



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä helmikuuta 2017¹

Asia C-74/16

**Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania
vastaan
Ayuntamiento de Getafe**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 4 de Madrid (Madridin alueellinen hallintotuomioistuin nro 4, Espanja))

Kilpailu — Valtiontuki — SEUT 107 artiklan 1 kohta — Rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä Espanjassa kannettava vero — Katolisen kirkon vapauttaminen verosta — Eron tekeminen katolisen kirkon taloudellisen toiminnan ja muun kuin taloudellisen toiminnan välillä — Muuhun kuin yksinomaan uskonnon harjoittamiseen liittyvä katolisen kirkon toiminta — Katolisen kirkon yhteiskunnallisen, kulttuurisen tai koulutuspoliittisen tehtävän yhteydessä harjoitettava toiminta — Kirkot, uskonnolliset yhdistykset ja uskonnolliset yhdyskunnat — SEUT 17 artikla — SEUT 351 artikla

I Johdanto

1. Onko kyseessä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa kielletty valtiontuki, jos jäsenvaltio vapauttaa uskonnollisen yhdyskunnan tietyistä veroista myös muuhun kuin yksinomaan uskonnon harjoittamiseen liittyvässä toiminnassa? Tämä on olennaisilta osin se kysymys, jota espanjalainen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta selventämään käsiteltävässä asiassa.
2. Kysymyksen taustalla ovat erilaiset verovapautukset, joita Espanjan kuningaskunta myöntää katoliselle kirkolle Pyhän istuimen kanssa vuonna 1979 tehdyn kansainvälisoikeudellisen sopimuksen perusteella. Kyseiseen sopimukseen vedoten katolinen kirkko vaatii käsiteltävässä asiassa kirkon yhteydessä toimivan koulun ylläpitäjänä palauttamaan kunnallisen veron, joka sen oli maksettava koulurakennuksessa tehdyistä kunnostustöistä.
3. Koska unionin kilpailuoikeutta sovelletaan ainoastaan yrityksiin, käsiteltävän asian ratkaisu määräytyy taloudellisen toiminnan ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron tekemisen perusteella, eikä sen tekeminen suinkaan ole aina yksinkertaista. Jo aiempien tuomioiden² perusteella on riittävän tunnettua, että erityisesti koulutusala toimii yritystoimintaan liittyvien ja yhteiskunnallisten, jopa kulttuuristen, tehtävien rajapinnassa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ks. erityisesti tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451); tuomio 7.12.1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916); tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492) ja tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa (C-318/05, EU:C:2007:495). Ks. lisäksi EFTAn tuomioistuimen tuomio 21.2.2008, Private Barnehagers v. EFTAn valvontaviranomainen (E-5/07, *Report of the EFTA Court* 2008, 61).

4. Käsiteltävässä asiassa uuden ulottuvuuden tähän problematiikkaan tuo kuitenkin se, että se koskee viime kädessä valtion ja kirkon suhdetta, johon unionin primaarioikeudessa kiinnitetään erityistä huomiota SEUT 17 artiklassa. Uskonnon ja uskonnollisten yhdyskuntien asemasta nykyaikaisessa eurooppalaisessa yhteiskunnassa³ käytävien, usein hyvin kiihkeiden keskustelujen vuoksi käsiteltävä asia ei voisi olla enää ajankohtaisempi. Siinä esille tulevat oikeuskysymykset ovat kaiketi erittäin kiinnostavia Espanjan lisäksi useiden muidenkin jäsenvaltioiden kannalta.

5. Espanjan Pyhän istuimen kanssa tekemä sopimus on peräisin Espanjan Euroopan yhteisöön liittymistä edeltävältä ajalta, joten asian ratkaisemisessa on otettava huomioon lisäksi SEUT 108 ja SEUT 351 artikla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

6. Käsiteltävässä asiassa sovellettavat unionin oikeussäännöt sisältyvät EUT-sopimuksen VII osaston 1 lukuun ("Kilpailusäännöt") sisältyvään SEUT 107 artiklan 1 kohtaan, jossa määrätään seuraavaa:

"Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

7. Lisäksi on viitattava EUT-sopimuksen ensimmäisen osan II osastoon ("Yleisesti sovellettavat määräykset") sisältyvään SEUT 17 artiklan 1 kohtaan, jossa määrätään seuraavaa:

"Unioni kunnioittaa kirkkojen ja uskonnollisten yhdistysten tai yhdyskuntien asemaa, joka niillä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltioissa, eikä puutu siihen."

8. Merkityksellinen on myös EUT-sopimuksen seitsemänten osaan ("Yleiset määräykset ja loppumääräykset") sisältyvä SEUT 351 artikla, jossa määrätään seuraavaa:

"Perussopimusten määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta.

Siltä osin kuin tällaiset sopimukset eivät ole sopusoinnussa perussopimusten kanssa, asianomaiset jäsenvaltiot käyttävät kaikkia aiheellisia keinoja todettujen ristiriitojen poistamiseksi. Tällöin jäsenvaltiot tarvittaessa avustavat toisiaan ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistavat yhteisen kannan.

Soveltaessaan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja sopimuksia jäsenvaltiot ottavat huomioon sen, että ne edut, jotka kukin jäsenvaltio on perussopimuksissa myöntänyt, ovat erottamaton osa unionin toteuttamista ja liittyvät sen vuoksi kiinteästi yhteisten toimielinten perustamiseen ja niille annettuun toimivaltaan sekä siihen, että kaikki jäsenvaltiot myöntävät samat edut."

3 — Ks. viimeksi esim. asia Achbita (C-157/15) sekä asia Bougnaoui ja ADDH (C-188/15).

B Kansainvälinen oikeus

9. Taloudellisista kysymyksistä Espanjan valtion ja Pyhän istuimen välillä 3.1.1979 tehdyn sopimuksen⁴ IV artiklan 1 kappaleen B kohdan 1 alakohdassa määrätään katolisen kirkon kiinteistöjen ”täydellisestä ja pysyvästä vapauttamisesta kaikista tuloihin ja varallisuuteen kohdistuvista objekti- tai tuottoveroista”.

10. Kuten kyseisen määräyksen 2 alakohdasta kuitenkin ilmenee, kyseistä verovapautusta ei sovelleta ”taloudellisen toiminnan harjoittamisesta saatuihin tuloihin eikä kirkon varallisuudesta saatuihin tuloihin silloin, kun varallisuuden käyttöoikeus on luovutettu”, eikä ”pääoman tuottoon eikä myöskään tuloihin, joista on maksettava lähdeverona kannettavaa tuloveroa”.

11. Vuoden 1979 sopimuksen VI artiklaan sisältyy riidanratkaisumekanismi, jonka mukaan Pyhä istuin ja Espanjan hallitus sitoutuvat ratkaisemaan sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät ongelmat yhteisymmärryksessä ja sopimukseen sisältyvät periaatteet huomioon ottaen.

C Kansallinen lainsäädäntö

12. Espanjassa rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettava vero⁵ perustuu vuonna 1988 annettuun lakiin. Tällä hetkellä se perustuu paikallistalouden sääntelystä annetun lain⁶ 100 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin kyseinen laki on kuninkaan asetuksessa⁷ 2/2004, joka annettiin 5.3.2004.⁸ Kyseessä on omaisuuteen kohdistuva välillinen kunnallinen objektivero, josta saatavat tulot menevät Espanjan kunnille.

13. Espanjan valtionvarainministeriö selvensi 5.6.2001 antamassaan asetuksessa,⁹ että rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettava vero kuuluu vuoden 1979 sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdan soveltamisalaan. Mainittua asetusta täsmennettiin myöhemmin 15.10.2009 annetulla asetuksella¹⁰ siten, että kyseistä verovapautusta sovelletaan ainoastaan kiinteistöveroista¹¹ vapautettuihin kiinteistöihin eli kiinteistöihin, jotka on tarkoitettu yksinomaan uskonnon harjoittamiseen.¹² Vuonna 2009 annettu asetus kuitenkin kumottiin Audiencia Nacionalin 9.12.2013 antamalla tuomiolla, koska se on vuoden 1979 sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdan ja VI artiklan vastainen.¹³

III Tosiseikat ja asian käsittelyn aiemmat vaiheet

14. Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania (Comunidad de Casa de Escuelas Pías de Getafe, PP. Escolapios)¹⁴ on katolisen kirkon laitos ja kuuluu sellaisena vuoden 1979 sopimuksen soveltamisalaan. Se omistaa Madridin lähellä Getafen kunnassa (Ayuntamiento de Getafe) sijaitsevan kiinteistön, jossa toimii koulu ”La Inmaculada”.

4 — BOE nro 300, 15.12.1979, s. 28782 (jäljempänä vuoden 1979 sopimus tai pelkkä sopimus).

5 — Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

6 — Ley reguladora de las Haciendas Locales.

7 — Real Decreto Legislativo.

8 — BOE nro 59, 9.3.2004, s. 10284.

9 — BOE nro 144, 16.6.2001, s. 21427 (jäljempänä vuoden 2001 asetus).

10 — EHA/2814/2009, BOE nro 254, 21.10.2009, s. 88046 (jäljempänä vuoden 2009 asetus).

11 — Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

12 — Espanjan hallituksen antamien tietojen mukaan tämä selventäminen tapahtui ”yhteisymmärryksessä Espanjan piispainkokouksen kanssa” ja sen tarkoituksena oli poistaa Euroopan komission valtioneuvoston osalta esittämät epäilyt (Asia SA.22829, Espanja – Katolisille laitoksille myönnetty vapautus verosta (E 2/2007)).

13 — ECLI:ES:AN:2013:5382 (viimeksi mainittu tuomio vahvistettiin Tribunal Supremon 19.11.2014 annetussa tuomiossa, ECLI:ES:TS:2014:4901).

14 — Jäljempänä Congregación.

15. Congregación haki 4.3.2011 Ayuntamiento de Getafelta rakennuslupaa kyseisellä kiinteistöllä olevan erillisen rakennuksen uudistamiseen ja laajentamiseen. Tämä rakennus toimii koulun juhlasalina. Tarkoitus oli tehdä juhlasalista 450-paikkainen tila kokous-, kurssi- ja konferenssikäyttöä ym. varten.

16. Rakennuslupa myönnettiin 28.4.2011, ja Congregaciónin oli maksettava rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavaa veroa 23 730,41 euroa.

17. Congregación teki kuitenkin myöhemmin maksamansa veron palauttamista koskevan hakemuksen, jossa se vetosi vuoden 1979 sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohtaan.

18. Kunnan veroviranomainen¹⁵ hylkäsi viimeksi mainitun hakemuksen 6.11.2013 tekemällään päätöksellä. Se perusteli tätä sillä, ettei verovapautusta sovelleta kyseisessä tapauksessa, koska kyse on katolisen kirkon uskonnon harjoittamiseen liittymättömästä toiminnasta. Congregaciónin oikaisuvaatimuksesta 27.2.2014 tehdyssä päätöksessä kunnan veroviraston johtaja pysytti aiemman hylkäävän päätöksen voimassa. Congregación nosti 21.5.2014 mainitusta päätöksestä kanteen Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 4 de Madridissa (Madridin hallintotuomioistuin nro 4) eli ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa

19. Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 4 de Madrid on esittänyt 26.1.2016 tekemällään päätöksellä SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko katolisen kirkon vapauttaminen rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaista, kun kyse on rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä muuhun kuin yksinomaan uskonnon harjoittamiseen liittyvään taloudelliseen toimintaan tarkoitetuilla kiinteistöillä?”

20. Espanjan kuningaskunta ja Euroopan komissio ovat esittäneet asiassa unionin tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia. Niiden lisäksi 10.1.2017 pidettyyn asianosaisten kuulemiseksi pidettyyn istuntoon osallistuivat myös Congregación ja Ayuntamiento de Getafe.

V Asian arviointi

A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

21. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan¹⁶ mukaan ennakkoratkaisupyyntöön on sisällytettävä ennakkoratkaisukysymyksen lisäksi tarvittavat tiedot pääasiaa koskevista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lisäksi esitettävä, mikä yhteys tulkittavilla unionin oikeuden säännöksillä on pääasiaan, ja selostettava ne syyt, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä kyseisten säännösten tulkinnasta tai pätevydestä. Oikeuskäytännön mukaan tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevilla tiedoilla on erityinen merkitys kilpailuoikeudellisissa menettelyissä.¹⁷

22. Tätä taustaa vasten sekä Espanjan hallitus että komissio esittävät käsiteltävässä asiassa epäilyjä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta. Yksikään niiden esittämistä väitteistä ei ole kuitenkaan nähdäkseni vakuuttava.

23. Kovinkaan vakuuttava ei ensinnäkään ole Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnössä esitetään puhtaasti hypoteettinen kysymys ja sillä pyritään lausunnon muodossa esitettävään unionin oikeuden tulkintaan, jolla ei ole mitään tekemistä pääasian todellisuuden kanssa.

24. Yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan nimittäin olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta,¹⁸ ja ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on tässä yhteydessä harkintavaltaa.¹⁹ Toisaalta käsiteltävässä asiassa on kaikkea muuta kuin ilmeistä, että SEUT 107 artiklan pyydetyllä tulkinnalla ei olisi yhteyttä pääasian todellisuuteen tai kohteeseen. SEUT 107 artiklan 1 kohdan oikealla tulkinnalla on pikemminkin huomattava merkitys Congregaciónin kanteen kohtalolle, voidaanhan sen toivoma verovapautus myöntää vain, jos vapautus ei ole ristiriidassa valtiontukia koskevan unionin lainsäädännön kanssa. Tätä koskevat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt käyvät riittävän selvästi ilmi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä.

25. Kun tarkastellaan toiseksi pääasiaa koskevien oikeudellisten seikkojen esittämistä, ennakkoratkaisupyynnössä ei ole ilmeisiä aukkoja, toisin kuin Espanjan hallitus väittää. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä esitetään ymmärrettävästi asian kannalta merkitykselliset Espanjan verolainsäädännön säännökset ja vuoden 1979 sopimukseen sisältyvät, asian kannalta merkitykselliset kansainvälisen oikeuden määräykset. Espanjan hallitus ei myöskään ole yksilöinyt mitään säännöstä, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olisi jättänyt huomiotta tai unohtanut mainita.

26. Kolmanneksi myös ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvä pääasiaa koskevien tosiseikkojen kuvaus on riittävä. Espanjan hallitus ja komissio ovat tosin oikeassa siinä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olisi voinut kuvata vieläkin tarkemmin yleisesti Congregaciónin toimintaa opetuslalla ja erityisesti riidanalaisen rakennuksen käyttöä. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva päätös

16 — Unionin tuomioistuin korostaa työjärjestyksensä 94 artiklan noudattamisen tarpeellisuutta esimerkiksi 12.5.2016 annettussa määräyksessä Security Service ym. (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 18 kohta). Jo aiemmin vakiintuneessa oikeuskäytännössä asetettiin vastaavan sisältöisiä vaatimuksia ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamiselle; ks. mm. tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 42 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 56 ja 57 kohta).

17 — Vastaavasti määräys 8.10.2002, Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, 21 ja 22 kohta); tuomio 31.1.2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59, 58 kohta); tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 20 kohta) ja tuomio 13.2.2014, Airport Shuttle Express ym. (C-162/12 ja C-163/12, EU:C:2014:74, 38 kohta).

18 — Tuomio 7.9.1999, Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta); tuomio 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, 20 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 57 kohta).

19 — Tuomio 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, 31 kohta) ja tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 36 kohta).

sisältää kuitenkin kaikki tarvittavat tiedot ennakkoratkaisukysymyksen ja sen ulottuvuuden ymmärtämiseksi. Tästä ovat osoituksena etenkin huomautukset, joita Espanjan hallitus ja komissio itse ovat esittäneet unionin tuomioistuimessa,²⁰ mihin Ayuntamiento de Getafe on viitannut perustellusti asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa.

27. Kaiken kaikkiaan ennakkoratkaisupyyntö voidaan siten ottaa tutkittavaksi.

B Ennakkoratkaisukysymyksen sisällön arvioiminen

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko riidanalaista verovapautusta pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa kiellettyinä valtiontukena siinä tapauksessa, että sitä sovelletaan koulurakennuksiin.

1. Valtiontukia koskevien unionin oikeussääntöjen sovellettavuus

29. Aluksi on tarkasteltava sitä, voidaanko SEUT 107 artiklan 1 kohtaan sisältyvää valtiontukien kieltoa ylipäätään soveltaa nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa, kun otetaan huomioon, että SEUT 17 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kirkkojen²¹ asemaa jäsenvaltioissa eikä puutu siihen.²²

30. Mainitulla SEUT 17 artiklalla Lissabonin sopimukseen sisällytettiin määräys, joka sisältyi jo Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen²³ I-52 artiklaan ja joka perustuu vuonna 1997 annettuun julistukseen kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta.²⁴

31. SEUT 17 artiklalla myös konkretisoidaan ja täydennetään SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistettua, yleisempää vaatimusta kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita.

32. SEUT 17 artikla ilmentää kiistatta näkyvästi kirkkojen erityistä yhteiskunnallista asemaa jäsenvaltioissa. Kyseistä määräystä ei kuitenkaan pidä ymmärtää alakohtaiseksi poikkeukseksi, jonka mukaan kirkkojen toiminta yleisesti jäisi unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Unionin oikeutta on erityisesti sovellettava, kun kirkot harjoittavat taloudellista toimintaa,²⁵ samoin kuin unionin tuomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössä myös urheiluseuroista ja -järjestöistä²⁶ ja oppilaitoksista.²⁷

33. SEUT 17 artiklan erityinen merkitys nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa ei siis johdu siitä, että kirkkojen toiminta jätettäisiin yleisesti unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, vaan pikemminkin siitä, että *unionin oikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa* on kunnioitettava kirkkojen asemaa eikä siihen voida puuttua.

20 — Ks. vastaavasti mm. tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 27 kohta).

21 — Yksinkertaistamissyistä en mainitse käsiteltävässä asiassa erikseen ”uskonnollisia yhdistyksiä tai yhdyskuntia”, joihin SEUT 17 artiklassa myös viitataan.

22 — Sikäli kuin Congregación on vedonnut unionin tuomioistuimen istunnossa uskonnon vapauteen (perusoikeuskirjan 10 artikla), SEUT 17 artiklasta esittämäni toteamukset pätevät vastaavasti.

23 — Allekirjoitettu Roomassa 29.10.2004 (EUVL 2004, C 310, s. 1).

24 — Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin, joka hyväksyi 2.10.1997 allekirjoitetun Amsterdamin sopimuksen, päätösasiakirjaan liitetty julistus nro 11 (EYVL 1997, C 340, s. 133).

25 — Tuomio 5.10.1988, Steymann (196/87, EU:C:1988:475, 9 ja 14 kohta) ja tuomio 14.3.2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124).

26 — Tuomio 12.12.1974, Walrave ja Koch (36/74, EU:C:1974:140); tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463); tuomio 18.7.2006, Meca-Medina ja Majcen v. komissio (C-519/04 P, EU:C:2006:492); tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376) ja tuomio 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143).

27 — Tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492) ja tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa (C-318/05, EU:C:2007:495).

2. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen valtiontuen käsite

34. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisella valtiontukien kiellolla on tarkoitus estää se, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavat julkiselta vallalta saatavat edut, jotka eri muodoissaan vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja.²⁸

35. Kansallinen tuomioistuin lähtee ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään nimenomaisesti siitä olettamasta, että kyseessä oleva koulurakennus on tarkoitettu taloudelliseen käyttöön – eikä puhtaasti uskonnolliseen käyttöön. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin kuitenkin antaa hyödyllinen vastaus, joka antaa sille parhaat mahdollisuudet ratkaista pääasia,²⁹ palautan SEUT 107 artiklan 1 kohdasta esittämieni toteamusten yhteydessä mieleen ensinnäkin edellytykset, joiden täytyessä kyseessä on unionin oikeuden näkökulmasta ylipäätään taloudellinen toiminta (ks. tästä seuraava a kohta), ennen kuin tarkastelen valtiontukia koskevan kiellon yksittäisiä tunnusmerkkejä (ks. tästä jäljempänä b kohta).

a) Yrityksen käsite perusedellytyksenä unionin kilpailuoikeuden soveltamiselle

36. Aluksi on tähdennettävä, että unionin kilpailuoikeus koskee pelkästään yritysten toimintaa.³⁰

37. Yrityksen käsite on ymmärrettävä toiminnallisesti, ja siihen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.³¹ Elin, joka ei harjoita taloudellista toimintaa, ei ole kilpailuoikeudessa tarkoitettu yritys.³²

38. Se, että kirkkojen toiminnan ytimen muodostaa tavallisesti uskonnollisten, sielunhoidollisten ja yhteiskunnallisten tehtävien hoitaminen, ei sinänsä vielä sulje pois, että kirkkojen yksittäisten toimintojen katsotaan tästä huolimatta kuuluvan talouselämän piiriin. Toiminnan luokitteluun taloudelliseen toimintaan tai muuhun kuin taloudelliseen toimintaan kuuluvaksi on näet suoritettava erikseen kaikkien yksikön harjoittamien toimintojen osalta.³³

39. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.³⁴ Se, ettei toiminnalla ole ansiotarkoitusta tai ettei sillä tavoitella voittoa, ei sinänsä vielä ole esteenä sille, että kyseessä katsotaan olevan taloudellinen toiminta, kunhan siinä on kyse tavaroiden ja palvelujen tarjoamisesta.³⁵

28 — Tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio (173/73, EU:C:1974:71, 26 kohta); tuomio 11.7.1996, SFEI ym. (C-39/94, EU:C:1996:285, 58 kohta) ja tuomio 15.6.2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, 27 kohta).

29 — Ks. tästä mm. tuomio 12.12.1990, SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, 8 kohta); tuomio 2.12.2009, Aventis Pasteur (C-358/08, EU:C:2009:744, 50 kohta); tuomio 17.7.2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, 56 ja 64 kohta) ja tuomio 13.7.2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, 35 kohta).

30 — Tuomio 16.11.1977, GB-Inno-BM (13/77, EU:C:1977:185, 31 kohta); tuomio 11.12.2007, ETI ym. (C-280/06, EU:C:2007:775, 38 kohta); tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 20 kohta) ja tuomio 5.3.2015, komissio ym. v. Versalis ym. (C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, 88 kohta).

31 — Tuomio 23.4.1991, Höfner ja Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, 21 kohta); tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 46 kohta) ja tuomio 17.9.2015, Total v. komissio (C-597/13 P, EU:C:2015:613, 33 kohta); vastaavasti jo tuomio 12.7.1984, Hydrotherm Gerätebau (170/83, EU:C:1984:271, 11 kohta).

32 — Tuomio 19.2.2002, Wouters ym. (C-309/99, EU:C:2002:98, 112 kohta).

33 — Tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 25 kohdan viimeinen virke). Vastaavasti tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia (118/85, EU:C:1987:283, 7 kohta); tuomio 18.3.1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, EU:C:1997:160, 16 ja 18 kohta) ja tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio (C-82/01 P, EU:C:2002:617, 75 kohta); ks. lisäksi ratkaisuehdotukseni Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2004:676, 72 kohta) ja ratkaisuehdotukseni MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:142, 49 kohta).

34 — Tuomio 18.6.1998, komissio v. Italia (C-35/96, EU:C:1998:303, 36 kohta); tuomio 12.9.2000, Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, 75 kohta); tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 108 kohta); tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 22 kohta) ja tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 149 kohta).

35 — Vastaavasti tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 122–124 kohta) ja tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 27 kohta); vastaavasti tuomio 18.12.2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, 33 kohta).

40. Congregación vaatii pääasiassa riidanalaista verovapautusta yhdessä koulurakennuksessaan tehdyistä kunnostustöistä. Verovapautus liittyy siis viime kädessä La Inmaculada -koulua ylläpitävän Congregaciónin opetustoimintaan.

41. Se, onko erityisesti tällaista opetustoimintaa pidettävä taloudellisena toimintana, riippuu yksittäistapauksen konkreettisten seikkojen kokonaisarvioinnista, joka on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon sekä opetuksen rahoitus että opetuksella täytettävät koulun ylläpitäjän tehtävät ja tavoitteet.³⁶

42. Jos kirkko ylläpitää oppilaitoksiaan kokonaan tai pääosin kaupallisesti ja jos se tarjoaa siellä annettavaa opetusta pääosin vastineena oppilaiden tai heidän vanhempiansa maksuista ja muista rahanarvoisista suorituksista,³⁷ se tarjoaa tältä osin SEUT 56 artiklassa tarkoitettuja palveluja³⁸ ja harjoittaa näin ollen taloudellista toimintaa.

43. Tilanne on sitä vastoin toinen, jos kirkko *ei* ylläpidä oppilaitoksiaan kokonaan tai pääosin kaupallisesti vaan osana yleistä yhteiskunnallista, kulttuurista ja koulutuspoliittista tehtäväänsä eikä turvaudu siellä annettavan opetuksen rahoittamisessa oppilaiden tai heidän vanhempiansa maksuihin lainkaan tai turvautuu niihin ainoastaan marginaalisesti. Tällaisessa tapauksessa se ei tarjoa SEUT 56 artiklassa tarkoitettuja palveluja³⁹ eikä siten harjoita myöskään taloudellista toimintaa.

44. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksestä poiketen kirkon tarjoamien opetuspalvelujen pitäminen muuna kuin taloudellisena toimintana ei edellytä, että opetus itsessään ja viime kädessä myös rakennukset, joissa tätä opetusta annetaan, ”liittyvät yksinomaan uskonnon harjoittamiseen”.⁴⁰ Tällaisten opetuspalvelujen luonnehtimiseen muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi riittää pikemminkin, jos niillä on aito yhteiskunnallinen, kulttuurinen ja koulutuspoliittinen tavoite.

45. Tätä näkemystä puoltaa etenkin myös SEUT 17 artiklan 1 kohdassa asetettu velvoite ottaa huomioon kirkkojen erityisasema. Tämä asema tuo nimittäin mukanaan sen, että kirkoilla ei ole yhteiskunnassa vain yksinomaan uskonnon harjoittamiseen liittyviä tehtäviä, vaan ne myös edistävät merkittävästi yhteiskunnallisten, kulttuuristen ja koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Jos kirkkojen yhteiskunnallinen, kulttuurinen tai koulutuspoliittinen toiminta haluttaisiin luokitella yleisesti tavanomaisen talouselämän piiriin, jätettäisiin huomiotta tämän toiminnan erityisluonne ja siten viime kädessä myös kirkkojen erityisasema.

46. Kuten asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa ilmeni, La Inmaculada -koulun tiloja käytetään pääosin opetukseen, joka on yhdenvertaista valtiollisten koulujen tarjoaman oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen kanssa (nk. *educación obligatoria*, jonka muodostavat *educación primaria* ja *educación secundaria obligatoria*). Tätä opetusta tarjotaan Congregaciónin ja toimivaltaisen Espanjan hallintoalueen – Comunidad de Madrid (Madridin itsehallintoalue) – tekemän

36 — Pelkästään se, että oppilaitoksia voidaan perustaa vapaasti (perusoikeuskirjan 14 artiklan 3 kohta) ja että myös uskonnon vapaudessa on opetukseen liittyvä osatekijä (perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohdan toinen virke), ei sinänsä vielä kerro mitään siitä, onko tietyssä oppilaitoksessa tarjottujen opetuspalvelujen katsottava kuuluvan talouselämän piiriin vai ei.

37 — Tässä yhteydessä on ajateltava erityisesti oppilaiden ja heidän vanhempiansa tavaralahjoituksia, jotka voivat koostua jopa tiettyjen rakennusten tai rakennustöiden yksityisestä rahoittamisesta.

38 — Vastaavasti – yksityisten oppilaitosten osalta – tuomio 7.12.1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, 17 kohta); tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, 40 kohta) ja tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa (C-318/05, EU:C:2007:495, 69 kohta).

39 — Vastaavasti – valtiollisten oppilaitosten osalta – tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 17 ja 18 kohta); tuomio 7.12.1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, 15 ja 16 kohta); tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, 39 kohta) ja tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa (C-318/05, EU:C:2007:495, 68 kohta). Kuten EFTAn tuomioistuin korostaa, tätä palvelujen tarjoamisen vapaudesta annettua oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa kilpailuoikeuteen ja erityisesti valtiontukien alaan (tuomio 21.2.2008, Private Barnehagers v. EFTAn valvontaviranomainen, E-5/07, *Report of the EFTA Court 2008*, 61, 80–83 kohta). Vastaavasti myös komissio tiedonannossaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukien käsitteestä (EUVL 2016, C 262, s. 1), 28–30 kohta.

40 — Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämän kysymyksen sanamuodossa näin.

sopimuksen mukaisesti, ja valtaosa siitä rahoitetaan julkisista varoista, kun taas oppilaiden tai heidän vanhempiansa maksuilla ja rahanarvoisilla suorituksilla on ainoastaan hyvin vähäinen merkitys.⁴¹ Siten voidaan katsoa, että La Inmaculada -koulussa tarjottu oppivelvollisuuden piiriin kuuluva opetus on integroitu täysin Espanjan julkiseen koulutusjärjestelmään.

47. Tällaiset seikat puoltavat kokonaisuutena ottaen sitä, että riidanalaisen koulurakennuksen – juhlasalin – käytöllä on erityinen yhteiskunnallinen, kulttuurinen ja koulutuspoliittinen tehtävä ja että Congregaciónin toiminta ei ole tältä osin luonteeltaan taloudellista, vaikka oppilaitosten välillä voikin olla tiettyä ”kilpailua” sen vuoksi, että oppilailta ja heidän vanhemmiltaan on mahdollisuus valita eri julkisten ja yksityisten koulujen välillä.

48. Asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa tuli kuitenkin ilmi, että La Inmaculada -koulussa tarjotaan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen lisäksi muita koulutuspalveluja, jotka ovat Espanjan järjestelmässä vapaaehtoisia, nimittäin ensinnäkin varhaiskasvatusta (*educación infantil*) ja toiseksi opetusta toisen asteen koulutuksessa (*educación postobligatoria*), joka ei johda ylioppilastutkintoon (*bachillerato*) tai ammatilliseen tutkintoon (*formación profesional*). Kuten Congregaciónin edustaja myönsi unionin tuomioistuimen menettelyssä, tämän vapaaehtoisen opetustarjonnan rahoittamiseksi oppilaiden vanhemmilta peritään koulumaksu.

49. Viimeksi mainittu seikka viittaa siihen, että ainakin osa Congregaciónin La Inmaculada -koulussa tarjoamista opetuspalveluista on luonteeltaan perinteisiä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuja palveluja tai että niillä on ainakin merkittäviä yhtäläisyyksiä tällaisten palvelujen kanssa.⁴²

50. Tässä tilanteessa on katsottava, että La Inmaculada -koulussa tarjotun opetuksen osalta Congregación harjoittaa osittain taloudellista toimintaa ja osittain muuta kuin taloudellista toimintaa ja että siten myöskään riidanalaisista juhlasalialia ei käytetä yksinomaan yhteiskunnalliseen, kulttuuriseen ja koulutuspoliittiseen tarkoitukseen vaan ainakin osittain Congregaciónin yritystoimintaan.

51. Unionin tuomioistuimen menettelyssä ei selvinnyt, miten laajaa La Inmaculada -koulussa tarjottu vapaaehtoinen opetus on suhteessa oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen, joten ainakaan käytettävissämme olevien tietojen perusteella Congregaciónin harjoittaman taloudellisen toiminnan ja muun kuin taloudellisen toiminnan suhdetta ei voida esittää määrällisesti.

52. On joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia esittää kansallisen menettelyautonomian mukaisesti Congregaciónin toiminnasta tarvittavat toteamukset, joista voidaan tehdä päätelmiä riidanalaisen juhlasalin käytöstä. Tässä yhteydessä ei varmastikaan voida ottaa lähtökohdaksi pelkästään sitä, millainen osuus La Inmaculada -koulun kaikista tiloista – suhteessa rakennuskompleksin koko käyttöalaan – on varattu jompaankumpaan opetusmuotoon.⁴³ Mielestäni olisi annettava paljon enemmän painoarvoa muille tunnusluvuille, kuten etenkin koululuokkien ja opetustuntien määrälle sekä niiden oppilaiden⁴⁴ ja opettajien määrälle, jotka osallistuvat jompaankumpaan opetusmuotoon. Lisäksi on otettava huomioon koulun kummankin opetusmuodon keskimääräinen vuosibudjetti.

41 – Lukuun ottamatta vapaaehtoisia lahjoituksia, oppilaiden vanhemmat maksavat ainoastaan koulun vapaaehtoisesta palvelutarjonnasta, kuten oppilaiden kuljettamisesta ja lounaasta.

42 – Huomautettakoon sivumennen, että kyse on yritystoiminnasta myös silloin, jos koulun juhlasalia vuokrattaisiin mainittavassa määrin kolmansille *koulun toimintaan liittymättömiin* tilaisuuksiin, joilla ei ole yhteiskunnallista tai kulttuurista vaikutusta.

43 – Asiakirja-aineistosta selviää tässä yhteydessä, että ilman ansiotarkoitusta toimiva laitos käyttää 5,46:ta prosenttia La Inmaculada -koulun rakennuksen käyttöalasta opetukseen, jonka rahoittamiseen valtio ei osallistu. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko nämä erityiset toiminnot osa edellä mainittua vapaaehtoista opetusta vai onko kyse erillisestä, sen ohella tarjottavasta kaupallisesta opetustarjonnasta.

44 – Komissio väitti asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa, että La Inmaculada -koulun vapaaehtoista opetustarjontaa käyttävien oppilaiden määrä on jopa 23 prosenttia. Sen mukaan tämä luku selviää tiedoista, jotka koulu on itse julkaissut internetsivustollaan. Komissio näyttää tukeutuvan tässä *bachillerato*- ja *formación profesional* -opetukseen lukuvuonna 2008/2009 osallistuneiden oppilaiden määriin (ks. www.escolapiosdegetafe.es/historia, vierailtu viimeksi 12.1.2017). Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole todentaa näiden tietojen oikeellisuutta ja täydellisyyttä.

53. Jos Congregaciónin yritystoiminta ei ole sen yhteiskunnallisiin, kulttuurisiin ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin perustuviin opetuspalveluihin verrattuna mitenkään mainittavan laajaa vaan luonteeltaan täysin toisarvoista, olisi oikeutettua kokonaisuutena ottaen katsoa, että Congregación harjoittaa muuta kuin taloudellista toimintaa. Komissio on myös perustellusti esittänyt vastaavaa unionin tuomioistuimessa.

54. Tällainen tarkastelutapa on perusteltu ennen kaikkea yksinkertaistamissyistä ja johtaa valtioneutukia koskevien unionin oikeusäntöjen mahdollisimman ei-byrokrattiseen käsittelyyn. Jotta kuitenkin noudatetaan oikeusvarmuuden periaatetta, on välttämätöntä määrittää raja-arvo, jota yritykset ja kansalliset viranomaiset voivat käyttää nyrkkisäntönä luonnehtiessaan taloudellista toimintaa täysin toisarvoiseksi.

55. Komissio vaikuttaa lähtevän siitä, että taloudellinen toiminta, jonka osuus Congregaciónin kaltaisen laitoksen koko opetustarjonnasta on enintään 20 prosenttia, on puhdasta liitännäistoimintaa, jolla on täysin toissijainen merkitys. Komissio vetoaa tältä osin yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseensa⁴⁵ ja tutkimukseen myönnettävästä valtioneutusta antamaansa tiedonantoon.⁴⁶

56. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus – SEUT 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu kaikilta osiltaan velvoittava toimi – on varmasti otettava huomioon arvioitaessa käsiteltävän asian tosiseikkoja. Lähemmässä tarkastelussa kyseisen asetuksen säädösosassa ei kuitenkaan viitata minkäänlaiseen 20 prosentin raja-arvoon. Ainoastaan sen johdanto-osassa mainitaan tällainen prosenttiluku tavallisena esimerkkinä hyvin erityisessä asiayhteydessä, nimittäin tutkimusinfrastruktuurien yhteydessä.⁴⁷ Olennaisin osin identtinen sanamuoto sisältyy – taas tutkimusorganisaatioiden tai -infrastruktuurien yhteydessä – edellä mainittuun komission tiedonantoon, joka ei ole oikeudellisesti sitova ja jossa komissio esittelee hallintokäytäntöään ja ehdottaa jäsenvaltioille tiettyjä toimenpiteitä.⁴⁸

57. Tässä tilanteessa ei mielestäni ole välttämätöntä yleistää komission erityisesti tutkimusinfrastruktuureja varten kehittämää, verrattain korkeaa 20 prosentin raja-arvoa ja käyttää sitä yleisesti määritettäessä, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai muuta kuin taloudellista.

58. Pikemminkin olisi – kilpailuoikeudessa⁴⁹ ja muissa sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisissä aineistoissa⁵⁰ yleisiin ja tavanomaisiin raja-arvoihin tukeutuen – katsottava, että tavallisesti taloudellista toimintaa voidaan pitää täysin toisarvoisena muuhun kuin taloudelliseen toimintaan nähden vain, jos se muodostaa alle 10 prosenttia kyseisen laitoksen asianomaisella alalla harjoittamasta kyseessä olevasta toiminnasta (tässä: 10 prosenttia Congregaciónin kouluopetuksen alalla harjoittamasta toiminnasta).

45 – Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti 17.6.2014 annettu komission asetus (EU) N:o 651/2014 (EUVL 2014, L 187, s. 1).

46 – Komission tiedonanto – Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneutelle (EUVL 2014, C 198, s. 1; jäljempänä komission tiedonanto).

47 – Asetuksen N:o 651/2014 johdanto-osan 49 perustelukappale.

48 – Tiedonannon 20 kohta.

49 – Arvioitaessa sitä, voiko SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan yhteydessä yritysten tietyillä menettelytavoilla olla tuntuva vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, oikeuskäytännössä ja komission käytännössä otetaan – muiden arviointiperusteiden ohella – perustaksi 5 prosentin markkinaosuutta koskeva raja-arvo; ks. tästä komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (EUVL 2004, C 101, s. 81), 46, 52 ja 53 kohta.

50 – Siten esimerkiksi arvonlisäverotuksen yhteydessä komissio antoi Saksalle luvan sulkea arvonlisäveron vähennysoikeuden ulkopuolelle tavaroihin ja palveluihin liittyvät kustannukset, jos niiden käyttöosuus verovelvollisen tai hänen henkilöstönsä yksityisiin tarpeisiin tai yleisesti ottaen muuhun kuin liiketoiminnan harjoittamiseen on yli 90 prosenttia niiden kokonaiskäytöstä (28.2.2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/186/EY (EYVL 2000, L 59, s. 12) 1 artikla. Täysin toisarvoisesta taloudellisesta toiminnasta voidaan siis katsoa olevan kyse käsiteltävässä asiassa vain, jos sen osuus on alle 10 prosenttia.

59. Jos Congregaciónin kaltaisen laitoksen harjoittaman taloudellisen toiminnan osuus on sitä vastoin vähintään 10 prosenttia, olisi katsottava, että kyseinen laitos harjoittaa osittain taloudellista toimintaa ja osittain muuta kuin taloudellista toimintaa. Vastaavasti myös sille jäsenvaltiossa myönnettyä etuuskohtelua – tässä: vapautusta verosta – olisi pidettävä samassa suhteessa (*pro rata*) mahdollisena etuutena, jota olisi arvioitava SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtioneuvoston päätöksen mukaisen kiellon kannalta.

60. Yhteenvedona on todettava, ettei riidanalaisen kaltainen verovapautus kuulu lainkaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska katolinen kirkko ei harjoita taloudellista toimintaa, siltä osin kuin kyseinen vapautus koskee koulurakennusta, jota kirkko käyttää opetuspalvelujen tarjoamiseen yhteiskunnallisen, kulttuurisen ja koulutuspoliittisen tehtävänsä yhteydessä. Kyseessä on sitä vastoin taloudellinen toiminta, mikäli kyseistä rakennusta käytetään aidosti kaupallisiin tarkoituksiin.

b) SEUT 107 artiklan 1 kohdan neljä soveltamisedellytystä

61. Ainoastaan sikäli kuin Congregación edellä mainitun perusteella⁵¹ harjoittaa taloudellista toimintaa ja sitä on näin ollen pidettävä yrityksenä, sen vaatimaa verovapautusta on arvioitava SEUT 107 artiklan 1 kohdan perusteella.

62. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

63. Toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi edellyttää, että kaikki kyseisessä määräyksessä tarkoitettut edellytykset täyttyvät.⁵²

64. Ensinnäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.⁵³

65. Näiden edellytysten tutkinnassa merkityksellisiä eivät vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole niinkään kansallisten tahojen subjektiiviset tavoitteet kuin kyseisen toimenpiteen vaikutukset.⁵⁴

51 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36–60 kohta.

52 — Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 74 kohta); tuomio 8.5.2013, Libert ym. (C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 74 kohta); tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 40 kohta) ja tuomio 21.12.2006, komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta).

53 — Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 75 kohta); tuomio 8.5.2013, Libert ym. (C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 74 kohta); tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 40 kohta) ja tuomio 21.12.2006, komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta).

54 — Tuomio 3.3.2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, 46 kohta); tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 94 kohta); tuomio 26.10.2016, Orange v. komissio (C-211/15 P, EU:C:2016:798, 38 kohta) ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 48 kohta).

i) Valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide

66. Siltä osin kuin kyse on aluksi arviointiperusteesta, jonka mukaan kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä, huomautan oikeuskäytännössä todettavan, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.⁵⁵

67. Myös suotuisaa verokohtelua, jolla tosin ei siirretä valtion varoja mutta joka asettaa edunsaajat taloudellisesti parempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtioneutena.⁵⁶ Näin on tietysti myös silloin, jos vastaavan edun myöntää valtioon kuuluva elin – tässä: kunta – tai etu pienentää sen tuloja, sillä SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia toimenpiteitä, jotka rahoitetaan julkisista varoista ja jotka johtuvat valtiosta.⁵⁷

68. Se, että käsiteltävässä asiassa riidanalainen verovapautus on seurausta vuoden 1979 sopimuksesta ja perustuu siten kansainväliseen oikeuteen, ei vie siltä valtion toimenpiteen ja valtion varoilla toteutetun toimenpiteen luonnetta. Vuoden 1979 sopimus on ensinnäkin syntynyt Espanjan valtion merkittävällä myötävaikutuksella, ja Espanja on myös ratifoinut sopimuksen. Unionin oikeuden näkökulmasta sopimusta on näin ollen kohdeltava kansallisen oikeuden tapaan. Sopimus johtaa toiseksi rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavan veron osalta verotulojen menetykseen Espanjassa. Espanjan valtio osallistuu kolmanneksi ratkaisevasti myös sopimuksen tulkintaan ja konkretisoimiseen, kuten etenkin valtiovarainministeriön antamat eri asetukset osoittavat.⁵⁸ Sopimuksen VI artiklan mukaisessa riidanratkaisumekanismissa annetaan neljänneksi Espanjan valtiolle samoin ratkaiseva rooli sopimuksen tulkinnassa ja kehittämisessä.

ii) Valikoiva etu

69. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa, eli valikoivat tuet.⁵⁹ Oikeuskäytännön mukaan edun valikoivuudelle on tunnusomaista, että suositetaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä sääntelyllä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessä tilanteessa.⁶⁰

55 — Tuomio 23.2.1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen* (30/59, EU:C:1961:2, s. 43); tuomio 15.3.1994, *Banco Exterior de España* (C-387/92, EU:C:1994:100, 13 kohta); tuomio 11.7.1996, *SFEI ym.* (C-39/94, EU:C:1996:285, 58 kohta) ja tuomio 14.1.2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 33 kohta).

56 — Tuomio 15.3.1994, *Banco Exterior de España* (C-387/92, EU:C:1994:100, 14 kohta); tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. *Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta* (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 72 kohta); tuomio 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia* (C-522/13, EU:C:2014:2262, 23 kohta) ja tuomio 21.12.2016, komissio v. *World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 56 kohta); vastaavasti tuomio 22.6.2006, *Belgia ja Forum 187 v. komissio* (C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, erityisesti 81 kohta).

57 — Vastaavasti tuomio 14.10.1987, *Saksa v. komissio* (248/84, EU:C:1987:437, 17 kohta) ja tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio* (C-88/03, EU:C:2006:511, 55 kohta).

58 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

59 — Tuomio 14.1.2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 54 kohta).

60 — Tuomio 3.3.2005, *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta); tuomio 14.1.2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 55 kohta); tuomio 21.12.2016, komissio v. *Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 41 ja 54 kohta) ja tuomio 21.12.2016, komissio v. *World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 54 kohta); vastaavasti jo tuomio 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 kohta).

70. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan veroedun valikoivuuden arvioinnin kannalta ratkaisevaa on se, että sen perustana oleva valtion toimenpide poikkeaa yleisestä järjestelmästä siltä osin kuin sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu, joka ei ole oikeutettu, kyseisen jäsenvaltion verosääntelyllä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavissa tosiasiallisissa ja oikeudellisissa tilanteissa olevien toimijoiden välille.⁶¹

71. Sen yleisen järjestelmän mukaan, josta käsiteltävässä asiassa on kyse, Espanjassa kannetaan veroa kaikista rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kunnille. Se, että yksin katolisen kirkon ei tarvitse maksaa tätä veroa vuoden 1979 sopimuksen perusteella, muodostaa sinänsä – sikäli kuin kirkko harjoittaa taloudellista toimintaa ja siten yritystoimintaa – edun, joka asettaa katolisen kirkon taloudellisesti parempaan asemaan kuin muut talouden toimijat.⁶² Kyse ei suinkaan ole edusta, joka perustuu erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin sovellettavaan yleiseen toimenpiteeseen ja on kaikkien edellytykset täyttävien saatavilla.⁶³

72. Unionin tuomioistuin toki myöntää, ettei veroetu ole valikoiva silloin, kun etu on oikeutettu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, johon se kuuluu, erityisesti jos verosääntely on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista.⁶⁴ Tällaista oikeutusta ei käytettävissämme olevien tietojen mukaan ole kuitenkaan havaittavissa nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa. Katolista kirkkoa koskevan verovapautuksen syyt eivät nimittäin ole seurausta asiaa koskevan verosääntelyn systematiikasta eivätkä Espanjan verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista. Riidanalainen verovapautus perustuu pikemminkin vuoden 1979 sopimukseen. Se perustuu siis arviointeihin, jotka eivät pohjaudu Espanjan verolainsäädäntöön eivätkä siten sovellu edun valikoivuuden poissulkemiseen.

73. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valikoivasta edusta ei kuitenkaan ole välttämättä kyse, jos riidanalaisen verovapautuksen on ainoastaan tarkoitus olla korvaus katolisen kirkon vastuulleen ottamista julkisen palvelun tehtävistä. Merkityksellisiä tämän kannalta ovat *Altmark Trans* -oikeuskäytännössä⁶⁵ esitetyt perusteet.

74. Näitä perusteita sovellettaessa on – kun muistetaan SEUT 17 artiklan 1 kohdasta johtuva perustuslaillinen tehtävä – otettava asianmukaisesti huomioon kirkkojen erityisasema. Tämä voi hyvinkin johtaa siihen, että kirkon ylläpitämässä koulussa tarjottavien opetuspalvelujen katsotaan myötävaikuttavan julkiseen palveluun, etenkin jos nämä opetuspalvelut nivoutuvat valtiolliseen koulutusjärjestelmään.⁶⁶

61 — Tuomio 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 ja 42 kohta); tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio* (C-88/03, EU:C:2006:511, 54 ja 56 kohta); tuomio 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta* (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 73, 75 ja 101 kohta) ja tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 54 ja 60 kohta).

62 — Ks. taloudellisesti parempaan asemaan saattamista koskevasta perusteesta tuomio 15.6.2006, *Air Liquide Industries Belgium* (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, 30 kohta); tuomio 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia* (C-522/13, EU:C:2014:2262, 23 kohta); tuomio 8.9.2015, *Taricco ym.* (C-105/14, EU:C:2015:555, 61 kohta) ja tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 56 kohta).

63 — Ks. erotuksetta kaikkiin talouden toimijoihin sovellettaviin yleisiin toimenpiteisiin liittyvästä problematiikasta tuomio 18.7.2013 P (C-6/12, EU:C:2013:525, 18 kohta); tuomio 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia* (C-522/13, EU:C:2014:2262, 23 kohta) ja tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 56 ja 59 kohta); vastaavasti jo tuomio 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 35 kohta).

64 — Tuomio 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio* (C-159/01, EU:C:2004:246, 42 ja 43 kohta); tuomio 18.7.2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, 22 kohta); tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group ym.* (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 58 kohta) ja tuomio 21.12.2016, *komissio v. Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 41 kohta); vastaavasti tuomio 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 42 kohta) ja tuomio 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia* (C-522/13, EU:C:2014:2262, 42 ja 43 kohta).

65 — Tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, 83–94 kohta, erityisesti 88–93 kohta); sittemmin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. viimeksi tuomio 26.10.2016, *Orange v. komissio* (C-211/15 P, EU:C:2016:798, 42 ja 44 kohta).

66 — *Altmark Trans* -oikeuskäytännön (tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, 89 kohta) ensimmäinen peruste.

75. Katolisen kirkon *yleinen* vapauttaminen rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta ei kuitenkaan sinänsä ole objektiivinen ja ennen kaikkea läpinäkyvästi laskettava korvaus julkisen palvelun veloitteiden hoitamisesta kirkkoille aiheutuvasta *erityisestä* rasitteesta.⁶⁷ Tällainen korvaus voitaisiin pikemminkin myöntää ainoastaan kohdennetuilla toimenpiteillä, erityisesti konkreettisilla valtion tulonsiirroilla, minkä yhteydessä olisi kuitenkin tutkittava, eivätkö tulonsiirrot, joita Congregación saa muutenkin Espanjan valtiolta, ole jo riittävä korvaus.

76. Ilman mainittuja toimenpiteitä Altmark Trans -oikeuskäytännön perusteella käsiteltävän kaltaisessa asiassa ei voida sulkea pois katolista kirkkoa koskevan edun valikoivuutta.

iii) Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen

77. SEUT 107 artiklan 1 kohdan kolmas ja neljäs edellytys, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa, koskevat molemmat valtiontukien vaikutuksia kilpailuun tai unionin sisäiseen kauppaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen toteaminen valtiontueksi ei edellytä sen osoittamista, että kyseessä oleva tuki vaikuttaa todellisuudessa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiasiallisesti vääristyy, vaan ainoastaan sen tutkimista, saattaako tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua.⁶⁸

78. Toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan aina silloin, kun se vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa kilpailijoihin verrattuna. Etua saavan yrityksen ei tarvitse itse osallistua unionin sisäiseen kauppaan.⁶⁹

79. Kilpailun vääristymistä koskevasta edellytyksestä on todettava, että tuella, jolla pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi tavallisesti pitänyt vastata päivittäisessä liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, vääristetään lähtökohtaisesti kilpailuolosuhteita.⁷⁰

80. *Kaupallisille* opetuspalveluille, sellaisina kuin tarkastelen niitä tässä ratkaisuehdotukseni jaksossa, – siis nimenomaisesti vapaaehtoiselle opetustarjonnalle ja muulle koulun vaihtoehtoiselle tarjonnalle – on ehdottomasti olemassa markkinat, joilla suuremmat ja myös pienemmät tarjoajat voivat toimia rajat ylittävästi. Jos yksi tällaisten opetuspalvelujen tarjoajista – kuten käsiteltävässä asiassa katolinen kirkko – vapautetaan rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta, kun taas sen tosiasiallisten tai mahdollisten kilpailijoiden, jotka ovat siihen rinnastettavassa tilanteessa, on maksettava tämä vero, kyseinen palveluntarjoaja saa kustannusedun, jolla voi olla sen kannalta suotuisia kilpailuvaikutuksia.

81. Vero, joka Congregaciónin oli käsiteltävässä asiassa maksettava La Inmaculada -koulun juhlasalin muutostöistä ja jonka määrä oli 23 730,41 euroa, on eittämättä verrattain pieni summa muihin sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisiin kustannustekijöihin verrattuna.

67 — Altmark Trans -oikeuskäytännön (tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 90 ja 91 kohta) toinen peruste.

68 — Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 140 kohta); tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 65 kohta); tuomio 26.10.2016, Orange v. komissio (C-211/15 P, EU:C:2016:798, 64 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 102 kohta).

69 — Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 141–143 kohta); tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 66 ja 67 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 104 kohta).

70 — Tuomio 30.4.2009, komissio v. Italia ja Wam (C-494/06 P, EU:C:2009:272, 54 kohta) ja tuomio 26.10.2016, Orange v. komissio (C-211/15 P, EU:C:2016:798, 66 kohta).

82. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa ei kuitenkaan ole olemassa kynnystä tai prosenttimäärää, jonka alittuessa voitaisiin katsoa, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei kohdistu vaikutuksia. Tuen suhteellinen vähäisyys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei sulje ensi arviolta pois sitä mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁷¹

83. Jos laitoksen taloudellinen toiminta on siis riittävän merkittävää, jotta laitosta voidaan pitää unionin oikeuden kilpailusäännöissä tarkoitettuna yrityksenä (mikä on ratkaistava ennen kuin SEUT 107 artiklaa voidaan soveltaa),⁷² myös verrattain vähäiset tuet voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

84. Lisäksi on huomattava, että unionin kilpailuoikeudessa toimenpiteiden vaikutuksia unionin sisäiseen kauppaan ja kilpailuun sisämarkkinoilla ei pidä koskaan arvioida erikseen vaan aina niiden taloudellisessa ja oikeudellisessa yhteydessä. Tässä yhteydessä on otettava etenkin huomioon, onko kyse erillisestä yksittäistapauksesta vai useista samankaltaisista ongelmista (”joukosta” niitä).⁷³

85. Jos laitoksella – kuten käsiteltävässä asiassa katolisella kirkolla – on useita kiinteistöjä, jotka kaikki voivat hyötyä riidanalaisesta vapautuksesta, sen saama tosiasiallinen kilpailuetu on paljon laajempi kuin se, mihin pääasiassa riidanalainen, yhtä yksittäistä kunnostustyötä – tässä La Inmaculada -koulun juhlasalin uudistamista – koskeva 23 730,41 euron summa pintapuolisen tarkastelun perusteella saattaa viitata. Opetuspalvelujen tarjoajana katolinen kirkko voi nimittäin ottaa kustannuslaskelmissaan yleisesti huomioon edun, jonka se saa kaikkien koulurakennustensa osalta, koska se on vapautettu rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta. Jos otetaan lisäksi huomioon, että vuoden 1979 sopimuksessa määrätään useista muistakin verovapautuksista, tämä etu kasvaa entisestään.

86. Myös Euroopan komission vahvistaman de minimis -säännön⁷⁴ mukaan ainoastaan sellaisten tukitoimenpiteiden, joissa tuen kokonaismäärä ei ole yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana, ”ei katsota täyttävän kaikkia [SEUT] 107 artiklan 1 kohdan perusteita”. Käsiteltävässä asiassa riidanalaiselle, vuoden 1979 sopimukseen perustuvalle verovapautukselle ei ole asetettu tällaista rahamääräistä ja ajallista rajoitusta, vaan sitä sovelletaan kyseisen sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdan mukaan yleisesti ja rajoituksetta *kaikkiin* katolisen kirkon rakennus-, asennus- ja kunnostustöihin Espanjassa. Vapautus ei siten voi hyötyä de minimis -säännöstä.

c) Välipäätelmä

87. Sikäli kuin Congregación siis edellä mainitun perusteella harjoittaa taloudellista toimintaa ja sitä on näin ollen pidettävä yrityksenä,⁷⁵ pääasiassa riidanalaisen kaltaista verovapautusta on pidettävä valtiontukena, johon sovelletaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan kieltoa.

71 — Tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio (”Tubemeuse”, C-142/87, EU:C:1990:125, 43 kohta); tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 81 kohta); tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 68 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 107 kohta).

72 — Ks. tästä edellä yrityksen käsitteestä esittämäni toteamukset, erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 53–60 kohta.

73 — Perustavasti tästä 28.2.1991 annetussa tuomiossa Delimitis (C-234/89, EU:C:1991:91, 19–27 kohta), jonka mukaan yritysten välisten sopimusten mahdollisia kilpailun vastaisia vaikutuksia arvioitaessa on otettava ratkaisevana tekijänä huomioon, että markkinoilla on sellaisten samanlaisten sopimusten joukko, joilla voi olla ”kumulatiivinen markkinoilta sulkeva vaikutus”; ks. lisäksi tuomio 27.4.1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, 37 kohta) ja tuomio 26.11.2015, Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, 26 kohta); vastaavasti tuomio 11.9.2014, CB v. komissio (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 79 kohta).

74 — Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 18.12.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 (EUVL 2013, L 352, s. 1) 3 artiklan 1 ja 2 kohta. Tätä asetusta sovelletaan sen 7 artiklan 1 kohdan mukaan myös ennen sen voimaantuloa myönnettyyn tukeen.

75 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36–60 kohta.

3. Mahdollisen valtiontueksi luokittelun seuraukset

88. On vielä tarkasteltava kysymystä siitä, mitä seurauksia riidanalaisen verovapautuksen pitämällä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena voi olla pääasian kannalta. SEUT 108 artiklasta ja SEUT 351 artiklan ensimmäisestä kohdasta voi nimittäin ilmetä erityisseikkoja, joihin etenkin Espanjan hallitus on painokkaasti viitannut. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annetaan hyödyllinen vastaus, on tarkasteltava lyhyesti myös näitä molempia määräyksiä ja niihin liittyvää problematiikkaa.⁷⁶

a) Eron tekeminen SEUT 108 artiklassa tarkoitettujen voimassa olevien tukien ja uusien tukien välille

89. SEUT 108 artiklassa tehdään ero voimassa olevien tukijärjestelmien ja uusien tukien välille. Uusia tukia ei saa toteuttaa, ennen kuin komissio on hyväksynyt ne (SEUT 108 artiklan 3 kohta), kun taas voimassa olevin tukijärjestelmien osalta edellytetään ainoastaan, että komissio seuraa niitä jatkuvasti (SEUT 108 artiklan 1 kohta). Lyhyesti sanottuna uusiin tukiin sovelletaan näin ollen ilmoitusvelvollisuutta ja toteutuskieltoa, joiden rikkomisen seurauksena tuen myöntämistä on pidettävä sääntöjenvastaisena,⁷⁷ kun taas voimassa olevia tukijärjestelmiä voidaan yleensä toteuttaa niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi.⁷⁸

90. Jos riidanalaisessa verovapautuksessa on siis kyse SEUT 108 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta voimassa olevasta tukijärjestelmästä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi pitää kyseisen verovapautuksen myöntämistä sääntöjenvastaisena niin kauan kuin komissio ei ole todennut tukijärjestelmää sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

91. Oletusta siitä, että kyse on voimassa olevasta tukijärjestelmästä, tukee ensi näkemältä se seikka, että vuoden 1979 sopimus on peräisin Espanjan liittymistä Euroopan yhteisöön edeltävältä ajalta. Liittyminen tapahtui tunnetusti vasta vuonna 1986.

92. Merkityksellinen sen kannalta, pidetäänkö toimenpidettä voimassa olevana tukijärjestelmänä vai uutena tukena, olisi kuitenkin oltava yksin ajankohta, jona tukeen liittyvä kilpailun vääristyminen ilmenee tai uhkaa ilmetä.⁷⁹ Tällainen kilpailun vääristyminen saattoi ilmetä käsiteltävässä asiassa vasta vuonna 1988, kun Espanja otti tosiasiallisesti käyttöön rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavan veron. Kyseisenä ajankohtana Espanja oli jo Euroopan yhteisöjen jäsenvaltio.

93. Riidanalaisen kaltaista verovapautusta ei siten voida pitää voimassa olevana tukijärjestelmänä, vaan sitä on pidettävä uutena tukena. SEUT 108 artikla ei näin ollen estä ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta katsomasta pääasiassa, että tuki on myönnetty sääntöjenvastaisesti.

76 — Sen tarpeellisuudesta, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annetaan hyödyllinen vastaus ja että siinä yhteydessä käsitellään tarvittaessa myös unionin oikeutta koskevia seikkoja, jotka eivät ole nimenomaisesti ennakkoratkaisupyynnön kohteena, ks. tuomio 12.12.1990, SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, 8 kohta); tuomio 2.12.2009, Aventis Pasteur (C-358/08, EU:C:2009:744, 50 kohta); tuomio 18.12.2014, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, 37 kohta) ja tuomio 17.12.2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, 33 ja 34 kohta).

77 — Tuomio 14.2.1990, Ranska v. komissio (C-301/87, EU:C:1990:67, 17 kohta); tuomio 12.2.2008, Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79, 36 ja 37 kohta); tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 25 ja 26 kohta) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 18 ja 19 kohta).

78 — Tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, 20 kohta); tuomio 18.7.2013 P (C-6/12, EU:C:2013:525, 36 kohta) ja tuomio 26.10.2016, DEI v. komissio (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 45 kohta).

79 — Vastaavasti jo ratkaisuehdotukseni Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:386, 115 kohta) siitä kysymyksestä, milloin uutta tukea on pidettävä ”käyttöön otettuna” tai ”toteutettuna” SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Samaa kilpailun vääristymisen ilmenemistä koskevaa perustetta voidaan hyödyntää myös eron tekemisessä uusien tukien ja voimassa olevien tukijärjestelmien välille.

b) SEUT 351 artiklan huomioon ottaminen vuoden 1979 sopimuksen näkökulmasta

94. Lisäksi on tarkasteltava vielä sitä, sallitaanko tai jopa edellytetäänkö SEUT 351 artiklassa kansallisen tuomioistuimen poikkeavan pääasiassa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta valtioneuvostoa koskevasta kiellosta ja myöntävän riidanalaisen verovapautuksen katoliselle kirkolle, vaikka kyse olisi oikeastaan sääntöjenvastaisesta valtioneuvostosta.

95. SEUT 351 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan perussopimusten määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat jäsenvaltion kolmannen maan kanssa ennen unioniin liittymistä koskevaa päivää tekemästä sopimuksesta.

96. SEUT 351 artikla on soveltamisalaltaan yleinen, ja sitä sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin sopimuksiin niiden kohteesta riippumatta, jos ne saattavat vaikuttaa unionin oikeuden soveltamiseen.⁸⁰ Sitä voidaan näin ollen soveltaa myös vuoden 1979 sopimuksen yhteydessä.

97. SEUT 351 artiklasta ei kuitenkaan seuraa *velvollisuutta* poiketa SEUT 107 artiklan 1 kohdan kaltaisista unionin oikeuden määräyksistä. Jäsenvaltioille on pikemminkin ainoastaan tarkoitus antaa *mahdollisuus* täyttää mahdollisesti ennen unioniin liittymistä sovitut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet⁸¹ ja tätä tarkoitusta varten tarvittaessa poiketa unionin oikeuden määräyksistä.⁸² Sikäli kuin kyseisessä kansainvälisoikeudellisessä sopimuksessa sitä vastoin annetaan jäsenvaltiolle harkintavaltaa, jäsenvaltion on käytettävä sitä unionin oikeuden mukaisesti.⁸³

98. Joka tapauksessa ei ole unionin tuomioistuimen vaan kansallisen tuomioistuimen tehtävä todeta, mitä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita Espanjalla on vuoden 1979 sopimuksen perusteella.⁸⁴

99. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siksi tutkittava, seuraako vuoden 1979 sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdasta väistämättä, että katolinen kirkko on *kaikkien* Espanjassa sijaitsevien rakennustensa osalta – myös sellaisten, joita käytetään kokonaan tai osittain taloudelliseen toimintaan – *yleisesti vapautettava* rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta. Ainoastaan tässä tapauksessa vapautus olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvostokiellon vastainen, ja ainoastaan tältä osin SEUT 351 artiklan ensimmäisessä kohdassa sallittaisiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pääasiaa ratkaistessaan poiketa SEUT 107 artiklan 1 kohdasta.

100. Huomautettakoon sivumennen, että Espanjan valtio olisi tällaisessa tapauksessa SEUT 351 artiklan toisen kohdan nojalla velvollinen käyttämään kaikkia aiheellisia keinoja vuoden 1979 sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdan ja valtioneuvostoa koskevien unionin oikeuden määräysten välisen mahdollisen ristiriidan poistamiseksi. Espanjan olisi ensin käytettävä aktiivisesti sopimuksen VI artiklaan sisältyviä riidanratkaisumekanismeja, jotta sopimuksen IV artiklan 1 kappaleen B kohdasta voidaan yhteisymmärryksessä Pyhän istuimen kanssa esittää – ainakin tulevaisuutta koskien – tulkinta, joka on yhteensopiva unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan kanssa. Jos tätä tietä ei kohtuullisessa ajassa löydetä unionin oikeuden mukaista ratkaisua, Espanjan olisi irtisanottava sopimus.⁸⁵

80 — Tuomio 14.10.1980, Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, 6 kohta) ja tuomio 2.8.1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, 11 kohta).

81 — Tuomio 28.3.1995, Evans Medical ja Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, 27 kohta); tuomio 14.1.1997, Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, 56 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 61 kohta).

82 — Vastaavasti tuomio 14.1.1997, Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, 61 kohta) ja tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 301 kohta).

83 — Tuomio 28.3.1995, Evans Medical ja Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, 32 kohta).

84 — Tuomio 2.8.1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, 21 kohta); tuomio 28.3.1995, Evans Medical ja Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, 29 kohta) ja tuomio 14.1.1997, Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, 58 kohta).

85 — Tuomio 14.9.1999, komissio v. Belgia (C-170/98, EU:C:1999:411, 42 kohta); tuomio 4.7.2000, komissio v. Portugali (C-62/98, EU:C:2000:358, 49 kohta) ja tuomio 4.7.2000, komissio v. Portugali (C-84/98, EU:C:2000:359, 58 kohta).

4. Yhteenveto

101. Yhteenvetona on todettava seuraavaa:

Riidanalaisen kaltainen verovapautus ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontukia koskevan kiellon vastainen, sikäli kuin se koskee koulurakennusta, jota katolinen kirkko käyttää opetuspalvelujen tarjoamiseen yhteiskunnallisen, kulttuurisen ja koulutuspoliittisen tehtävänsä yhteydessä. Tällainen verovapautus on sitä vastoin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyä valtiontukea, mikäli kyseistä rakennusta käytetään aidosti kaupallisiin tarkoituksiin.

VI Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 4 de Madridin esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Vapautus rakennus-, asennus- ja kunnostustöistä kannettavasta verosta, sellaisena kuin kyseistä vapautusta sovelletaan taloudellisista kysymyksistä Espanjan valtion ja Pyhän istuimen välillä 3.1.1979 tehdyn sopimuksen perusteella katoliseen kirkkoon, ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontukia koskevan kiellon vastainen, sikäli kuin vapautus koskee koulurakennusta, jota katolinen kirkko ei käytä opetuspalvelujen kaupalliseen tarjoamiseen vaan opetuspalvelujen tarjoamiseen yhteiskunnallisen, kulttuurisen ja koulutuspoliittisen tehtävänsä yhteydessä.