

Mål C-434/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

5 juni 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 januari 2019

Klagande (och motpart till anslutningsklagande):

Poste Italiane SpA

Motpart (och anslutningsklagande):

Riscossione Sicilia S.p.A. – betalningsombud som tillhandahåller skatteuppbördstjänsten i provinsen Palermo och andra provinser på Sicilien

Saken i de nationella målet

Skyldighet att betala en ersättning (”avgift”) till Poste Italiane SpA för tjänsten avseende förvaltning av det postgirokonto till vilket skattskyldiga personer betalar in den kommunala fastighetsskatten – Frågan huruvida koncessionshavaren (betalningsombud) för skatteuppbörd för en kommuns räkning är skyldig att öppna ett sådant konto där den kommunala fastighetsskatten kan sättas in – Den ensamrätt (lagstadgat monopol) som innehas av Poste Italiane SpA (tidigare Ente Poste Italiane) – Åsidosättande av unionsrätten – Statligt stöd – Ensidigt fastställande av avgiften – Missbruk av dominerande ställning – Begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen framställd av Corte [suprema] di cassazione

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artikel 14 FEUF (tidigare artikel 7D i fördraget, senare artikel 16 EG) och artikel 106.2 FEUF (tidigare artikel 90 i fördraget, senare artikel 86.2 EG) samt den omständigheten att ifrågavarande tjänst ska klassificeras som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse hinder för en nationell bestämmelse såsom artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, jämförd med artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996, enligt vilken det inrättas och upprätthålls – även efter privatiseringen av Poste Italiane SpA:s tillhandahållande av banktjänster – en ensamrätt att bedriva verksamhet (monopol) för Poste Italiane SpA, som består i att tillhandahålla tjänsten för förvaltning av det postgirokonto till vilket den kommunala fastighetsskatten betalas in, med hänsyn tagen till utvecklingen av de statliga bestämmelserna för skatteuppbörd, enligt vilka skattskyldiga personer och även lokala beskattningsorgan åtminstone sedan år 1997 kan välja att betala respektive uppbära skatt (även lokala skatter) via bankväsendet?
- 2) Om den första tolkningsfrågan ska besvaras så, att inrättandet av nämnda lagstadgade monopol ska anses uppfylla kriterierna för att klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse, utgör då artikel 106.2 FEUF (tidigare artikel 90 i fördraget, senare artikel 86.2 EG) och artikel 107.1 FEUF (tidigare artikel 92 i fördraget, senare artikel 87 EG), enligt EU-domstolens tolkning av dessa bestämmelser med avseende på kriterierna för att kunna skilja mellan en rättsenlig åtgärd – som utgör en stödåtgärd för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster – och ett rättsstridigt statligt stöd (domstolens dom av den 24 juli 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), hinder för en bestämmelse såsom artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, jämförd med artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996 och artikel 3.1 i presidentdekret nr 144/2001, enligt vilken Poste Italiane SpA tilldelas befogenheten att ensidigt fastställa beloppet på den ”avgift” som bolaget tar ut av den koncessionshavare (betalningsombud) som har i uppgift att uppbära den kommunala fastighetsskatten, varvid denna avgift tillämpas i samband med varje förvaltningstransaktion som utförs på koncessionshavarens postgirokonto, mot bakgrund av att Poste Italiane SpA genom styrelsens beslut nr 57/1996 fastställde nämnda avgift till 100 lire för perioden mellan den 1 april 1997 och den 31 maj 2001 och att avgiften från och med den 1 juni 2001 fastställdes till 0,23 euro?
- 3) Utgör artikel 102 första stycket FEUF (tidigare artikel 86 i fördraget, senare artikel 82.1 EG), såsom den har tolkats av EU-domstolen (se domstolens dom av den 13 december 1991, C-18/88, GB-Inno-BM, dom av den 25 juni 1998, C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV, och dom av den 17 maj 2001, C-340/99, TNT TRACO SpA), hinder för bestämmelser såsom artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996, artikel 3.1 i presidentdekret nr 144/2001 och artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, enligt vilka koncessionshavaren (betalningsombud) är skyldig att betala den ”avgift”

som ensidigt har fastställts och/eller ändrats av Poste Italiane SpA, eftersom koncessionshavaren inte kan säga upp postgirokontot utan att därigenom åsidosätta skyldigheten enligt artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 och därmed sin förpliktelse att uppbära den kommunala fastighetsskatten för det lokala beskattningsorganets räkning?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser och anförd unionsrättslig praxis

FEUF: artiklarna 14, 102 första stycket, 106.2 och 107.1 och 108

EU-domstolens avgöranden: dom av den 13 december 1991, C-18/88, dom av den 25 juni 1998, C-203/96, dom av den 17 maj 2001, C-340/99, och dom av den 24 juli 2003, C-280/00

Anförda nationella bestämmelser

Artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504 av den 30 december 1992

Artikel 2.18–20 i lag nr 662 av den 23 december 1996

Artikel 3.1 i presidentdekret nr 144 av den 14 mars 2001 samt

övriga i sammanfattningen nämnda bestämmelser

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

- 1 Poste Italiane SpA är ett privaträttsligt bolag med offentligt majoritetsaktieinnehav. Bolaget bildades som en följd av att Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Post- och teleförvaltningen) först ombildades till ett offentligt ekonomiskt organ med namnet Ente Poste Italiane, vilket i sin tur sedan ombildades till ett aktiebolag i enlighet med lagdekret nr 487/1993. Tjänsteutbudet och den verksamhet som skulle bedrivas fastställdes från fall till fall allteftersom privatiseringen genomfördes. Av artikel 2.19 i lag nr 662/1996 ("Post- och betalningstjänster som enligt gällande lagstiftning inte uttryckligen omfattas av ett lagstadgat monopolsystem tillhandahålls under fri konkurrens av Ente Poste Italiane och andra aktörer ...") framgår det att organet däremot gavs monopol på övriga tjänster för vilka organet var skyldigt att ha bokföring med skilda konton (artikel 2.20 i lag nr 662/1996).
- 2 I samband med omorganisering av de lokala organens finanser föreskrevs det i artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 att betalningen av den kommunala fastighetsskatten endast kunde ske genom "direkt betalning till koncessionshavaren för skatteuppbörd i det område som omfattar den kommun [i vilken den beskattade fastigheten är belägen]" eller genom betalning på "ovannämnda koncessionshavares därtill avsedda postgirokonto".

Koncessionshavaren var med andra ord skyldig att öppna ett postgirokonto för att uppfylla den förpliktelse som koncessionshavaren åtog sig gentemot beskattningsorganet.

- 3 Ovannämnda skyldighet med avseende på uppbörd av den kommunala fastighetsskatten upphävdes inte genom lagstiftningsreformerna av regelverket för skatteuppbörd (dekret nr 567/1993 från Ministro delle Finanze (finansministern)), lagstiftningsdekret nr 241/1997, lagstiftningsdekret nr 300/1999 och lagstiftningsdekret nr 446/1997), som samtliga syftade till att införa fler betalningssätt (oåterkallelig fullmakt till banker, betalning direkt på kommunens egna kassakontor eller till kommunförvaltningens konton) för andra skatter och avgifter, även lokala. Det var först år 2011 som koncessionshavaren (betalningsombud) för uppbörd av lokala skatter fick möjlighet att öppna ett bankkonto i stället för ett postgirokonto (lagdekret nr 70/2011).
- 4 På samma sätt som tjänsteutbudet och den verksamhet som skulle bedrivas ändrades även kriterierna för fastställande av taxorna för post- och betalningstjänsterna allteftersom Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni privatiserades. Ett förbud infördes mot kostnadsfria tjänster för offentliga myndigheters och organs räkning (presidentdekret nr 256/1989), det fattades beslut om minskat samråd med behöriga ministrar (presidentdekret nr 256/1989, lagdekret nr 487/1993), beträffande tjänster som tillhandahölls i konkurrens avskaffades ”alla tariffära eller samhällseliga skyldigheter ... samt samtliga former av förmånliga taxor” – för att det i stället skulle tas hänsyn till, med verkan från den 1 april 1997, ”kundernas behov och vad kunderna efterfrågar samt ... transaktionsvolymerna” (artikel 2.20 i lag nr 662/1996), och det beslutades att avgifter skulle tillämpas på kontoinnehavare (artikel 2.18 i lag nr 662/1996). I synnerhet infördes en avgift för varje förvaltningstransaktion som utfördes på postgirokonton tillhörande koncessionshavare för skatteuppbörd (styrelsens beslut nr 57/1996 angående taxor). Avslutningsvis fastställdes det genom presidentdekret nr 144/2001 att avtalsförhållanden med kunder och postgirokonton skulle omfattas av samma regelverk som bankkonton, vilket innebär förhållanden baserade på ”avtal enligt bestämmelserna i Codice civile (civillagen) och speciallagstiftningen” (artikel 3.1).
- 5 Parterna – Poste Italiane SpA och Riscossione Sicilia SpA, betalningsombud som tillhandahåller skatteuppbördstjänsten i provinsen Palermo och andra provinser på Sicilien – tvistar om skyldigheten att betala ifrågavarande avgift för perioden 1997–2011. Domstolen i andra instans har genom delvis ändring av domen i första instans tillerkänt Poste Italiane SpA rätten att ta ut en avgift, men funnit att nämnda rätt endast kan styrkas för perioden efter den 1 juni 2001. Målet ska nu avgöras av Corte [suprema] di Cassazione.

Parternas huvudargument

- 6 Riscossione Sicilia SpA har gjort gällande att det är rättsstridigt att ta ut en ersättning för en lagstadgad förvaltningstjänst. Den omständigheten att det krävs ett postgirokonto för att uppbära den kommunala fastighetsskatten för kommunernas räkning gör att Poste Italiane SpA tillerkänns en monopolställning där Poste Italiane SpA utnyttjar sin dominerande ställning för att ensidigt fastställa alla avtalsvillkor, inklusive avgiften, och därmed gynnas på ett otillbörligt sätt i förhållande till andra ekonomiska aktörer, när det beaktas att Poste Italiane SpA faktiskt inte utför allmännyttiga uppgifter som motiverar att Poste Italiane SpA ska få ersättning. Det stöd som Poste Italiane SpA därmed erhåller från staten – vilket inte har anmälts till kommissionen – är förbjudet enligt artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF eller, i andra hand, artiklarna 102 FEUF och 106 FEUF samt 4 FEU.
- 7 Poste Italiane SpA har sammanfattningsvis anfört följande: 1) Även om postgirotjänsten tillhandahålls inom ramen för ett lagstadgat monopol kan den inte, av det skälet i sig, tillhandahållas gratis. 2) Koncessionshavaren hade under alla omständigheter kunnat övervältra kostnaderna för det obligatoriska öppnandet av kontot på kommunerna. 3) Vid fastställandet av ersättningarna iakttog Poste Italiane SpA kriterierna för enhetlighet och likabehandling av koncessionshavarna samt taxorna enligt Condizioni Economiche Bancoposta (Bancopostas ekonomiska villkor). 4) Enligt samma omtvistade skattebestämmelser kunde alternativa betalningssätt (närmare bestämt direkt betalning till koncessionshavaren) användas.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Corte suprema di Cassazione i plenum har nyligen redan uttalat sig om skyldigheten att betala ifrågavarande avgift och påpekat att det inte i någon bestämmelse stadgas att postgirokonto för uppbörd av den kommunala fastighetsskatten ska vara gratis. Tjänsten tillhandahålls således mot vederlag, även om det är fråga om en lagstadgad tjänst, på samma sätt som den ordinarie postgirotjänsten som tillhandahålls under fri konkurrens. Logiken och motiveringen för en sådan ensamrätt att bedriva verksamhet för Poste Italiane SpA ligger i syftet att maximera skatteuppbörden genom att utnyttja den omständigheten att postkontoren är utspridda och lättillgängliga i hela landet. Mot bakgrund av den alternativa möjlighet att använda banksystemet som infördes år 2011 hyser den hänskjutande domstolen nu emellertid tvivel om huruvida Poste Italiane SpA:s lagstadgade monopol är rättsenligt eller om det i stället utgör ett icke anmält statligt stöd.
- 9 Den hänskjutande domstolen inleder sin prövning genom att beakta följande punkter: 1) avtalsförhållandet mellan det kommunala beskattningsorganet och koncessionshavaren för skatteuppbörd (betalningsombud), där avtalets föremål är en ekonomisk verksamhet som syftar till att uppbära skatter, vilket kan definieras

som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 106.2 FEUF; 2) det privaträttsliga avtalsförhållande angående förvaltning av postgirokontot som ingås mellan koncessionshavaren och Poste Italiane SpA i enlighet med artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992.

- 10 Det sistnämnda avtalsförhållandet skiljer sig från Poste Italiane SpA:s postgiroavtal med andra kunder enbart vad gäller den omständigheten att avtalsparten inte har möjlighet att välja, eftersom den lagstadgade monopolinnehavaren är skyldig att sluta avtal med den som ansöker om att använda dess tjänster (artikel 2597 i Codice civile). Poste Italiane SpA ingår emellertid inte något offentlig- eller privaträttsligt avtalsförhållande som är av obligatorisk karaktär med det kommunala beskattningsorganet. En ensamrätt för verksamhet i förhållande till andra ekonomiska aktörer i branschen (bankerna, som även de tillhandahåller bankkontotjänster) är förenlig med unionsrätten endast i den mån den tjänst som erbjuds av Poste Italiane SpA är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga endast om Poste Italiane SpA har tilldelats en ”särskild uppgift” i enlighet med artiklarna 14 FEUF och 106 FEUF.
- 11 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida Poste Italiane SpA:s särställning är rättsenlig och påpekar för det första att det i fråga om uppbörd av andra lokala skatter inte finns någon bestämmelse i regelverket som är jämförbar med artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 om den kommunala fastighetsskatten och för det andra att uppbörd av skatt (även lokala skatter) i stället kan ske genom banksystemet.
- 12 Om den enligt lag monopoliserade postgirotjänsten för uppbörd av den kommunala fastighetsskatten ändå ska klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, uppstår även frågan huruvida monopolbolagets ensidiga befogenhet att fastställa den avgift som ska betalas av koncessionshavaren är rättsenlig. För det första anses avgiften inte vara fastställd på ett tydligt och transparent sätt, det vill säga till en storlek som inte är högre än nödvändigt och som tar hänsyn till de kostnader och intäkter som ett genomsnittligt och välskött företag har, vilket däremot krävs i och med att det inte har skett något anbudsförfarande. För det andra missbrukar den lagstadgade monopolinnehavaren sin dominerande ställning, eftersom koncessionshavaren (betalningsombud) inte kan säga upp avtalet utan att därmed göra sig skyldig till avtalsbrott mot den koncessionsgivande (upphandlande) lokala myndigheten.