

mål C-443/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**Datum för ingivande:**

7 juni 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

24 april 2019

Klagande:

Vodafone España S.A.U.

Motpart:

Diputación Foral de Guipúzcoa (Guipuzkoas deputerandeförsamling)

Saken i det nationella målet

Överklagande av ett avgörande från Tribunal Económico-Administrativo Foral de Guipúzcoa (Provinsiella skattedomstolen i Gipuzkoa, Spanien) om avslag på klagomål mot beslut om delvist bifall till klagandens begäran om rättelse och återbetalning av självdeklarerad skatt på överlåtelse av egendom och bestyrkta rättsakter i samband med koncession för ensamrätt att använda delar av det offentligägda radiospektrumet.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Syftet med begäran om förhandsavgörande, enligt artikel 267 FEUF, är att klargöra om en nationell lagstiftning, enligt vilken en teleoperatör som redan är föremål för en avgift kallad spektrumavgiften ska betala den allmänna skatt som tas ut på överlåtelse av egendom och bestyrkta rättshandlingar – som är generellt tillämplig på administrativa koncessioner för användning av statlig egendom – är förenlig med direktiv 2002/20.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

”Ska artikel 13 och andra till denna relaterade och kompletterande bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, s. 21) tolkas så, att Konungariket Spanien, och närmare bestämt det skattemässigt autonoma Territorio Histórico de Gipuzkoa, inte får ålägga teleoperatörer – som redan är föremål för en avgift kallad spektrumavgiften – att, för sin rätt att använda radiofrekvenser, betala den allmänna skatten på överlåtelse av egendom och bestyrkta rättshandlingar – som är generellt tillämplig på administrativa koncessioner för användning av statlig egendom – enligt den provinsiella lagstiftning som reglerar nämnda skatt?”

Anförda unionsbestämmelser

Unionsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv), artiklarna 12 och 13.

EU-domstolens praxis

Dom av den 12 juli 2012, Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446)

Dom av den 18 september 2003, Albacom och Infostrada (C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480)

Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335)

Dom av den 30 januari 2019, Belgien/kommissionen (C-587/17 P, EU:C:2019:75)

Dom av den 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209)

Dom av den 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 och C-59/13, EU:C:2014:2088)

Dom av den 9 september 2015, X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564)

Dom av den 18 januari 2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17)

Anförda nationella bestämmelser

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (lag nr 32/2003 av den 3 november 2003 om telekommunikationer) (nedan kallad lag 2003 års lag om telekommunikationer)

Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (lag nr 9/2014 av den 9 november 2014 om telekommunikationer) (nedan kallad 2014 års lag om telekommunikationer)

Norma Foral General Tributaria, de 30 de diciembre de 1987, del territorio histórico de Guipuzkoa, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (lag av den 30 december 1987 om skatt på överlåtelse av egendom och formalisering av rättshandlingar, utfärdad av Territorio Histórico de Gipuzkoa) (nedan kallad provinsskattelagen).

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (lag nr 12/2002 av den 23 maj 2002 om godkännande av den finansiella överenskommelsen med den autonoma regionen Baskien).

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (lag nr 33/2003 av den 3 november 2003, om statliga förvaltningars egendomar).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 23 april 2018 väckte Vodafone España, S.A.U. en förvaltningsrättslig talan mot avgörandet från Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa av den 15 februari 2018 om avslag på av företaget anförda klagomål mot beslut fattade av Servicio de Impuestos Indirectos y Tributos Medioambientales (myndighet för indirekta skatter och miljöavgifter) den 25 februari 2016, om delvist bifall till klagandens begäran om rättelse och återbetalning av självdeklarerad skatt på överlåtelse av egendom (ITP) och bestyrkta rättsakter (AJD) eller vederlagsbetingade egendomsöverlåtelser (ITPO), i samband med koncession för ensamrätt att använda delar av det offentligägda radiospektrumet.
- 2 Företaget har i sitt överklagande anført att det, efter det att det hade gett in sina deklARATIONER på grundval av ITPO-lagstiftningen, ansett att deklARATIONERNA var felaktiga, dels såvitt avsåg beräkningen av skatteunderlaget, som därefter justerades i beslutet av den 25 februari 2016, dels på grund av att uppbörden i sig strider mot unionsrätten.
- 3 Den 6 september 2018 inkom Diputación Foral de Guipúzcoa med sitt svaromål där den bestred den påstådda dubbelbeskattningen med hänvisning till att provinsskattelagen gjorde åtskillnad mellan skatter och avgifter.

- 4 Den 23 januari 2019 fastställde den hänskjutande domstolen den frist inom vilken parterna skulle inkomma med sina ståndpunkter med avseende på huruvida en tolkningsfråga skulle hänskjutas till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, i syfte att klargöra hur artikel 13 i direktiv 2002/20/EG ska tolkas vad gäller medlemsstatens befogenhet att ta ut avgifter för användningen av radiofrekvenser (kallad spektrumavgift), samtidigt med en annan form av uppbörd (skatt) till följd av en allmän nationell skatt enligt vilken koncession för ensamrätt att använda vissa delar av radiospektrumet betraktas som en vederlagsbetingad egendomsöverlåtelse.

Parternas huvudargument

- 5 Klaganden har till stöd för sitt påstående att de aktuella betalningskraven ska ogiltigförklaras hävdat att kravet på att betala ITPO innebär en dubbel beskattning i strid med de unionsrättsliga bestämmelserna på området för allokering av radiofrekvenser (spektrumavgiften), som numera i Spanien regleras i punkt 3 i bilaga I till 2014 års lag om telekommunikationer. Detta beror på att den beskattningsgrundande händelsen för ITPO utgörs av den administrativa koncessionen för ensamrätt att använda vissa delar av radiospektrumet, enligt den lagstiftning som klaganden har hänvisat till, vilket enligt provinsskattelagen på området för ITPO, skapar ett beskattningsunderlag i form av det pris eller den avgift som koncessionshavaren betalar plus en 10-procentig kapitalisering av den årliga (spektrum-)avgiften.
- 6 Klaganden har vidare hänvisat till bestämmelserna i direktiv 2002/20 (auktorisationsdirektiv), i synnerhet artiklarna 12 och 13 däri. Enligt, bland annat, domstolens dom av den 12 juli 2012, Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:446), har dessa artiklar direkt effekt och utgör grund för medlemsstaternas förbud mot att införa andra skatter och avgifter än de som föreskrivs i direktivet. Tidigare vägledande domar är bland andra dom av den 18 september 2003, Albacom och Infostrada (C-292/01 och C-293/01, EU:C:2003:480) samt andra senare domar som åberopas i förstnämnda dom. Klaganden gör gällande att ITPO inte säkerställer en optimal användning av resurser och betonar även att förekomsten av olika interna skatte kategorier är irrelevant, vilket framgår av EU-domstolens dom av den 18 januari 2017, IRCCS-Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17).
- 7 Diputación Foral de Gipuzkoa å sin sida har bestritt den påstådda dubbelbeskattningen med hänvisning till att det (i artikel 16.2) i provinsskattelagen görs åtskillnad mellan skatter och avgifter. Motparten menar att ITP är en skatt som, som sådan, tas ut på administrativa koncessioner [artikel 7.1 b Norma Foral 18/1987]. Vad gäller avgiften för allokering av radiofrekvenser, som, med avseende på förevarande mål, regleras i 2003 års lag om telekommunikationer, och vars syfte framgår av artikel 49 i nämnda lag, har motparten gjort gällande att den avgiftsgrundande händelsen i detta fall utgörs av allokeringen av ensamrätt till en frekvens, vilken som helst, inom detta

offentligägda radiospektrum samt finansieringen av administrativa kostnader. Motparten anser att det inte är fråga om dubbelbeskattning, eftersom ITP tas ut på egendomsöverföringen till följd av användningen och inte på allokeringen av ensamrätt till frekvenser, som avgiften omfattar. Motparten menar att artiklarna 12 och 13 i direktiv 2002/20/EG inte begränsar medlemsstaternas allmänna befogenhet att reglera andra skatterättsliga begrepp, såsom ITP eller bolagsskatt, som operatörer är skattskyldiga för, och har, i likhet med Tribunal Económico-Administrativo Foral, hänvisat till domar från de högsta domstolarna i Madrid och Galicien till stöd för slutsatsen att ITP inte utgör vederlag för tillhandahållande av telekommunikationstjänster. Motparten har slutligen bestritt att de olika interna avgifts- och skattekategorierna skulle vara irrelevanta, eftersom de grundar sig på olika betalningsutlösande händelser, på samma sätt som bolagsskatten och mervärdesskatten gör.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 I den numera upphävda 2003 års lag om telekommunikationer, som är tillämplig i förevarande mål, fastställs vissa avgifter på området. I artikel 49.3 föreskrivs att ”utan att det påverkar bestämmelserna i punkt 2, har avgifterna för användning av radiospektrumet ... till syfte att garantera en optimal användning av dessa resurser, med hänsyn tagen till värdet på och knapphändigheten av det gods vars användning är föremål för allokering”. Denna bestämmelse återfinns numera i artikel 71.3 i den nya 2014 års lag om telekommunikationer.

I bilaga I till båda lagarna regleras olika avgifter, inklusive avgiften för allokering av radiofrekvenser. Punkt 3 i bilagan, som rör denna avgift, har följande lydelse: ”Operatörer som beviljas ensamrätt till eller särskild användning av vilka radiofrekvenser som helst inom det allmänna radiospektrumet till förmån för en eller flera personer eller enheter ska erlägga en årlig avgift, enligt de villkor som fastställs i denna punkt. Avgiften ska fastställas på grundval av marknadsvärdet på användningen av den tilldelade frekvensen och den avkastning som den som tilldelats frekvensen kan erhålla ...”

Det är denna avgift – kallad spektrumavgiften – som den behöriga myndigheten ålade den klagande teleoperatören att betala. Denna avgift omfattas av artikel 13 i direktiv 2002/20/EG, vars syfte och garantier säkerställs genom bestämmelserna i ovannämnda lagar om telekommunikationer.

- 9 Diputación Foral de Gipuzkoa har dock även krävt att nämnda operatör ska betala den allmänna skatten på egendomsöverlåtelse, i form av ITPO, som enligt den finansiella överenskommelse som godkännts genom Ley 12/2002, de 23 Mayo, regleras och förvaltas av Territorio Histórico de Gipuzkoa, vars egna lagar tillämpas istället för de lagar som den nationella skattemyndigheten utfärdar.

Enligt såväl nationell rätt som de på det nationella målet tillämpliga provinsiella bestämmelserna i Gipuzkoa, betraktas administrativa koncessioner – som klassificeras som egendomsöverföringar – som beskattningsgrundande händelser.

- 10 Mot bakgrund av det ovan undrar den hänskjutande domstolen om det är nödvändigt att hänskjuta en tolkningsfråga för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Det är nämligen, i rättens ögon, ytterst tveksamt om de två pålagorna är ömsesidigt förenliga enligt direktiv 2002/20, och denna fråga har vare sig behandlats eller klargjorts i gällande direktiv och rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Ett hänskjutande till domstolen är därför nödvändigt, i synnerhet som andra nationella domstolar i Spanien har funnit att pålagorna är förenliga. Den hänskjutande domstolen är därför tveksam till huruvida den kan säkerställa en enhetlig tillämpning av direktivet såvitt avser den oförenlighet som den klagande operatören har gjort gällande.
- 11 Klaganden har påpekat att ”underlåtenhet att betala skatten på egendomsöverföringar och bestyrkta rättsakter” utgör, enligt artikel 64.5 i nu gällande 2014 års lag om telekommunikationer, grund för att återkalla tillstånd, vilket kan tolkas så att, lagstiftarens avsikt har varit att pålagorna kan eller ska samexistera, och att ITPO i själva verket är ett krav för utfärdande av tillstånd.
- 12 Den hänskjutande domstolen anser att den av operatören Vodafone España SAU:s föreslagna tolkning, som grundar sig på domar från EU-domstolen (däribland domen av den 12 juli 2012, Vodafone España och France Telecom España, C-55/11, C-57/11 och C-58/11, som också rör situationen i Konungariket Spanien), enligt vilken det inte skulle vara möjligt för medlemsstaterna att införa andra skatter och avgifter än dem som anges i artiklarna 12 och 13 i direktivet, inte vederläggs av det motargument som Administración foral de Gipuzkoa har anfört med hänvisning till domar från nationella domstolar, att den beskattnings- eller avgiftsgrundande händelsen för spektrumavgiften och ITPO är olika.
- 13 Med hänsyn till att lagen om telekommunikationer genomför nämnda artikel 12 och artikel 13 i direktivet på området i fråga, kan den avgift som avses i bilaga I punkt 3 endast förstås med hänvisning till tillstånden för användningen av radiofrekvenser, enligt definitionen i artikel 62 i nu gällande lag. Det som fastställs i denna bestämmelse, där det görs åtskillnad mellan gemensam användning, särskild användning eller ensamrätt och där tillstånd endast krävs för de två sistnämnda är emellertid att ”med särskild användning av radiospektrumet förstås användning av radiofrekvenser som allokerats för gemensam användning, utan begränsning med avseende på antalet operatörer eller användare, och där de tekniska kraven och de tjänster som kan erbjudas fastställs i varje enskilt fall” och att ”ensamrätt till radiofrekvenser innebär exklusiv användning eller ett begränsat antal brukares användning av radiofrekvenser inom samma fysiska användningsområde”. Artikel 62.2 och 62.4 avser fall då tilldelningen av nyttjanderätter inom det offentliga radiospektrumet sker genom utfärdande av ett generellt eller ett individuellt tillstånd och i punkt 5 föreskrivs att ”det för ensamrätt till det offentliga radiospektrumet i övriga fall, som inte omfattas av föregående punkter, krävs en administrativ koncession. Koncession beviljas under förutsättning att sökanden är teleoperatör”

- 14 Denna rättsliga eller administrativa ordning för denna särskilda eller sektorsspecifika offentliga egendom skiljer sig inte nämnvärt från de bestämmelser som är allmänt tillämpliga på alla typer av statlig egendom i Konungariket Spanien enligt vad som föreskrivs i artiklarna 84–104 i kapitel IV i lag nr 33/2003 av den 3 november 2003, om statliga förvaltningars egendomar. Det kan därför konstateras att en teleoperatör, som tilldelats ensamrätt till vissa frekvenser, såsom i det här fallet, erhåller en verklig administrativ koncession av statsägd egendom i den mening som avses i artikel 7.1 b i provinskattelagen, och att denna, i likhet med alla koncessioner, innebär beviljande av tillfällig ensamrätt att använda den statsägda egendomen mot en avgift.
- 15 Sammanfattningsvis är den egendomsöverföring som sker i samband med koncession av radiofrekvenser varken större eller mindre omfattande än den som sker i samband med vilken annan koncession som helst och, enligt den hänskjutande domstolen, är den tolkning som motparten förespråkar oförenlig med de nationella lagarna på området för telekommunikation och offentligägd egendom.
- 16 Den nationella skattetekniska åtskillnad som görs mellan skatt och avgift är således irrelevant såvitt avser direktivet och EU-domstolens praxis. Enligt artikel 13 i direktivet får medlemsstaterna ta ut ”administrativa avgifter” och ”avgifter” och det som en operatör är skyldig att betala för denna administrativa koncession för användning av radiofrekvenser är inte en skatt utan en koncessionsavgift. Detta är anledningen till att en pålaga, det vill säga skatten, helt oproblematiskt har kunnat samexistera med en annan form av avgift, vederlag eller pålaga som koncessionshavaren måste betala i koncessionsavgift, även om den för närvarande klassificeras som en avgift enligt artikel 2.2 b i 2003 års lag om telekommunikationer och motsvarande provinsskattelag i Gipuzkoa.
- 17 Åtskillnaden mellan skatter och avgifter i den nationella lagstiftningen, samt alla eventuella överväganden med avseende på den begreppsmässiga skillnaden i fråga om syftet och de faktiska förutsättningarna för dessa betalningskrav bortfaller helt om direktiv 2002/20 utgör hinder för att låta två eller flera typer av pålagor samexistera i samband med teleoperatörers ensamrätt till radiospektrumet, eller med andra ord att på samma ”skatte-/avgiftsgrundande händelse” ta ut någon form av avgift, ekonomisk prestation eller pålaga utöver de som avses i artikel 13 i direktivet, och detta allmänna förbud omfattar alla interna begrepp, oberoende de subtila skillnader som kan föreligga dem emellan, oberoende av om förbudet påverkar det allmänna skattesystemet och dess standardkategorier, såsom ITPO.
- 18 Detta följer av de mycket betydelsefulla punkter i Europeiska unionens domstols dom av den 12 juli 2012, Vodafone España och France Telecom España (C-55/11, C-57/11 och C-58/11, EU:C:2012:446), särskilt punkterna 26–28, där det anges att ”medlemsstaterna inte [får] ta ut andra avgifter för att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster än dem som anges i detta direktiv” och att auktorisationsdirektivet är utformat som ett maximidirektiv, i den meningen att medlemsstaterna inte, inom ramen för detta direktiv, har rätt att ta ut

avgifter för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster än de som föreskrivs i direktivet. ”De gemensamma ramar som direktiv 97/13 syftar till att införa skulle sakna ändamålsenlig verkan om det stod medlemsstaterna fritt att bestämma vilka avgifter som företagen inom sektorn ska erlägga.” Denna praxis har godtagits fullt ut av Konungariket Spaniens högsta domstol.

- 19 Den hänskjutande domstolen har, efter att ha angett skälen till varför den anser att de två pålagorna är oförenliga med varandra, redogjort för grunderna för dess begäran om förhandsavgörande, också med hänsyn till en eventuell kassationstalan för det fall det föreligger en uppenbar motsägelse mellan den hänskjutande domstolens dom och EU-domstolens praxis. För det ändamålet hänvisas, mot bakgrund av den vitt spridda rättspraxisen i dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., (283/81, EU:C:1982: 335), till flera domar stödjer begäran om förhandsavgörande: dom av den 30 januari 2019, Belgien/kommissionen (C-587/17 P, EU: C: 2019: 75); dom av den 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, EU: C: 2017: 209), punkterna 31–33; dom av den 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 och C-59/13, EU: C: 2014: 2088), punkt 32; dom av den 9 september 2015, X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015: 564), punkt 53, och dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., (283/81, EU:C:1982:335).