JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
25 päivänä lokakuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisukysymys, jonka Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Italia) on EY 234 artiklan mukaisesti esittänyt, koskee yhteisöjen tuomioistuimelle hyvinkin tuttua aihealuetta, joskin se sisältää myös sellaisia tekijöitä, joita jo ratkaistuihin asioihin ei ole sisältynyt. [2]

2. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viiteen otteeseen todettu, että telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10.4.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/13/EY [3] kielletään jäsenvaltioita perimästä yksittäisten toimilupien haltijoina olevilta yrityksiltä sellaisia maksuja, joista ei ole säädetty direktiivin 11 artiklassa, ja vaaditaan, että kyseisten maksujen määrät on laskettava toimilupien myöntämiseen liittyvien hallinnollisten kustannusten perusteella.

3. Ensimmäinen tilaisuus tuli yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada 18.9.2003 annetussa tuomiossa, [4] jolla Italian tasavallan Consiglio dello Statoa (korkein hallinto-oikeus) autettiin ratkaisemaan oikeusriita, joka koski maksuja, joiden määrät laskettiin teleyhtiöiden liikevaihdon perusteella. Kyseinen ratkaisu toistettiin yhdistetyissä asioissa Telecom Italia Mobile ym. 8.6.2004 annetussa määräyksessä. [5]

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Julkisasiamies, joka vuosien saatossa on tulkinnut tiettyä yhteisön säännöstä sellaisten ennakkoratkaisupyyntöjen perusteella, joiden taustat ja tosiseikastot ovat hyvin erilaisia, rinnastuu taidemaalariin, joka maalattuaan kankaalle kuvan lisää siihen uusia yksityiskohtia ja sävyjä sen takia, että valo tai ympäristö on muuttunut tai että hänen mielentilansa ei enää ole sama. Francisco de Goya ja hänen "Majansa", "Puettu Maja" ja "Alaston Maja", ovat tästä hyvä esimerkki. Jos halutaan viitata ilmeisimpään eroon, voidaan todeta, että "Puetun Majan" osalta lyhyemmät siveltimenvedot ovat tahmeita ja tiheitä, aivan kuin maalarilla olisi ollut kiire peittää kangas värillä, mikä taas on kaukana "Alastoman Majan" akateemisesta täydellisyydestä, jota on tavoiteltu noudattaen äärimmäistä huolellisuutta ja kunnioittaen maalauksen ajankohdan edellyttämää herkkyyttä ja joka ilmenee divaanin, tyynyn ja peiton ääriviivoista ja joka myös epäilemättä heijastaa sitä intohimoa, jota mestari tunsi Cayetana de Silva y Álvarez de Toledoa, Alban XIII:ta herttuatarta kohtaan.

3 – EYVL L 117, s. 15.

4 – Yhdistetyt asiat C-291/01 ja C-293/01 (Kok. 2003, s. I-9499).

5 – Yhdistetyt asiat C-250/02–C-253/02 ja C-256/02; kyseistä ratkaisua ei ole julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

4. Myös asiassa Nuova società di telecomunicazioni 18.7.2006 annettu tuomio [6] koski Italian oikeusjärjestystä, ja se annettiin vastauksena Consiglio di Staton esittämään kysymykseen. Siinä todettiin, että edellä mainitun 11 artiklan kanssa ristiriidassa oli lainsäädäntö, jonka mukaan yhtiön, jolla on yleisen televiestintäverkon tarjoamiseen yksittäinen toimilupa, on maksettava kyseisen verkon yksityiskäyttöön liittyvä lisämaksu.

5. Tämän jälkeen Saksan Bundesverwaltungsgerichtille (korkein hallinto-oikeus) ilmoitettiin yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor 19.9.2006 annetussa tuomiossa, [7] että direktiivin 97/13 järjestelmä oli esteenä sellaisen maksun perimiselle, jonka laskennassa otetaan huomioon sääntelyviranomaisen yleiset hallinnolliset kulut, jotka olivat kertyneet 30 vuoden ajalta.

6. Yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 yksitoista kuukautta aikaisemmin 20.10.2005 annetussa tuomiossa [8] edellä mainitulle saksalaistuomioistuimelle oli ilmoitettu, että kyseisen direktiivin kanssa oli ristiriidassa se, että uudet operaattorit olivat velvollisia suorittamaan puhelinnumeroiden luovuttamisesta maksun, joka oli huomattavasti korkeampi kuin niiden luovuttamiseen liittyvien kustannusten määrä, kun entisen monopolinhaltijan tilalle tullut määräävässä markkina-asemassa oleva yritys oli saanut ne maksutta.

7. Nyt käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö, jonka osalta – kuten neljässä edellä mainitussakin tapauksessa – tehtävänäni on laatia ratkaisuehdotus, sijoittuu hieman erilaiseen asiayhteyteen, koska kyse on nimittäin siitä, voivatko jäsenvaltiot direktiivin 97/13 22 artiklan nojalla lykätä 1.1.1999 saakka entisen yksinomaisen toimiluvan haltijoihin kohdistuvan sellaisen velvoitteen soveltamista, jonka mukaan näiden on maksettava rahallista vastiketta ja jonka osalta kukaan ei kiistä sitä, että se on direktiivin 97/13 11 artiklan vastainen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö: direktiivi 97/13*

8. Euroopan unionin telemarkkinat avautuivat kokonaan 1.1.1998, ja tältä osin

6 – Asia C-339/04 (Kok. 2006, s. I-6917).

7 – Yhdistetyt asiat C-392/04 ja C-422/04 (Kok. 2006, s. I-8559).

8 – Yhdistetyt asiat C-327/03 ja C-328/03 (Kok. 2005, s. I-8877).

direktiivi 97/13 osoittautui yhdeksi tehokkaimmista välineistä.[9] Kyseisellä säädöksellä sovitettiin yhteen kyseisiin resursseihin kohdistuva välttämätön valtiollinen valvonta, joka ilmenee ”valtuutuksia” koskevana menetelmänä, ja kyseisen sektorin peruuttamaton vapauttaminen, jonka tarkoituksena oli luoda olosuhteet, joissa sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus edistäisivät kilpailun kehittymistä. Direktiivissä säädetään tässä tarkoituksessa suhteellisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteille perustuvista yhdenmukaisista puitteista, joissa perussääntönä on se, ettei telepalvelujen tarjoamista ja kyseisten verkkojen käyttöä rajoiteta. Yhteisön lainsäätäjä on tahtonut, että verkot jaetaan ja niitä käytetään esteittä tai tarvittaessa ”yleisin valtuutuksin” ja että ”yksittäisistä toimiluvista” tehdään poikkeuksia tai yleisten lupien täydennyksiä.[10]

9. Direktiivin 6 ja 11 artiklassa korostetaan ajatusta kilpailun edistämisestä telemarkkinoilla, ja niiden tarkoituksena on se, ettei yrityksiin kohdisteta enempää rajoituksia tai kustannuksia kuin on tarpeen, mikä merkitsee samalla myös sitä, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.[11] Direktiivin 6 artiklan otsikko on ”Yleisiin valtuutuksiin liittyvistä menettelyistä perittävät maksut”, ja 11 artiklan otsikko on ”Yksittäisistä toimiluvista perittävät maksut”.

10. Direktiivin 11 artiklassa kielletään jäsenvaltioita perimästä yksittäisten toimilupien haltijoilta muita maksuja kuin kyseisten toimilupien myöntämisestä, käsittelystä, valvonnasta ja toimeenpanosta aiheutuvia hallinnollisia kuluja (1 kohta), tämän kuitenkaan estämättä sitä, että jos voimavarat ovat niukat, ne voivat periä syrjimättömiä maksuja, joilla pyritään varmistamaan näiden voimavarojen mahdollisimman tehokas käyttö (2 kohta).

11. Direktiivin 25 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli pantava direktiivi täytäntöön viimeistään 31.12.1997.

9 – Yhteisön kyseisten markkinoiden kehitystä koskevan täsmällisemmän tarkastelun osalta viittaan yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 9.12.2004 esittämäni ratkaisuehdotuksen 3–5 kohtaan ja asiassa Nuova società di telecomunicazioni 27.10.2005 esittämäni ratkaisuehdotuksen 3–6 kohtaan; viittaan myös asiassa Telefonica 02 Czech Republic 27.2.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen, joka johti 14.7.2007 annettuun tuomioon (asia C-64/06, Kok. 2007, s. I-4887), 4–7 kohtaan sekä asiassa Deutsche Telekom 28.6.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen (asia C-262/06, tuomiota ei ole vielä annettu) 5 ja 6 kohtaan.

10 – Yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada 12.12.2002 esitetyn ratkaisuehdotuksen 2–4 kohta; asiassa Nuova società di telecomunicazioni 12.12.2002 esitetyn ratkaisuehdotuksen 7–10 kohta; yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 12.12.2002 esitetyn ratkaisuehdotuksen 7 ja 8 kohta ja yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor 16.3.2006 esitetyn ratkaisuehdotuksen 6–9 kohta.

11 – Yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada esitetyn ratkaisuehdotuksen 5 kohta; yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 esitetyn ratkaisuehdotuksen 9 kohta; asiassa Nuova società di telecomunicazioni esitetyn ratkaisuehdotuksen 11 kohta ja yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor esitetyn ratkaisuehdotuksen 10 ja 11 kohta.

12. On kuitenkin todettava, että direktiivin 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevat valtuutukset”, säädetään seuraavaa: [12]

”1. Jäsenvaltioiden on pyrittävä kaikin tavoin saattamaan tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevat valtuutukset tämän direktiivin säännösten mukaisiksi 1 päivään tammikuuta 1999 mennessä.

2. Jos tämän direktiivin säännösten soveltamisesta seuraa voimassa olevien valtuutusehtojen muutoksia, jäsenvaltiot voivat jatkaa ehtojen voimassaoloaikaa, lukuun ottamatta yhteisön oikeuden nojalla lopetettuja tai lopetettavia erityis- tai yksinoikeuksia luvanhaltijalle antavia ehtoja edellyttäen, että tämä voidaan toteuttaa vaikuttamatta muiden yritysten yhteisön oikeuden, mukaan lukien tämä direktiivi, mukaisiin oikeuksiin. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tätä varten toteutettavista toimista ja niiden perusteista.

3. Tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa oleviin valtuutuksiin sisältyvät velvoitteet, joita ei ole saatettu tämän direktiivin säännösten mukaisiksi 1 päivään tammikuuta 1999 mennessä, lakkaavat olemasta voimassa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan säännösten soveltamista.

Komissio voi, kun siihen on perusteltua aihetta, jäsenvaltion pyynnöstä tämän osalta lykätä tätä päivämäärää.”

B *Italian oikeusjärjestys: yksittäisistä toimiluvista perittävä maksu*

13. Vuoden 1973 Codice postale e delle telecomunicazionissa (posti- ja telepalvelulaki) [13] telepalvelut varattiin yksinomaan valtiolle (1 §), joskin siinä sallittiin se, että näitä palveluja tarjotaan välillisesti yksinomaisen toimiluvan haltijan välityksellä (4 §) siten, että tällaisen toimiluvan haltija oli velvollinen maksamaan vuotuisen maksun (188 §), jonka määrä määritettiin suhteessa toiminnasta saatuihin bruttotuloihin vähennettyinä määrällä, jonka palvelun suorittaja maksoi yleisen televerkon käytöstä valtiolle. [14]

12 – [Alaviite koskee vain espanjankielistä tekstiä.]

13 – Hyväksytty 29.3.1973 annetulla tasavallan presidentin asetuksella nro 156 (GURI nro 13, 3.5.1973, Supplemento ordinario, s. 2).

14 – Maksun laskentaperusteet ilmenevät ennakkoratkaisupyynnöstä (s. 6 ja 7).

14. Kun kyseisen sektorin vapautumiseen liittyvä kehitys Euroopan unionissa alkoi, Italian lainsäädäntö saatettiin vastaamaan yhteisön lainsäädäntöä 23.10.1996 annetulla asetuksella (decretolegge) nro 545, [15] josta tiettyjen muutosten jälkeen tuli 23.12.1996 annettu laki nro 650. [16]

15. Uudella lailla poistettiin erityis- ja yksinoikeudet ja avattiin kaikille yrityksille mahdollisuus tarjota telepalveluja ja asentaa televerkkoja sillä edellytyksellä, että ne saisivat tätä koskevan hallinnollisen luvan. Tämä menettely vakiinnutettiin Autorità per le garanzie nelle comunicazionin (telealan valtuutuksista vastaava viranomainen) perustamisesta 31.7.1997 annetun lain nro 249 [17] 4 §:n 1 ja 2 momentissa.

16. Italian lainsäädäntö saatettiin vastaamaan yhteisön lainsäädännön vaatimuksia direktiivin 97/13 täytäntöönpanosta 19.9.1997 annetulla tasavallan presidentin asetuksella nro 318. [18] Kyseisen asetuksen mukaan aikaisempien erityis- ja yksinoikeuksien ajalliseksi takarajaksi määritettiin 1.1.1998 (2 §:n 3 momentti), minkä jälkeen kyseisessä asetuksessa toistettiin direktiivin 97/13 22 artiklan sisältö (2 §:n 4–6 momentti).

17. Kyseisessä säädöksessä säädettiin lisäksi, että yksittäisistä toimiluvista perittävän maksun tarkoituksena on ainoastaan kattaa toimiluvan myöntämisestä aiheutuvat hallinnolliset kulut (6 §:n 20 momentti), joten Codice postalen 188 § menetti merkityksensä. [19]

18. Kyseiseen uuteen tilanteeseen siirtymisen helpottamiseksi Codice postalen mainitun säännöksen voimassaoloa lykättiin kuitenkin telealan valtuutuksista vastaavan viranomaisen asianmukaisena pitämäksi ajaksi (21 §:n 2 momentti). Tämä sääntö kumottiin vakautta ja kehitystä tukevaan julkiseen talouteen liittyviä säännöksiä

15 – Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva (GURI nro 249, 23.10.1996, s. 33).

16 – GURI nro 300, 23.12.1996, s. 16.

17 – Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (GURI nro 177, 31.7.1997, Supplemento ordinario, s. 5).

18 – Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (GURI nro 221, 22.9.1997, Supplemento ordinaria, s. 5).

19 – Valtiovarain-, budjetti- ja taloussuunnitteluministeri velvoitti 5.2.1998 tekemässään päätöksessä (GURI nro 63, 17.3.1998, s. 27) tasavallan presidentin vuonna 1997 antaman asetuksen nro 318 6 §:ään tukeutuen yksittäisten toimilupien haltijat suorittamaan valtiolle seuraavat maksut: a) hakemuksen toimittamisen yhteydessä suoritettava maksu toimiluvan valmistelemisesta ja myöntämisestä aiheutuvien kulujen korvaamiseksi (3 §); b) vuotuinen maksu valvonnasta ja tarkastuksista (4 §); c) samoin vuotuinen maksu niukkojen voimavarojen käytöstä (5 §) ja d) samoin vuotuinen maksu toiminnassa tarvittavien numeroiden luovuttamisesta (6 §).

koskevan 23.12.1998 annetun lain (vuoden 1999 talousarviolaki) nro 448[20] 20 §:n 4 momentilla. Kyseisen 20 §:n 3 momentissa vahvistettiin, että Codice postalen 188 § oli menettänyt merkityksensä 1.1.1999 alkaen, mikä merkitsee sitä, että kyseinen säännös oli voimassa vuonna 1998.

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

19. Telecom Italia SpA:lla, jolla oli vuodesta 1964 alkaen yksinomainen toimilupa julkisten telepalvelujen tarjoamiseen Italiassa, on nykyään yksittäinen toimilupa näihin palveluihin liittyvän toiminnan harjoittamiseen, ja se maksoi vuodelta 1998 maksuina 385 896 593 euroa korkoineen.

20. Saadakseen kyseisen määrän palautetuksi mainittu yhtiö saattoi asian Tribunale Amministrativo Regionale del Lazion käsiteltäväksi, ja tämä on 10.5.2006 tekemällään päätöksellä ja yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada annettuun tuomioon viitaten pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan direktiivin 97/13 11, 22 ja 25 artiklan ”tulkinnasta ja ulottuvuudesta” ja erityisesti siitä, voidaanko vuoden 1998 lain nro 448 20 §:n 3 momenttia pitää niiden kanssa yhteensopivana.

20 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (GURI nro 302, 29.12.1998, Supplemento ordinario, s. 5).

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

21. Käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 3.7.2006. Pääasian valittaja, Italian hallitus ja komissio esittivät asiassa kirjallisia huomautuksia, ja niiden edustaja ja asiamiehet esittivät suulliset huomautuksensa 4.10.2007 pidetyssä istunnossa.

V Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

A *Kysymyksenasettelun rajaaminen*

22. Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio on tavallisesti puhelias toimija, mutta ratkaisevalla hetkellä se osoittautuu vähäpuheiseksi ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle pyynnön, jonka sisältö on laajempi kuin sanamuodon perusteella voisi arvata.

23. Mainitun tuomioistuimen asenne on niin pidättyväinen, että se tyytyy täsmennyksiä

esittämättä pyytämään tietoa direktiivin 97/13 11, 22 ja 25 artiklan tulkinnasta verratakseen niitä sitten vuoden 1998 lain nro 448 20 §:n 3 momenttiin. Tämä tiivistetty – ei täsmällinen – esitystapa sekoittaa ennakkoratkaisupyynnön esittämisen todelliset perusteet ja vaikeuttaa sen ymmärtämistä. Ennakkoratkaisukysymys koskee itse asiassa ensisijaisesti edellä mainitun direktiivin 22 artiklaa, koska muiden artiklojen tehtävänä – joskaan ei mitenkään tarpeettomana – on rajata ensiksi mainitun artiklan soveltamisalaa.

24. Pääasian kannalta on nimittäin tarpeellista vastata kysymykseen siitä, voidaanko direktiivin 97/13 11 artiklan kanssa ristiriidassa oleva maksuvelvoite pitää kyseisen direktiivin 22 artiklan nojalla voimassa 31.12.1998 saakka, eli yli direktiivin 25 artiklassa tarkoitetun, direktiivin täytäntöönpanoa varten varatun ajanjakson (joka päättyi 31.12.1997). [21]

25. Asiassa on ennen tällaisen kysymyksen esittämistä kuitenkin aiheellista tarkastella sitä eroa, joka vallitsee Telecom Italian suorittaman maksun (samoin kuin niiden kansallisten sääntöjen, joiden nojalla sitä peritään) ja direktiivin 97/13 ja erityisesti sen 11 artiklan välillä. Tämä on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, koska yhteisöjen tuomioistuimen on tyydyttävä ainoastaan esittämään sille asiaa koskevan yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, minkä se on jo tehnyt yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada, yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02, asiassa Nuova società di telecomunicazioni ja yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor antamissaan tuomioissa.

26. Lopputulos on joka tapauksessa helppo havaita, koska kyseisen oikeuskäytännön mukaan sallittuja ovat sellaiset maksut, joita kyseisen 11 artiklan nojalla vaadittiin televiestintää koskevien yksittäisten toimilupien haltijayrityksiltä sellaisten hallintokulujen kattamiseksi, jotka liittyvät kyseisten lupien myöntämiseen ja luovuttamiseen, paitsi jos kyse on niukoista voimavaroista, jolloin sallittuna pidetään myös voimavarojen tehokkaan käytön varmistavaa maksua. Kyseisen näkemyksen mukaisesti tähän järjestelmään ei kuulu maksu, jonka suuruus perustuu sääntelyviranomaisen yleisiä hallinnollisia kuluja koskevaan ennusteeseen 30 vuoden ajalta (yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor annettu tuomio), eivätkä maksut, joiden määrät lasketaan teleyhtiöiden liikevaihdon perusteella (yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada annettu tuomio), tai vaatimus, joka koskee lisämaksua, joka toimiluvan haltijoiden on maksettava niiden käyttöön osoitetun yleisen televerkon yksityiskäytöstä ja joka lasketaan sellaisten perusteiden mukaisesti, jotka eivät vastaa direktiivin 11 artiklassa säädettyjä perusteita (asiassa Nuova società di telecomunicazioni annettu tuomio).

21 – Kyseinen päivämäärä vastaa yhteisön lainsäätäjän halua vapauttaa telemarkkinat 1.1.1998 alkaen. Tämä tahto on ilmaistu kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28.6.1990 annetun komission direktiivin 90/388/ETY (EYVL L 192, s. 10) – sellaisena kuin se on muutettuna 13.3.1996 annetulla komission direktiivillä 96/19/EY (EYVL L 74, s. 13) – 2 artiklassa. Direktiivin 97/13 ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan tähän pyrkimykseen, mitä yhteisöjen tuomioistuin (yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada annetun tuomion 35 kohta) ja minä (asiassa Nuova società di telecomunicazioni esittämäni ratkaisuehdotuksen 45 ja 46 kohta) olemme korostaneet.

27. Epäilyksiä ei voi olla (eikä ainakaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella ja tämän asian asianosaisilla tunnu olevan) siitä, että edellä esitetty koskee myös sitä maksua, jota Telecom Italialta on vaadittu sille myönnetystä toimiluvasta vuodelta 1998 ja jonka määrä on laskettu sen toiminnastaan saamien bruttotulojen perusteella.

28. Kyseisestä toteamuksesta huolimatta tulee kuitenkin esille kysymys siitä, että vaikka kyseinen maksu ei olekaan direktiivin 97/13 mukainen, onko sen voimassaoloa kuitenkin mahdollista jatkaa vuoden ajan 22 artiklan nojalla, jonka sanamuoto sisältyy myös direktiivin 26 ja 27 perustelukappaleeseen.

B *Direktiivin 97/13 22 artiklan tarkoitus*

29. Kun kyseisen artiklan otsikkoa (”Direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevat valtuutukset”) tarkastellaan yhdessä 26 perustelukappaleen [22] kanssa, voidaan havaita ensimmäinen viite siitä, että kyseisen artiklan tarkoituksena on suojata sellaisia vanhoja yksinomaisia toimilupia, jotka vielä ovat voimassa yhdenmukaistetussa järjestelmässä, jotta voitaisiin suojata kaikkien oikeusyhteisöjen osana olevia arvoja, eli oikeudellisten suhteiden vakautta ja jatkuvuutta. Tässä tarkoituksessa kyseisen 22 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää uuden järjestelmän kattamien valtuutuksien [23] voimassaolon jatkamisesta.

30. Tämä huoli menneen säilyttämisestä on kuitenkin rajallinen. [24] Ensinnäkin 22 artiklan 1 kohdassa asetetaan aikaraja [25] ja velvoitetaan kansalliset lainsäätäjät saattamaan valtuutukset direktiivin mukaisiksi ennen 1.1.1999. Kyseinen päivämäärä toistetaan 22 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, ja mainittuna ajankohtana näihin valtuutuksiin perustuvat sellaiset velvoitteet, joita ei ole saatettu direktiivin mukaisiksi, lakkaavat olemasta voimassa. Direktiivin 22 artiklassa säädetään myös muista aineellisista rajoituksista: sen 2 kohta on tältä osin hyvin

22 – ”– – tätä direktiiviä sovelletaan sekä nykyisiin että tuleviin valtuutuksiin; tiettyjä toimilupia on myönnetty määräajoiksi, jotka jatkuvat vielä 1 päivän tammikuuta 1999 jälkeen – –”.

23 – Direktiivin 97/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan valtuutuksella tarkoitetaan ”lupaa, jolla määrätään telealalle ominaisista oikeuksista ja velvollisuuksista ja jolla sallitaan yritysten tarjota telepalveluja ja tarvittaessa perustaa ja/tai ylläpitää televerkkoja kyseisten palvelujen tarjoamiseksi, ja joka voi olla ’yleinen valtuutus’ tai ’yksittäinen toimilupa’ – –”.

24 – Tämä jano menneitä aikoja kohtaan tuo mieleeni Thomas Mannin virkkeen, jolla hän aloittaa neliosaisen eepoksensa ”Joosef ja hänen veljensä”: ”Syvä on menneisyyden kaivo. – – Voisi jopa sanoa, että se on pohjaton, kun kerran katseemme suuntautuu vain ja ainoastaan ihmisen menneeseen, joka täyttää yhtäaikaisesti niin luonnollisen ja miellyttävän kuin ylíluonnollisen ja kurjankin olemassaolomme ja jonka salaperäisyys on se ydin, jota sanamme piirittävät, joka antaa sanoillemme voiman ja intohimon ja joka korostaa kysymyksiemme merkittävyyttä” [lainaus suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa].

25 – Jota on mahdollista lykätä 22 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla.

selkeä, kun siinä estetään sellaisten ehtojen säilyttäminen, joilla annetaan erityis- tai yksinoikeuksia, ja sellaisten ehtojen säilyttäminen, joiden säilyttäminen loukkaisi kolmansia osapuolia.

31. Direktiivin 22 artiklan 2 kohdassa nimittäin viitataan vanhoihin valtuutuksiin sovellettaviin ”ehtoihin”, joiden voimassaoloaikaa voidaan jatkaa, lukuun ottamatta sellaisia ehtoja, joilla annetaan erityis- tai yksinoikeuksia, joiden voimassaolon on päätyttävä 31.12.1997. Kyseisen artiklan 3 kohdassa viitataan tällaisia valtuutuksia koskeviin ”velvoitteisiin”, jotka oli mahdollista pitää voimassa 31.12.1998 saakka. Nämä ”velvoitteet” ovat edellä mainittujen ehtojen alalaji, ja tämä käsite voi sisältää erityyppiset maksut. Koska kyseinen 3 kohta päättyy lauseeseen ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan säännösten soveltamista”, on katsottava, ettei ”erityis- tai yksinoikeuksiin” liittyvien ”velvoitteiden” voimassaoloa voida jatkaa 31.12.1998 saakka. Tämä systemaattinen pitäytyminen 22 artiklan tekstiin kumoaa näkemyksen, jonka Italian hallituksen asiamies esitti ennakkoratkaisumenettelyn suullisessa käsittelyssä ja jonka mukaan kyseisiä kahta säännöstä olisi mahdollista tulkita erikseen, aivan kuin kyse olisi kahdesta erillisestä ryhmästä.

32. Jäsenvaltioiden tehtävänä oli näin ollen saattaa oikeusjärjestyksensä direktiivin 97/13 mukaiseksi ennen 31.12.1997. Aikaisempien valtuutusten voimassaoloa voitiin kuitenkin jatkaa vuodella, vaikka ne olisivatkin olleet kyseisen direktiivin vastaisia, kunhan niillä ei annettu erityis- tai yksinoikeuksia tai loukattu kolmansien osapuolien oikeuksia. Tässä tapauksessa takaraja oli 31.12.1998.

33. Direktiivin 97/13 26 perustelukappaleessa vahvistetaan tämä näkemys, koska siinä todetaan pätemättömiksi ”yhteisön oikeuden vastaiset määräykset, erityisesti ne, joissa annetaan luvanhaltijoille erityis- tai yksinoikeuksia, – – asiaa koskevissa yhteisön säädöksissä ilmoitetuista päivämääristä alkaen; muiden oikeuksien osalta, jotka eivät vaikuta muiden yritysten etuihin – –, jäsenvaltiot voivat pidentää niiden voimassaoloa korvausvaatimusten välttämiseksi”.

34. Näin ollen vaikuttaa selvältä, että kuten Telecom Italian edustaja esittää, lainsäätäjä on halunnut myöntää pitemmän määräajan sellaisten toimilupien ja valtuutusten mukauttamiseksi, jotka eivät olleet kilpailun kannalta haitallisia, sillä perusteella, ettei niillä vaarannettu yhteisön yhdenmukaistamisen tavoitteita.

C *Entisen yksinomaisen toimiluvan hinta*

35. Telecom Italian suorittamaa maksua – jonka takaisinmaksua se pääasian oikeudenkäynnissä vaatii – on tarkasteltava seuraavassa järjestyksessä, koska jos katsotaan, että sillä luodaan erityis- tai yksinoikeuksia tai että sen voimassaolon jatkaminen loukkaa kolmansien osapuolten etuja, sitä ei enää olisi vuonna 1998 voinut soveltaa.

36. Heti aluksi on torjuttava jälkimmäinen mahdollisuus, koska lakkautetun monopolin haltijalle asetetun maksuvelvollisuuden väliaikaisella jatkamisella ei suinkaan ”vaikuteta muiden yritysten oikeuksiin” vaan helpotetaan niiden asemaa, koska entisen yksinomaisen toimiluvan haltijan on suoritettava ylimääräinen maksu.

37. Ensimmäinen mahdollisuus johtaisi samaan tulokseen, koska riidanalaisella toimenpiteellä ei anneta ”erityis- tai yksinoikeuksia” vaan sillä tyydytään ainoastaan perimään niistä korvaus. Olisi kuitenkin absurdia käsitellä tätä aihetta pitemmälle, koska maksun periminen liittyy läheisesti sellaiseen etuoikeutta koskevaan tilanteeseen, joka uudella lainsäädännöllä on tarkoitus päättää. Toisin sanoen direktiivin 97/13 22 artiklassa kielletään 31.12.1997 jälkeen se, että ainoastaan yksi yritys tarjoaa telepalveluja tai että useampi erityisoikeuksia hallitseva yritys tekee näin, ja kyseinen kielto koskee välttämättä myös mainittujen yritysten maksamia vastasuorituksia.

38. Näin ollen Telecom Italia katsoo perustellusti, että koska se lakkasi 1.1.1998 olemasta ainoa telepalvelujen tarjoaja Italiassa, samalla hetkellä lakkasi sen velvollisuus maksaa valtiolle määrä, joka vastasi toimiluvasta suoritettavaa maksua, koska ei ole olemassa mitään seikkaa, jolla de lege lata tai de lege ferenda voitaisiin perustella maksun voimassaolon jatkaminen. Vastakkaiseen näkemykseen ei saa tukea direktiivin sanamuodosta eikä sen hengestä.

39. Direktiivi 97/13 on osa yhteisön pyrkimystä vapauttaa kilpailua sähköisen viestinnän markkinoilla edistämällä kilpailua siten, ettei yrityksille aseteta enempää rajoituksia tai maksuja kuin on välttämätöntä, [26] ja rajoittamalla jäsenvaltioiden maksujen perimiseen liittyvää valtaa siten, että näiden täytyy pidättäytyä perimästä muita maksuja kuin yhteisön lainsäätäjän hyväk-

26 – Asiassa Nuova società di telecomunicazioni esitetty ratkaisuehdotus (11 kohta); yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 esitetty ratkaisuehdotus (9 kohta) ja yhdistetyissä asioissa i-21 Germany ja Arcor esitetty ratkaisuehdotus (10 kohta).

symiä maksuja.[27] Koska täytäntöönpanossa pyritään yhdistämään avoimuus-, syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet erityisen herkässä vaiheessa olevien – eli kyseiselle sektorille juuri tulevien – yritysten yhdenvertaisuuden kanssa, jotta aiemmin vallinnut status quo voidaan murtaa,[28] Telecom Italialta oli vuonna 1998 mahdollista vaatia entisestä yksinomaisesta toimiluvasta maksettavaa maksua vastaavaa maksua sillä edellytyksellä, että kyseinen yritys sai tiettyä etua, joka oli tasapainotettava, ja että kyseinen maksu oli ainoa keino sen tasapainottamiseksi.

40. Vaikka kyse onkin aiheesta, jonka käsittely on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävä, voidaan kuitenkin todeta, ettei ole näytetty toteen, että entisen monopolin haltija olisi kyseisenä ajankohtana (1.1.1998) ollut ylivoimaisessa asemassa kilpailijoihinsa nähden. Lisäksi on nähdäkseni ajateltava, että jos näin olisi, paras keino voimasuhteiden tasapainottamiseksi ei olisi se, että yhden yrityksen osalta säilytettäisiin sellainen osatekijä (maksuvelvoite), joka on osa yhteisön oikeusjärjestyksessä kiellettyä järjestelmää (yksinomaista toimilupaa),[29] vaan päinvastoin turvauduttaisiin muihin kyseisessä oikeusjärjestyksessä luotuihin keinoihin tasapainon saavuttamiseksi asettamalla määräävässä asemassa oleville yrityksille erityisiä velvoitteita (”epäsymmetrisiä”, käyttääkseni samaa ilmaisua kuin Telecom Italian edustaja tässä ennakkoratkaisumenettelyssä järjestetyssä istunnossa). Hyvä esimerkki tästä on direktiivin 90/388 4 a artikla, joka on lisätty kyseiseen direktiiviin direktiivillä 96/19 ja jossa jäsenvaltiot velvoitetaan huolehtimaan siitä, että yritykset, jotka ovat erityisten yksinoikeuksien haltijoita, tarjoavat yhdysliikennettä puhelintoimintaverkkoihinsa ja yleisen kytkentäisen televerkon käyttömahdollisuutta sellaisille muille yrityksille, joilla on lupa tarjota tällaisia palveluita tai verkkoja.[30]

27 – Yhdistetyissä asioissa Albacom ja Infostrada annetun tuomion 38 kohta ja mainituissa yhdistetyissä asioissa esittämäni ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

28 – Yhdistetyissä asioissa ISIS Multimedia ja Firma 02 esitetyn ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohta.

29 – Tämän takia komissio ei voi menestyä väitteissään siitä, että olisi jätettävä ottamatta huomioon sellaiset tapaukset, joissa kansallinen tuomioistuin toteaa sellaisen yrityksen määräävän markkina-aseman olemassaolon, jolla ennen direktiiviä 97/13 oli erityis- tai yksinoikeuksia. Yhdistetyissä asioissa C-544/03 ja C-545/03, Mobistar ja Belgacom Mobile, 8.9.2005 annetulla tuomiolla (Kok. 2005, s. I-7723) ei tältä osin ole merkitystä, koska kyseinen asia koski sellaista televiestinnän infrastruktuurista (matkapuhelinliikenteen lähetyspylväistä, -mastoista ja -antenneista) kannettavaa kunnallista veroa, joka lähtökohtaisesti on yhteisön oikeuden nojalla sallittu mutta joka tietyissä tilanteissa voi olla omiaan rajoittamaan kilpailua ja näin ollen olemaan ristiriidassa direktiivin 90/388 3 c artiklan – joka on lisätty kyseiseen direktiiviin 16.1.1996 annetulla komission direktiivillä 96/2/EY (EYVL L 20, s. 59) – kanssa, kun taas nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tuomioistuimella on käsiteltävänään maksu, joka on selvästi ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa.

30 – Kyseinen televiestintää koskeva yhteisön ”uusi sääntelykehys” (sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/199/EY (käyttöoikeusdirektiivi); sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi); sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi), jotka kaikki on annettu 7.3.2002 – EYVL L 108, s. 7, 21, 33 ja 51) sisältää erityisiä velvoitteita määräävässä markkina-asemassa oleville yhtiöille, mukaan lukien sellaiset yhtiöt, jotka ovat tulleet entisten monopolinhaltijoiden tilalle.

VI Ratkaisuehdotus

41. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale del Lazion esittämään kysymykseen seuraavasti:

Telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10.4.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/13/EY ja erityisesti sen 11, 22 ja 25 artikla ovat esteenä sille, että jäsenvaltiot vaativat sellaista entisen yksinomaisen toimiluvan haltijaa tai lakkautettujen erityisoikeuksien haltijaa, jolla nykyään on yksittäinen toimilupa, suorittamaan 31.12.1998 saakka muita maksuja kuin niitä, joista säädetään direktiivin 11 artiklassa.