldlubade andmisest johtuva tööga (vt direktiivi 97/13 artikli 11 kohaselt kehtestatud maksude kohta analoogia alusel 19. septembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-392/04 ja C-422/04: i-21 Germany ja Arcor (EKL 2006, lk I-8559, punktid 32, 34 ja 35).

24 Lisaks tuleb ettevõtjate suhtes loamenetluse osana kehtestatud tasud direktiivi 97/13 artikli 6 sõnastuse kohaselt avaldada asjakohaselt ja piisavalt üksikasjalikult, nii et vastav teave oleks hõlpsasti kättesaadav.

25 Seevastu ei näe direktiivi 97/13 artikkel 6 ette sellise summa kindlaksmääramise konkreetset viisi ega selle sissenõudmise korda.

26 Eelnevast tuleneb, et liikmesriikidel on lubatud riigi asjaomase asutuse tegevuse rahastamiseks kehtestada üldluba omavatele ettevõtjatele üldloasüsteemi juhtimisel selline tasu, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille suurus tuleb kindlaks määrata objektiivsete, mittediskrimineerivate ja läbipaistvate kriteeriumide alusel.

27 Lisaks tuleneb eelnevast, et selline tasu võib katta üksnes käesoleva kohtuotsuse punktis 22 nimetatud halduskulusid. Kõnealuse tasuna liikmesriikide saadud kogutulu ei või ületada üldlubade rakendamisega seotud kogukulu, mille kontrollimine jääb siseriikliku kohtu ülesandeks.

28 Erinevalt Euroopa Kohtule esitatud Telefónica kirjalikes märkustes sisalduvatest väidetest, ei saa aga direktiivi 97/13 tõlgendada nii, et maksukohustuslasest ettevõtjale kehtestatud tasu ja nimetatud riikliku pädeva asutuse tegelikult kantud kulud, mis on seotud selle ettevõtjaga kindla ajavahemiku jooksul, peavad olema täpselt vastavuses, kuna ükski direktiivi 97/13 säte sellist kohustust ette ei näe.

29 Selles osas tuleb märkida esiteks, et direktiiv 97/13 sätestab artiklites 6–11 vaid seda, et nii üldluba kui üksiklitsentsi omavatele ettevõtjatele kehtestatud tasude „eesmärk" saab olla üksnes selliste halduskulude katmine, mis on seotud vastavalt lubade väljastamise, kontrollimise ja üldloa- või üksiklitsentside süsteemi jõustamisega. Teiseks, kuigi direktiivi artikli 11 lõike 1 teises lauses on sõnaselgelt sätestatud, et nõutava tasu summa peab olema proportsionaalne vajaliku töö hulgaga (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus i-21 Germany ja Arcor, punkt 39), tuleb siiski märkida, et artikkel 6 ei kehtesta nõuet, et maksukohustuslasest ettevõtjale antud üldlubadele kohaldatava

tasu ning selliste lubade väljastamiseks, haldamiseks, kontrollimiseks ja jõustamiseks vajaliku töö maht peavad olema proportsionaalsed.

30 Seda järeldust toetab ka „loadirektiivi" artikkel 12, mis – kuigi see ei ole põhikohtuasjas ajaliselt kohaldatav – näeb lõike 1 punktis b ette, et haldustasud, mis tekivad üldloasüsteemi kohaldamisel, määratakse eraldi ettevõtjatele proportsionaalsel viisil. Sellest tuleneb, et proportsionaalsuse kriteerium, mis on ette nähtud artiklis 12, on seotud maksukohustuslastele halduskulude määramisega ja mitte üldlubadele kohaldatava tasu ning vajaliku töö hulga vahelise seosega.

31 Seoses küsimusega, kas liikmesriikidel on õigus sellise tasu suurus kindlaks määrata maksukohustuslase tegevuse kogutulu põhjal, nagu selle näevad ette põhikohtuasjas kõnealused õigusnormid, tuleb ühest küljest asuda seisukohale, mida toetasid Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes ka Hispaania ja Portugali valitsus ning komisjon, et tegemist on objektiivse, läbipaistva ja mittediskrimineeriva kriteeriumiga. Teisest küljest, nagu märkis kohtuistungil komisjon, ei ole nimetatud määratlemiskriteerium selline, et sel puudub igasugune seos riigi asjaomase asutuse kantud kuludega.

32 Neil asjaoludel ei ole direktiiviga 93/17 vastuolus see, kui liikmesriigid määravad selle direktiivi artikli 6 alusel tasu suuruse kindlaks maksukohustuslase tegevuse kogutulu põhjal.

33 Sellist tõlgendust toetab ka „loadirektiivi" põhjendus 31, mille kohaselt võiks pidada käivet õiglaseks, lihtsaks ja läbipaistvaks kriteeriumiks üldluba omavatele ettevõtjatele tasude määramisel.

34 Seoses küsimusega, kas liikmesriigid võivad kohustada üldluba omavaid ettevõtjaid tasuma halduskulude katmiseks aastamaksu, tuleb märkida, et üldluba omavaid ettevõtjaid võib kohustada tasuma maksu, mille eesmärk on lisaks üldloa väljastamiskuludele katta ka loa kehtivuse ajal selle haldamise, kontrollimise ja rakendamisega seotud halduskulud. Need on kulud, mis on seotud tegevusega, mida üldreeglina teostatakse pidevalt pärast üldloa andmist. Seetõttu ei saa direktiivi 97/13 artikliga 6 olla vastuolus see, kui üldluba omavalt ettevõtjalt võetakse perioodiliselt sellist tasu nagu põhikohtuasjas kõnealune tasu, millega kaetakse üldloa menetlemisega seotud kulud.

35 Kõigi eespool toodud kaalutluste põhjal tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 97/13 artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis kehtestavad üldluba omavatele ettevõtjatele maksu, mis arvutatakse perioodiliselt kord aastas maksukohustuslastest ettevõtjate tegevuse kogutulu alusel ja mille eesmärk on katta nende lubade väljastamise, juhtimise, kontrollimise ja jõustamise menetlusega seotud kulusid, siis, kui vastava liikmesriigi sellest maksust saadud tulud ei ületa kõiki halduskulusid – viimati nimetatud asjaolu tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

Kohtukulud

36 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiivi 97/13/EÜ üldlubade ja üksiklitsentside ühise raamistiku kohta telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis kehtestavad üldluba omavatele ettevõtjatele maksu, mis arvutatakse perioodiliselt kord aastas maksukohustuslastest ettevõtjate tegevuse kogukulu alusel ja mille eesmärk on katta nende lubade väljastamise, juhtimise, kontrollimise ja jõustamise menetlusega seotud kulusid, siis, kui vastava liikmesriigi sellest maksust saadud tulud ei ületa kõiki halduskulusid – viimati nimetatud asjaolu tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

Allkirjad