

Sag C-434/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

5. juni 2019

Forelæggende ret:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Afgørelse af:

21. januar 2019

Sagsøger i hovedsagen og indstævnt i kassationsappellen:

Poste Italiane SpA

Sagsøgt i hovedsagen og appellant i kassationsappellen:

Riscossione Sicilia SpA - Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane

Hovedsagens genstand

Forpligtelse til at betale Poste Italiane spa en modydelse (»gebyr«) for tjenesteydelsen med forvaltning af den postgirokonto, hvortil indbetales skatter fra skattepligtige personer, som skal betale imposta comunale sugli immobili (ICI, kommunal ejendomsskat) – forpligtelse for den koncessionshaver (fuldmagtshaver), som opkræver skatter på vegne af en kommune, til at oprette en sådan girokonto til indsamling af betalinger af kommunal ejendomsskat – Poste Italianes og derefter Poste Italiane spa's særstilling (lovbestemt monopol) – tilsidesættelse af EU-retten – statsstøtte – ensidig fastsættelse af gebyret – misbrug af dominerende stilling – Corte di Cassazione's præjudicielle forelæggelse for Domstolen.

Forelæggelsens genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten i henhold til artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er artikel 14 TEUF (tidligere traktatens artikel 7D, herefter artikel 16 EF) og artikel 106, stk. 2, TEUF (tidligere traktatens artikel 90, herefter artikel 86, stk. 2, EF) og det forhold, at den er omfattet af reglerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, til hinder for en bestemmelse som fastsat i artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/1992, sammenholdt med artikel 2, stk. 18-20, i lov nr. 662/1996, hvorved – også efter privatiseringen af de »bank-post-«-tjenester, som udføres af Poste Italiane s.p.a. – indføres og opretholdes en eneret (en lovbestemt monopolordning) til fordel for Poste Italiane s.p.a., hvis formål er forvaltning af en postgirokonto, der skal anvendes til indsamling af lokal kommunal ejendomsskat, når der tages hensyn til udviklingen i national lovgivning vedrørende opkrævning af skatter og afgifter, som i hvert fald efter 1997 giver både skattepligtige personer og lokale skattemyndigheder mulighed for frit at anvende betalingsmetoder og opkrævning af skatter (også lokale skatter) gennem banksystemet?
- 2) Såfremt indførelsen af et lovbestemt monopol som svar på det første spørgsmål skal anses for at opfylde kendetegnene for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, er artikel 106, stk. 2, TEUF (tidligere traktatens artikel 90, herefter artikel 86, stk. 2, EF) og artikel 107, stk. 1, TEUF (tidligere traktatens artikel 92, herefter artikel 87 EF) i henhold til Domstolens fortolkning af disse bestemmelser vedrørende betingelserne for, at der kan sondres mellem en lovlig foranstaltning – kompensation for forpligtelsen til offentlig tjeneste – og ulovlig statsstøtte (Domstolens dom af 24.7.2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), da til hinder for en bestemmelse som den, der følger af artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/1992, sammenholdt med artikel 2, stk. 18-20, i lov nr. 662/1996 og artikel 3, stk. 1, dekret nr. 144/2001 fra republikkens præsident, hvorved Poste Italiane s.p.a. er tillagt en beføjelse til ensidigt at fastsætte størrelsen af det »gebyr«, som koncessionshaveren (fuldmagtshaver) skal betale for opkrævning af kommunal ejendomsskat, og som anvendes på hver forvaltningstransaktion, der foretages på den postgirokonto, som er oprettet i koncessionshaverens/fuldmagtshavers navn, henset til, at Poste Italiane s.p.a. ved bestyrelsens afgørelse nr. 57/1996 fastsatte det nævnte gebyr til 100 ITL for perioden fra den 1. april 1997 til den 31. maj 2001 og til 0,23 EUR for perioden efter den 1. juni 2001?
- 3) Er artikel 102, stk. 1, TEUF (tidligere traktatens artikel 86, herefter artikel 82, stk. 1, EF), som fortolket af Domstolen (jf. Domstolens dom af 13.12.1991, C-18/88, GB Inno BM, af 25.6.1998, C-203/96, Chemische Afvaistoffen Dusseldorp BV, og af 17.5.2001 C-340/99, TNT TRACO s.p.a.) til hinder for et regelsæt som det, der udgøres af artikel 2, stk. 18-20, i lov nr. 662/1996, artikel 3, stk. 1, i dekret nr. 144/2001 fra republikkens præsident og artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/1992, hvorved

koncessionshaveren (fuldmagtshaver) skal betale det »gebyr«, som ensidigt fastsættes og/eller ændres af Poste Italiane s.p.a., idet denne ikke ellers kan opsige kontrakten om postgirokontoen uden at gøre sig skyldig i den i artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/1992 fastsatte misligholdelse og den deraf følgende manglende opfyldelse af den forpligtelse til at opkræve kommunal ejendomsskat, som denne har påtaget sig i forhold til den lokale skattemyndighed?

EU-retten

TEUF: artikel 14, artikel 102, stk. 1, artikel 106, stk. 2, artikel 107, stk. 1, og artikel 108

Domstolens dom af 13. december 1991, C-18/88, af 25. juni 1998, C-203/96, af 17. maj 2001, C-340/99, og af 24. juli 2003, C-280/00

National ret

Artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504 af 30. december 1992

Artikel 2, stk. 18-20, i lov nr. 662 af 23. december 1996

Artikel 3, stk. 1, i dekret nr. 144 af 14. marts 2001 fra Republikkens præsident, samt

Øvrige nævnte bestemmelser i sagsfremstillingen.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Poste Italiane s.p.a. er et privatretligt selskab, hvis aktiemajoritet er offentligt ejet, og som er oprettet efter en omdannelsesproces af først Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (den selvstændige post- og telekommunikationsmyndighed) til den offentlige økonomiske enhed »Poste Italiane« og derefter af postvirksomheden til et aktieselskab, som fastsat ved lovdekret nr. 487/93. De tjenesteydelser og aktiviteter, der skal udøves, er fastsat løbende ved privatiseringen. Det følger af ordlyden af artikel 2, stk. 19, i lov nr. 662/96 (»Post- og betalingstjenester, for hvilke der i gældende lovgivning ikke udtrykkeligt er fastsat en lovbestemt monopolordning, udføres af Poste Italiane og af de øvrige aktører i fri konkurrence [...]«), at selskabet derimod havde eneret på andre tjenester under forudsætning af separat regnskabsføring (artikel 2, stk. 20, i lov nr. 662/96).
- 2 Ved omstruktureringen af de regionale myndigheders finanser fastsattes ved artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/92, at de eneste former for betaling af kommunal ejendomsskat var enten »direkte betaling til den koncessionshaver,

som varetager opkrævningen, og hvis myndighedsområde omfatter [den skattepålagte ejendoms] kommune«, eller betaling »til en særlig postgirokonto, der er oprettet i ovennævnte koncessionshavers navn«. Koncessionshaveren var således forpligtet til at åbne en postgirokonto for at opfylde den forpligtelse, som vedkommende havde påtaget sig i forhold til skattemyndigheden.

- 3 Den ovennævnte forpligtelse til med henblik på inddrivelsen af kommunal ejendomsskat at åbne en postgirokonto blev ikke ophævet ved lovændringerne inden for området for opkrævning af skatter og afgifter (finansministerens dekret nr. 567/93 samt lovdekret nr. 241/97, nr. 300/99 og nr. 446/97), som alle tilsigtede at indføre nye regler for betaling af skatter og afgifter, herunder lokale, (uigenkaldelig fuldmagt til bankerne, betaling på kommunekontoret eller til konti, der tilhører kommunens økonomiafdeling). Først i 2011 blev koncessionshaveren (fuldmagtshaveren) for opkrævning af lokale skatter indrømmet mulighed for blot at åbne en indlånskonto i en bank samt en postgirokonto (lovdekret nr. 70/2011).
- 4 Ligesom de tjenester og aktiviteter, der skal udføres, blev kriterierne for fastlæggelse af gebyrerne for post- og betalingstjenester også ændret under privatiseringen af postmyndigheden: Der indførtes forbud mod gratis ydelser for offentlige myndigheder og selskaber (dekret nr. 256/89 fra republikkens præsident), indskrænkning af aftalen med de kompetente ministre (dekret nr. 256/89 fra republikkens præsident, lovdekret nr. 487/93), ophævelse for tjenesteydelser, der er underkastet konkurrence af »alle gebyrmæssige eller sociale forpligtelser [...] samt enhver form for gebyrnedsettelse« – for til gengæld med virkning fra den 1. april 1997 at tage hensyn til »kundernes krav og kendetegnene ved efterspørgslen samt [...] forsendelsesmængden« (artikel 2, stk. 20, i lov nr. 662/96), anvendelse af gebyrer på kontohaverne (artikel 2, stk. 18, i lov nr. 662/96). Der pålagdes navnlig et gebyr for hver transaktion, der udførtes af koncessionshaverne for tjenesten for opkrævning i forbindelse med forvaltningen af postgirokontiene (bestyrelsens gebyrafgørelse nr. 57/96). Endelig indførte dekret nr. 144/2001 fra republikkens præsident også i forholdet til kunderne og for postgirokonti, som det allerede gjaldt for bankkonti, reglen, at »i kontraktforhold overholdes bestemmelserne i codice civile [(den civile lovbog)] og særlove« (artikel 3, stk. 1).
- 5 Parterne – Poste italiane spa og Riscossione Sicilia spa, der er koncessionshaver og senere fuldmagtshaver for opkrævning for provinsen Palermo og andre sicilianske provinser – er uenige om forpligtelsen til at betale det omtvistede gebyr for perioden 1997-2011. Appeldomstolen har efter delvist at have ændret dommen afsagt i første instans, anerkendt Poste Italianes rettighed, men har imidlertid begrænset den til perioden efter den 1. juni 2001. Sagen verserer nu for Corte di Cassazione (kassationsdomstol).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Riscossione Sicilia har gjort gældende, at et gebyr for en lovpålagt forvaltningstjeneste er ulovligt. Kravet om at have en postgirokonto for at opkræve kommunal ejendomsskat på kommunernes vegne skaber et lovbestemt monopol for Poste Italiane, som drager fordel af den deraf følgende dominerende stilling til ensidigt at fastsætte alle kontraktvilkår, herunder gebyret, og opnår en uberettiget fordel i forhold til andre erhvervsdrivende, eftersom det reelt ikke udfører public service-opgaver, der kan begrunde en modydelse. Den støtte, som Poste Italiane således modtager fra staten, og som ikke er anmeldt til Kommissionen, er forbudt i medfør af artikel 107 TEUF og 108 TEUF, subsidiært i medfør af artikel 102 TEUF og 106 TEUF og artikel 4 TEU.
- 7 Poste Italiane har sammenfattet gjort følgende gældende: 1) Selv om tjenesten med en postgirokonto ydes som led i et lovbestemt monopol, skal den ikke af denne grund ydes gratis; 2) koncessionshaveren kunne under alle omstændigheder vælte omkostningerne til den obligatoriske åbning af kontoen over på kommunerne; 3) fastsættelsen af gebyrerne har overholdt kriterierne om ensartethed og ligebehandling af koncessionshaverne, og gebyrerne er i hvert fald fastsat i overensstemmelse med de satser, der er fastsat i Condizioni Economiche Bancoposta (de økonomiske betingelser for Bancoposta), og 4) den samme omtvistede skatte- og afgiftslovgivning fastsatte alternative betalingsformer (direkte betaling til koncessionshaveren).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Kassationsdomstolen (plenum) har for nylig allerede truffet afgørelse om forpligtelsen til at betale det omhandlede gebyr, og den har herved anført, at ingen bestemmelse foreskriver, at tjenesten med forvaltning af postgirokontoen til indbetaling af kommunal ejendomsskat skal være gratis, hvorfor den ydes mod betaling, selv om den, ligesom den tjeneste med postgirokonto, der forvaltes i fri konkurrence, pålægges. Logikken bag og begrundelsen for den således oprettede eneret til virksomhed for Poste Italiane ligger således i målet om at maksimere opkrævningen af skatter ved den fintgrenede fordeling af postkontorer, der er let tilgængelige på hele området. Kassationsdomstolen er i betragtning af den i 2011 indførte mulighed for at vælge bankordningen nu imidlertid i tvivl om, hvorvidt det lovbestemte monopol for Poste Italiane er lovligt, og ønsker herved afklaret, om dette snarere udgør ikke-anmeldt statsstøtte.
- 9 Den forelæggende ret tager udgangspunkt i undersøgelsen af følgende: 1) Det aftaleforhold, der foreligger mellem den skattepåbyggende kommune og koncessionshaveren (fuldmagtshaveren) for opkrævningen, hvis formål er udøvelse af en økonomisk virksomhed for opkrævning af skatteindtægter, hvilken virksomhed kan defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, TEUF, og 2) det privatretlige forhold, der ligger i forvaltningen af en postgirokonto, som skabes mellem

koncessionshaveren og Poste Italiane i medfør af artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/1992.

- 10 Det sidstnævnte forhold er forskelligt fra de kontoforhold, som Poste Italiane har med andre kunder, alene på grund af kontrahentens begrænsede valgmuligheder, eftersom den lovbestemte monopolhaver er forpligtet til at indgå aftale med den person, der anmoder om dens tjenester (artikel 2597 i den civile lovbog). Poste Italiane indfører endvidere ikke noget offentligt- eller privatretligt forhold med forpligtende karakter for den skattepålæggende kommune. Dermed kan den omstændighed, at denne virksomhed er forbeholdt Poste Italiane i forhold til andre erhvervsdrivende i sektoren (banker, som ligeledes yder tjenesten med girokonti) kun være forenelig med EU-retten, for så vidt som den af Poste Italiane udbudte tjeneste er en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eller alene hvis Poste Italiane skal opfylde »særlige opgaver« som omhandlet i artikel 14 TEUF og 106 TEUF.
- 11 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den stilling, der er forbeholdt Poste Italiane, er lovlig, og har bemærket, at der i reglerne om opkrævning af lokale skatter på den ene side ikke findes en analog bestemmelse til den, der findes for den kommunale ejendomsskat i artikel 10, stk. 3, i lovdekret nr. 504/92, mens det modsatte på den anden side fra 1997 har været tilladt for skatte- og afgiftsopkrævning, også lokale skatter og afgifter, gennem banksystemet.
- 12 Hvis det lovbestemte monopols tjeneste med en postgirokonto med henblik på opkrævning af kommunal ejendomsskat ikke desto mindre anses for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, opstår spørgsmålet om, hvorvidt den ensidige beføjelse, som det monopolhavende selskab er indrømmet til at fastsætte det gebyr, som koncessionshaveren skal betale, er lovlig. For det første fastsættes gebyret nemlig ikke på en klar og gennemsigtig måde, som ikke overstiger, hvad der er nødvendigt, og som tager udgangspunkt i omkostningerne og fortjenesten for en veldrevet gennemsnitlig virksomhed, hvilket imidlertid kræves, når der ikke foretages udbud. For det andet gives den lovbestemte monopolhaver nødvendigvis et incitament til at misbruge sin dominerende stilling, eftersom koncessionshaveren (fuldmagtshaveren) ikke kan opsige kontrakten, uden at det anses for en misligholdelse i forhold til den lokale ordregivende myndighed (leverandøren).