CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 24 september 2020 [1]

Gevoegde zaken C-434/19 en C-435/19

Poste Italiane SpA
tegen
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
en
Agenzia delle entrate – Riscossione
tegen
Poste Italiane SpA (C-435/19),
in tegenwoordigheid van:
Poste italiane SpA – Bancoposta

[verzoek van de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Staatssteun – Misbruik van een machtspositie – Begunstigde onderneming van door de lidstaten verleende bijzondere of uitsluitende rechten – Diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) – Beheer van postrekeningen waarop de gemeentelijke onroerendezaakbelasting werd betaald – Eenzijdig door de begunstigde onderneming vastgestelde provisie"

1. Van 1992 tot 2011 was het in Italië zo dat belastingplichtigen die de gemeentelijke onroerendezaakbelasting moesten betalen, die belasting betaalden aan de met de invordering ervan belaste concessiehouders (hierna: „concessiehouders"), die vóór oktober 2006 privaatrechtelijke entiteiten waren. [2]

2. De belasting moest worden betaald in contanten of op een postrekening, die de concessiehouders verplicht moesten openen in een filiaal van Poste Italiane SpA [3]. Die entiteit rekende aan de houders van de betrokken rekening een provisie aan voor elke invorderingsverrichting.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 De invordering van de belastingen werd met ingang van 1 oktober 2006 uitsluitend toevertrouwd aan de Agenzia delle entrate, een overheidsentiteit. In 2017 werd de publiekrechtelijke entiteit Agenzia delle entrate – Riscossione opgericht, die de invorderingstaken heeft overgenomen en bevoegd is om op te treden voor rekening van decentrale overheden (regio's, provincies en gemeenten).

3 Poste Italiane is een privaatrechtelijke vennootschap waarvan de meerderheid van de aandelen in handen van de staat is en die is opgericht na de omvorming van de Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (autonoom instituut voor post en telecommunicatie) tot een publiekrechtelijke onderneming en vervolgens tot een naamloze vennootschap.

3. De Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) wenst te vernemen of het „wettelijke monopolie" dat ten gunste van Poste Italiane gold voor het beheer van de postrekening waarop de gemeentelijke onroerendezaakbelasting werd betaald, met de artikelen 106 en 107 VWEU strijdige staatssteun vormt. Deze rechterlijke instantie wenst eveneens te vernemen of deze regeling verenigbaar is met artikel 102 VWEU.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Artikel 14 VWEU bepaalt:

„Onverminderd artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 93, 106 en 107 van dit Verdrag en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, dragen de Unie en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Verdragen zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen. Het Europees Parlement en de Raad [van de Europese Unie] stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren."

5. Artikel 102 VWEU luidt:

„Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

b) het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers;

c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij de mededinging;

d) het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten."

6. Artikel 106, leden 1 en 2, VWEU luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel

welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.

2. De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie."

7. Artikel 107, lid 1, VWEU bepaalt:

„Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

8. Artikel 108, lid 3, VWEU luidt:

„De [Europese] Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

B. Nationaal recht

1. Toepasselijke regels inzake postrekeningen

a) Wet nr. 662/1996

9. Artikel 2 van Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica [4] bepaalt het volgende:

„18. [...] Met ingang van 1 januari 1997 [...] kan [Poste Italiane] een provisie vaststellen ten laste van houders van postrekeningen. [...]

19. De post- en betalingsdiensten die krachtens de geldende regelgeving niet uitdrukkelijk onder een wettelijk monopolie vallen, worden door [Poste Italiane] en de andere exploitanten onder een regeling van vrije mededinging verricht. [...] [Poste Italiane] dient een gescheiden boekhouding te voeren, en dient met name een splitsing te maken tussen kosten en inkomsten verband houdende met diensten die onder het wettelijk monopolie zijn verricht en kosten verband houdende met diensten welke onder de regeling van vrije mededinging zijn verricht.

[4] Wet nr. 662 van 23 december 1996 houdende maatregelen tot rationalisering van de overheidsfinanciën (GURI nr. 303 van 28 december 1996, gewoon supplement nr. 233; hierna: „wet nr. 662/1996").

20. Met ingang van 1 april 1997 worden de tarieven voor de in artikel 19 bedoelde diensten door [Poste Italiane] vastgesteld, eveneens bij overeenkomst, rekening houdende met de behoeften van de klanten en de kenmerken van de vraagzijde, alsook met het vereiste de omvang van het handelsverkeer in stand te houden en te ontwikkelen [...].”

b) Besluit nr. 144/2001

10. Volgens artikel 3, lid 1, van Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta [5] „worden de betrekkingen met de clientèle en de postrekeningen geregeld bij overeenkomst, met inachtneming van het burgerlijk wetboek en de speciale wetten”.

c) Besluit nr. 57/1996

11. Bij besluit nr. 57/1996 van de raad van bestuur van Poste Italiane werd overeengekomen dat een provisie zou worden aangerekend op elke handeling van beheer die wordt verricht op de postrekening van concessiehouders van invorderingsactiviteiten. Het bedrag van deze provisie werd vastgesteld op 0,05 EUR in de periode van 1 april 1997 tot en met 31 mei 2001 en 0,23 EUR in de periode van 1 juni 2001 tot en met 31 december 2003.

2. Toepasselijke regels inzake belastingen van plaatselijke overheden

a) Wetsbesluit nr. 504/1992

12. Artikel 10, lid 3, van Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 [6] luidt:

„De uit hoofde van lid 2 verschuldigde belasting moet rechtstreeks aan de met invordering belaste concessiehouder worden betaald in wiens district de in artikel 4 bedoelde gemeente ligt, dan wel op een speciale postrekening op naam van deze concessiehouder [...]. De aan de concessiehouder verschuldigde provisie komt ten laste van de belastinginnende gemeente en wordt vastgesteld op 1 % van de geïnde bedragen, met een minimum van [1,75 EUR] en een maximum van [50 EUR] voor elke door de belastingplichtige verrichte betaling.”

b) Besluit nr. 567/1993

13. Op grond van de artikelen 5 tot en met 7 van Decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1993, n. 567 – Regolamento di attuazione dell’art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l’istituzione del conto fiscale [7] kunnen houders van een belastingrekening de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting – ook als

[5] Besluit nr. 144/2001 van de president van de Republiek van 14 maart 2001 houdende regelgeving inzake postbankdiensten (GURI nr. 94 van 23 april 2001; hierna: „besluit nr. 144/2001”).

[6] Wetsbesluit nr. 504 van 30 december 1992 inzake de reorganisatie van de financiën van de decentrale overheden krachtens artikel 4 van wet nr. 421 van 23 oktober 1992 (GURI nr. 305 van 30 december 1992, gewoon supplement nr. 137; hierna: „wetsbesluit nr. 504/1992”).

[7] Besluit nr. 567 van de minister van Financiën van 28 december 1993 – uitvoeringsregeling aangaande artikel 78, leden 27-38, van wet nr. 413 van 30 december 1991 inzake de vaststelling van de belastingrekening (GURI nr. 306 van 31 december 1993; hierna: „besluit nr. 567/1993”).

inhoudingsplichtige –, de lokale inkomstenbelasting, de belastingen ter vervanging van voornoemde belastingen en de btw rechtstreeks aan de loketten van de concessiehouder betalen of een kredietinstelling onherroepelijk opdragen om deze aan de concessiehouder te betalen.

c) Wetsbesluit nr. 446/1997

14. Volgens artikel 59, lid 1, van Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 – Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali [8] staat het aan de gemeenten om de regelgeving inzake de inning van plaatselijke belastingen vast te stellen, teneinde de betalingswijzen te stroomlijnen, door naast in betaling aan de concessiehouder ook te voorzien in betaling op een postrekening op naam van de belastingdienst van de gemeente, rechtstreekse betaling aan die belastingdienst of betaling via het banksysteem.

d) Wetsbesluit nr. 70/2011

15. Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia [9] bepaalt in artikel 7, lid 2, onder gg-septies) [10]:

„Wanneer de inning van de inkomsten wordt opgedragen aan [concessiehouders], worden daartoe een of meerdere lopende post- of bankrekeningen op naam van de concessiehouder geopend die bestemd zijn voor de inning van de inkomsten van de opdrachtgever, waarop alle ontvangen bedragen moeten worden gestort."

II. Feiten (volgens de verwijzingsbeslissingen), gedingen en prejudiciële vragen

16. De activiteiten van Poste Italiane werden in de loop van het privatiseringsproces van tijd tot tijd vastgesteld. Zo was met name de verrichting van bepaalde diensten krachtens de nationale regeling voorbehouden aan Poste Italiane, met de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

17. Artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992 schreef voor dat de gemeentelijke onroerendezaakbelasting op twee wijzen kon worden betaald, te weten „rechtstreeks aan de met invordering belaste concessiehouder [...] in wiens district de [...] gemeente [van het belaste pand] ligt, dan wel op een speciale postrekening op naam van deze concessiehouder". Om aan de jegens het lokale belastingkantoor op zich genomen verplichting te voldoen, was de concessiehouder aldus verplicht om een postrekening te openen.

[8] Wetsbesluit nr. 446 van 15 december 1997 houdende invoering van de lokale belasting op productiewerkzaamheden, herziening van de schijven, de tarieven en de aftrek van de inkomstenbelasting, invoering van een aanvullende regionale belasting op deze belasting, en reorganisatie van de lokale belastingregeling (GURI nr. 298 van 23 december 1997, gewoon supplement nr. 252).

[9] Wetsbesluit nr. 70 van 13 mei 2011 inzake het Europees Semester – eerste dringende bepalingen ten gunste van de economie (GURI nr. 110 van 13 mei 2011). Dit wetsbesluit is na wijzigingen omgezet in wet nr. 106 van 12 juli 2011 (GURI nr. 160 van 12 juli 2011), later gewijzigd bij wetsbesluit nr. 201 van 6 december 2011, dat op zijn beurt, na wijzigingen, is omgezet in wet nr. 214 van 22 december 2011; hierna: „wetsbesluit nr. 70/2011".

[10] In de versie zoals gewijzigd bij artikel 5, lid 8 bis, van wetsbesluit nr. 16 van 2 maart 2012, dat na wijzigingen is omgezet in wet nr. 44 van 26 april 2012.

18. Volgens de verwijzende rechter bleef die verplichting gelden tot in 2011, ondanks de hervormingen waarbij de betalingswijzen voor de lokale belastingen werden verruimd (onherroepelijke volmacht voor de banken, betaling aan de loketten van de gemeente of op rekeningen op naam van de gemeentekas). Pas in 2011 werd aan de concessiehouder voor de invordering van lokale belastingen de mogelijkheid geboden om simpelweg alleen een bankrekening in plaats van een postrekening te openen.

19. Ook de criteria voor de vaststelling van de tarieven voor post- en betaaldiensten zijn in de loop van het privatiseringsproces van de Amministrazione autonoma delle Poste gewijzigd.[11] Volgende wijzigingen werden ingevoerd:

– In 1996 werd vastgesteld dat een provisie zou worden aangerekend op elke handeling verricht in het kader van het beheer van de postrekeningen van concessiehouders van invorderingsactiviteiten.

– In 2001 werd besloten op de betrekkingen met de clientèle en op de postrekeningen de burgerlijke regeling inzake contractuele verbintenissen toe te passen, die reeds gold voor bankrekeningen.

20. Deze prejudiciële verwijzingen betreffen gedingen tussen Poste Italiane en twee concessiehouders[12], van wie Poste Italiane de betaling vordert van de provisie voor elke betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting op hun postrekeningen over de periode van 1997 tot 2011.

– Ten eerste (zaak C-434/19) heeft Poste Italiane gevraagd om Riscossione Sicilia te veroordelen tot betaling van de bestreden provisie. Nadat haar vordering in eerste aanleg was afgewezen, heeft de rechter in hoger beroep het recht op provisie aan Poste Italiane toegekend voor de periode na 1 juni 2006.

– Ten tweede (zaak C-435/19) werd ook een soortgelijke vordering van Poste Italiane jegens de Agenzia afgewezen in eerste aanleg en toegewezen in hoger beroep.

21. In beide zaken is cassatieberoep aanhangig gemaakt bij de Corte suprema di cassazione, die bij het Hof twee prejudiciële verwijzingen heeft ingediend, waarvan de vragen identiek zijn:

„1) Verzetten artikel 14 VWEU [...], artikel 106, lid 2, VWEU [...] en de kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) zich tegen een regeling als die van artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992 juncto artikel 2, leden 18 tot en met 20, van wet nr. 662/1996, volgens welke – ook na de privatisering van de door Poste Italiane [...] verleende postbankdiensten – aan Poste Italiane [...] een activiteit wordt en blijft voorbehouden (wettelijk monopolie) betreffende het beheer van postrekeningen waarop de gemeentelijke onroerendezaakbelasting wordt betaald, gelet op het feit dat de nationale regelgeving op het gebied van belastinginvordering zich aldus heeft ontwikkeld dat belastingplichtigen en ook lokale belastingkantoren in elk geval sinds 1997 belastingen (ook lokale) vrij via het banksysteem kunnen betalen en invorderen?

[11] Er werd voorzien in een verbod op kosteloze prestaties voor overheidsorganen, een reorganisatie van het overleg met de bevoegde ministers en afschaffing van elke maatschappelijke of tariefverplichting voor op de vrij concurrerende markt verrichte diensten.

[12] Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (hierna: „Riscossione Sicilia”) (zaak C-434/19) en de Agenzia delle entrate – Riscossione (hierna: „Agenzia”) (zaak C-435/19).

2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de instelling van het wettelijk monopolie de kenmerken van een DAEB heeft, verzetten artikel 106, lid 2, VWEU [...] en artikel 107, lid 1, VWEU [...] – volgens de uitlegging die het Hof van Justitie aan deze bepalingen heeft gegeven met betrekking tot de criteria om een wettige maatregel (ter financiering van verplichtingen betreffende openbare diensten) te onderscheiden van onwettige staatssteun (arrest [...] C-280/00, Altmark [...]) – zich dan tegen een regeling als die welke volgt uit artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992, artikel 2, leden 18 tot en met 20, van wet nr. 662/1996 en artikel 3, lid 1, van besluit nr. 144/2001 [...], in onderlinge samenhang gelezen, die aan Poste Italiane [...] de bevoegdheid toekent om eenzijdig de hoogte vast te stellen van de ‚provisie' die de met de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting belaste concessiehouder (gemachtigde) verschuldigd is en die van toepassing is op elke handeling van beheer die op de postrekening op naam van de concessiehouder/gemachtigde wordt verricht, gelet op het feit dat Poste Italiane [...] deze provisie bij besluit van de raad van bestuur nr. 57/1996 heeft vastgesteld op 100 [Italiaanse lire (ITL)] voor de periode van 1 april 1997 tot en met 31 mei 2001 en op 0,23 EUR voor de periode na 1 juni 2001?

3) Verzet artikel 102, lid 1, VWEU [...], zoals uitgelegd door het Hof [...], zich tegen een regeling als die welke tot stand is gebracht door artikel 2, leden 18 tot en met 20, van wet nr. 662/1996, artikel 3, lid 1, van besluit nr. 144/2001 [...] en artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992, volgens welke de concessiehouder (gemachtigde) noodzakelijkerwijze de ‚provisie' moet betalen, die door Poste Italiane [...] eenzijdig wordt vastgesteld en/of gewijzigd, en de overeenkomst betreffende de postrekening niet kan opzeggen omdat hij anders in strijd met de verplichting van artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992 handelt en derhalve de verplichting tot invordering van de onroerendezaakbelasting die hij jegens het lokale belastingkantoor op zich heeft genomen, niet nakomt?"

III. Procedure bij het Hof

22. De verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn op 5 juni 2019 ingekomen ter griffie van het Hof.

23. Poste Italiane, de Agenzia en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en hebben schriftelijk geantwoord op de vragen die het Hof heeft geformuleerd ter vervanging van de openbare terechtzitting die gepland was voor 22 april 2020 en nadien is geannuleerd.

IV. Analyse

A. Opmerking vooraf

24. Het Hof mag zich bij zijn uitspraak over een verzoek om een prejudiciële beslissing enkel laten leiden door de feiten en de toelichting bij het nationale recht die door de verwijzende rechter zijn verstrekt. [13]

[13] Zie bijvoorbeeld arrest van 2 april 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, punt 22).

25. In deze zaak blijkt uit die toelichting dat er volgens de verwijzende rechter sprake is van een „wettelijk monopolie" van Poste Italiane voor het verrichten van rekeningdiensten voor de inning van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting. Dat monopolie belet belastingplichtigen echter niet om de belasting rechtstreeks aan de concessiehouders te betalen, zonder tussenkomst van Poste Italiane, zoals in de verwijzingsbeslissingen wordt onderkend.

26. Poste Italiane stelt zowel in haar schriftelijke opmerkingen (punten 12-15) als in haar antwoord op een specifieke vraag van het Hof dat er voorts nog alternatieve manieren bestonden om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting te betalen, die niet zijn vermeld in de verwijzingsbeslissingen.

27. Zo beweert zij dat de betaling kon gebeuren via „met de concessiehouder overeengekomen kredietinstellingen [andere dan Poste Italiane]"[14] en, vanaf wetsbesluit nr. 446/1997, ook rechtstreeks bij de lokale belastingdienst die de gemeentelijke onroerendezaakbelasting heft of bij bepaalde daartoe aangewezen financiële instellingen[15].

28. Het staat aan de Corte suprema di cassazione om zich uit te spreken over deze punten, die als zij worden bevestigd de premisse waarop de prejudiciële verwijzingen zijn gebaseerd in zekere zin zouden kunnen *verzwakken*.

B. Eerste prejudiciële vraag

29. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de omstandigheid dat het beheer van de postrekening voor de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting aan Poste Italiane is voorbehouden, voldoet aan de kenmerken van een dienst van algemeen economisch belang.

1. Standpunten van partijen

30. Poste Italiane stelt dat de eerste vraag niet-ontvankelijk is, zowel omdat er wordt verwezen naar artikel 14 VWEU als omdat het aan de nationale rechter staat om artikel 106, lid 2, VWEU rechtstreeks toe te passen.

31. Subsidiair stelt zij dat de wettelijke regeling waaronder Poste Italiane valt haar geen uitsluitend recht op het innen van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting verleent, aangezien concessiehouders ook andere middelen kunnen gebruiken. Zij betoogt dat er hoe dan ook niet is voldaan aan de voorwaarden om het beheer van postrekeningen aan te merken als een dienst van algemeen economisch belang.

32. De Agenzia voert aan dat de betrekkingen tussen de concessiehouders en Poste Italiane het karakter van een monopolie hebben. De concessiehouders zijn noodzakelijkerwijs verplicht om een postrekening te openen bij Poste Italiane, die de contractuele voorwaarden eenzijdig kan wijzigen.

[14] Zij voert in dat verband het ministerieel besluit van 12 mei 1993 aan, zoals gewijzigd bij ministerieel besluit van 10 december 2001, waarin is bepaald dat „[d]e belastingplichtige [van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting] [...] voor de betaling gebruik [kan] maken van de kredietinstellingen die met de met invordering belaste concessiehouder zijn overeengekomen".

[15] Zij verwijst ter staving van die stelling naar circulaire nr. 4 van het ministerie van Economie en Financiën van 30 mei 2002, getiteld „Toelichtingen bij de betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting".

33. Volgens de Agenzia kunnen de postrekeningdiensten die Poste Italiane onder die voorwaarden verleent en die worden gefinancierd met een verplichte provisie niet door andere – nationale of Europese – entiteiten worden verricht, waardoor het voordeel aan één enkele onderneming wordt toegekend. Voorts zou de provisie niet op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld, en worden de concessiehouders verhinderd over gunstiger voorwaarden te onderhandelen.

34. Volgens de Commissie lijkt het er niet op dat Poste Italiane door een besluit (in de zin van de rechtspraak van het Hof) verplicht is tot uitvoering van een openbaredienstverplichting.

2. Ontvankelijkheid

35. Dat in de verwijzingsbeslissingen wordt gerefereerd aan artikel 14 VWEU betekent mijns inziens niet dat de eerste vraag niet-ontvankelijk is. Hoewel het, zoals Poste Italiane opmerkt, niet meteen duidelijk is welke interpretatieve twijfels die bepaling in deze zaken opwerpt, staat het vast dat de eerste vraag hoofdzakelijk betrekking heeft op artikel 106 VWEU: de verwijzing naar artikel 14 VWEU is erin opgenomen omdat er in beide artikelen sprake is van „diensten van algemeen economisch belang".

36. Artikel 14 VWEU heeft betrekking op diensten van algemeen economisch belang in die zin dat er wordt vermeld dat de Unie en de lidstaten er zorg voor dienen te dragen „dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en [...] voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen". In artikel 106, lid 2, VWEU is bepaald dat het feit dat dergelijke diensten onder de regels van de Verdragen vallen – in het bijzonder de regels inzake mededinging – „de vervulling [door de met het beheer ervan belaste ondernemingen] van de hun toevertrouwde bijzondere taak" niet mag verhinderen.

37. Beide bepalingen dienen dus hetzelfde doel: garanderen dat diensten van algemeen economisch belang aan de Verdragen worden onderworpen en er tegelijkertijd voor zorgen dat dit niet ten koste gaat van de te vervullen bijzondere taken.

38. Zoals Poste Italiane stelt, staat het aan de nationale rechter om te beoordelen of de gedragingen van de met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen stroken met artikel 106 VWEU. Het zijn de nationale rechters die dienen „te beoordelen of [...] die gedragingen, mochten die met deze bepaling in strijd zijn, kunnen worden gerechtvaardigd door hetgeen de vervulling van de bijzondere taak waarmee de onderneming eventueel is belast, vereist". [16]

39. In het kader van artikel 267 VWEU staat het de nationale rechter vrij om het Hof om medewerking te verzoeken, indien hem dat dienstig lijkt, om zijn twijfels met betrekking tot de uitlegging van artikel 106 VWEU aan het Hof voor te leggen. [17] Die twijfels kunnen redelijkerwijs betrekking hebben op de kwalificatie van een activiteit als dienst van algemeen economisch belang.

[16] Arrest van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punt 34).

[17] „[Het is] uitsluitend een zaak [...] van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen." Arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 24).

40. De Corte suprema di cassazione stelt kortom een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, waarop het Hof in beginsel verplicht is te antwoorden. [18] Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vraag. [19] Dat is niet het geval voor deze eerste vraag.

3. Ten gronde

41. Zoals ik net in herinnering heb gebracht, is het de verwijzende rechter die moet bepalen of Poste Italiane daadwerkelijk werd belast met de uitvoering van duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen.

42. Onverminderd de uiteindelijke beoordeling door die rechter, ben ik het met Poste Italiane en met de Commissie eens dat uit de analyse van de bestreden rechtsregeling niet valt af te leiden dat de door Poste Italiane aan de concessiehouders verleende diensten met betrekking tot de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting kunnen worden geacht van „algemeen economisch belang" te zijn.

43. De bevoegdheid van de lidstaten om diensten van algemeen economisch belang vast te stellen is niet onbeperkt, maar is onderworpen aan een reeks voorwaarden. De eerste van die voorwaarden is dat de desbetreffende onderneming ook daadwerkelijk is belast met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en dat die verplichtingen duidelijk zijn omschreven in het nationale recht. [20]

44. Met die voorwaarde wordt „een doel van transparantie en rechtszekerheid nagestreefd, waarvoor moet zijn voldaan aan minimumcriteria op het punt van het bestaan van een of meerdere overheidsbesluiten waarin de aard, de duur en de omvang van de openbaredienstverplichtingen voor de met de uitvoering daarvan belaste ondernemingen voldoende duidelijk zijn omschreven". [21] Dat betekent dat „[w]anneer die criteria onvoldoende duidelijk zijn omschreven, [...] niet [kan] worden gecontroleerd of een bepaalde activiteit onder het begrip DAEB kan vallen". [22]

45. Wat haar bankactiviteiten betreft, staat niet vast dat Poste Italiane formeel verplicht is om in het kader van een openbaredienstverplichting bepaalde prestaties te leveren, in bewoordingen waarin de aard en omvang van die prestaties voldoende duidelijk zijn omschreven, waardoor er niet voldaan is aan voornoemd doel van transparantie en rechtszekerheid. Deze factor zou op zichzelf voldoende zijn om uit te sluiten dat het hier om een dienst van algemeen economisch belang gaat.

46. Iets anders is dat Poste Italiane, in haar hoedanigheid van onderneming waaraan de universele postdienst in Italië is opgedragen, op dat specifieke gebied een dienst van algemeen economisch belang verricht, hetgeen buiten kijf staat. Zoals het Hof reeds heeft verklaard, vallen door

18 Ibidem.

19 Zie bijvoorbeeld arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25).

20 Arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999; hierna: „arrest Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie", punt 72).

21 Arrest Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie, punt 73.

22 Ibidem.

postondernemingen verrichte financiële diensten, „waaronder die welke bijkomend worden verricht door degenen die postdiensten verrichten”[23], niet onder de in richtlijn 97/67/EG[24] opgenomen postdiensten.

47. De financiële diensten die Poste Italiane aan haar klanten verleent dankzij wat de verwijzende rechter een *fijn vertakt* netwerk van postkantoren op het gehele Italiaanse grondgebied noemt, lijken dan ook geen diensten van algemeen belang te zijn in de zin van de rechtspraak van het Hof.[25] Tot die diensten behoren onder meer het aan derden (waaronder de met de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting belaste concessiehouders) ter beschikking stellen van de mogelijkheid om lopende post- en andere rekeningen te openen en te beheren.

C. Tweede prejudiciële vraag

48. De Corte suprema di Cassazione stelt zijn tweede vraag voor het geval er wordt geoordeeld dat „de instelling van het wettelijk monopolie [ten gunste van Poste Italiane] de kenmerken van een DAEB heeft”.

49. In samenhang met hun opmerkingen over de eerste vraag voert zowel Poste Italiane als de Commissie aan dat er geen reden is om de tweede vraag te beantwoorden: indien niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van een dienst van algemeen economisch belang, hoeft ook niet te worden geantwoord op een vraag die uitgaat van het bestaan daarvan.

50. De Commissie onderzoekt echter subsidiair of in deze zaken voldaan is aan de zogeheten Altmark-voorwaarden[26]. Zij is van mening dat indien dat niet het geval is, de betwiste provisie dient te worden aangemerkt als staatssteun die onverenigbaar is met artikel 107 VWEU.

51. Gezien het antwoord dat ik voorstel voor de eerste vraag, hoeft de tweede vraag mijns inziens niet te worden geanalyseerd, aangezien zij uitgaat van een stelling die in dat antwoord wordt verworpen.

52. Hoe dan ook zal ik, net als de Commissie, de tweede vraag subsidiair onderzoeken. Er zij op gewezen dat de verwijzende rechter in deze vraag de nadruk legt op de bevoegdheid die aan Poste Italiane was verleend om eenzijdig de hoogte vast te stellen van de provisie die zij aan de concessiehouder aanrekende. Die factor zou in zijn aanpak bepalend zijn om te beoordelen of de bestreden regels al dan niet verenigbaar zijn met artikel 106, lid 2, en artikel 107, lid 1, VWEU.

53. Opdat een overheidsmaatregel als „steun” in de zin van artikel 107 VWEU kan worden aangemerkt, moet er voldaan zijn aan alle vereisten die ik hieronder uiteenzet.[27]

[23] Arresten van 11 maart 2004, Asempre en Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, punt 31), en 22 oktober 2015, EasyPay en Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punt 30).

[24] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998, L 15, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB 2008, L 52, blz. 3).

[25] Zie in die zin de punten 1 en 2 van het arrest van 13 september 2013, Poste Italiane/Commissie (T-525/08, niet gepubliceerd, EU:T:2013:481): „Poste Italiane verleent de universele postdienst en voert bankactiviteiten uit op het gehele Italiaanse grondgebied. [...] De bankactiviteiten van verzoekster [(Poste Italiane)] maken geen deel uit van haar verplichtingen in het kader van diensten van algemeen economisch belang.”

[26] Arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; hierna: „arrest Altmark”).

[27] Arrest van 9 november 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissie (C-657/15 P, EU:C:2017:837, punt 32), en arrest Altmark (punt 75).

1. Overheidsinterventie of met staatsmiddelen bekostigde interventie

54. Bij wetsbesluit nr. 504/1992 werd aan de concessiehouders de verplichting opgelegd om postrekeningen te openen voor de inning van de door de belastingplichtigen betaalde gemeentelijke onroerendezaakbelasting. Poste Italiane had het daarmee samenhangende recht (dat haar was verleend bij wet nr. 662/1996) om voor het beheer van die rekeningen een provisie te ontvangen, waarvan het bedrag was vastgesteld bij besluit nr. 57/1996.

55. De door de concessiehouders aan Poste Italiane betaalde invorderingsprovisies zouden in principe kunnen voldoen aan de eerste Altmark-voorwaarde, indien de overeenkomstige middelen als „staatsmiddelen" kunnen worden aangemerkt (en dus afkomstig zijn van de overheid).

56. Uit de gegevens in de stukken blijkt echter niet duidelijk door wie de provisies uiteindelijk daadwerkelijk worden betaald. Zowel Poste Italiane als de Agenzia heeft in haar antwoord aan het Hof verklaard dat de verantwoordelijkheid voor de betaling ervan in beginsel bij de concessiehouders ligt.

57. Er zijn echter aanwijzingen dat de concessiehouders voor die betaling een deel kunnen gebruiken van de bedragen die de lokale overheden aan hen betalen voor de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting,.[28] De gemeente die hen met invorderingstaken belast, moet die taken logischerwijs vergoeden. Indien de concessiehouders een gedeelte van die ontegensprekelijk door de overheid betaalde vergoeding gebruiken om de provisie aan Poste Italiane te betalen, zou er sprake kunnen zijn van staatsmiddelen.

58. Dat zou eveneens het geval zijn indien de belastinginnende gemeenten de kosten van de aan Poste Italiane verschuldigde provisie zouden dekken, indien de concessiehouders zelf publiekrechtelijke ondernemingen zouden zijn (zoals de Commissie benadrukt in haar antwoord op de vragen van het Hof), of indien Poste Italiane de ingevorderde provisies zou moeten beheren volgens door de overheid voorgeschreven voorwaarden.

59. Het staat aan de verwijzende rechter om deze punten te verduidelijken en dus om na te gaan of aan de eerste Altmark-voorwaarde is voldaan.

2. Mogelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en concurrentievervalsing

60. Aangezien Poste Italiane bij het verrichten van de postrekeningdiensten in een aan mededinging onderworpen sector actief is (het bankwezen), staat het ook aan de verwijzende rechter om op te helderen of de heffing van de betwiste provisies het handelsverkeer met andere lidstaten kan hebben beïnvloed en de mededinging kan hebben vervalst.[29]

61. Onder voorbehoud van het voorgaande[30] geldt dat, indien zou blijken dat de nationale regeling die het mogelijk maakte om de plaatselijke belastingen op een bankrekening te betalen in plaats van op een postrekening vanaf 1997 niet gold voor de invordering van de gemeentelijke

[28] In artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 504/1992 is deze vergoeding aan de concessiehouders vastgesteld op 1 % van de geïnde bedragen, met een minimum van 1,75 EUR en een maximum van 50 EUR voor elke door de belastingplichtigen uitgevoerde betaling.

[29] Arrest van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (C-222/04, EU:C:2006:8, punt 140).

[30] Punten 24-28 van deze conclusie.

onroerendezaakbelasting, de verwijzende rechter de gevolgen van die uitzondering voor de activiteiten van andere bankinstellingen zal moeten afwegen. Alleen zo kan worden beoordeeld of de bestreden maatregel de mededinging in de sector voor het beheer van die belasting kon vervalsen.

62. De verwijzende rechter zal tevens moeten beoordelen of de voordelen van het uitgebreide lokale netwerk van Poste Italiane een afdoende reden vormden om het beheer van de postrekeningen van de concessiehouders die de gemeentelijke onroerendezaakbelasting invorderden rechtstreeks en uitsluitend aan die onderneming op te dragen. Het valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat er een openbare aanbestedingsprocedure had kunnen worden georganiseerd waaraan ook exploitanten uit andere lidstaten hadden kunnen deelnemen. [31]

3. Toekenning van een voordeel

63. Het gebruik van staatsmiddelen moet leiden tot een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. [32]

64. De staatssteun waarop artikel 107 VWEU betrekking heeft, is dus *tot voordeel strekkende* steun en geen louter compenserende steun. Om niet als „staatssteun" in de zin van artikel 107 VWEU te worden aangemerkt, moet de steun te beschouwen zijn als compensatie voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen. [33]

65. Alleen in dat geval wordt ervan uitgegaan dat de begunstigde onderneming „in werkelijkheid geen financieel voordeel [ontvangt] en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze [onderneming] vergeleken met ondernemingen die met [haar] concurreren in een gunstiger mededingingspositie [wordt] geplaatst". [34]

66. Daartoe moet aan vier *specifieke* voorwaarden zijn voldaan, die eveneens zijn opgenomen in het arrest Altmark. [35] In dat arrest is dus voorzien in twee groepen van voorwaarden:

– Ten eerste zijn er de algemene voorwaarden om steun als „staatssteun" in de zin van artikel 107 VWEU te kunnen aanmerken. [36]

– Ten tweede zijn er de voorwaarden waaraan specifiek moet zijn voldaan om te stellen dat er niet aan de derde algemene voorwaarde (tot voordeel strekkende steun) is voldaan.

67. Dat het in beide gevallen om vier voorwaarden gaat, kan tot verwarring leiden wanneer er zonder meer wordt gesproken van de Altmark-voorwaarden. Om misverstanden te vermijden, zal ik het hieronder steeds over respectievelijk de „algemene Altmark-voorwaarden" en de „specifieke Altmark-voorwaarden" hebben.

31 Arrest van 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punt 38).

32 Arrest Altmark, punt 84.

33 Arrest Altmark, punt 87.

34 Ibidem.

35 Arrest Altmark, punten 89-93.

36 Arrest Altmark, punt 75.

68. De specifieke Altmark-voorwaarden zijn de volgende:

– „In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn." [37]

– „In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld." [38]

– „In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken. De inachtneming van deze voorwaarde is onmisbaar om te waarborgen dat de begunstigde onderneming geen voordeel wordt toegekend dat de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de mededingingspositie van die onderneming wordt versterkt." [39]

– „In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig [...] is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen." [40]

69. Of een maatregel als „staatssteun" in de zin van artikel 107 VWEU moet worden aangemerkt, moet worden onderzocht voordat er wordt nagegaan of die steun noodzakelijk is voor het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang en derhalve onder de uitzondering van artikel 106, lid 2, VWEU valt.

70. Het Hof heeft evenwel aanvaard dat de eerste specifieke Altmark-voorwaarde, die inhoudt dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk moet zijn belast met duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen, „ook van toepassing is wanneer de afwijking in artikel 106, lid 2, VWEU wordt ingeroepen". [41]

71. Het is dan ook op dat punt dat de eerste twee vragen van de verwijzende rechter samenkomen.

72. Op basis van deze elementen moet, om te bepalen of de door Poste Italiane geïnde provisie *tot voordeel strekkende* steun vormt (en de derde algemene Altmark-voorwaarde dus is vervuld), worden onderzocht of het hier al dan niet compenserende steun betreft.

[37] Arrest Altmark, punt 89.

[38] Arrest Altmark, punt 90.

[39] Arrest Altmark, punt 92.

[40] Arrest Altmark, punt 93.

[41] Arrest Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie, punt 56.

73. Aangezien in de verwijzingsbeslissingen wordt verwezen naar artikel 106, lid 2, VWEU, moet in het bijzonder worden nagegaan of de nationale instanties Poste Italiane verplichtten om een dienst van algemeen economisch belang te verrichten.

74. Ik heb reeds aangegeven dat dat niet het geval was. Hoe dan ook ging de verplichting die Poste Italiane op zich had genomen wat haar bankactiviteiten betreft niet verder dan het openen en beheren van postrekeningen op naam van de concessiehouders. Meer bepaald staat niet vast of die rekeningen aan specifieke bedingen onderworpen waren ten opzichte van de overige klanten van Poste Italiane. Dat werd bevestigd in een antwoord op de vraag van het Hof daaromtrent.

75. Aangezien er dus geen sprake is van een echte dienst van algemeen economisch belang, kunnen de bestreden provisies niet worden aangemerkt als steun ter compensatie van de kosten die voortvloeien uit het verrichten van die dienst.

76. In een andere context zou de verwijzende rechter moeten nagaan of aan de overige drie specifieke Altmark-voorwaarden is voldaan, aangezien het Hof zich daarover moeilijk kan uitspreken – het kan alleen de algemene aspecten van elk van die voorwaarden in herinnering brengen –, zowel omdat het onderzoek van de feiten van het geding tot de exclusieve bevoegdheid van de verwijzende rechter behoort, als omdat de daartoe noodzakelijke informatie niet blijkt uit de in de onderhavige zaken beschikbare stukken.

77. De omstandigheid waaraan de verwijzende rechter, zoals ik reeds heb aangegeven, het meeste belang hecht (de eenzijdige vaststelling door Poste Italiane van de voorwaarden voor de vergoeding van de postrekening), verandert als zodanig niets aan het voorgaande.

78. De verwijzingsbeslissingen bevatten geen gegevens op basis waarvan kan worden achterhaald of de provisies die daadwerkelijk waren vastgelegd bij besluit nr. 57/1996 de beheerkosten die noodzakelijk waren voor het verrichten van de postrekeningdiensten correct weerspiegelden.

79. Volgens de antwoorden op de vragen van het Hof waren die provisies dezelfde als die welke Poste Italiane zonder onderscheid op haar andere klanten toepaste in het kader van een openbare, transparante regeling voor het voeren van lopende rekeningen.[42] Als dat inderdaad het geval was, verschilden zij waarschijnlijk niet sterk van de provisies die door Poste Italiane of door andere bankinstellingen werden aangerekend voor andere belastinginkomsten. Voorts staat niet vast dat deze regeling contractuele voorwaarden behelsde die onnodig belastend waren voor de klanten.

80. Hoe dan ook moeten deze factoren door de verwijzende rechter worden beoordeeld, die dichter bij de feiten staat en derhalve het best in staat is om die feiten in al hun nuances te beoordelen.

D. Derde prejudiciële vraag

81. Met de derde prejudiciële vraag wordt, kort samengevat, getracht te bepalen of de op Poste Italiane toepasselijke wettelijke regeling haar een machtspositie verleende waarvan het misbruik indruiste tegen artikel 102 VWEU.

[42] Zie hieronder punten 109 en 110.

1. Standpunten van partijen

82. Volgens Poste Italiane is de derde vraag niet-ontvankelijk, aangezien de verwijzende rechter niet uitlegt waarom de toegepaste regeling onverenigbaar zou zijn met artikel 102 VWEU. De vraag is haars inziens niet alleen niet-ontvankelijk, er wordt ook onterecht in opgemerkt dat zij houder was van een uitsluitend of bijzonder recht in de zin van artikel 106, lid 1, VWEU en er valt niet uit af te leiden hoe zij ertoe gebracht zou kunnen worden haar machtspositie te misbruiken.

83. Poste Italiane heeft keer op keer herhaald dat de concessiehouders voor het verrichten van de betalingsdiensten in het kader van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting gebruik konden maken van andere kredietinstellingen. [43]

84. Volgens de Agenzia genoot Poste Italiane een machtspositie in het marktsegment voor de betalingsdiensten in het kader van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting en heeft zij die machtspositie misbruikt door een provisie te eisen waarvan het bedrag eenzijdig en zonder objectieve grond werd vastgesteld.

85. De Commissie is van mening dat de betrokken (product)markt hier het onder bezwarende titel verrichten van diensten betreffende het beheer van de door de concessiehouders voor de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting gebruikte rekeningen is. De omvang van die markt was volgens haar beperkt, aangezien belastingplichtigen ervoor konden kiezen om rechtstreeks aan de concessiehouder te betalen.

86. Volgens de Commissie staat het aan de verwijzende rechter om de betrokken markt te analyseren en te bepalen of Poste Italiane op die markt een machtspositie had. Daartoe moet worden nagegaan of andere bankinstellingen dezelfde diensten als Poste Italiane konden verrichten.

87. De Commissie merkt op dat de mogelijkheid om de bestreden provisie eenzijdig vast te stellen het risico met zich bracht dat Poste Italiane haar (vermeende) machtspositie zou misbruiken. Aangezien belastingplichtigen ervoor konden kiezen om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting rechtstreeks aan de concessiehouders te betalen, konden die laatsten echter een stimuleringsbeleid voeren om die tweede optie aantrekkelijker te maken. Dat konden zij met name als reactie op een beleid van Poste Italiane waarbij voor het gebruik van de postrekening een buitensporige provisie zou worden aangerekend.

88. Volgens de Commissie lijkt dan ook niet vast te staan dat de marktwerking niet volstond om de bestreden diensten even efficiënt te verlenen als Poste Italiane.

2. Ontvankelijkheid

89. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het zo dat, los van de vraag of er bijzondere of uitsluitende rechten zijn toegekend aan een onderneming, de verwijzende rechter te kennen moet geven op welke markt en op welke wijze de aan de orde zijnde onderneming een machtspositie zou hebben. [44]

[43] Zie opnieuw de punten 24-28 van deze conclusie.

[44] Arrest van 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a. (C-250/06, EU:C:2007:783, punt 21).

90. Het Hof heeft er met name op gewezen dat voor de toepassing van artikel 102 VWEU „de relevante markt voor een product of dienst de producten of diensten [omvat] die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor zij bijzonder geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en de structuur van vraag en aanbod op deze markt”. [45]

91. De verwijzingsbeslissingen bevatten wat deze vraag betreft echter onvoldoende toelichtingen om het Hof in staat te stellen een nuttig antwoord te geven. Dat gebrek aan informatie kon niet worden verholpen, ondanks de opmerkingen van de partijen in de prejudiciële procedure, aan wie het Hof bepaalde gegevens heeft gevraagd om de markt voor de diensten, de relevante geografische markt en het eventuele bestaan van substitueerbare diensten vast te stellen. [46]

92. De verwijzende rechter had het Hof nauwkeurige informatie moeten verstrekken over de kenmerken van de relevante markt, de geografische omvang van die markt of het eventuele bestaan van gelijkwaardige (substitueerbare) diensten. Daar hij dat niet heeft gedaan, is de derde prejudiciële vraag niet ontvankelijk.

93. Het onderzoek van de inhoud van de verwijzingsbeslissingen ten aanzien van de derde prejudiciële vraag leidt tot datzelfde resultaat, zij het vanuit een andere invalshoek, aangezien er niet duidelijk uit kan worden afgeleid wat met die derde vraag wordt bedoeld.

94. Op het eerste gezicht wordt de indruk gewekt dat de enkele omstandigheid dat een „wettelijk monopolie” ten gunste van Poste Italiane was ingesteld, volgens de verwijzende rechter automatisch betekent dat er misbruik werd gemaakt van een machtspositie. Poste Italiane zou haar machtspositie *hebben misbruikt* omdat zij houder was van het bestreden wettelijke monopolie. [47]

95. Indien dat de correcte interpretatie van de verwijzingsbeslissingen zou zijn, zou moeten worden geconcludeerd dat die beslissingen gebaseerd zijn op een verkeerde premisse, die niet strookt met de rechtspraak van het Hof[48], aangezien de machtspositie lijkt te worden gelijkgesteld aan het misbruik van die positie. Alleen die laatste gedraging is onrechtmatig krachtens artikel 102 VWEU. [49]

96. Uit een andere interpretatie van de verwijzingsbeslissingen zou kunnen worden afgeleid dat het voor de verwijzende rechter niet alleen vaststaat dat er sprake is van een machtspositie, maar ook dat die machtspositie door Poste Italiane is misbruikt, omdat zij de concessiehouders een

[45] Arrest van 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 32).

[46] Het Hof heeft hun onder meer verzocht om toelichting bij: i) de substitueerbare diensten voor de door Poste Italiane aan de concessiehouders voor het innen van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting verleende diensten; ii) de voorwaarden waaronder die substitueerbare diensten werden aangeboden; iii) de delen van het nationale grondgebied waarop Poste Italiane haar diensten aan de concessiehouders voor het innen van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting verleende, en iv) de eventuele strategieën van de concessiehouders om de rechtstreekse betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting aan henzelf te stimuleren, in plaats van de betaling via Poste Italiane.

[47] Zo stelt de Commissie in punt 90 van haar schriftelijke opmerkingen.

[48] Arrest van 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 48): „[H]et feit alleen dat door het verlenen van bijzondere of uitsluitende rechten [...] een machtspositie wordt gecreëerd of versterkt, [is] als zodanig niet onverenigbaar [...] met artikel [102 VWEU].”

[49] Ibidem, punt 49. Daartoe is het absoluut noodzakelijk dat „de betrokken onderneming door de enkele uitoefening van de haar toegekende bijzondere of uitsluitende rechten *misbruik maakt van* haar machtspositie, of [dat] deze rechten een situatie kunnen creëren waarin die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht”. Cursivering van mij.

invorderingsprovisie aanrekende ter hoogte van de door de verwijzende rechter vermelde bedragen. In dat geval zou de vraag aan het Hof, letterlijk genomen, overbodig zijn, aangezien zij betrekking heeft op iets waarover de verwijzende rechter zich reeds heeft uitgesproken.

97. De meest logische interpretatie van dit (bondig geformuleerde) deel van de verwijzingsbeslissingen is dus de interpretatie waarbij de nadruk wordt gelegd op het feit dat de bevoegdheid om de invorderingsprovisie eenzijdig vast te stellen kan worden geacht „*noodzakelijkerwijs aan te zetten tot misbruik*", hetgeen verboden is bij artikel 102 VWEU. [50]

98. Er zou derhalve moeten worden nagegaan of dat daadwerkelijk aannemelijk is, met andere woorden, of aan de voorwaarden is voldaan om te stellen dat de bestreden wettelijke regeling Poste Italiane onvermijdelijk tot misbruik van een machtspositie brengt.

99. Zelfs als dat de meest correcte interpretatie van de twijfels van de verwijzende rechter zou zijn, ontbreekt het nog steeds aan essentiële gegevens om het Hof in staat te stellen zich met een minimum aan zorgvuldigheid over deze twijfels uit te spreken. Het ontbreekt vooral aan gegevens om te achterhalen of het misbruik onvermijdelijk was: i) op een relevante markt die onvoldoende duidelijk is omschreven; ii) onder mededingingsvoorwaarden tussen bankinstellingen, en iii) gelet op eventuele substitueerbare diensten die de door Poste Italiane verrichte diensten konden vervangen.

100. In dat geval is de derde prejudiciële vraag naar mijn oordeel niet-ontvankelijk. Voor het geval het Hof dat anders zou zien, zal ik kort mijn mening geven over deze vraag.

3. Ten gronde

101. De Commissie had in haar opmerkingen verklaard dat de concessiehouders, gezien de toepasselijke wettelijke regeling, eventueel misbruik door Poste Italiane konden omzeilen en dat de hypothese dat Poste Italiane noodzakelijkerwijs tot misbruik van een machtspositie werd gebracht derhalve niet bevestigd was.

102. Over dit aspect hebben Poste Italiane en de Agenzia zich op verzoek van het Hof uitgesproken. Poste Italiane sloot zich aan bij het standpunt van de Commissie. De Agenzia noemde de stelling van die instelling „onrealistisch".

103. Van misbruik van een machtspositie zou in casu sprake kunnen zijn als Poste Italiane aan de concessiehouders oneerlijke prijzen zou hebben opgelegd, die zij moesten dragen zonder de gemeentelijke onroerendezaakbelasting op een andere manier te kunnen invorderen. Op die manier had Poste Italiane een onrechtmatig voordeel kunnen verkrijgen ten opzichte van haar concurrenten.

[50] Verwijzingsbeslissing in zaak C-435/19, bladzijde 19, in fine, van het Italiaanse origineel. Gecursiveerd in het origineel.

104. Volgens de Commissie zou er geen sprake zijn van een dergelijk misbruik van een (eventuele) machtspositie indien voor belastingplichtigen de mogelijkheid openstond om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting rechtstreeks aan de concessiehouders te betalen. Die laatsten konden belastingplichtigen dan voldoende aantrekkelijke voorwaarden bieden [51] om ervoor te zorgen dat zij die mogelijkheid verkozen boven betaling op de postrekening.

105. Het staat wederom aan de verwijzende rechter om zich uit te spreken over deze tegengestelde standpunten, die het Hof moeilijk kan beoordelen wegens het reeds genoemde gebrek aan gegevens.

106. Hoe dan ook zou het voor die beoordeling relevant kunnen zijn om na te gaan of de economische kosten van de aanbiedingen van de concessiehouders waarnaar de Commissie verwijst – onder een andere naam en in een andere vorm – in werkelijkheid overeenkomen met de kosten die gemoeid zijn met de betaling van de eenzijdig door Poste Italiane vastgestelde provisie.

107. De verwijzende rechter zal voorts moeten afwegen of de positie van Poste Italiane op de markt voor bankactiviteiten kon worden bevorderd ten opzichte van haar concurrenten vanaf het moment waarop, vanaf 1997, alle plaatselijke belastingen met uitzondering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting via lopende rekeningen konden worden betaald.

108. Meer concreet zal moeten worden bepaald of Poste Italiane, doordat zij een machtspositie had met betrekking tot de betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting, er onvermijdelijk toe werd gebracht de effecten daarvan te verruimen naar de markt voor de betaling van de overige plaatselijke belastingen, in het bijzonder, en de markt voor het geheel van bankactiviteiten, in het algemeen.

109. Bij die beoordeling mag niet worden vergeten dat, zoals de Agenzia zelf ook toegeeft in haar antwoord op een van de vragen van het Hof [52] en het volume van de invorderingsverrichtingen (tienduizenden) daargelaten, de contractuele voorwaarden voor postrekeningen – waaronder de financiële voorwaarden – die golden voor de met de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting belaste concessiehouders dezelfde waren als die welke meer in het algemeen van toepassing waren op alle rechtspersonen die houder waren van een lopende rekening.

110. Als dat klopt, zou dat erop kunnen wijzen dat misbruik van de machtspositie niet onvermijdelijk was. Op een geliberaliseerde markt voor bankdiensten had Poste Italiane geen prikkel om al haar houders van lopende rekeningen (waaronder de concessiehouders, die aan dezelfde regeling waren onderworpen als de overige rekeninghouders) een aanzienlijk hogere invorderingsprovisie aan te rekenen dan andere kredietinstellingen.

[51] Punten 110 en 111 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie. Als mogelijke „strategieën” die de concessiehouders konden hanteren om Poste Italiane ervan te weerhouden haar positie te misbruiken door hun buitensporige tarieven op te leggen, vermeldt de Commissie dat zij een netwerk van gemachtigde vertegenwoordigers konden opzetten aan wie de belasting rechtstreeks kon worden betaald, of dat zij belastingplichtigen die voor die mogelijkheid kozen (op eigen kosten) kortingen konden aanbieden.

[52] Antwoord op de vierde vraag van het Hof.

111. Om te bepalen of er sprake is van misbruik van een machtspositie kan het tot slot doorslaggevend zijn dat andere bankinstellingen aan de concessiehouders soortgelijke (substitueerbare) diensten aanboden waarvan laatstgenoemden gebruik konden maken voor de betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting door de belastingplichtigen, hetgeen door de verwijzende rechter zal moeten worden nagegaan.

V. Conclusie

112. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vragen van de Corte suprema di cassazione als volgt te beantwoorden:

„1) De rekeningdiensten die Poste Italiane SpA in het kader van haar activiteiten als financiële dienstverlener aan de met de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting belaste concessiehouders verleende in de periode van 1992 tot 2011 voldoen niet aan de kenmerken van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU, indien er geen formeel besluit bestaat waarbij duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen zijn opgelegd, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan.

2) Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

3) De derde vraag is niet-ontvankelijk."