UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Direktiivi 2002/20/EY – 13 artikla – Maksu radiotaajuuksien käyttöoikeuksista – Kansallinen alakohtainen säännöstö, jossa yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta peritään maksu – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan julkiseen omaisuuteen kohdistuvan hallinnollisen konsession myöntämisestä kannetaan varainsiirtovero

Asiassa C-443/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskimaan ylin tuomioistuin, Espanja) on esittänyt 24.4.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.6.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Vodafone España SAU

vastaan

Diputación Foral de Gipuzkoa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. S. Rossi sekä tuomarit J. Malenovský (esittelevä tuomari) ja N. Wahl,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Vodafone España SAU, edustajinaan J. L. Buendía Sierra, E. Gardeta González ja J. Viloria Gutiérrez, abogados,

– Diputación Foral de Gipuzkoa, edustajinaan J. L. Hernández Goicoechea, abogado, ja B. Urizar Arancibia, procuradora,

– Espanjan hallitus, asiamiehinään aluksi S. Jiménez García ja A. Rubio González, sittemmin Jiménez García,

– Euroopan komissio, asiamiehinään J. Rius ja L. Nicolae,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37) (jäljempänä direktiivi 2002/20), 13 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Vodafone España SAU ja Diputación Foral de Gipuzkoa (Gipuzkoan provinssin aluehallinto, Espanja) ja jossa on kyse verosta, jota mainitulta yhtiöltä kannettiin sellaisen hallinnollisen konsession myöntämisen perusteella, jolla se oli saanut oikeuden käyttää yksityisesti yleistä radiotaajuusaluetta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2002/20 johdanto-osan 18, 30 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(18) Yleisvaltuutuksen olisi sisällettävä ainoastaan erityisesti sähköisen viestinnän alaa koskevia ehtoja. Siihen ei olisi liitettävä muun voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti jo sovellettavia ehtoja, jotka eivät koske erityisesti sähköisen viestinnän alaa. – –

– –

(30) Sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille voidaan asettaa hallinnollisia maksuja, joilla rahoitetaan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta, joka liittyy valtuutusjärjestelmän hallinnointiin ja käyttöoikeuksien myöntämiseen. – –

– –

(32) Hallinnollisten maksujen lisäksi radiotaajuuksien ja numeroiden käytöstä voidaan periä käyttömaksuja niiden mahdollisimman tehokkaan käytön varmistamiseksi. Tällaiset käyttömaksut eivät saisi hidastaa innovatiivisten palvelujen ja kilpailun kehittymistä markkinoilla. – –”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on toteuttaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinat yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla valtuutussääntöjä ja -ehtoja, jotta näiden palvelujen ja verkkojen tarjonta helpottuisi kaikkialla yhteisössä.”

5 Mainitun direktiivin 3 artiklaan, jonka otsikko on ”Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskeva yleisvaltuutus”, sisältyy 2 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoajilta voidaan vaatia ainoastaan yleisvaltuus, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisvelvollisuuksia tai 5 artiklassa tarkoitettuja käyttöoikeuksia. – –”

6 Saman direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleisvaltuutukseen sekä radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskeviin oikeuksiin sisällytettävät ehdot ja erityisvelvollisuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjontaa koskevaan yleisvaltuutukseen sekä radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöoikeuksiin voidaan soveltaa ainoastaan liitteessä lueteltuja ehtoja. Näiden ehtojen on oltava syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja avoimia ja, radiotaajuuksien käyttöoikeuksien osalta, [sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2002/21/EY [(EYVL 2002, L 108, s. 33)] (puitedirektiivi) 9 artiklan mukaisia.

– –

3. Yleisvaltuutus voi sisältää ainoastaan kyseistä alaa koskevia ehtoja, jotka luetellaan liitteen A osassa, eikä siinä saa toistaa ehtoja, joita muun kansallisen lainsäädännön mukaisesti sovelletaan yrityksiin.

4. Jäsenvaltiot eivät myöntäessään radiotaajuuksien tai numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia saa toistaa yleisvaltuutuksen ehtoja.”

7 Direktiivin 2002/20 12 artiklan otsikkona on ”Hallinnolliset maksut”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yleisvaltuutuksen mukaisesti palvelua tai verkkoa tarjoaville tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille asetetut hallinnolliset 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 kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyyseista, ehtojen ja velvollisuuksien noudattamisen seurannasta sekä muusta markkinoiden valvonnasta, samoin kuin 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 hallinnolliset lisäkustannukset ja niistä aiheutuvat maksut saadaan mahdollisimman pieniksi.”

8 Saman direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Käyttöä koskevia oikeuksia ja järjestelmien asennusoikeuksia koskevat maksut”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat antaa asianomaiselle viranomaiselle mahdollisuuden asettaa maksuja radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien johdosta koskevia maksuja 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 direktiivin 2002/21/EY – – 8 artiklassa esitetyt tavoitteet.”

9 Direktiivin 2002/20 liitteessä säädetään seuraavaa:

”– –

A. Ehdot, jotka voidaan liittää yleisvaltuutukseen

– –

2. Tämän direktiivin 12 artiklan mukaiset hallinnolliset maksut.

– –

B. Ehdot, jotka voidaan liittää radiotaajuuksien käyttöä koskeviin oikeuksiin

– –

6. Käyttömaksut tämän direktiivin 13 artiklan mukaisesti.

– –”

Espanjan lainsäädäntö

Televiestintää koskeva säännöstö

10 Vuonna 2002 televiestintäalalla annetut direktiivit, joihin direktiivi 2002/20 kuuluu, saatettiin osaksi Espanjan oikeusjärjestystä 3.11.2003 annetulla yleisellä televiestintälailla 32/2003 (Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones; BOE nro 264, 4.11.2003, s. 38890; jäljempänä LGT 2003).

11 Kyseisen lain 49 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Yleisen radiotaajuusalueen tai numerovarantojen operaattorit ja käyttöoikeuksien haltijat velvoitetaan suorittamaan oikeusjärjestyksessä vahvistetut maksut.

2. Kyseisillä maksuilla on tarkoitus kattaa

a) hallinnolliset kustannukset, jotka aiheutuvat johdetun yhteisön oikeuden ja hallintotoimien, kuten käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevien toimien, valmistelua ja voimaan saattamista koskevasta sääntelytyöstä

b) tällä lailla käyttöön otetun järjestelmän hallinnoinnista, valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset

c) julkisten alueiden käyttöoikeuksien sekä yleisen radiotaajuusalueen ja numerovarantojen käyttöoikeuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset

d) tämän lain 6 §:ssä säänneltyjen ilmoitusten hallinnointi

e) kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista sekä markkina-analyyseista aiheutuvat kustannukset.

3. Yleistä radiotaajuusaluetta, 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, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 momentin säännösten soveltamista. Maksujen on oltava syrjimättömiä, avoimia, objektiivisesti perusteltavissa sekä tarkoitukseensa nähden oikeasuhteisia. Niillä on myös edistettävä 3 §:ssä vahvistettujen tavoitteiden ja periaatteiden toteutumista asetuksella vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

– –”

12 Kyseisen säännöksen sisältö on toistettu olennaisilta osin 9.5.2014 annetun yleisen televiestintälain 9/2014 (Ley 9/2014 General de Telecomunicaciones; BOE nro 114, 10.5.2014, s. 35824; jäljempänä LGT 2014) 71 §:ssä.

13 LGT 2014:n liitteeseen I sisältyy 3 kohta, jonka otsikko on ”Maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta” ja jonka 1 alakohdan, joka on olennaisilta osin sama kuin LGT 2003:n liitteessä I olevan 3 kohdan 1 alakohta, sanamuoto on seuraava:

”Siitä, että operaattorit varaavat yleiseen radiotaajuusalueeseen kuuluvan taajuuden yksityiseen tai erityiseen käyttöön yhdelle tai useammalle henkilölle tai yhteisölle, peritään vuotuinen maksu tässä kohdassa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan.

Varatun taajuuden käytön markkina-arvo ja voitto, jota taajuuden haltija voi siitä saada, otetaan huomioon määritettäessä määrää, joka maksuvelvollisen on maksettava kyseisenä maksuna.

– –”

14 LGT 2014:n liitteessä I olevan 3 kohdan 6 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”– – [Yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta perittävän] maksun maksamatta jättämisestä voi seurata yleisen radiotaajuuden käyttöoikeuden keskeytys tai menettäminen. – –”

15 LGT 2014:n 62 §:ssä, joka vastaa olennaisilta osin LGT 2003:n 45 §:ää, säädetään seuraavaa:

”– –

Yleisen radiotaajuusalueen erityinen käyttö on jaetun konsession kohteena olevien taajuusalueiden käyttöä, jonka osalta ei ole rajoitettu operaattoreiden tai käyttäjien lukumäärää ja jota varten määritetään tapauskohtaisesti tekniset edellytykset ja palvelut.

Yleisen radiotaajuusalueen yksityinen käyttö on tiettyjen taajuuksien käyttöä yksinoikeudella tai rajatun käyttäjämäärän suorittamaa käyttöä samalla fyysisellä soveltamisalalla.

– –

3. Kun on kyse taajuusalueiden erityisestä käytöstä, johon on annettu lupa sähköisen viestinnän operaattoreiden asentamien tai käyttämien yleisten sähköisten viestintäverkkojen välityksellä, yleisen radiotaajuusalueen käyttöoikeuksien myöntäminen tapahtuu yleisvaltuutuksen muodossa.

– –

4. Yleisen radiotaajuusalueen käyttöoikeuksien myöntäminen tapahtuu yksilöllisen valtuutuksen muodossa seuraavissa tapauksissa:

a) Silloin kun on kyse erityiskäyttöoikeuden varaamisesta radioharrastajille tai käyttöoikeuden varaamisesta muuhun käyttöön ilman taloudellista sisältöä, kun käyttö on sellaisen erityisen säännöstön alainen, jossa säädetään mainitunlaisesta yksilöllisestä valtuutuksesta.

b) Silloin kun yksityinen käyttöoikeus on myönnetty sitä varten, että hakija suorittaa palveluja itselleen, paitsi julkisen hallinnon, joka edellyttää julkisen käyttötarkoituksen osoittamista, tapauksessa.

5. Kaikissa muissa tapauksissa, joita ei tarkoiteta edellisissä kohdissa, yleisen radiotaajuusalueen yksityinen käyttöoikeus edellyttää hallinnollista konsessiota. Mainitun konsession myöntämisen edellytyksenä on sähköisen viestinnän operaattorin asema ja se, ettei ole jotakin [julkisista sektorin sopimuksista annetun lain uudistetun tekstin hyväksymisestä 14.11.2011 annetulla kuninkaan asetuksella 3/2011 (Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; BOE nro 276, 16.11.2011, s. 117729)] säännellyistä sopimusten tekemistä koskevista kielloista.

– –”

Säännöstö, joka koskee varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavaa veroa

16 Varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavaa veroa koskevan lain uudistetun tekstin (Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), joka on annettu varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavaa veroa koskevan lain uudistetun tekstin hyväksymisestä 24.9.1993 annetulla kuninkaan asetuksella 1/1993 (Real Decreto Legislativo 1/1993, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; BOE nro 251, 20.10.1993, s. 29545), 7 §:n 1 momentin ja varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavasta verosta 30.12.1987 annetun Gipuzkoan historiallisen alueen alueellisen lain 18/1987 (Norma Foral 18/1987, del territorio histórico de Gipuzkoa, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Veronalaisia varainsiirtoja ovat:

– –

b) Esineoikeuksien, lainojen, vakuuksien, vuokrasopimusten, eläkkeiden ja hallinnollisten konsessioiden muodostaminen tai myöntäminen, paitsi jos näiden kohteena on rautatieinfrastruktuurin tai satama- tai lentokenttäkiinteistöjen tai -laitteistojen käyttöoikeuden luovuttaminen.”

17 Televiestinnästä yleisen radiotaajuusalueen käytön osalta 3.11.2003 annetun yleisen lain 32/2003 soveltamisasetuksen (Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico), joka on annettu televiestinnästä yleisen radiotaajuusalueen käytön osalta 3.11.2003 annetun yleisen lain 32/2003 soveltamisasetuksen hyväksymisestä 23.5.2008 annetulla kuninkaan asetuksella 863/2008 (Real Decreto 863/2008, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico; BOE nro 138, 7.6.2008, s. 26305), 28 §:n 1 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansallinen radioviestintäviranomainen voi yleisessä hallintomenettelyssä – – peruuttaa perusteet, jotka oikeuttavat yleisen radiotaajuusalueen yksityiseen käyttöön, seuraavista syistä:

– –

b) Varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavaa veroa ei ole maksettu.

– –”

18 Lisäksi 17.12.2003 annetun yleisen verolain 58/2003 (Ley 58/2003 General Tributaria; BOE nro 302, 18.12.2003, s. 44987) 2 §:ssä määritellään veron käsite siten, että se on maksu, joka vaaditaan ”ilman vastiketta ja jossa verotettava tapahtuma muodostuu toimista, asiakirjoista tai tosiseikoista, jotka osoittavat verovelvollisen maksukyvyn”.

Pääasian oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymys

19 Vodafone España on teleoperaattori, joka tarjoaa matkapuhelinpalveluja Espanjan alueella.

20 Vuoden 2011 aikana Vodafone España oli saanut kilpailuttamisen perusteella useita konsessioita yleisen radiotaajuusalueen alueen 2,6 Ghz yksityiseen käyttöön ja LGT 2003:n liitteessä I olevan 3 kohdan mukaisesti se oli maksanut maksun yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta. Varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavasta verosta annetun alueellisen lain 18/1987 mukaisesti Vodafone España myös laski itse ja maksoi varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavan veron (jäljempänä varainsiirtovero).

21 Koska Vodafone España kuitenkin katsoi, että mainittu vero oli unionin oikeuden vastainen, se vaati hallinnollista tietä niiden määrien palauttamista, jotka se oli maksanut kyseisenä verona.

22 Koska Vodafone Espanan vaatimus hylättiin, se saattoi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi kumoamiskanteen hylkäyspäätöksistä ja toi esiin olennaisilta osin, että velvollisuus maksaa varainsiirtovero johtaa direktiivin 2002/20 13 artiklan vastaiseen kaksinkertaiseen verotukseen, koska samaan seikkaan eli siihen, että myönnetään hallinnollinen konsessio yleisen radiotaajuusalueen yksityiseen käyttöön, perustuu sekä maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta että varainsiirtovero.

23 Gipuzkoan provinssin aluehallinto kiistää kaksinkertaisen verotuksen olemassaolon ja tukeutuu siihen, että Espanjan oikeudessa käsitteet ”maksu” (tasa) ja ”vero” (impuesto) erotetaan toisistaan. Se väittää olennaisilta osin, että maksun yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta peruste on yleisen radiotaajuusalueen varaaminen yksityiseen käyttöön, kun taas varainsiirtovero kohdistuu varojen siirtoon, joka tapahtuu myöntämällä konsessio yksityistä käyttöä varten. Mainitun hallinnon mukaan direktiivin 2002/20 12 ja 13 artiklassa ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksia ottaa käyttöön muunlaisia veroluonteisia maksuja kuin ne, joita kyseisissä artikloissa tarkoitetaan, kuten varainsiirtovero ja yhteisövero, joiden osalta kaikki operaattorit ovat verovelvollisia.

24 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan yleistä radiotaajuusaluetta koskeva oikeudellinen järjestelmä on olennaisilta osin sama kuin yleinen järjestelmä, joka on vahvistettu julkisen hallinnon omaisuudesta 3.11.2003 annetun lain 33/2003 (Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; BOE nro 264, 4.11.2003, s. 20254) 84–104 §:ssä ja jota sovelletaan kaikkeen Espanjan julkisen hallinnon omaisuuteen. Mainittu tuomioistuin päättelee tästä, että televiestintäoperaattori, josta tulee tiettyjen taajuuksien tarjouskilpailun voittaja yksinoikeudella, saa todellisen julkiseen alaan kuuluvan hallinnollisen konsession, joka on luonteeltaan samanlainen kuin konsessio, jota tarkoitetaan varainsiirroista ja asiakirjamuotoon saatetuista oikeustoimista maksettavasta verosta annetun alueellisen lain 18/1987 7 §:n 1 momentin b kohdassa, jonka ulottuvuus kattaa kaikkien konsessioiden tavoin maksun maksamista vastaan luovutetun julkisen hyödykkeen väliaikaisen yksityisen käytön.

25 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se, että varainsiirtoveron maksamatta jättäminen on syy peruuttaa peruste, jolla annetaan oikeus yleisen radiotaajuusalueen käyttöön, voidaan ymmärtää niin, että kansallisen lainsäätäjän aikomus on, että varainsiirtoveron maksaminen on tosiasiallisesti ennakkoedellytys konsession myöntämiselle yleisen radiotaajuusalueen yksityiseen käyttöön.

26 Koska Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskimaan ylin tuomioistuin, Espanja) kuitenkin katsoo, että sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa on kyse unionin oikeuden tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2002/20] 13 artiklaa ja mahdollisesti muita täydentäviä unionin oikeuden säännöksiä tulkittava niin, että niiden vastaista on, että Espanjan kuningaskunta ja erityisesti verotuksellisesti autonominen Gipuzkoan historiallinen alue kantaa maksua radiotaajuuksien käytöstä teleoperaattorilta – joka on jo velvollinen suorittamaan [maksun yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta] – julkiseen omaisuuteen kohdistuviin hallinnollisiin konsessioihin yleisesti sovellettavan [varainsiirtoveron] perusteella ja kyseistä veroa sääntelevän historiallisen alueen lainsäädännön mukaisesti?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

27 Kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiivin 2002/20 13 artiklaa tulkittava niin, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio, jonka säännöstössä säädetään, että radiotaajuuksien käyttöoikeudesta peritään maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta, kantaa lisäksi kyseisen omaisuuden osalta hallinnollisen konsession myöntämisestä varainsiirtoveron, joka kohdistuu yleisesti julkisen omaisuuden hallinnollisten konsessioiden myöntämiseen sellaisen säännöstön nojalla, jota ei erityisesti sovelleta sähköisen viestinnän alaan.

28 Aluksi on todettava, että direktiivin 2002/20 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on toteuttaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinat yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla valtuutussääntöjä ja -ehtoja, jotta näiden palvelujen ja verkkojen tarjonta helpottuisi kaikkialla Euroopan unionissa.

29 Tätä varten direktiivissä 2002/20 ei säädetä ainoastaan yleisvaltuutusten tai radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien myöntämismenettelyä koskevista säännöistä ja kyseisten valtuutusten sisällöstä vaan myös kyseisiin menettelyihin liittyvien sellaisten maksujen luonteesta tai laajuudesta, joita jäsenvaltiot voivat määrätä sähköisten viestintäpalvelujen alan yrityksille (tuomio 17.12.2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Tarkemmin sanottuna direktiivin 2002/20 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnolliset maksut”, säädetään, että sähköisen viestinnän palvelujen tarjoajilta voidaan periä hallinnollisia maksuja, joiden tarkoituksena on rahoittaa kansallisen sääntelyviranomaisen toimintaa valtuutuksia ja käyttöoikeuksien myöntämistä koskevan järjestelmän hallinnoinnin alalla.

31 Näiden hallinnollisten maksujen lisäksi kyseisen direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Käyttöä koskevia oikeuksia ja järjestelmien asennusoikeuksia koskevat maksut”, annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien johdosta maksuja tai maksuja sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajille myöntämistään oikeuksista asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen, tarkoituksena näiden voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen.

32 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, direktiivin 2002/20 yhteydessä jäsenvaltiot eivät voi periä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisesta muita kuin kyseisessä direktiivissä säädettyjä maksuja (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), eli tämän tuomion 30 ja 31 kohdassa mainittuja maksuja.

33 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, onko päällekkäisten maksujen periminen sopusoinnussa direktiivin 2002/20 13 artiklan kanssa.

34 Tältä osin riittää, kun muistutetaan, että unionin tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 2002/20 13 artiklassa ei suljeta pois useamman maksun päällekkäisyyttä, koska se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään sellaisen maksun määräämisestä, jolla pyritään varmistamaan taajuuksien mahdollisimman tehokas käyttö, vaikka sen lisäksi perittäisiin toinen maksu, jolla pyritään samaan tavoitteeseen, jos kyseiset maksut kokonaisuudessaan täyttävät mainitussa 13 artiklassa asetetut edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 48 kohta).

35 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa, että pääasiassa kyseessä olevan varainsiirtoveron kantamista ei sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan pidetä ”maksuna”, joka on ainoa käsite, johon direktiivin 2002/20 13 artikla viittaa, vaan ”verona”.

36 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseisen veroluonteisen maksun yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ei sido sen luokittelu sovellettavassa kansallisessa oikeudessa ja että kyseisen tuomioistuimen on tukeuduttava sen objektiivisiin ominaisuuksiin (ks. vastaavasti tuomio 18.1.2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia, C-189/15, EU:C:2017:17, 29 kohta).

37 Näin ollen se seikka, että nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä oleva veroluonteinen maksu on luokiteltu kansallisen lainsäädännön mukaan ”veroksi”, ei sellaisenaan ole este sille, että se kuuluu direktiivin 2002/20 13 artiklan soveltamisalaan.

38 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen ”veron” yhteensopivuuden direktiivin 2002/20 kanssa saattaa kyseenalaiseksi se seikka, että sitä säännellään säännöstöllä, jota ei erityisesti sovelleta sähköisen viestinnän alaan.

39 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2002/20 6 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleen kanssa, säädetään, että yleisvaltuutus, joka takaa oikeuden tarjota sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja, kattaa vain sähköisen viestinnän alan erityiset edellytykset eikä edellytyksiä, joita sovelletaan yrityksiin sellaisten muiden kansallisten lakien nojalla, jotka eivät erityisesti koske kyseistä alaa.

40 Kuten direktiivin 2002/20 6 artiklan 4 kohdasta, luettuna yhdessä sen liitteen A ja B osan kanssa, kuitenkin ilmenee, radiotaajuuksien käyttöä koskevat oikeudet yhtäältä ja yleisvaltuutus toisaalta ovat erillisten menettelyjen kohteena eivätkä näiden menettelyjen edellytykset ole samat.

41 Tästä seuraa, että direktiivin 2002/20 6 artiklan 3 kohdassa asetettua vaatimusta, jota sovelletaan yleisvaltuutukseen, ei voida laajentaa kyseisen direktiivin 13 artiklassa säädettyihin maksuihin, ja näin ollen se, että maksua sääntelee jäsenvaltion säännöstö, joka ei ole erityinen sähköisen viestinnän alalle, ei sellaisenaan voi olla este kyseisen direktiivin ja tarkemmin sanottuna kyseisen direktiivin 13 artiklan soveltamiselle.

42 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko sillä, että varainsiirtoveroa sovelletaan kaikkiin talouden toimijoihin eikä ainoastaan sähköisen viestinnän palvelujen tarjoajiin, vaikutusta direktiivin 2002/20 13 artiklan sovellettavuuteen pääasiaan.

43 Tältä osin unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että vero, jonka maksuvelvollisia eivät olleet yksinomaan sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja tarjoavat operaattorit tai ne, joilla oli direktiivin 2002/20 13 artiklassa säädettyjä oikeuksia, ei ollut ominaisuuksiensa perusteella kyseisessä artiklassa tarkoitettu ”maksu” (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, Belgacom ja Mobistar, C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149, 36 kohta).

44 Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että asia oli näin sen vuoksi, että pääasiassa kyseessä olevan veron verotettava tapahtuma ei liittynyt siihen, että myönnettiin radiotaajuuksien tai numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia tai oikeuksia asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, Belgacom ja Mobistar, C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149, 37 kohta), eikä se seikka, että mainittu vero koski kaikkia talouden toimijoita, ollut ratkaiseva tähän johtopäätökseen päätymisessä.

45 Tästä seuraa, että maksu, jota sovelletaan kaikkiin talouden toimijoihin, voi kuulua direktiivin 2002/20 13 artiklan soveltamisalaan, jos sen määräytymisen perusta liittyy siihen, että myönnetään radiotaajuuksien tai numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia tai oikeuksia asentaa järjestelmiä julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden yhteyteen.

46 Näin on etenkin silloin, kun kyseinen maksu asetetaan yrityksille, jotka tarjoavat sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja, vastikkeena oikeudesta käyttää radiotaajuuksia (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, 22 kohta).

47 Nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavasta kansallisesta oikeudesta, erityisesti LGT 2003:n 45 §:stä, vaikuttaa ilmenevän, että hallinnollisen konsession myöntäminen yleisen radiotaajuusalueen käyttämiseen on välttämätöntä, jotta voidaan saada oikeus käyttää yksinoikeudella yleisen radiotaajuusalueen taajuuksia. Lisäksi LGT 2003:n soveltamisasetuksen, sellaisena kuin se on hyväksytty kuninkaan asetuksella 863/2008, 28 §:n 1 momentin b kohdasta ilmenee, että varainsiirtoveron maksamatta jättäminen on syy peruuttaa peruste, jolla tällaiseen käyttöön annetaan lupa.

48 Näin ollen on niin, ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on ainoana toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, tarkastuksesta muuta ilmene, että varainsiirtoveron maksaminen on ennakkoedellytys radiotaajuuksien käyttöoikeuden saamiselle ja siten kyseinen ”vero” on ominaisuuksiltaan maksu, joka peritään vastineeksi kyseisestä oikeudesta.

49 Siinä tapauksessa, että edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyisi siihen päätelmään, että varainsiirtovero kuuluu direktiivin 2002/20 13 artiklan soveltamisalaan, sen olisi tarkistettava, täyttävätkö kyseinen vero ja maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta kokonaisuutena kyseisessä 13 artiklassa asetetut edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 48 kohta).

50 Tältä osin radiotaajuuksien käyttöoikeuksista perittävän maksun, jonka jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön, on oltava objektiivisesti perusteltavissa, avoin, syrjimätön ja tavoitteeseensa nähden oikeasuhteinen, ja siinä on otettava huomioon muun muassa kilpailun edistämistä ja radiotaajuuksien tehokasta käyttöä koskevat tavoitteet (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 46 kohta).

51 Direktiivin 2002/20 13 artiklasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 32 perustelukappaleen kanssa, ilmenee myös, että televiestintäoperaattoreilta radiotaajuuksien käytöstä perittävän maksun tavoitteena on oltava radiotaajuuksien mahdollisimman tehokkaan käytön varmistaminen eikä maksulla saa hidastaa innovatiivisten palvelujen ja kilpailun kehittymistä markkinoilla (tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 47 kohta).

52 Siltä osin kuin on kyse radiotaajuuksien käytöstä perittävän maksun määrän määrittämistavasta, lupa käyttää julkishyödykettä, joka on niukka voimavara, mahdollistaa luvanhaltijalle merkittävien taloudellisten tuottojen saavuttamisen ja antaa sille etua suhteessa muihin toimijoihin, jotka myös haluaisivat käyttää tätä voimavaraa ja hyötyä siitä, mikä oikeuttaa perimään sellaisen maksun, joka ilmentää muun muassa kyseessä olevan niukan voimavaran käytön arvoa (tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Tässä tilanteessa pyrkimys varmistaa, että toimijat käyttävät tehokkaasti niiden käytössä olevia niukkoja voimavaroja, edellyttää, että tämän maksun määrä asetetaan asianmukaiselle tasolle, joka ilmentää muun muassa kyseisen voimavaran käytön arvoa, mikä edellyttää kyseessä olevien markkinoiden taloudellisen ja teknologisen tilanteen huomioon ottamista (tuomio 21.3.2013, Belgacom ym., C-375/11, EU:C:2013:185, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2002/20 13 artiklaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä sille, että jäsenvaltio, jonka säännöstössä säädetään, että radiotaajuuksien käyttöoikeudesta peritään maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta, perii lisäksi kyseisen omaisuuden osalta hallinnollisen konsession myöntämisestä varainsiirtoveron, joka kohdistuu yleisesti julkisen omaisuuden hallinnollisten konsessioiden myöntämiseen sellaisen säännöstön perusteella, jota ei sovelleta erityisesti sähköisen viestinnän alaan, silloin kun kyseisen veron verotettava tapahtuma liittyy radiotaajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseen, kunhan kyseinen maksu ja kyseinen vero kokonaisuutena täyttävät mainitussa artiklassa asetetut edellytykset, muun muassa edellytyksen, joka liittyy radiotaajuuksien käyttöoikeuden vastikkeena perityn määrän oikeasuhteisuuteen, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Oikeudenkäyntikulut

55 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY, 13 artiklaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä sille, että jäsenvaltio, jonka säännöstössä säädetään, että radiotaajuuksien käyttöoikeudesta peritään maksu yleisen radiotaajuusalueen varaamisesta, perii lisäksi kyseisen omaisuuden osalta hallinnollisen konsession myöntämisestä varainsiirtoveron, joka kohdistuu yleisesti julkisen omaisuuden hallinnollisten konsessioiden myöntämiseen sellaisen säännöstön perusteella, jota ei sovelleta erityisesti sähköisen viestinnän alaan, silloin kun kyseisen veron verotettava tapahtuma liittyy radiotaajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseen, kunhan kyseinen maksu ja kyseinen vero kokonaisuutena täyttävät mainitussa artiklassa asetetut edellytykset, muun muassa edellytyksen, joka liittyy radiotaajuuksien käyttöoikeuden vastikkeena perityn määrän oikeasuhteisuuteen, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Allekirjoitukset