

Asia C-434/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyyntö tiivistelmä**

Jättämispäivä:

5.6.2019

Ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin:

Corte suprema di cassazione (Italia)

Ennakkoratkaisupyyntö esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.1.2019

Valittaja (ja vastavalituksen vastapuoli):

Poste Italiane SpA

Vastapuoli (ja vastavalituksen tekijä):

Riscossione Sicilia SpA – Palermon ja muiden Sisilian maakuntien
veronkantopalvelusta vastaava asiamies

Pääasian kohde

Velvollisuus maksaa Poste Italiane spa -yhtiölle korvaus ("komissiomaksu") postisiirtotilin, jolle verovelvollisten, jotka ovat velvollisia maksamaan kunnallisen kiinteistöveron (imposta comunale sugli immobili, ICI), maksut suoritetaan, hallinnointipalvelusta – Veronkannosta kunnan lukuun vastaavan konsessionsajan (asiamiehen) velvollisuus avata postisiirtotili kunnallisen kiinteistöveron maksujen keräämistä varten – Poste Italiane -liikelaituksen, sittemmin Poste Italiane spa -osaakeyhtiön, yksinoikeudellinen asema (lakisääteinen monopoli) – Unionin oikeuden rikkominen – Valtiontuki – Komissiomaksun yksipuolinen vahvistaminen – Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö – Corte di cassazione unionin tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisupyyntö

Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklaan perustuva unionin oikeuden tulkinta

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Ovatko SEUT 14 artikla (aiemmin perustamissopimuksen 7 d artikla, sitten EY 16 artikla) ja SEUT 106 artiklan 2 kohta (aiemmin perustamissopimuksen 90 artikla, sitten EY 86 artiklan 2 kohta) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevaan järjestelmään sisällyttäminen esteenä asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentin, luettuna yhdessä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan vielä Poste Italiane spa -yhtiön tarjoamien postipankkipalveluiden yksityistämisen jälkeenkin Poste Italiane spa -yhtiön hyväksi on luotu ja ylläpidetty toimintaa koskeva varaus (lakisääteinen monopolijärjestelmä), jonka kohteena on paikallisen veron eli kunnallisen kiinteistöveron kantamiseen tarkoitettua postisiirtotiliä koskevan palvelun hallinnointi, kun otetaan huomioon veronkantoa koskevan kansallisen lainsäädännön kehitys, jossa verovelvolliset ja myös paikalliset veroa perivät yhteisöt ovat ainakin vuodesta 1997 lähtien voineet valita vapaasti pankkijärjestelmän kautta tapahtuvan maksun ja veronkannon?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että lakisääteisen monopolin perustamisen on katsottava vastaavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ominaispiirteitä, ovatko SEUT 106 artiklan 2 kohta (aiemmin perustamissopimuksen 90 artikla, sitten EY 86 artiklan 2 kohta) ja SEUT 107 artiklan 1 kohta (aiemmin perustamissopimuksen 92 artikla, sitten EY 87 artikla), sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseisiä määräyksiä niiden kriteerien yhteydessä, joilla lainmukainen toimenpide korvauksen suorittamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta erotetaan sääntöjenvastaisesta valtiontuesta (unionin tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, EU:C:2003:415), esteenä asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentin, luettuna yhdessä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin ja tasavallan presidentin asetuksen (decreto del Presidente della Repubblica) nro 144/2001 3 §:n 1 momentin kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa Poste Italiane spa -yhtiölle annetaan valtuudet määrittää yksipuolisesti sen komissionmaksun määrä, jonka kunnallisen kiinteistöveron kantamisesta vastaava konsessionsaaja (asiamies) on velvollinen maksamaan ja jota sovelletaan jokaiseen konsessionsaajan nimissä olevan postisiirtotilin hallinnointitapahtumaan, kun otetaan huomioon, että Poste Italiane spa on hallituksensa päätöksellä nro 57/1996 määrittänyt komissionmaksun määräksi 100 liiraa ajanjaksolle 1.4.1997–31.5.2001 ja 0,23 euroa 1.6.2001 alkaneelta ajanjaksolta?
- 3) Onko SEUT 102 artiklan ensimmäinen kohta (aiemmin perustamissopimuksen 86 artikla, sitten EY 82 artiklan 1 kohta), sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 13.12.1991, GB Inno BM, C-18/88, EU:C:1991:474; tuomio

25.6.1998, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV, C-203/96, EU:C:1998:316, ja tuomio 17.5.2001, TNT Traco s.p.a., C-340/99, EU:C:2001:281), esteenä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin, tasavallan presidentin asetuksen (decreto del Presidente della Repubblica) nro 144/2001 3 §:n 1 momentin ja asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentin muodostaman kaltaiselle sääntelykokonaisuudelle, jonka mukaan konsessionsaajan (asiamiehen) on välttämättä maksettava komissionmaksua, sellaisena kuin Poste Italiane spa -yhtiö sen kulloinkin yksipuolisesti määrittää ja/tai muuttaa, sen vuoksi, ettei konsessionsaaja (asiamies) voi irtautua postisiirtotiliä koskevasta sopimuksesta muutoin kuin rikkomalla asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta, jolloin se laiminlöisi velvoitettaan kantaa kunnallista kiinteistöveroä veroä perivän paikallisen yhteisön lukuun?

Euroopan unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan

SEUT 14 artikla, SEUT 102 artiklan ensimmäinen kohta, SEUT 106 artiklan 2 kohta, SEUT 107 artiklan 1 kohta ja SEUT 108 artikla

Unionin tuomioistuimen tuomiot 13.12.1991, C-18/88; 25.6.1998, C-203/96; 17.5.2001, C-340/99; 24.7.2003, C-280/00

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

30.12.1992 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 504 10 §:n 3 momentti

23.12.1996 annetun lain nro 662 2 §:n 18–20 momentti

14.3.2001 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 144 3 §:n 1 momentti, sekä

muut tiivistelmässä mainitut säännökset.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Poste Italiane spa on yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka osake-enemmistö on julkisessa määräysvallassa. Se perustettiin muutosprosessissa, jossa Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (posti- ja telehallinto) muutettiin ensin Poste Italiane -nimiseksi julkiseksi liikelaitokseksi ja sittemmin asetuksella (decreto legge) nro 487/1993 Ente poste -nimiseksi osakeyhtiöksi. Yksityistämisen edetessä sen hoidettaviksi kuuluvat palvelut ja toiminnot on määritelty kussakin yhteydessä uudelleen. Lain nro 662/96 2 §:n 19 momentin sanamuodosta (jonka mukaan "Ente poste italiane ja muut toimijat hoitavat vapaan kilpailun mukaisesti ne posti- ja maksupalvelut, joiden osalta voimassa olevassa lainsäädännössä ei nimenomaisesti ole säädetty lakisäätteisestä

- monopolista”) käy ilmi, että muut palvelut sen sijaan varattiin yksinoikeudella kyseiselle yksikölle, jolla sitä paitsi oli velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa (lain nro 662/96 2 §:n 20 momentti).
- 2 Kun alueellisten yhteisöjen rahoitusta uudelleenjärjesteltiin, asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentissa säädettiin, että ainoat tavat kunnallisen kiinteistöveron maksamiseksi olivat joko ”maksun suorittaminen suoraan sille veronkannosta vastaavalle konsessionsajalle, jonka piiriin [veronalaisen kiinteistön sijaintipaikan] kunta kuuluu”, tai maksun suorittaminen ”edellä mainitun konsessionsajaan nimissä olevalle erityiselle postisiirtotilille”. Konsessionsajaan oli näin ollen pakko avata postisiirtotili täyttääkseen velvoitteensa veroa perivää yksikköä kohtaan.
 - 3 Edellä mainittua, kiinteistöveron maksamiseen liittyvää postisiirtotilin avaamista koskevaa pakkoa ei kumottu veronkantoa koskevaan sääntelyyn tehdyillä säädösmuutoksilla (valtiovarainministerin asetus (decreto del Ministro delle Finanze) nro 567/93, asetus (decreto legislativo) nro 241/97, asetus (decreto legislativo) nro 300/99 ja asetus (decreto legislativo) nro 446/97). Kaikkien näiden tarkoituksena oli ottaa käyttöön uusia maksutapoja myös paikallisten verojen ja maksujen maksamista varten (peruuttamaton valtakirja pankeille, maksun suorittaminen kunnan palvelutiskeillä tai kunnan taloushallinnon nimissä oleville tileille). Vasta vuonna 2011 paikallisten verojen kannosta vastaavalle konsessionsajalle (asiamiehelle) myönnettiin nimenomainen oikeus avata postisiirtotilin sijaan pelkkä pankkitili (asetus (decreto legge) nro 70/2011).
 - 4 Suoritettavien palveluiden ja toimintojen tavoin myös posti- ja maksupalveluiden hintojen määräytymisperusteita on muutettu postihallinnon yksityistämisen myötä: viranomaisille ja julkisyhteisöille tarjottavien palveluiden maksuttomuus on kielletty (tasavallan presidentin asetus (decreto del Presidente della Repubblica) nro 256/1989); neuvotteluja toimivaltaisten ministeriöiden kanssa on kevennetty (tasavallan presidentin asetus (decreto del Presidente della Repubblica) nro 256/1989, asetus (decreto legge) nro 487/1993); ”kaikki hintoja koskevat tai sosiaaliset velvoitteet – sekä kaikenlaiset hinnanalennukset” on poistettu vapaan kilpailun mukaisilta palveluilta – niin, että 1.4.1997 lähtien on sen sijaan otettu huomioon ”asiakkaiden tarpeet ja kysynnän ominaispiirteet sekä – – liikennemäärät” (lain nro 662/96 2 §:n 20 momentti) ja tilinhaltijoihin on alettu soveltaa komissiomaksuja (lain 662/96 2 §:n 18 momentti). Komissiomaksu määrättiin perittäväksi erityisesti jokaisesta veronkantopalvelusta vastaavien konsessionsajajien postisiirtotilin hallinnointiin liittyvästä tapahtumasta (hallituksen hintoja koskeva päätös nro 57/1996). Tasavallan presidentin asetuksella nro 144/2001 säädettiin sittemmin, että myös postin asiakassuhteissa ja postisiirtotileissä otettiin käyttöön sama sääntely, joka koski jo pankkitilejä, ”sopimusteitse ja siviililain ja erityislakien säännösten mukaisesti” (3 §:n 1 momentti).
 - 5 Asianosaiset – Poste italiane spa ja Riscossione Sicilia spa, joka on Palermon ja muiden Sisilian maakuntien veronkantopalvelusta vastaava asiamies – ovat

erimielisiä velvollisuudesta maksaa komissiomaksua vuosilta 1997–2011. Muutoksenhakutuomioistuimet vahvistivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisusta osittain poiketen Poste Italiane spa:n oikeuden maksuun, mutta rajasivat sen koskemaan 1.6.2001 alkanutta ajanjaksoa. Asia on nyt Italian ylimmän tuomioistuimen, Corte di Cassazione, käsiteltävänä.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Riscossione Sicilia katsoo, että on lainvastaista periä korvausta hallinnointipalvelusta, joka perustuu lakisääteiseen velvollisuuteen. Tilanteessa, jossa postisiirtotili on kunnallisen kiinteistöveron kantamiseksi välttämätön, Poste Italianelle muodostuu lakisääteinen monopoli; tällöin se käyttää hyväkseen näin saamaansa määräävää markkina-asemaa määrittääkseen yksipuolisesti kaikki sopimusehdot, komissiomaksu mukaan luettuna, ja hyötyy oikeudettomasti muihin taloudellisiin toimijoihin nähden, koska se ei tosiasiallisesti hoida julkisia tehtäviä, joiden perusteella sillä olisi oikeus korvaukseen. Poste Italiane saa näin valtiontukea, jota ei ole ilmoitettu komissiolle ja joka on kielletty SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan nojalla tai toissijaisesti SEUT 102 ja SEUT 106 artiklan sekä SEU 4 artiklan nojalla.
- 7 Poste Italiane katsoo tiivistetysti seuraavaa: 1) vaikka postisiirtotilipalvelu tarjottiin lakisääteisenä monopolina, sitä ei pelkästään tällä perusteella tarvinnut tarjota maksutta; 2) konsessionsaaja olisi joka tapauksessa voinut vyöryttää tilin pakollisesta avaamisesta aiheutuneet kulut kunnille; 3) maksujen määrittämisessä noudatettiin yhdenmukaisuuden ja konsessionsaajien yhdenvertaisen kohtelun kriteereitä ja joka tapauksessa postipankin kaupallisissa ehdoissa (Condizioni economiche Bancoposta) määritettyjä hintoja; 4) riidanalaisessa verolainsäädännössä säädettiin myös vaihtoehtoisista maksutavoista (muun muassa verojen maksaminen suoraan konsessionsaajalle).

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 8 Corte di Cassazione on yhdistettyjen jaostojensa tuomiossa äskettäin ottanut kantaa velvollisuuteen maksaa kyseistä komissiomaksua ja todennut, ettei missään säädetä, että kunnallisen kiinteistöveron kantamiseen tarkoitetun postisiirtotilin hallinnointia koskeva palvelu olisi maksuton: se on toisin sanoen pakollisuudestaan huolimatta maksullinen vastaavasti kuin vapaan kilpailun mukaisesti tarjottu postisiirtotilipalvelu. Poste Italianen hyväksi näin säädetyn varauksen logiikka ja oikeuttamisperuste on verotulojen maksimoinnin tavoite, joka saavutetaan postitoimipaikkojen, joita on kaikkialla maassa helposti saatavilla, tiheällä verkostolla. Asiaa nyt tarkasteleva jaosto suhtautuu kuitenkin epäilevästi Poste Italianen lakisääteisen monopolin lainmukaisuuteen, kun huomioon otetaan vuonna 2011 voimaan tullut pankkijärjestelmää koskeva vaihtoehto, ja pohtii, onko kyseessä sittenkin ilmoittamatta jätetty valtiontuki.

- 9 Ennakkoratkaisupyyntö esittäen tuomioistuimen lähtökohtana on seuraavien seikkojen tarkastelu: 1) veroa perivän kunnan ja veronkannosta vastaavan konsessionsaajan (asiamiehen) välinen sopimussuhde, jonka kohteena on verotulojen keräämiseksi harjoitettava taloudellinen toiminta, joka voidaan määrittellä SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, ja 2) yksityisoikeudellinen suhde, joka koskee postisiirtotilin hallinnointia ja joka konsessionsaajan ja Poste Italianen välille syntyy asetuksen (decreto legislativo) nro 504/1992 10 §:n 3 momentin nojalla.
- 10 Viimeksi mainittu suhde eroaa niistä tilisuhteista, joita Poste Italianella on muiden asiakkaidensa kanssa, yksinomaan siinä suhteessa, että tässä sopijapuolen valinnanvapautta on rajoitettu, koska lakisääteisen monopolin harjoittaja on velvollinen tekemään palveluksistaan sopimuksen sitä pyytävän osapuolen kanssa (siviililain (codice civile) 2597 §). Veroa perivän kunnan kanssa Poste Italiane ei toisaalta perusta minkäänlaista luonteeltaan pakollista julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista suhdetta. Suhteessa alan muihin taloudellisiin toimijoihin (eli pankkeihin, jotka niin ikään tarjoavat tilipalveluita) toimintaa koskeva varaus on näin ollen unionin oikeusjärjestyksen kanssa yhteensopiva ainoastaan siinä tapauksessa, että Poste Italianen tarjoama palvelu on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, toisin sanoen ainoastaan, jos Poste Italianelle on uskottu SEUT 14 ja SEUT 106 artiklassa tarkoitettu ”erityistehtävä”.
- 11 Ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin suhtautuu kuitenkin epäilevästi Poste Italianelle varatun aseman laillisuuteen, ja huomauttaa, että muiden paikallisten verojen kantamista koskevaan sääntelyyn ei ensinnäkään sisälly vastaavaa säännöstä kuin se, joka kiinteistöveron osalta on säädetty asetuksen (decreto legislativo) nro 504/92 10 §:n 3 momentissa, ja toiseksi asetuksessa (decreto legislativo) nro 241/97 ja asetuksessa (decreto legislativo) nro 446/97 on päinvastoin säädetty verojen kantamisesta myös pankkijärjestelmän kautta.
- 12 Jos kunnallisen kiinteistöveron kantamiseen tarkoitettua postisiirtotilipalvelua koskeva lakisääteinen monopoli kaikesta huolimatta katsotaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ryhmään kuuluvaksi, esiin nousee lisäksi kysymys siitä, onko monopoliyhtiölle annettu yksipuolinen valta määrittää konsessionsaajan maksettavaksi tuleva komissiomaksu lainmukainen. Komissiomaksua ei nimittäin ensinnäkään ole määritetty selvästi ja läpinäkyvästi tavalla, joka ei ylitä sitä, mikä on tarpeellista, eikä ottamalla lähtökohdaksi tehokkaasti johdetun keskivertoyrityksen kustannuksia ja voittoja, kuten on tehtävä silloin, kun julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei ole järjestetty. Toiseksi lakisääteisen monopolin harjoittaja on tilanteessa, jossa se väistämättä käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa, kun konsessionsaaja (asiamies) ei voi irtautua sopimuksesta rikkomatta irtautumisen seurauksena sen paikallisen yksikön, joka on valinnut sen sopimuspuoleksi (hankintaviranomaisen) kanssa tekemäänsä sopimusta.