Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 24. rujna 2020.[1]

Spojeni predmeti C-434/19 i C-435/19

Poste Italiane SpA
protiv
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
i
Agenzia delle entrate - Riscossione
protiv
Poste Italiane SpA (C-435/19),
uz sudjelovanje:
Poste Italiane SpA - Bancoposta

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Državna potpora – Zloporaba vladajućeg položaja – Poduzetnik korisnik posebnih ili isključivih prava koja su dodijelile države članice – Usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI) – Obavljanje usluge vođenja poštanskog tekućeg računa za naplatu lokalnog poreza na nekretnine – Prava na proviziju koja jednostrano određuje poduzetnik korisnik”

1. U Italiji su od 1992. do 2011. porezni obveznici lokalnog poreza na nekretnine (*imposta comunale sugli immobili*; u daljnjem tekstu: ICI) plaćali navedeni porez koncesionarima ovlaštenima za njegovu naplatu (u daljnjem tekstu: koncesionari) koji su prije listopada 2006. bili privatni subjekti[2].

2. Plaćanje je trebalo izvršiti u gotovini ili uplatom na poštanski tekući račun koji su koncesionari morali otvoriti u jednoj od podružnica društva Poste Italiane SpA[3]. Navedeno društvo naplaćivalo je vlasnicima računa proviziju za svaku transakciju uplate.

3. Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) pita je li sustav „zakonskog monopola” uspostavljen u korist društva Poste Italiane radi usluge vođenja poštanskog tekućeg računa na koji se uplaćivao ICI državna potpora protivna člancima 106. i 107. UFEU-a. Sud također želi znati je li taj sustav u skladu s člankom 102. UFEU-a.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Naplata poreza bila je od 1. listopada 2006. isključivo povjerena državnom tijelu Agenzia delle entrate (Agencija za prihode, Italija). Javni subjekt Agenzia delle entrate-Riscossione (Agencija za naplatu prihoda, Italija; u daljnjem tekstu: Agencija) osnovan je 2017. te je preuzeo zadaće naplate uz mogućnost djelovanja za račun jedinica lokalne samouprave (regija, pokrajina i općina).

3 Poste Italiane SpA (u daljnjem tekstu: Poste Italiane) društvo je privatnog prava čije su dionice većinom pod javnom kontrolom, a osnovano je u postupku preoblikovanja Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Samostalna uprava za pošte i telekomunikacije, Italija) u javni gospodarski subjekt, a zatim u dioničko društvo.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U članku 14. UFEU-a navodi se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. ovog Ugovora, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovorâ, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.”

5. Člankom 102. UFEU-a propisuje se:

„Svaka zlouporaba vladajućeg položaja od strane jednog poduzetnika ili više njih na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu zabranjena je kao nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj bi mogla utjecati na trgovinu među državama članicama.

Takva se zlouporaba može osobito sastojati od:

(a) neposrednog ili posrednog nametanja nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih nepravednih trgovinskih uvjeta;

(b) ograničivanja proizvodnje, tržištâ ili tehničkog razvoja na štetu potrošača;

(c) primjene nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s ostalim trgovinskim partnerima, čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;

(d) uvjetovanja sklapanja ugovora preuzimanjem dodatnih obveza od strane drugih stranaka koje, po svojoj naravi ili prema trgovačkoj praksi, nisu ni u kakvoj vezi s predmetom tih ugovora.”

6. Člankom 106. stavcima 1. i 2. UFEU-a ističe se:

„1. U slučaju javnih poduzeća i poduzeća kojima države članice dodjeljuju posebna ili isključiva prava, države članice ne smiju donositi ni ostaviti na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanima u Ugovorima, osobito s pravilima predviđenima člankom 18. i člancima od 101. do 109.

2. Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.”

7. Članak 107. stavak 1. UFEU-a glasi:

„Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.”

8. Člankom 108. stavkom 3. UFEU-a utvrđuje se:

„Komisija se pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora kako bi se o njima mogla očitovati. Ako smatra da je svaki takav plan nespojiv s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107., Komisija bez odgode pokreće postupak predviđen stavkom 2. Dotična država članica ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom."

B. Nacionalno pravo

1. Pravila koja se primjenjuju na poštanske tekuće račune

a) Zakon br. 662 iz 1996.[4]

9. U skladu s njegovim člankom 2.:

„18. […] Od 1. siječnja 1997. […] društvo Poste Italiane može odrediti provizije vlasnicima poštanskih računa. […]

19. Društvo Poste Italiane i drugi subjekti u sustavu slobodnog tržišnog natjecanja obavljaju poštanske i platne usluge za koje važećim zakonodavstvom nije izričito previđen sustav zakonskog monopola. […] Društvo Poste Italiane obvezno je voditi zaseban računovodstveni registar, pri čemu osobito treba razlikovati troškove i terete povezane s pružanjem usluga u okviru sustava zakonskog monopola i troškove i terete koji se odnose na usluge pružene u sustavu slobodnog tržišnog natjecanja.

20. Od 1. travnja 1997. cijene usluga iz stavka 19. određuje društvo Poste Italiane, također ugovorom, uzimajući u obzir potrebe klijenata i značajke potražnje, kao i zahtjev zadržavanja i razvoja opsega prometa […]"

b) Uredba Predsjednika Republike br. 144 iz 2001.[5]

10. U skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1., „osim ako postoji odredba u suprotnosti s ovom uredbom, odnosi s klijentima i poštanski tekući računi uređuju se ugovorom u skladu s odredbama Građanskog zakonika i posebnih zakona".

c) Odluka br. 57/1996 Upravnog odbora društva Poste Italiane

11. Tom je odlukom dogovoreno plaćanje provizije za svaku transakciju vođenja poštanskih tekućih računa koncesionarâ službe za naplatu poreza. Njezin je iznos utvrđen na 0,05 eura od 1. travnja 1997. do 31. svibnja 2001. te 0,23 eura od 1. lipnja 2001. do 31. prosinca 2003.

4 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Zakon br. 662 od 23. prosinca 1996. o mjerama racionalizacije javnih financija; GURI br. 303 od 28. prosinca 1996., redovni dodatak br. 233; u daljnjem tekstu: Zakon br. 662/1996)

5 Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (Uredba Predsjednika Republike br. 144 od 14. ožujka 2001. o propisima o poštanskim bankarskim uslugama; GURI br. 94 od 23. travnja 2001.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 144/2001)

2. Pravila koja se primjenjuju na poreze jedinica lokalne i regionalne samouprave

a) Zakonodavna uredba br. 504 iz 1992.[6]

12. U skladu s člankom 10. stavkom 3.:

„Porez koji se duguje na temelju stavka 2. mora se platiti izravnom uplatom koncesionara odgovornog za njegovu naplatu u čiju nadležnost ulazi općina na koju se odnosi članak 4. ili uplatom na poštanski tekući račun u tu svrhu na ime dotičnog koncesionara […]. Općina oporezivanja pokriva proviziju koju duguje koncesionar, a ona iznosi 1 % prikupljenih iznosa, najmanje [1,75 eura] i najviše [50 eura] za svaku uplatu koju izvrši porezni obveznik."

b) Uredba Ministra financija br. 567 iz 1993.[7]

13. Člancima 5. do 7. vlasnicima poreznog računa omogućuje se da izvrše uplatu iznosa poreza na dohodak fizičkih osoba, poreza za pravne osobe (i u svojstvu supstituta), lokalnog poreza na dohodak te poreza koji su zamjena navedenim prorezima i PDV-u izravno na šalterima koncesionara ili kreditne institucije na temelju neopozivog ovlaštenja za plaćanje koncesionaru.

c) Zakonodavna uredba br. 446 iz 1997.[8]

14. S ciljem racionalizacije načinâ plaćanja, člankom 59. stavkom 1. donošenje propisa u području naplate lokalnih doprinosa prepušta se općinama te se predviđa, osim plaćanja koncesionaru, plaćanje na poštanski tekući račun otvoren na ime lokalne porezne uprave, izravno plaćanje lokalnoj poreznoj upravi i plaćanje u okviru bankovnog sustava.

d) Uredba sa zakonskom snagom br. 70 iz 2011.[9]

15. U skladu s njezinim člankom 7. stavkom 2. točkom gg- *septies*[10]:

„Ako se prikupljanje prihoda povjeri [koncesionarima], ono se obavlja otvaranjem jednog ili više tekućih računa za uplatu prihoda, poštanskih ili bankovnih, na ime koncesionara, koji su namijenjeni naplati prihoda javnog naručitelja, a na koje treba uplatiti ukupne prikupljene iznose."

6 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norme dell'artticolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Zakonodavna uredba br. 504 od 30. prosinca 1992. o reorganizaciji financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave na temelju članka 4. Zakona br. 421 od 23. listopada 1992.;GURI br. 305 od 30. prosinca 1992., redovni dodatak br. 137; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 504/1992)

7 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 (Uredba Ministra financija br. 567 od 28. prosinca 1993. o uređenju primjene članka 78. stavaka 27. do 38. Zakona br. 413 od 30. prosinca 1991. o uspostavljanju poreznog računa) (GURI br. 306 od 31. prosinca 1993.)

8 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 (Zakonodavna uredba br. 446 od 15. prosinca 1997. o uvođenju regionalnog poreza na djelatnosti, revizije poreznih razreda, vrsta i odbitaka poreza na dohodak fizičkih osoba i uvođenju regionalnog dodatka na navedeni porez, kao i o reorganizaciji lokalnog poreznog uređenja) (GURI br. 298 od 23. prosinca 1997., redovni dodatak br. 252)

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia (Uredba sa zakonskom snagom br. 70 od 13. svibnja 2011. koja se odnosi na europski semestar i prve hitne odredbe u korist gospodarstva) (GURI br. 110 od 13. svibnja 2011.) Postao je (s izmjenama) legge 12 luglio 2011, n. 106 (Zakon br. 106 od 12. srpnja 2011.) (GURI br. 160 od 12. srpnja 2011.), naknadno izmijenjen Decretom legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Uredba sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011.), koji je pak (s izmjenama) postao legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Zakon br. 214 od 22. prosinca 2011.); u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 70/2011.

10 Kako je izmijenjen člankom 5. stavkom 8.*bis* decreta legge 2 marzo 2012, n 16 (Uredba sa zakonskom snagom br. 16 od 2. ožujka 2012.), (s izmjenama) pretvorenim u legge 26 aprile 2012, n. 44 (Zakon br. 44 od 26. travnja 2012.).

II. Činjenice (iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku), sporovi i prethodna pitanja

16. Kako je napredovao postupak privatizacije, tako su se iznova definirale djelatnosti društva Poste Italiane. Konkretno, nacionalnim propisima rezervirano mu je pružanje određenih usluga, uz obvezu vođenja zasebnog računovodstva.

17. Člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 kao načini plaćanja ICI-ja bili su propisani „izravno plaćanje koncesionaru za naplatu koja je u nadležnosti općine [u kojoj se nalazi oporezovana nekretnina]" ili plaćanje „na odgovarajući poštanski tekući račun koji glasi na ime tog koncesionara". Koncesionar je stoga bio dužan otvoriti poštanski tekući račun radi ispunjenja obveze koju ima u odnosu na lokalno porezno tijelo.

18. Sud koji je uputio zahtjev smatra da na tu obvezu do 2011. nisu utjecale naknadne reforme koje su proširile načine plaćanja lokalnih poreza (neopozivo ovlaštenje banaka, uplate na šalterima općine ili na račune općinske blagajne). Tek je te godine koncesionaru za naplatu lokalnih poreza priznata mogućnost da umjesto poštanskog jednostavno otvori samo jedan bankovni tekući račun.

19. Kriteriji za određivanje tarifa poštanskih i platnih usluga također su se mijenjali tijekom postupka privatizacije Amministrazione delle Poste Uprava za pošte, Italija[11]. Konkretno:

– 1996. propisano je plaćanje provizije za svaku transakciju izvršenu u vođenju poštanskih tekućih računa u odnosima s koncesionarima službe za naplatu poreza.

– 2001. se na odnose s klijentima i na poštanske tekuće račune počeo primjenjivati sustav građanskopravnog ugovora, koji je već bio na snazi za bankovne račune.

20. Sporovi koji su doveli do upućivanja predmetnih prethodnih pitanja vode se između društva Poste Italiane i dvaju koncesionara[12], od kojih to društvo zahtijeva plaćanje provizija za svaku uplatu ICI-ja na njihove poštanske tekuće račune od 1997. do 2011.:

– S jedne strane (predmet C-434/19), društvo Poste Italiane zatražilo je da se društvu Riscossione Sicilia naloži da mu plati spornu proviziju. Nakon što je u prvostupanjskom postupku njegov zahtjev odbijen, žalbeni sud priznao je pravo društva Poste Italiane za razdoblje od 1. lipnja 2006.

– S druge strane (C-435/19), sličan zahtjev koji je društvo Poste Italiane podnijelo protiv Agencije također je odbijen u prvostupanjskom i prihvaćen u žalbenom postupku.

21. Odlučujući o dvjema žalbama, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), uputio je dva istovjetna prethodna pitanja, koja glase kako slijedi:

„1. Protivi li se članku 14. UFEU-a […], članku 106. stavku 2. […] i uvrštenju u sustav usluga od općeg gospodarskog interesa (UOGI), pravilo poput onoga predviđenog člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 u vezi s člankom 2. stavcima 18. do 20. Zakona br. 662/1996, na temelju kojeg je uvedena i nastavlja se primjenjivati – i nakon privatizacije usluga ‚bancoposta' koje pruža društvo Poste Italiane […] – rezervirana djelatnost (sustav zakonskog monopola) u korist društva Poste Italiane […], predmet koje je usluga vođenja poštanskog tekućeg računa namijenjenog prikupljanju lokalnog poreza ICI-ja, uzimajući u obzir promjene državnih propisa u

11 Uvedena je zabrana besplatnog pružanja usluga u korist javnih uprava i javnih subjekata, smanjenje usuglašavanja s nadležnim ministrima i ukidanje svih cjenovnih ili socijalnih obveza kad je riječ o uslugama u sustavu tržišnog natjecanja.

12 Riscssione Sicilia SpA agente riscssione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (daljnjem tekstu: Riscossione Sicilia) (predmet C-434/19) i Agencija (predmet C-435/19)

području naplate poreza koji poreznim obveznicima i lokalnim poreznim tijelima barem od 1997. omogućuju da slobodno biraju način plaćanja i naplate poreza (uključujući lokalne) putem bankovnog sustava?

2. Ako se u odgovoru na prvo pitanje zaključi da uvođenje zakonskog monopola ima značajke UOGI-ja, protivi li se članku 106. stavku 2. UFEU-a […] i članku 107. stavku 1. UFEU-a […], u skladu s tumačenjem tih pravila koje je Sud dao u pogledu uvjeta za razlikovanje zakonite mjere – kojom se kompenziraju obveze obavljanja javne usluge – od nezakonite državne potpore (presuda […] C-280/00 […] Altmark), pravilo poput onog iz članka 10. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 u vezi s člankom 2. stavcima 18. do 20. Zakona br. 662/1996 i člankom 3. stavkom 1. Uredbe […] br. 144/2001, koje društvu Poste Italiane […] daje pravo da jednostrano odredi iznos ‚provizije' koju plaća koncesionar (zastupnik) za naplatu poreza ICI-ja, a koja se primjenjuje na svaku transakciju vođenja računa izvršenu na poštanskom tekućem računu na ime koncesionara/zastupnika, uzimajući u obzir da je društvo Poste Italiane […] odlukom Upravnog vijeća br. 57/1996 odredilo da ta provizija iznosi 100 lira u razdoblju od 1. travnja 1997. do 31. svibnja 2001. odnosno 0,23 eura u razdoblju nakon 1. lipnja 2001.?

3. Protivi li se članku 102. stavku 1. UFEU-a […], kako ga tumači Sud […], regulatorni okvir poput onoga koji čine članak 2. stavci 18. do 20. Zakona br. 662/1996, članak 3. stavak 1. Uredbe […] br. 144/2001 i članak 10. stavak 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992, s obzirom na to da koncesionar (zastupnik) neizbježno podliježe obvezi plaćanja ‚provizije' koju jednostrano određuje i/ili mijenja društvo Poste Italiane […], tako da se ugovor o poštanskom tekućem računu ne može raskinuti a da se pritom ne povredi obveza iz članka 10. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 i da slijedom toga ne dođe do neispunjavanja obveze naplate koju ICI ima prema lokalnom poreznom tijelu?"

III. Postupak pred Sudom

22. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjeve za prethodnu odluku 5. lipnja 2019.

23. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Poste Italiane, Agencija i Komisija, koji su odgovorili u pisanom obliku na pitanja koja je Sud postavio umjesto rasprave koja je bila zakazana za 22. travnja 2020., a kasnije je otkazana.

IV. Analiza

A. Uvodna napomena

24. Prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku Sud treba uzeti u obzir činjenice i prikaz nacionalnog prava koje mu je dostavio sud koji je uputio zahtjev [13].

25. U ovom se predmetu u navedenom prikazu ističe ono što sud koji je uputio zahtjev naziva „zakonski monopol" društva Poste Italiane u pružanju usluge vođenja tekućeg računa za naplatu ICI-ja. Međutim, tim se monopolom porezne obveznike ne sprečava da porez plate izravno koncesionarima, a da pritom nije potrebno posredovanje društva Poste Italiane, kao što se to priznaje u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku.

13 Vidjeti, po analogiji, presudu od 2. travnja 2020., Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, t. 22.).

26. Društvo Poste Italiane u svojim pisanim očitovanjima (točke 12. do 15.) i u odgovoru na posebno pitanje Suda tvrdi da su, osim toga, postojali drugi alternativni oblici plaćanja ICI-ja koji nisu navedeni u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku.

27. Konkretno, tvrdi da se to plaćanje moglo izvršiti posredstvom „kreditnih institucija [koje nisu društvo Poste Italiane] koje imaju ugovor s koncesionarom” [14] i, na temelju Zakonodavne uredbe br. 446/1997, izravno u lokalnoj poreznoj upravi koja naplaćuje ICI ili financijskim institucijama koje je ona imenovala [15].

28. Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) dužan je odlučiti o tim pitanjima, a potvrdni odgovor na njih na neki bi način mogao *oslabiti* pretpostavku na kojoj se temelji zahtjev za prethodnu odluku.

B. Prvo prethodno pitanje

29. Svojim prvim pitanjima sud koji je uputio zahtjev želi znati je li rezerviranje djelatnosti obavljanja usluge vođenja poštanskog tekućeg računa radi naplate ICI-ja u korist društva Poste Italiane u skladu s obilježjima usluge od općeg gospodarskog interesa.

1. Stajališta stranaka

30. Društvo Poste Italiane smatra da je prvo pitanje nedopušteno jer se odnosi na članak 14. UFEU-a i jer je nacionalni sud mora izravno primjeniti članka 106. stavka 2. UFEU-a.

31. Podredno, smatra da mu pravno uređenje društva Poste Italiane ne dodjeljuje isključivo pravo na uslugu naplate ICI-ja, s obzirom na to da se koncesionari mogu koristiti i drugim sredstvima. Tvrdi da, u svakom slučaju, nisu ispunjeni uvjeti kako bi se vođenje poštanskih tekućih računa moglo kvalificirati kao usluga od općeg gospodarskog interesa.

32. Agencija tvrdi da je odnos između koncesionarâ i društva Poste Italiane monopolistički. Koncesionari su neizbježno obvezni otvoriti poštanski tekući račun kod tog subjekta, koji može jednostrano izmijeniti ugovorne uvjete.

33. Prema navodima Agencije, drugi, nacionalni ili europski subjekti ne mogu pružati uslugu vođenja poštanskog računa koju društvo Poste Italiane pruža u tim uvjetima, a koja se financira obveznom provizijom, čime se samo jednom poduzetniku daje prednost. Osim toga, određivanje provizija nije provedeno objektivno i transparentno te se koncesionarima onemogućuje da pregovaraju o povoljnijim uvjetima.

34. Prema Komisiju mišljenju, čini se da društvo Poste Italiane nije obvezano aktom (u smislu sudske prakse Suda) na to da pruža usluge na temelju obveze pružanja javne usluge.

14 U tom se pogledu poziva na Ministarsku uredbu od 12. svibnja 1993., izmijenjenu Uredbom od 10. prosinca 2001., na temelju koje „porezni obveznik [ICI-ja] može u svrhu plaćanja odabrati kreditne institucije koje imaju ugovor s koncesionarom za naplatu”.

15 Kako bi potvrdio svoju tezu, navodi Okružnicu Ministarstva gospodarstva i financija br. 4 od 30. svibnja 2002. naslovljenu „Pojašnjenja u pogledu plaćanja poreza ICI-ja”.

2. Dopuštenost

35. Prema mojem mišljenju, upućivanje na članak 14. UFEU-a u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku ne dovodi do nedopuštenosti prvog pitanja. Ne dovodeći u pitanje to da, kao što to ističe društvo Poste Italiane, nije lako ocijeniti kakvu dvojbu u pogledu tumačenja u ovom slučaju uzrokuje navedena odredba, točno je da se prvo pitanje u biti odnosi na članak 106. UFEU-a; upućuje se na članak 14. UFEU-a jer se oba članka odnose na „usluge od općeg gospodarskog interesa".

36. Članak 14. UFEU-a odnosi se na usluge od općeg gospodarskog interesa jer se u njemu navodi da Unija i države vode računa o tome da se „takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta […] koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka". Člankom 106. stavkom 2. UFEU-a određuje se da primjena na takve usluge pravila sadržanih u Ugovorima, a osobito pravila o tržišnom natjecanju, ne smije sprečavati poduzetnike zadužene za njihovo pružanje da „obavlja[ju] posebn[e] zadać[e] koje su im povjerene".

37. Stoga obje odredbe imaju jednaku svrhu: istodobno osigurati da se na usluge od općeg gospodarskog interesa primjenjuju Ugovori i da se ne ugroze njihove posebne zadaće.

38. Kao što to tvrdi društvo Poste Italiane, na nacionalnom je sudu da ocijeni usklađenost praksi poduzetnika kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa s člankom 106. UFEU-a. Nacionalni sudovi trebaju „provjeriti mogu li se takve prakse, u slučaju da se protive toj odredbi, opravdati potrebama koje su proizašle iz posebnih zadaća čije je obavljanje povjereno poduzetnicima" [16].

39. Međutim, u okviru članka 267. UFEU-a, nacionalni sud može zatražiti suradnju Suda, ako to smatra svrsishodnim, kako bi mu iznio svoje dvojbe u pogledu tumačenja članka 106. UFEU-a [17]. Te se dvojbe mogu legitimno odnositi na kvalifikaciju djelatnosti kao usluge od općeg gospodarskog interesa.

40. U konačnici, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja pitanje u pogledu tumačenja prava Unije na koje je Sud načelno obvezan odgovoriti [18]. Sud može odbiti na njega odgovoriti samo ako je očito da zatraženo tumačenje nema veze s glavnim postupkom, ako je hipotetsko ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim elementima potrebnima da bi na njega dao odgovor [19]. Ništa od navedenog nije primjenjivo u pogledu tog prvog pitanja.

3. Meritum

41. Kao što sam na to upravo podsjetio, upravo sud koji je uputio zahtjev treba utvrditi je li društvu Poste Italiane zaista povjereno izvršavanje jasno definiranih obveza pružanja javne usluge.

42. Ne dovodeći u pitanje konačnu ocjenu tog suda, slažem se s društvom Poste Italiane i Komisijom da iz analize spornog pravnog sustava ne proizlazi da se financijske usluge koje društvo Poste Italiane pruža koncesionarima radi naplate ICI-ja mogu smatrati uslugama „od općeg gospodarskog interesa".

16 Presuda od 18. lipnja 1991., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, t. 34.)

17 „[I]sključivo [je] na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu." Presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 24.)

18 *Loc. ult. cit.*

19 Vidjeti, među ostalim, presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25.).

43. Mogućnost koja se državama članicama priznaje u pogledu definiranja usluga od općeg gospodarskog interesa nije neograničena, nego podliježe nizu uvjeta. Među njima je, kao prvo, da je predmetnom poduzetniku stvarno povjereno izvršavanje obveza javne usluge i da su te obveze jasno definirane u nacionalnom pravu [20].

44. Cilj je tog uvjeta „transparentnost i pravna sigurnost koja zahtijeva to da su ispunjeni minimalni uvjeti u vezi s postojanjem više akata tijela javne vlasti u kojima su na dovoljno precizan način određeni u najmanju ruku narav, trajanje i doseg obveza pružanja javne usluge koje terete poduzetnike zadužene za njihovo izvršavanje" [21]. Na način da, „u nedostatku jasne definicije tih objektivnih kriterija, nije moguće kontrolirati obuhvaća li pojam UOGI-ja određenu djelatnost" [22].

45. Međutim, što se tiče njegove bankovne djelatnosti, nije razvidno da je društvo Poste Italiane formalno obvezno pružati određene usluge na temelju obveze pružanja javne usluge, pod uvjetima kojima se s dovoljnom preciznošću određuje njihova priroda i doseg, što ne ispunjava prethodno navedeni cilj transparentnosti i pravne sigurnosti. Taj čimbenik sam po sebi bio bi dovoljan da se isključi mogućnost da je riječ o usluzi od općeg gospodarskog interesa.

46. Druga je stvar to što društvo Poste Italiane, u svojstvu uspješnog ponuditelja univerzalne poštanske usluge u Italiji, u tom posebnom području neosporno pruža uslugu od općeg gospodarskog interesa. Međutim, kao što je to Sud već presudio, među poštanskim uslugama iz Direktive 97/67/EZ [23] ne nalaze se financijske usluge koje pružaju poštanska poduzeća, „uključujući i one koje kao dodatne usluge pružaju pružatelji poštanskih usluga" [24].

47. Ukratko, ne čini se da su financijske usluge koje društvo Poste Italiane pruža svojim klijentima, koristeći se onim što sud koji je uputio zahtjev naziva *kapilarizacijom* svoje mreže podružnica na talijanskom državnom području, uređene kao usluge od općeg interesa u smislu sudske prakse Suda [25]. Među tim uslugama nalazi se usluga omogućavanja trećim osobama (među njima i koncesionarima za naplatu ICI-ja) da otvore i vode tekuće račune, neovisno o tome jesu li poštanski ili druge vrste.

C. Drugo prethodno pitanje

48. Corte suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja svoje drugo pitanje za slučaj da se zaključi da „uvođenje zakonskog monopola [društva Poste Italiane] ima značajke UOGI-ja".

49. U skladu s njihovim očitovanjima o prvom pitanju, društvo Poste Italiane i Komisija tvrde da ne treba odgovoriti na drugo pitanje: ako se ne može utvrditi da postoji usluga od općeg gospodarskog interesa, nepotrebno je odgovarati na pitanje koje pretpostavlja njezino postojanje.

20 Presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija (C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 72.; u daljnjem tekstu: presuda Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija)

21 Presuda Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, t. 73.

22 *Loc. ult. cit.*

23 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL 1998., L 15, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53.), kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. (SL 2008., L 52, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214. i ispravak SL 2015, L 225, str. 49.)

24 Presude od 11. ožujka 2004., Asempre i Asociación Nacional de Empresas de Externaliación y Gestión de Envíos y Pequeña Paquemaría (C-240/02, EU:C:2004:140, t. 31.) i od 22. listopada 2015., EasyPay i Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, t. 30.)

25 Vidjeti u tom smislu točke 1. i 2. presude od 13. rujna 2013., Poste Italiane/Komisija (T-525/08, neobjavljena, EU:T:2013:481): „Društvo Poste Italiane pruža univerzalnu poštansku uslugu i obavlja bankovne djelatnosti na cijelom talijanskom državnom području […] Bankovne djelatnosti tužitelja [društva Poste Italiane] nisu obuhvaćene njegovim obvezama pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa".

50. Međutim, Komisija podredno ispituje jesu li u ovom predmetu ispunjeni takozvani „uvjeti iz presude Altmark” [26]. Smatra da bi se, u slučaju da nije tako, sporne provizije mogle ocijeniti kao državna potpora neusklađena s člankom 107. UFEU-a.

51. Prema mojem mišljenju, s obzirom na odgovor koji predlažem na prvo pitanje, ne treba analizirati drugo pitanje, čija se ishodišna točka odbacuje upravo u prvom pitanju.

52. U svakom slučaju, podredno ću se vratiti, kao i Komisija, na razmatranje drugog pitanja. Smatram korisnim napomenuti da je sud koji je uputio zahtjev u tom pitanju istaknuo mogućnost koja se priznaje društvu Poste Italiane da jednostrano odredi iznos provizije koju plaća koncesionar. Taj je čimbenik, u pristupu suda koji je uputio zahtjev, odlučujući za ocjenu usklađenosti spornih pravila s člankom 106. stavkom 2. i člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.

53. Kako bi se državna mjera mogla kvalificirati kao „potpora” u smislu članka 107. UFEU-a, moraju biti kumulativno ispunjeni uvjeti , koje analiziram u nastavku [27].

1. Državna intervencija ili intervencija državnim sredstvima

54. Zakonodavnom uredbom br. 504/1992 koncesionarima je naložena obveza da otvore poštanske tekuće račune za naplatu ICI-ja koji plaćaju porezni obveznici. Društvo Poste Italiane imalo je povezano pravo (koje mu je dodijeljeno Zakonom br. 662/1996) na to da prima proviziju za vođenje tih računa, čiji je iznos utvrđen Odlukom br. 57/1996.

55. Provizije za naplatu koje koncesionari plaćaju društvu Poste Italiane načelno ispunjavaju prvi uvjet iz presude Altmark ako se sredstva od kojih se sastoje mogu kvalificirati kao „državna” (odnosno javna).

56. Međutim, iz informacija sadržanih u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku jasno ne proizlazi tko stvarno i u konačnici snosi trošak tih provizija. Društvo Poste Italiane i Agencija odgovorili su na pitanja Suda i pritom tvrdili da ga načelno snose koncesionari.

57. Međutim, postoje indicije na temelju kojih se može pretpostaviti da koncesionari za plaćanje provizija mogu iskoristiti dio iznosa koje im lokalna tijela isplaćuju za naplatu ICI-ja [28]. Općina koja ih je zadužila za naplatu poreza treba, logično, za tu zadaću isplaćivati naknadu. Ako poduzetnici koncesionari odvajaju dio te naknade, koja je nedvojbeno javna, za plaćanje provizije društvu Poste Italiane, čini se da je riječ o državnim sredstvima.

58. Isto bi vrijedilo i da općine koje nalažu poreze preuzmu proviziju koja se duguje društvu Poste Italiane, da su sami koncesionari javna poduzeća (na čemu ustraje Komisija u svojem odgovoru na pitanja Suda) ili, naposljetku, da društvo Poste Italiane treba upravljati provizijama naplaćenim pod uvjetima koje je propisalo tijelo javne vlasti.

59. Na sudu je koji je uputio zahtjev da razjasni ta pitanja i posljedično provjeri je li ispunjen prvi uvjet iz presude Altmark.

26 Presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; u daljnjem tekstu: presuda Altmark)

27 Presuda od 9. studenoga 2017., Viasat Broadcasting UK/Komisija (C-657/15 P, EU:C:2017:837, t. 32.) i presuda Altmark, t. 75.

28 Člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 ta je naknada u korist koncesionara utvrđena na 1 % naplaćenih iznosa, iznosi najmanje 1,75 eura i najviše 50 eura za uplatu koju izvrši porezni obveznik.

2. Mogući utjecaj na trgovinu s državama članicama i narušavanje tržišnog natjecanja

60. Budući da društvo Poste Italiane, kao pružatelj usluge vođenja poštanskog tekućeg računa, posluje u sektoru otvorenom za tržišno natjecanje (bankarskom sektoru), također je na sudu koji je uputio zahtjev da razjasni je li naplaćivanje spornih provizija moglo utjecati na trgovinu s drugim državama članicama i narušiti tržišno natjecanje [29].

61. Ovisno o prethodno navedenom [30], ako se potvrdi da od 1997. nacionalni propis koji dopušta plaćanje lokalnih poreza na bankovni tekući račun umjesto na poštanski račun nije obuhvaćao naplatu ICI-ja, sud koji je uputio zahtjev treba odvagnuti utjecaj tog isključenja na djelatnost drugih banaka. Jedino je tako moguće ocijeniti je li sporna mjera mogla narušiti tržišno natjecanje u sektoru upravljanja tim porezima.

62. Sud koji je uputio zahtjev također treba ocijeniti jesu li prednosti koje predstavlja širenje teritorijalne mreže društva Poste Italiane bile dovoljan razlog da mu se izravno i isključivo dodijeli vođenje poštanskih računa koncesionara koji su naplaćivali ICI. *A priori* nije isključeno da je bilo moguće organizirati postupak javne nabave otvoren za sudjelovanje subjekata iz drugih država članica [31].

3. Dodjela prednosti

63. Isplaćivanje javnih sredstava mora donijeti gospodarsku prednost koju poduzetnik koji je korisnik ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima [32].

64. Državna potpora iz članka 107. UFEU-a stoga je *povoljna* potpora, a ne strogo kompenzacijska. Kako potpore ne bi predstavljale „državnu potporu" u smislu članka 107. UFEU-a, moraju biti kompenzacijske potpore za ispunjavanje obveza pružanja javne usluge [33].

65. Samo u tom slučaju smatra se da poduzetnik korisnik „u praksi nema financijsku korist te ta intervencija stoga ne dovodi do toga da se ti poduzetnici stavljaju u povoljniji konkurentski položaj u odnosu na konkurentske poduzetnike" [34].

66. U tu svrhu treba ispuniti četiri *posebna* uvjeta, koji su također navedeni u presudi Altmark [35]. Tom se presudom, stoga, predviđaju dvije skupine uvjeta:

– S jedne strane, uvjeti koje općenito treba ispuniti kako bi se potpora mogla kvalificirati kao „državna" u smislu članka 107. UFEU-a [36].

– S druge strane, uvjeti potrebni da se, konkretno, utvrdi da nije ispunjen treći opći uvjet (povoljna potpora).

67. Činjenica da je u oba slučaja riječ o četiri uvjeta može dovesti do zabune kada se jednostavno govori o „uvjetima iz presude Altmark". Kako bi se izbjegle dvojbe, u nastavku upućujem na „opće uvjete iz presude Altmark" odnosno na „posebne uvjete iz presude Altmark".

29 Presuda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr. (C-222/04, EU:C:2006:8, t. 140.)

30 Točke 24. do 28. ovog mišljenja

31 Presuda od 29. srpnja 2019., Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, t. 38.)

32 Presuda Altmark, t. 84.

33 Presuda Altmark, t. 87.

34 *Loc. ult. cit.*

35 Presuda u Altmark, t. 89. do 93.

36 Presuda Altmark, t. 75.

68. *Posebni* uvjeti iz presude Altmark sljedeći su:

– „Kao prvo, poduzetniku korisniku mora stvarno biti povjereno izvršavanje obveza javne usluge, a te obveze moraju biti jasno utvrđene” [37].

– „Kao drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način, kako bi se spriječilo dodjeljivanje gospodarske prednosti koja bi mogla pogodovati poduzetniku koji je korisnik u odnosu na konkurentne poduzetnike” [38].

– „Kao treće, naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršavanju obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode i razumnu dobit za izvršavanje tih obveza. Ispunjenje tog uvjeta neophodno je kako bi se osiguralo da se poduzetniku korisniku ne dodijeli nikakva prednost koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje jačanjem njegova konkurentskog položaja” [39].

– „Kao četvrto, ako poduzetnik kojemu su povjerene obveze pružanja javne usluge u konkretnom slučaju nije odabran nakon postupka javne nabave kojim bi se omogućio odabir ponuditelja koji ima mogućnost pružanja tih usluga po najmanjem trošku za zajednicu, razina potrebne naknade mora biti utvrđena na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, kojim se primjereno upravlja i koji je prikladno opremljen […] kako bi mogao ispuniti nužne zahtjeve javnih usluga, snosio pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode i razumnu dobit za izvršavanje tih obveza [40]”.

69. Ispitivanje kvalifikacije potpore kao „državne potpore” u smislu članka 107. UFEU-a treba provesti prije provjeravanja je li ta potpora nužna za pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa i predstavlja li stoga odstupanje iz članka 106. stavka 2. UFEU-a.

70. Međutim, Sud je priznao da se prvi od posebnih uvjeta iz presude Altmark, odnosno postojanje stvarne i jasne zadaće izvršenja obveze javne usluge, „primjenjuje […] također u slučaju odstupanja iz članka 106. stavka 2. UFEU-a” [41].

71. Stoga, u toj se točki podudaraju prva dva pitanja suda koji je uputio zahtjev.

72. Na temelju tih pretpostavki, kako bi se utvrdilo čini li provizija koju prima društvo Poste Italiane *povoljnu* potporu (odnosno je li ispunjen treći opći uvjet iz presude Altmark), treba analizirati njezinu eventualnu kompenzacijsku prirodu.

73. Konkretno, budući da se u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku navodi članak 106. stavak 2. UFEU-a, valja provjeriti jesu li nacionalna tijela obvezivala društvo Poste Italiane na pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa.

74. Već sam u tom pogledu dao niječan odgovor. U svakom slučaju, obveza koju je društvo Poste Italiane preuzelo u pogledu svoje bankovne djelatnosti nije nadilazila otvaranje i vođenje poštanskih tekućih računa na ime koncesionarâ. Konkretno, nije utvrđeno da su se na te račune primjenjivale posebne odredbe u odnosu na račune drugih klijenata društva Poste Italiane. To je potvrđeno u odgovoru na pitanje Suda u tom pogledu.

37 Presuda Altmark, t. 89.

38 Presuda Altmark, t. 90.

39 Presuda Altmark, t. 92.

40 Presuda Altmark, t. 93.

41 Presuda Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, t. 56.

75. Stoga, budući da je isključeno postojanje stvarne usluge od općeg gospodarskog interesa, sporne provizije ne mogu se kvalificirati kao kompenzacijske potpore za troškove povezane s njezinim pružanjem.

76. U suprotnom valja provjeriti jesu li ispunjena druga tri posebna uvjeta iz presude Altmark, o čemu Sud teško može odlučiti (može samo podsjetiti na opće elemente svakog od tih uvjeta), s obzirom na to da je ispitivanje činjenica u sporu u isključivoj nadležnosti suda koji je uputio zahtjev i da se iz dokumenata dostupnih u predmetnom spisu ne mogu utvrditi relevantne informacije u tu svrhu.

77. Kao što sam to prethodno istaknuo, okolnost kojoj, čini se, sud koji je uputio zahtjev pridaje veću važnost (činjenica da je društvo Poste Italiane jednostrano odredilo uvjete naknade za poštanski tekući račun) sama po sebi ne utječe na prethodno navedeno.

78. U odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku nema podataka na temelju kojih bi se utvrdilo jesu li provizije koje su stvarno dogovorene u Odluci br. 57/1996 odgovarajući odraz nužnih troškova upravljanja za pružanje usluge vođenja poštanskog tekućeg računa.

79. U skladu s odgovorima na pitanja Suda, te provizije bile bi iste one koje je društvo Poste Italiane bez razlike primjenjivalo na svoje preostale klijente u sustavu objavljivanja i transparentnosti usluge vođenja tekućeg računa [42]. Ako je to slučaj, vjerojatno se ne bi znatno razlikovale od provizija koje naplaćuju društvo Poste Italiane ili druge banke na temelju drugih poreznih prihoda. Uostalom, nije razvidno da taj sustav sadržava ugovorne uvjete koji su neopravdano opterećujući za klijente.

80. U svakom slučaju, ponavljam da te čimbenike treba ocijeniti sud koji je uputio zahtjev, koji je bliži činjenicama i stoga ih može bolje ocijeniti uzimajući u obzir sve njihove pojedinosti.

D. Treće prethodno pitanje

81. Trećim pitanjem želi se utvrditi, ukratko, ima li društvo Poste Italiane na temelju svojeg pravnog uređenja vladajući položaj čija zloporaba povređuje članak 102. UFEU-a.

1. Stajališta stranaka

82. Prema mišljenju društva Poste Italiane, treće pitanje nije dopušteno jer sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava zašto primijenjeni propis ne bi bio u skladu s člankom 102. UFEU-a. Osim što je nedopušteno, pitanje nije točno u pogledu tvrdnje da je društvo Poste Italiane nositelj isključivog ili posebnog prava u smislu članka 106. stavka 1. UFEU-a, a iz njega ne proizlazi ni na koji bi način ono bilo primorano zloupotrijebiti svoj vladajući položaj.

83. Društvo Poste Italiane ponovilo je više puta da su koncesionari mogli angažirati druge kreditne institucije radi pružanja usluga naplate ICI-ja [43].

84. Prema mišljenju Agencije, društvo Poste Italiane ima vladajući položaj u tržišnom segmentu koji predstavlja usluga plaćanja ICI-ja i zloupotrijebilo je taj položaj naplatom provizija čiji je iznos odredilo jednostrano i bez objektivne osnove.

85. Komisija smatra da je relevantno tržište (proizvoda) tržište pružanja usluga vođenja računa koje koncesionari upotrebljavaju za naplatu ICI-ja, uz naknadu. Njegova je veličina ograničena jer porezni obveznici mogu odabrati isplatu izravno koncesionaru.

42 Vidjeti točke 109. i 110. ovog mišljenja

43 Vidjeti, ponovno, točke 24. do 28. ovog mišljenja.

86. Prema Komisijinu mišljenju, na sudu je koji je uputio zahtjev da analizira predmetno tržište i utvrdi je li društvo Poste Italiane na njemu imalo vladajući položaj. Ta analiza podrazumijeva utvrđivanje jesu li druge banke mogle pružati istu uslugu kao društvo Poste Italiane.

87. Komisija napominje da mogućnost jednostranog određivanja sporne provizije može dovesti do opasnosti da društvo Poste Italiane zloupotrijebi svoj (navodni) vladajući položaj. Međutim, budući da su se porezni obveznici mogli odlučiti za plaćanje ICI-ja izravno koncesionarima, potonji su koncesionari mogli voditi poticajne politike kako bi tu drugu mogućnost učinili privlačnijom. Konkretno, to su mogli učiniti kao odgovor na politiku društva Poste Italiane kojom se utvrđuju previsoke provizije za korištenje poštanskog tekućeg računa.

88. Prema Komisijinu mišljenju, stoga se ne čini dokazanim da tržišne sile nisu bile dovoljne kako bi se sporne usluge nudile jednako učinkovito kao što to čini društvo Poste Italiane.

2. Dopuštenost

89. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, neovisno o tome jesu li isključiva ili posebna prava dodijeljena poduzetniku, sud koji je uputio zahtjev treba navesti na kojem tržištu i na koji način taj poduzetnik ima vladajući položaj [44].

90. Sud je osobito ustrajao na činjenici da, u smislu članka 102. UFEU-a, „tržište proizvoda ili usluge o kojem je riječ obuhvaća proizvode ili usluge koji su zamjenjivi ili dovoljno međusobno zamjenjivi s tim proizvodom ili uslugom, ne samo s obzirom na njihove objektivne značajke, na temelju kojih su posebno prikladni za ispunjavanje stalnih potreba potrošača, nego i s obzirom na uvjete tržišnog natjecanja, kao i strukturu potražnje i ponude na konkretnom tržištu” [45].

91. Međutim, u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku u pogledu tog pitanja postoje nedostaci koji sprečavaju Sud da pruži koristan odgovor. Ti nedostaci nisu se mogli otkloniti unatoč očitovanjima stranaka koje su sudjelovale u prethodnom postupku, od kojih je Sud zatražio određene informacije radi utvrđivanja tržišta usluga, mjerodavnog zemljopisnog tržišta i postojanja zamjenjivih usluga [46].

92. Sud koji je uputio zahtjev trebao je Sudu pružiti precizne informacije o svojstvima mjerodavnog tržišta, njegovu zemljopisnom opsegu ili eventualnom postojanju istovjetnih (zamjenjivih) usluga. Budući da to nije učinio, treće je prethodno pitanje nedopušteno.

93. Do istog se zaključka dolazi, iz druge perspektive, napominjanjem da se na temelju sadržaja tih odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku u pogledu trećeg prethodnog pitanja ne može jasno utvrditi njegov smisao.

94. Nakon prvog čitanja stječe se dojam da se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, puko uvođenje „zakonskog monopola” u korist društva Poste Italiane nužno odražava u njegovoj zloporabi vladajućeg položaja. Društvo Poste Italiane *zloupotrebljavalo* bi vladajući položaj jer ima sporni zakonski monopol [47].

44 Presuda od 13. prosinca 2007., United Pan-Europe Communications Belgium i dr. (C-250/06, EU:C:2007:783, t. 21.)

45 Presuda od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, t. 32.)

46 Sud ih je, među ostalim, pitao o: i. uslugama koje zamjenjuju usluge koje društvo Poste Italiane pruža koncesionarima ICI-ja, ii. uvjetima ponude tih zamjenjivih usluga, iii. dijelovima državnog područja na kojima je društvo Poste Italiane pružalo usluge koncesionarima ICI-ja i iv. eventualnim strategijama koncesionarâ s ciljem poticanja klijenata da ICI plaćaju njima, a ne posredstvom društva Poste Italiane.

47 To je Komisijino shvaćanje u točki 90. njezina podneska s pisanim očitovanjima.

95. Ako je to primjereno tumačenje navedenih odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku, valjalo bi zaključiti da se one temelji na pogrešnoj pretpostavci koja nije u skladu sa sudskom praksom Suda [48], s obzirom na to da se čini da se u njima vladajući položaj izjednačava s njegovom zloporabom. Samo je potonje postupanje nezakonito na temelju članka 102. UFEU-a [49].

96. Na temelju drukčijeg tumačenja tog dijela odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku moglo bi se zaključiti da je sud koji je uputio zahtjev utvrdio ne samo postojanje vladajućeg položaja, nego i da ga je društvo Poste Italiane zloupotrebljavalo jer je koncesionarima određivalo provizije za naplatu u iznosima koje i sâm sud navodi. Ako je to slučaj, pitanje Sudu bilo bi doslovno suvišno jer se odnosi na nešto o čemu je sud koji je uputio zahtjev već odlučio.

97. Naposljetku, najsmislenije tumačenje tog (nedorečenog) dijela odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku jest ono u kojem se ističe činjenica da mogućnost jednostranog određivanja provizije za naplatu može činiti pretpostavku o „*nužnom poticaju na zloporabu*" koja je zabranjena člankom 102. UFEU-a [50].

98. Stoga je potrebno potvrditi je li ta pretpostavka stvarno prihvatljiva; drugim riječima, jesu li ispunjeni uvjeti kako bi sporni pravni okvir zasigurno doveo do toga da društvo Poste Italiane zloupotrijebi vladajući položaj.

99. Ako se prizna da je to najtočnije tumačenje dvojbe suda koji je uputio zahtjev, ostaje činjenica da i dalje nedostaju ključni podatci kako bi Sud uz minimum strogosti odlučio o toj dvojbi. Nedostaci su uočljivi najprije u pogledu utvrđivanja je li zloporaba bila neizbježna: i. u kontekstu mjerodavnog tržišta koje nije precizno određeno; ii. u uvjetima tržišnog natjecanja među bankama i iii. uz postojanje usluga koje su eventualno zamjenjive uslugama koje pruža društvo Poste Italiane.

100. U tim okolnostima, smatram da je treće prethodno pitanje nedopušteno. Međutim, za slučaj da se Sud s tim ne slaže, ukratko ću iznijeti svoje mišljenje o navedenom pitanju.

3. Meritum

101. Komisija je u svojim očitovanjima tvrdila da su koncesionari, s obzirom na mjerodavni pravni okvir, mogli izbjeći eventualnu zloporabu društva Poste Italiane i da, posljedično, nije potvrđena pretpostavka o nužnom poticaju na zloporabu.

102. Društvo Poste Italiane i Agencija o tome su se očitovali na zahtjev Suda. Društvo Poste Italiane složilo se s Komisijinom tezom. Agencija je Komisijin pristup okvalificirala kao „nerealan".

103. Do zloporabe vladajućeg položaja moglo bi doći, u dijelu koji je ovdje važan, da društvo Poste Italiane koncesionarima odredi nepoštene cijene, koje bi oni bili obvezni snositi a da nemaju mogućnost odabira drugih načina naplate ICI-ja. Prema tome, društvo Poste Italiane imalo bi nezakonitu prednost u odnosu na svoje konkurente.

48 Presuda od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, t. 48.): „sama činjenica da se vladajući položaj utvrđuje ili jača dodjelom posebnih ili isključivih prava […] nije sama po sebi neusklađena s člankom [102. UFEU-a]".

49 *Ibidem*, t. 49. U tu je svrhu nužno da „samim ostvarivanjem isključivog prava koje mu je dodijeljeno [poduzetnik] *zloupotrebljava* svoj vladajući položaj ili [da] ta prava mogu dovesti do situacije u kojoj je dotični poduzetnik naveden da počini takvu zloporabu". Moje isticanje.

50 Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-435/19, str. 19. *in fine* talijanskog izvornika. Isticanje u izvorniku.

104. Komisija smatra da do te zloporabe (eventualnog) vladajućeg položaja ne bi došlo da porezni obveznici ICI mogu platiti izravno koncesionarima. Potonji bi koncesionari poreznim obveznicima mogli ponuditi dovoljno privlačne uvjete[51] kako bi oni dali prednost toj mogućnosti u odnosu na uplaćivanje na poštanski tekući račun.

105. Ponovno je na sudu koji je uputio zahtjev da odluči o tim suprotstavljenim stajalištima, koje bi Sud teško mogao ocijeniti s obzirom na nedostatak elemenata prosudbe na koje sam već uputio.

106. U svakom slučaju, za potrebe njegove ocjene može biti relevantno utvrditi je li gospodarski trošak ponuda koncesionarâ na koje upućuje Komisija zapravo, po drugoj osnovi i u nekom drugom obliku, jednak trošku koji nastaje plaćanjem provizije koju je jednostrano odredilo društvo Poste Italiane.

107. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev treba odvagnuti je li položaj društva Poste Italiane na tržištu bankovne djelatnosti mogao biti povoljniji u odnosu na njegove konkurente od trenutka u kojem su se, od 1997., svi lokalni porezi, osim ICI-ja, mogli platiti upotrebom tekućih računa.

108. Konkretno, treba utvrditi je li društvo Poste Italiane, s obzirom na to da je imalo vladajući položaj u području plaćanja ICI-ja, neizbježno moralo proširiti svoje učinke na tržište plaćanja drugih lokalnih poreza, osobito, i na tržište ukupne bankovne djelatnosti općenito.

109. U okviru te ocjene ne može se zanemariti da su, kao što je to i sama Agencija priznala u odgovoru na jedno od pitanja Suda[52], ne uzimajući u obzir količinu platnih transakcija (desetci tisuća), ugovorni uvjeti poštanskih tekućih računa, uključujući gospodarske uvjete, koji su se primjenjivali na koncesionare za naplatu ICI-ja bili isti kao uvjeti koji su općenito vrijedili za svakog vlasnika tekućeg računa koji je pravna osoba.

110. Ako se taj podatak potvrdi, mogao bi upućivati na to da zloporaba vladajućeg položaja nije bila neizbježna. Na tržištu liberaliziranih bankarskih usluga općenito se ne bi poticalo društvo Poste Italiane da nalaže provizije za naplatu svojim vlasnicima tekućeg računa (uključujući koncesionare, na koje se primjenjuje isti sustav kao i na ostale) koje su znatno veće od provizija koje su odredile druge kreditne institucije.

111. Naposljetku, za donošenje prosudbe o zloporabi vladajućeg položaja može biti odlučujuće to što su druge banke koncesionarima nudile slične (zamjenjive) usluge koje su koncesionari mogli odabrati kako bi porezni obveznici uplaćivali iznose ICI-ja, što sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti.

V. Zaključak

112. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) odgovori na sljedeći način:

„1. Usluga vođenja tekućeg računa koju je u okviru svoje djelatnosti pružanja financijskih usluga društvo Poste Italiane SpA pružalo koncesionarima za naplatu lokalnog poreza na nekretnine od 1992. do 2011. nema obilježja usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a jer ne postoji formalni akt za nalaganje jasno definiranih obveza javne usluge, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

2. S obzirom na odgovor na prvo prethodno pitanje, na drugo nije potrebno odgovoriti.

51 Točke 110. i 111. Komisijina podneska s pisanim očitovanjima. Među „strategijama” koje je Komisija osmislila kako bi koncesionari odvratili društvo Poste Italiane od zloporabe svojeg položaja, tako da im nalaže previsoke tarife, nalaze se stvaranje mreže predstavnika koji su ovlašteni prihvatiti izravno plaćanje poreza ili ponuda smanjenja iznosa (na teret koncesionara) poreznim obveznicima koji se odluče za taj način plaćanja.

52 Odgovor na četvrto pitanje Suda

3. Treće je prethodno pitanje nedopušteno.”