Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKATEN
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 24 september 2020[1]

Förenade målen C-434/19 och C-435/19

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

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Statligt stöd – Missbruk av dominerande ställning – Företag som åtnjuter särskilda eller exklusiva rättigheter som har beviljats av medlemsstaterna – Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – Tjänsten avseende förvaltning av det postgirokonto till vilket skattskyldiga personer betalade in den kommunala fastighetsskatten – Avgifter som beslutades unilateralt av det mottagande företaget”

1. I Italien betalade, från år 1992 till år 2011, personer som var skattskyldiga avseende kommunal fastighetsskatt denna skatt till koncessionshavare som hade i uppgift att uppbära skatten (nedan kallade koncessionshavarna) vilka, före oktober 2006, var privata företag.[2]

2. Betalningen skulle göras antingen kontant eller via ett postgirokonto som koncessionshavarna hade en skyldighet att öppna i något av dotterbolagen till Poste Italiane SpA.[3] Detta bolag tog av kontoinnehavarna ut en avgift för varje transaktion.

3. Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) önskar få klarhet i huruvida det system med ett ”lagstadgat monopol” som inrättats till förmån för Poste Italiane för att tillhandahålla tjänsten för förvaltning av det postgirokonto på vilket fastighetsskatten sattes in utgör ett statligt stöd som strider mot artiklarna 106 FEUF och 107 FEUF. Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) önskar även få svar på huruvida detta system är förenligt med artikel 102 FEUF.

1 Originalspråk: spanska.

2 Uppbärandet av skatten anförtroddes som en exklusiv rätt, från den 1 oktober 2006, till Agenzia delle entrate, som är en statlig myndighet. År 2017 skapades den offentliga myndigheten ”Agenzia delle entrate-Riscossione”, som tog över uppbörden av skatteintäkterna med en möjlighet att agera för de lokala myndigheternas räkning (regioner, provinser och kommuner).

3 Poste Italiane SpA (nedan kallat Poste Italiane) är ett till största delen offentligägt bolag, som bildats till följd av att Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (post- och teleförvaltningen) först omvandlades till ett offentligt ekonomiskt organ, vilket sedan ombildades till ett aktiebolag.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I artikel 14 FEUF föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 93, 106 och 107 i det här fördraget och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragens tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.”

5. Artikel 102 FEUF har följande lydelse:

”Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den inre marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,

b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,

c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.”

6. I artikel 106.1 och 106.2 FEUF föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109.

2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.”

7. Artikel 107.1 FEUF lyder som följer:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

8. I artikel 108.3 FEUF föreskrivs följande:

”Kommissionen ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.”

B. Nationell rätt

1. Bestämmelser tillämpliga på postgirokonton

a) Lag nr 662 från år 1996[4]

9. I artikel 2 föreskrivs följande:

”18. … Från den 1 januari 1997, … får Poste Italiane fastställa avgifter för innehavare av postgirokonton …

19. De post- och betalningstjänster som inte enligt gällande lagstiftning uttryckligen omfattas av ett lagstadgat monopol ska tillhandahållas av bolaget Poste Italiane och andra operatörer under fri konkurrens… Poste Italiane ska göra en separat redovisning, i vilken en särskild åtskillnad görs mellan kostnader och utgifter som är hänförliga till tjänster som tillhandahållits inom ramen för ett lagstadgat monopol och dem som avser tjänster som tillhandahållits under fri konkurrens.

20. Från den 1 april 1997 fastställdes priserna för de i punkt 19 nämnda tjänsterna, också genom avtal, för företaget Poste Italiane, med beaktande av kundernas krav och vad de efterfrågade samt kravet på att bevara och utveckla trafikvolymerna …”

b) Dekret från republikens president nr 144 från år 2001[5]

10. I artikel 3.1 i dekretet föreskrivs att ”om inget annat anges i detta dekret, ska relationerna med kunder och postgirokonton regleras i avtal, i enlighet med bestämmelserna i civillagen och speciallagstiftningen”.

4 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Lag nr 662 om åtgärder för rationaliseringar av de offentliga finanserna, GURI nr 303 av den 28 december 1996, ordinarie tillägg nr 233) (nedan kallad lag nr 662/1996).

5 Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (Presidentdekret nr 144 om bestämmelser om postbanktjänster av den 14 mars 2001, GURI nr 94, av den 23 april 2001) (nedan kallat dekret nr 144/2001).

c) Beslut nr 57/1996 från Poste Italianes styrelse

11. I detta beslut, enades man om att ta ut en avgift för varje förvaltningstransaktion som utfördes på postgirokonton tillhörande koncessionshavare för skatteuppbörd. Avgiftens belopp fastställdes till 0,05 euro från den 1 april 1997 till den 31 maj 2001 och till 0,23 euro från den 1 juni 2001 till den 31 december 2003.

2. Bestämmelser tillämpliga på lokala organs avgifter

a) Lagstiftningsdekret nr 504/1992[6]

12. I artikel 10.3 föreskrivs följande:

”Den skatt som ska erläggas enligt punkt 2 ska uppbäras genom direkt betalning till den koncessionshavare som ansvarar för uppbörden i det område som tillhör den kommun till vilken hänförs i artikel 4 och genom betalning till ett postgirokonto i detta syfte och i koncessionshavarens namn … Avgiften till koncessionsinnehavaren ska bäras av den uppbärande kommunen och fastställas till 1 procent av de uppburna beloppen, med ett minimibelopp på [1,75 euro] och ett högsta belopp på [50 euro] för varje betalning som den skattskyldige utför”.

b) Finansministeriets dekret nr 567/1993[7]

13. Artiklarna 5–7 ger innehavare av ett skattekonto en möjlighet att till koncessionsinnehavarens eller ett kreditinstituts konto, genom oåterkalleligt betalningsmandat till koncessionsinnehavaren, direkt betala in belopp avseende skatt på fysiska personers intäkter, bolagsskatt – och även i egenskap av ställföreträdare – lokal inkomstskatt, skatter som ersätter de ovannämnda samt mervärdesskatt.

c) Lagstiftningsdekret nr 446/1997[8]

14. I artikel 59.1 föreskrivs att kommunerna ska anta föreskrifter avseende uppbörden av lokala avgifter, i syfte att rationalisera metoderna för verkställande av betalningarna, varvid, förutom betalningen till koncessionsinnehavaren, avses betalningen till det postgirokonto som öppnats i den kommunala skattemyndighetens namn, direktbetalning till den sistnämnda och betalning genom banksystemet.

6 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 (Lagstiftningsdekret nr 504 om omorganiseringen av lokala myndigheter med tillämpning av artikel 4 i lag nr 421 av den 23 oktober 1992, GURI nr 305, av den 30 december 1992, ordinarie tillägg nr 137) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 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 (Finansministeriets dekret av den 28 december 1993, nr 567 – Förordning om genomförande av artikel 78 punkterna 27–38 i lag nr 423 av den 30 december 1991 om inrättande av ett skattekonto (GURI nr 306, av den 31 december 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 (Lagstiftningsdekret nr 446 om införande av en lokal produktionsskatt, kontroller av betalningar, skatteslag och skatteavdrag på fysiska personers inkomst och om införande av ett lokalt tillägg på denna skatt, samt om omorganisation avseende uppbörd av lokala avgifter, av den 15 december 1997 (GURI nr 298, av den 23 december 1997, ordinarie tillägg nr 252).

d) Lagdekret nr 70/2011[9]

15. I artikel 7.2 gg-*septies* föreskrivs följande:[10]

”För det fall uttaget av beloppen anförtros [koncessionshavare], genomförs genom öppnande av ett eller flera postgiro- eller bankkonton, i koncessionshavarens namn och påverkas av inkasseringen av intäkterna av den upphandlande myndigheten, till vilka de samlade uppburna beloppen ska överföras.”

II. Bakgrund (enligt besluten om hänskjutande), tvisterna och tolkningsfrågorna

16. Poste Italianes verksamhet fastställdes från fall till fall allteftersom privatiseringen genomfördes. Bolaget förbehölls enligt nationella bestämmelser tillhandahållandet av vissa tjänster, med en skyldighet att upprätta en separat bokföring.

17. I artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 föreskrevs som metod för uppbörd av fastighetsskatten såväl en ”direkt betalning till koncessionshavaren för uppbörd i vars område kommunen (där den skattepliktiga fastigheten ligger) finns”, som en betalning ”till motsvarande postgirokonto i koncessionshavarens namn”. Koncessionshavaren var således skyldig att öppna ett postgirokonto för att uppfylla den förpliktelse som koncessionshavaren åtog sig gentemot beskattningsorganet.

18. Enligt den hänskjutande domstolen påverkades inte fram till år 2011 denna skyldighet av senare reformer som utvidgade metoderna för betalning av de lokala avgifterna (oåterkalleligt mandat för bankerna, betalning på kommunens egna kassakontor eller till kommunförvaltningens konton). Det var först det året som koncessionshavaren för uppbörd av lokala avgifter fick möjlighet att endast öppna ett bankkonto i stället för ett postgirokonto.

19. Kriterierna för fastställande av taxorna för post- och betalningstjänsterna ändrades också allteftersom Amministrazione delle Poste privatiserades.[11] I synnerhet gjordes följande ändringar:

— År 1996 beslutades att det skulle införas en avgift för varje förvaltningstransaktion som utfördes på postgirokonton tillhörande koncessionshavare för skatteuppbörd.

— År 2001 fastställdes att avtalsförhållanden med kunder och postgirokonton skulle omfattas av civilrättsliga avtalsbestämmelser, vilka redan gällde för bankkonton.

20. Dessa framställningar om förhandsavgöranden grundar sig på tvister mellan Poste Italiane och dess båda koncessionshavare,[12] av vilka detta bolag begär betalning av ersättningar för varje insättning av fastighetsskatt på deras postgirokonton, från år 1997 till år 2011.

— För det första (mål C-434/19) har Poste Italiane yrkat att Riscossione Sicilia ska förpliktas att betala den omtvistade avgiften. Talan ogillades i första instans, men appellationsdomstolen erkände en rätt för Poste Italiane avseende perioden från den 1 juni 2006.

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia (Lagdekret nr 70 om den europeiska planeringsterminen – primära brådskande bestämmelser till förmån för ekonomin, av den 13 maj 2011 (GURI nr 110, av den 13 maj 2011). Lagdekretet övergick (med ändringar) till legge 12 luglio 2011, n. 106 (lag nr 106 av den 12 juli 2011) (GURI nr 160, av den 12 juli 2011), vilken senare ändrades genom decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (lagdekret nr 201 av den 6 december 2011), vilket i sin tur övergick (med ändringar) till legge 22 dicembre 2011, n. 214 (lag nr 214 av den 22 december 2011) (nedan kallat lagdekret nr 70/2011).

10 I dess ändrade lydelse enligt artikel 5.8 *bis* i decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (lagdekret nr 16 av den 2 mars 2012), sedermera (med ändringar) legge 26 aprile 2012, n. 44 (lag nr 44 av den 26 april 2012).

11 Ett förbud infördes mot kostnadsfria tjänster för offentliga myndigheter och organs räkning, det fattades beslut om minskat samråd med behöriga ministrar och beträffande tjänster som tillhandahölls i konkurrens avskaffades alla tariffära eller samhälleliga skyldigheter.

12 Riscossione Sicilia SpA, agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (nedan kallad Riscossione Sicilia) (mål C-434/19) och Agenzia delle entrate – Riscossione (nedan kallad Agenzia) (mål C-435/19).

— För det andra (C-435/19) ogillades ett analogt yrkande, av Poste Italiane mot Agenzia, i första instans men bifölls efter överklagande.

21. Sedan två överklaganden har inkommit till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), har denna hänskjutit två uppsättningar identiska tolkningsfrågor med följande lydelse:

”1) Utgör artikel 14 FEUF … och artikel 106.2 FEUF … samt den omständigheten att ifrågavarande tjänst ska klassificeras som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse hinder för en nationell bestämmelse, såsom artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, jämförd med artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996, enligt vilken det inrättas och upprätthålls – även efter privatiseringen av Poste Italiane SpA:s tillhandahållande av banktjänster … – en ensamrätt att bedriva verksamhet (monopol) till förmån för Poste Italiane SpA, som består i att tillhandahålla tjänsten för förvaltning av det postgirokonto till vilket den kommunala fastighetsskatten betalas in, med hänsyn tagen till utvecklingen av de statliga bestämmelserna för skatteuppbörd, enligt vilka skattskyldiga personer och även lokala beskattningsorgan åtminstone sedan år 1997 kan välja att betala respektive uppbära skatt (även lokala skatter) via bankväsendet?

2) Om den första tolkningsfrågan ska besvaras så, att inrättandet av nämnda lagstadgade monopol ska anses uppfylla kriterierna för att klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse, utgör då artikel 106.2 FEUF … och artikel 107.1 FEUF …, enligt EU-domstolens tolkning av dessa bestämmelser med avseende på kriterierna för att kunna skilja mellan en rättsenlig åtgärd – som utgör en stödåtgärd för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster – och ett rättsstridigt statligt stöd (domstolens dom … C-280/00, Altmark …), hinder för en bestämmelse såsom artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, jämförd med artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996 och artikel 3.1 i … dekret nr 144/2001, enligt vilken Poste Italiane … tilldelas befogenheten att ensidigt fastställa beloppet på den ’avgift’ som bolaget tar ut av den koncessionshavare (betalningsombud) som har i uppgift att uppbära den kommunala fastighetsskatten, varvid denna avgift tillämpas i samband med varje förvaltningstransaktion som utförs på koncessionshavarens postgirokonto, mot bakgrund av att Poste Italiane … genom styrelsens beslut nr 57/1996 fastställde nämnda avgift till 100 lire för perioden mellan den 1 april 1997 och den 31 maj 2001 och att avgiften från och med den 1 juni 2001 fastställdes till 0,23 euro?

3) Utgör artikel 102 första stycket FEUF …, såsom den har tolkats av EU-domstolen …, hinder för bestämmelser såsom artikel 2.18–20 i lag nr 662/1996, artikel 3.1 i … dekret nr 144/2001 och artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992, enligt vilka koncessionshavaren (betalningsombud) är skyldig att betala den ’avgift’ som ensidigt har fastställts och/eller ändrats av Poste Italiane …, eftersom koncessionshavaren inte kan säga upp postgirokontot utan att därigenom åsidosätta skyldigheten enligt artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 och därmed sin förpliktelse att uppbära den kommunala fastighetsskatten för det lokala beskattningsorganets räkning?”

III. Förfarandet vid domstolen

22. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolen den 5 juni 2019.

23. Poste Italiane, Agenzia och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och har svarat skriftligen på domstolens frågor, vilka ställdes i stället för det förhandling som skulle ha hållits den 22 april 2020 men som ställdes in.

IV. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkning

24. Domstolen ska begränsa sin prövning av en begäran om förhandsavgörande till de faktiska omständigheter och de nationella bestämmelser som den hänskjutande domstolen har beslutat att lägga fram för den. [13]

25. I detta mål framgår av dessa uppgifter vad den hänskjutande domstolen kallar för ett ”lagstadgat monopol” för Poste Italiane för tillhandahållandet av tjänsten för förvaltning av det postgirokonto till vilket den kommunala fastighetsskatten betalas in. Detta monopol innebär emellertid inte att de skattskyldiga fick betala skatten direkt till koncessionshavarna, utan Poste Italianes inblandning, vilket erkänns i besluten om hänskjutande.

26. Poste Italiane har, både i sitt skriftliga yttrande (punkterna 12–15) och som svar på en specifik fråga av domstolen, gjort gällande att det dessutom fanns andra alternativa former för betalning av fastighetsskatten som inte nämns i besluten om hänskjutande.

27. Konkret har bolaget anfört att denna betalning kunde utföras genom ”kreditinstitut [skilda från Poste Italiane] enligt överenskommelse med koncessionshavaren” [14] och, enligt lagstiftningsdekret nr 446/1997, direkt till den lokala myndighet som uppbär fastighetsskatten eller något av de finansinstitut som denna myndighet har utsett. [15]

28. Det ankommer på Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) att uttala sig om dessa ytterligheter, vars ackreditering på sätt och vis skulle kunna *försvaga* premissen om vad beslutet om hänskjutande grundar sig på.

B. Den första tolkningsfrågan

29. Genom den första tolkningsfrågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den omständigheten att Poste Italiane förbehölls verksamheten för tillhandahållande av tjänsten för förvaltning av det postgirokonto till vilket den kommunala fastighetsskatten betalades in uppfyller kriterierna för att klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

1. Parternas ståndpunkter

30. Poste Italiane har gjort gällande att den första frågan ska avvisas, och har därvid hänvisat till artikel 14 FEUF och, liksom vid den nationella domstolen gjort gällande en direkt tillämpning av artikel 106.2 FEUF.

31. I andra hand har Poste Italiane anfört att Poste Italianes rättsliga ställning inte ger detta bolag någon exklusiv rätt till tjänsten avseende uppbörd av fastighetsskatt, eftersom koncessionshavarna även kan använda andra medel. Bolaget har gjort gällande att villkoren för att klassificera förvaltningen av postgirokontona som en tjänst av allmänt ekonomiska intresse under alla omständigheter inte är uppfyllda.

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, punkt 22).

14 Bolaget har i detta hänseende gjort gällande ministerdekretet av den 12 maj 1993, ändrat den 10 december 2001, enligt vilket ”den [fastighets]skattskyldige, för att utföra betalningen, kan använda de kreditinstitut som har en överenskommelse med koncessionshavaren”.

15 Bolaget har, för att bekräfta sitt resonemang, citerat Ekonomi och finansministeriets cirkulär nr 4 av den 30 maj 2002, med titeln ”Förtydliganden beträffande betalning av fastighetsskatt”.

32. Agenzia har gjort gällande att relationen mellan koncessionshavarna och Poste Italiane är av monopolistisk art. Koncessionshavarna har en ofrånkomlig skyldighet att öppna ett postgirokonto i detta bolag, vilket unilateralt kan ändra avtalsvillkoren.

33. Enligt Agenzia kan den postgiro-tjänst som Poste Italiane erbjuder på dessa villkor och som finansieras med en obligatorisk avgift inte tillhandahållas av andra – nationella eller europeiska – bolag, vilket medför en förmån för ett enda företag. Dessutom har fastställandet av avgifterna inte gjorts på ett objektivt och transparant sätt, och innebär att koncessionshavarna kan förhandla fram mer fördelaktiga villkor.

34. Enligt kommissionen förefaller Poste Italiane inte ha varit skyldigt enligt en rättsakt (i den mening som avses i domstolens praxis) att som huvudförpliktelse tillhandahålla offentliga tjänster.

2. Upptagande till sakprövning

35. Enligt min uppfattning medför inte hänvisningen i besluten om hänskjutande till artikel 14 FEUF att den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning. Med förbehåll för att det, som Poste Italiane har gjort gällande, inte är lätt att bedöma vilken typ av tolkningstvivel denna bestämmelse ger upphov till, är det i detta fall uppenbart att den första tolkningsfrågan i huvudsak gäller artikel 106 FEUF. Citatet från artikel 14 FEUF har inkluderats på grund av att båda hänför till ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

36. Artikel 14 FEUF hänför till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att fastställa att unionen och medlemsstaterna ska sörja ”för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor … som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter”. I artikel 106.2 FEUF fastställs att det förhållande att företaget är underkastat reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, inte får hindra de företag som ansvar för deras förvaltning att ”fullgöra de särskilda uppgifter som tilldelats dem”.

37. Båda bestämmelserna innehåller således samma syfte, nämligen att garantera att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse underkastas fördragets bestämmelser, varvid det samtidigt säkerställs att dess specifika uppdrag inte påverkas.

38. Som Poste Italiane har gjort gällande, ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida handlandet hos det företag som ansvarar för förvaltningen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenlig med artikel 106 FEUF. Det är således den nationella domstolens sak att ”kontrollera om detta handlande, för det fall det strider mot den bestämmelsen, kan anses berättigat på grund av de krav som härrör från de särskilda uppgifter som eventuellt tilldelats företaget.[16]

39. Det står emellertid den nationella domstolen fritt att, inom ramen för artikel 267 FEUF, be om domstolens hjälp om den anser det vara lämpligt, för att skingra sina tvivel avseende tolkningen av artikel 106 FEUF.[17] Dessa tvivel kan legitimt leda till att en verksamhet klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

40. Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har egentligen ställt en fråga om tolkningen av unionsrätten som EU-domstolen, i princip, har en skyldighet att besvara.[18] EU-domstolen kan endast avvisa begäran om det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella

16 Dom av den 18 juni 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 34).

17 ”Det ankommer också uteslutande på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen.” Dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 24).

18 Se föregående fotnot.

målet eller om frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.[19] Inget av dessa förhållanden är aktuellt beträffande den första tolkningsfrågan.

3. Prövning i sak

41. Som jag nyss har erinrat om är det den hänskjutande domstolen som ska fastställa huruvida Poste Italiane faktiskt har fått i uppdrag att uppfylla tydligt definierade skyldigheter beträffande tjänster av allmänt intresse.

42. Utan att det ska påverka den hänskjutande domstolens slutliga bedömning, instämmer jag med Poste Italiane och kommissionen om att det inte av de omtvistade bestämmelserna följer att de finansiella tjänster som Poste Italiane erbjuder koncessionshavarna för uppbörd av fastighetsskatten kan klassificeras som tjänster av ”allmänt ekonomiskt intresse”.

43. Den möjlighet som medlemsstaterna ges att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är inte obegränsad, utan är underställd en rad villkor. Bland annat ska det för det första avgöras huruvida det mottagande företaget faktiskt har ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och om dessa skyldigheter har definierats i nationell rätt på ett klart och tydligt sätt.[20]

44. Syftet med detta villkor är ”att uppnå transparens och rättssäkerhet; detta kräver att minimikriterier är uppfyllda när det gäller förekomsten av en eller flera rättsakter från myndigheterna som på ett tillräckligt precist sätt definierar åtminstone arten av, längden på och omfattningen av de skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som åligger de företag som fått i uppdrag att fullgöra dessa skyldigheter.[21] Om det inte finns någon klar definition av sådana objektiva kriterier, är det nämligen inte möjligt att kontrollera om en viss verksamhet kan anses ingå i begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.[22]

45. Poste Italiane förefaller emellertid inte, när det gäller dess bankverksamhet, ha någon formell skyldighet att tillhandahålla specifika offentliga tjänster, på ett tillräckligt klart definierat sätt, som är i linje med det ovannämnda syftet avseende transparens och rättssäkerhet. Denna omständighet skulle i sig räcka för att utesluta att det rör sig om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

46. Det är en annan sak att Poste Italiane, i egenskap av uppdragstagare för den allmänna posttjänsten i Italien, på detta specifika område utför en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket inte har bestritts. Som domstolen har slagit fast, omfattar de posttjänster som avses i direktiv 97/67/EG[23] emellertid inte finansiella tjänster som eventuellt tillhandahålls, ”inklusive dem som tillhandahålls som en tilläggstjänst av dem som levererar posttjänster”.[24]

19 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).

20 Dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999) (nedan kallad domen Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, punkt 72).

21 Dom en Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, punkt 73.

22 Se föregående fotnot.

23 Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 (EUT L 52, 2008, s. 3).

24 Dom av den 11 mars 2004, Asempre och Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, punkt 31), och dom av den 22 oktober 2015, EasyPay och Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punkt 30).

47. Sammanfattningsvis förefaller inte de finansiella tjänster som Poste Italiane erbjuder sina kunder, med nyttjande av vad den hänskjutande domstolen kallar för *kanalerna* i dess nät av dotterbolag i Italien, utgöra en tjänst av allmänt intresse, i den mening som avses i domstolens praxis.[25] Bland dessa tjänster ingår den tjänst som avser att erbjuda tredjemän (bland annat koncessionshavarna för uppbörd av fastighetsskatt) möjligheten att öppna och förvalta postgirokonton eller andra typer av konton.

C. Den andra tolkningsfrågan

48. Corte di Cassazione (Högsta domstolen, Italien) har ställt den andra tolkningsfrågan för det fall domstolen skulle anse att ”nämnda lagstadgade monopol [för Poste Italiane] ska anses uppfylla kriterierna för att klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse”.

49. Såväl Poste Italiane som kommissionen har, i enlighet med deras yttrande avseende den första tolkningsfrågan, gjort gällande att domstolen inte ska besvara den andra tolkningsfrågan. Om det inte kan konstateras att det föreligger en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, är det inte nödvändigt att besvara en fråga som förutsätter att en sådan tjänst föreligger.

50. Kommissionen har emellertid i andra hand undersökt huruvida de så kallade ”Altmark-villkoren” föreligger i detta mål.[26] Den anser att de omtvistade avgifterna, eftersom detta inte är fallet, ska anses utgöra statligt stöd som är oförenligt med artikel 107 FEUF.

51. Mot bakgrund av det svar som jag föreslår på den första tolkningsfrågan, anser jag inte att det är nödvändigt att göra någon bedömning av den andra, vars förutsättning är den som förkastas i detta svar.

52. Jag ska emellertid, liksom kommissionen, i andra hand undersöka den andra tolkningsfrågan. Det bör påpekas att vad den hänskjutande domstolen avser i denna tolkningsfråga är den möjlighet som Poste Italiane har getts att unilateralt fastställa beloppet för den avgift som koncessionshavaren erlade. Denna omständighet är enligt den hänskjutande domstolen avgörande för att bedöma huruvida de omtvistade bestämmelserna är förenliga med artiklarna 106.2 FEUF och 107.1 FEUF.

53. För att en statlig åtgärd ska klassificeras som ”stöd”, i den mening som avses i artikel 107 FEUF, måste samtliga de villkor som jag analyserar nedan vara uppfyllda.[27]

1. Statlig åtgärd eller åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel

54. Lagstiftningsdekret nr 504/1992 ålägger koncessionshavarna en skyldighet att öppna postgirokonton för uppbörd av faststighetsskatt som de skattskyldiga betalar in. Poste Italiane hade en motsvarande rätt (enligt lag nr 622/1996) att ta ut en avgift för förvaltningen av dessa konton, vars belopp fastställdes i beslut nr 57/1996.

55. De avgifter som koncessionshavarna betalat till Poste Italiane skulle i princip kunna uppfylla det första Altmark-kravet, om de medel som de består av skulle kunna klassificeras som ”statliga” (det vill säga offentliga).

25 Se, för ett liknande resonemang, punkterna 1 och 2 i dom av den 13 september 2013, Poste Italiane/kommissionen (T-525/08, ej publicerad, EU:T:2013:481): ”Poste Italiane säkerställer den allmänna posttjänsten och utför bankverksamhet i hela Italien … Sökandens [Poste Italianes] bankverksamhet omfattas inte av dess skyldigheter avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

26 Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) (nedan kallad domen Altmark).

27 Dom av den 9 november 2017, Viasat Broadcasting UK/kommissionen (C-657/15 P, EU:C:2017:837, punkt 32), och domen Altmark, punkt 75.

56. Av de uppgifter som lämnats i målen framgår emellertid inte klart vem som faktiskt i slutändan står för betalningen av dessa avgifter. Både Poste Italiane och Agenzia har på domstolens frågor svarat att de i princip åligger koncessionshavarna.

57. Det finns dock indicier på att koncessionshavarna för denna betalning får använda en del av de medel som de lokala organen betalar in i fastighetsskatt.[28] Den kommun som gett dem i uppdrag att uppbära skatten ska logiskt sett betala detta belopp. Om koncessionshavarföretagen påverkar en del av denna ersättning, som oundvikligen är offentlig, för betalningen av avgiften till Poste Italiane, så skulle det kunna röra sig om statliga medel.

58. Detta skulle även vara fallet om de skatteuttagande kommunerna finansierar avgiften till Poste Italiane, om koncessionshavarna själva var offentliga företag (som kommissionen upprepade gånger har gjort gällande i sitt svar på domstolens frågor), eller slutligen om Poste Italiane skulle förvalta de uppburna avgifterna på villkor som föreskrivits av de offentliga myndigheterna.

59. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att klargöra dessa punkter och, följaktligen, pröva huruvida det första av Altmark-villkoren är uppfyllt.

2. Eventuell inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och konkurrenssnedvridning

60. I den mån Poste Italiane, genom att tillhandahålla en tjänst avseende postgirokonto, är verksamt inom en sektor som är öppen för konkurrens (banksektorn) ankommer det även på den hänskjutande domstolen att undersöka huruvida uttag av de omtvistade avgifterna skulle kunna påverka handeln med andra medlemsstater och snedvrida konkurrensen.[29]

61. Med förbehåll för vad som angetts ovan,[30] ska den hänskjutande domstolen, om det bekräftas att uppbörden av fastighetsskatt från år 1997 inte omfattades av de nationella bestämmelser som möjliggjorde betalning av lokala avgifter via ett bankkonto, i stället för ett postgirokonto, beakta inverkan av detta uteslutande på andra bankinstituts verksamhet. Det kan endast på detta sätt bedömas huruvida den omtvistade åtgärden kunde snedvrida konkurrensen inom sektorn för förvaltning av dessa avgifter.

62. Den hänskjutande domstolen ska även uppskatta huruvida fördelarna med utvidgningen av Poste Italianes territoriala nät utgjorde ett tillräckligt skäl för att direkt och exklusivt anförtro förvaltningen av postgirokontona till de koncessionshavare som uppbär fastighetsskatten. Det kan i princip inte uteslutas att det hade kunnat anordnas ett offentligt upphandlingsförfarande som aktörer från andra medlemsstater skulle kunna ha deltagit i.[31]

3. Förekomst av en fördel

63. För att de aktuella åtgärderna ska utgöra statligt stöd måste de anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor.[32]

28 I artikel 10.3 i lagstiftningsdekret nr 504/1992 fastställdes denna ersättning till koncessionshavarna till 1 procent av de uppburna beloppen, med ett minimumbelopp på 1,75 euro och ett högsta belopp på 50 euro för varje betalning som de skattskyldiga erlagt.

29 Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl. (C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 140).

30 Punkterna 24–28 i detta förslag till avgörande.

31 Dom av den 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punkt 38).

32 Domen Altmark, punkt 84.

64. Statligt stöd enligt artikel 107 FEUF utgörs av själva *fördelen*, inte nödvändigtvis av en ersättning. För att en åtgärd inte ska anses utgöra ”statligt stöd”, i den mening som avses i artikel 107 FEUF, måste åtgärden anses utgöra ersättning som motsvarar ett vederlag för fullgörandet av skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster. [33]

65. Endast i detta fall kan det anses att åtgärden ”i själva verket inte innebär att [företaget] *gynnas* ekonomiskt och således inte har som verkan att [detta] företag får en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag”. [34]

66. De ska, i detta syfte, uppfylla fyra *särskilda* villkor, vilka också anges i domen Altmark. [35] I den domen anges emellertid två grupper av villkor.

— För det första villkor som allmänt krävs för att ett stöd ska kunna betraktas som ”statligt” i den mening som avses i artikel 107 FEUF. [36]

— För det andra villkor som nödvändigtvis ska vara uppfyllda för att det specifikt ska anses att det tredje allmänna villkoret inte är för handen (att mottagaren gynnas).

67. När det i de båda målen gäller de fyra villkoren kan det vara förbryllande att utan vidare tala om ”Altmark-villkoren”. För att undvika tvetydighet, hänvisar jag nedan till ”de allmänna Altmark-villkoren” respektive ”de särskilda Altmark-villkoren”.

68. De särskilda Altmark-villkoren är följande:

— ”För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade”. [37]

— ”För det andra ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, på så sätt att det kan undvikas att ersättningen medför att det mottagande företaget gynnas ekonomiskt i förhållande till konkurrerande företag”. [38]

— ”För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter. Det är absolut nödvändigt att ett sådant villkor iakttas för att det ska kunna säkerställas att någon fördel som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, genom att det mottagande företagets konkurrensställning förstärks, inte ges till nämnda företag.” [39]

— ”För det fjärde ska, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med … medel som är

33 Domen Altmark, punkt 87.
34 Se föregående fotnot.
35 Domen Altmark, punkterna 89–93.
36 Domen Altmark, punkt 75.
37 Domen Altmark, punkt 89.
38 Domen Altmark, punkt 90.
39 Domen Altmark, punkt 92.

> lämpliga för att fullgöra den allmänna … plikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av … plikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av … plikten”. [40]

69. Prövningen av huruvida ett stöd ska klassificeras som ”statligt”, i den mening som avses i artikel 107 FEUF, ska genomföras innan det prövas huruvida detta stöd tjänar just till att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och därmed omfattas av undantaget i artikel 106.2 FEUF.

70. Domstolen har emellertid erkänt att det första av de särskilda Altmark-villkoren – det vill säga förekomsten av en effektiv och tydlig tilldelning för fullgörandet av en plikt avseende offentliga tjänster – ska ”vara uppfyllt för att det undantag som föreskrivs i artikel 106.2 FEUF ska kunna tillämpas”. [41]

71. Det är emellertid på denna punkt som den hänskjutande domstolens två första tolkningsfrågor sammanstrålar.

72. Med utgångspunkt i dessa premisser, för att fastställa huruvida den avgift som Poste Italiane uppbär utgör ett *gynnande* stöd (det vill säga huruvida det tredje allmänna Altmark-villkoret är uppfyllt) ska det bedömas huruvida det har en kompenserande karaktär.

73. I synnerhet ska det, eftersom artikel 106.2 nämns i besluten om hänskjutande, prövas huruvida de nationella myndigheterna tvingar Poste Italiane att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

74. Jag har redan uttalat mig negativt i denna fråga. Under alla omständigheter kan den plikt som Poste Italiane har, avseende dess bankverksamhet, inte gå utöver öppnande och förvaltning av postgirokonton i koncessionshavarnas namn. Konkret har det inte framkommit att dessa konton skulle vara underställda särskilda bestämmelser i förhållande till Poste Italianes övriga kunders konton. Detta har bekräftats i svaret på domstolens fråga i detta avseende.

75. Då förekomsten av en verklig tjänst av allmänt ekonomiskt intresse således har uteslutits, kan de omtvistade avgifterna inte klassificeras som stöd i form av ersättning för den börda som tillhandahållande av en sådan tjänst innebär.

76. I annat fall ska det prövas huruvida de tre andra särskilda Altmark-villkoren är uppfyllda, vilket är en fråga i vilken domstolen svårligen kan uttala sig (utöver att erinra om de allmänna delarna i vart och ett av dessa villkor), såväl på grund av att prövningen av de faktiska omständigheterna i målet omfattas av den hänskjutande domstolens exklusiva behörighet, som att de handlingar som finns tillgängliga i dessa mål inte innehåller den information som krävs för detta ändamål.

77. Den omständigheten att den hänskjutande domstolen såsom angetts ovan spelar en betydande roll (Poste Italianes unilaterala fastställande av villkoren för ersättning avseende postgirokontot) påverkar inte i sig det som redan angetts.

78. Det finns inte i besluten om hänskjutande några uppgifter för att få reda på huruvida de avgifter som faktiskt beviljats i beslut 57/1996 på ett adekvat sätt återspeglar de nödvändiga kostnaderna för att tillhandahålla postgirokonto-tjänsten.

40 Domen Altmark, punkt 93.

41 Domen Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, punkt 56.

79. Enligt svaren på domstolens frågor är dessa avgifter desamma som Poste Italiane tillämpar, urskillningslöst, på sina övriga kunder, i ett system för offentlighet och transparens avseende postgiro-tjänsten.[42] Om så är fallet skiljer sig sannolikt inte priserna i någon betydande utsträckning, för Poste Italiane eller för andra bankinstitut, på grund av andra avgifter. Det kan vidare inte konstateras att dessa bestämmelser skulle innehålla några för kunderna omotiverat negativa avtalsvillkor.

80. Under alla omständigheter bör det upprepas att dessa omständigheter ska bedömas av den hänskjutande domstolen, vars närhet till omständigheterna gör att den befinner sig i en bättre situation för att bedöma dem med alla dess nyanser.

D. Den tredje tolkningsfrågan

81. Den tredje tolkningsfrågan syftar sammanfattningsvis till ett fastställande av huruvida de rättsliga bestämmelserna avseende Poste Italiane ger detta bolag en dominerande ställning av vilken ett missbruk skulle innebära en överträdelse av artikel 102 FEUF.

1. Parternas ståndpunkter

82. Enligt Poste Italiane kan den tredje tolkningsfrågan inte tas upp till sakprövning, eftersom den hänskjutande domstolen inte förklarar varför de bestämmelser som tillämpas skulle vara oförenliga med artikel 102 FEUF. Förutom att den inte kan tas upp till sakprövning, visar inte frågan att Poste Italiane är innehavare av en exklusiv eller särskild rättighet, i den mening som avses i artikel 106.1 FEUF, eller på vilket sätt bolaget skulle kunna komma att missbruka sin dominerande ställning.

83. Poste Italiane har återigen upprepat att koncessionshavarna skulle kunna använda andra kreditinstitut för tillhandahållandet av tjänsterna för betalning av fastighetsskatt.[43]

84. Enligt Agenzia har Poste Italiane en dominerande ställning inom det marknadssegment som består av tjänsten för betalning av fastighetsskatt och detta bolag har missbrukat denna ställning genom att ta ut avgifter, vars belopp detta bolag fastställde unilateralt och utan objektiv grund.

85. Kommissionen anser att den relevanta (produkt-)marknaden är marknaden för tjänster, mot betalning, avseende förvaltning av konton som används av koncessionshavare för uppbörd av fastighetsskatt. Omfattningen av denna är begränsad, eftersom de skattskyldiga kan välja att utföra betalningen direkt till koncessionshavaren.

86. Enligt kommissionen ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma den marknad som påverkas och avgöra huruvida Poste Italiane har en dominerande ställning på denna. Denna bedömning innebär en undersökning av huruvida andra bankinstitut kan tillhandahålla samma tjänst som Poste Italiane.

87. Kommissionen har påpekat att kapaciteten att unilateralt fastställa den omtvistade avgiften skulle kunna medföra en risk att Poste Italiane missbrukar sin (påstådda) dominerande ställning. Eftersom de skattskyldiga dock kan välja att betala fastighetsskatten direkt till koncessionshavarna, är de sistnämnda i en position där de kan genomföra en politik och stimuleringar i syfte att göra detta alternativ mer attraktivt. Således kan de konkret göra detta som en reaktion på Poste Italianes politik avseende fastställande av alltför höga avgifter för användningen av postgirokonton.

42 Se punkterna 109 och 110 nedan.

43 Se återigen punkterna 24–28 i detta förslag till avgörande.

88. Enligt kommissionens uppfattning förefaller detta inte vara vedertaget, eftersom marknadskrafterna inte räcker för att erbjuda de omtvistade tjänsterna med samma effektivitet som Poste Italiane.

2. Upptagande till sakprövning

89. Domstolen har i fast praxis slagit fast att oavsett huruvida ett företag har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter, så ska den hänskjutande domstolen lämna uppgifter om vilken den relevanta marknaden är och på vilket sätt det aktuella företaget skulle kunna ha en dominerande ställning. [44]

90. Domstolen har särskilt insisterat på att ”den relevanta marknaden för en produkt eller en tjänst vid tillämpningen av artikel [102 FEUF omfattar] de produkter eller tjänster som är utbytbara eller som i tillräcklig mån kan ersätta denna, inte enbart på grund av sina objektiva egenskaper, som gör dem särskilt lämpliga för att tillfredsställa konsumenternas bestående behov, utan även på grund av konkurrensvillkoren samt efterfrågans och utbudets struktur på den relevanta marknaden”. [45]

91. Besluten om hänskjutande innehåller emellertid, beträffande denna fråga, inte en tillräcklig motivering, vilket hindrar domstolen från att ge ett användbart svar. Denna bristande motivering har inte kunnat avhjälpas trots yttranden från dem som intervenerat i förfarandet, av vilka domstolen begärde säkra uppgifter för att fastställa tjänstemarknaden, den relevanta geografiska marknaden och huruvida det fanns utbytbara tjänster. [46]

92. Den hänskjutande domstolen borde till domstolen ha lämnat precis information om den relevanta marknadens karaktärsdrag, om dess geografiska räckvidd och om en eventuell förekomst av motsvarande (utbytbara) tjänster. Eftersom den inte har gjort detta, kan den tredje tolkningsfrågan inte tas upp till prövning.

93. Samma resultat framkommer, från ett annat perspektiv, genom konstaterandet att innehållet i dessa handlingar, när det gäller den tredje tolkningsfrågan, inte gör det möjligt att tydligt identifiera betydelsen av denna.

94. Vid en först läsning ger den intrycket av att den själva inrättandet av ett ”lagstadgat monopol” för Poste Italiane, enligt den hänskjutande domstolen nödvändigtvis medför att detta företag missbrukar denna dominerande ställning. Poste Italiane skulle alltså *missbruka* sin dominerande ställning genom att det utnyttjar det omtvistade lagstadgade monopolet. [47]

95. Om detta var den korrekta tolkningen av ovannämnda handlingar, så skulle den slutsatsen behöva dras att de grundade sig på en tvetydig premiss, som inte överensstämmer med domstolens praxis, [48] i den mån de tycks likställa en dominerande ställning med missbruk av denna. Endast detta sistnämna beteende är förbjudet enligt artikel 102 FEUF. [49]

44 Dom av den 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl. (C-250/06, EU:C:2007:783, punkt 21).

45 Dom av den 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 32).

46 Domstolen frågade dem bland annat om i) tjänster som var utbytbara med den som Poste Italiane erbjöd koncessionshavarna för fastighetsskatten, ii) villkoren för tillgången på dessa utbytbara tjänster, iii) inom vilka delar av det nationella territoriet som Poste Italiane tillhandahöll sina tjänster till koncessionsinnehavarna för fastighetsskatten och iv) koncessionshavarnas eventuella strategier för att ge incitament för betalning av fastighetsskatten direkt till dem och inte via Poste Italiane.

47 Så har kommissionen uppfattat det enligt punkt 90 i sitt skriftliga yttrande.

48 Dom av den 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 48): ”enbart det förhållandet att en dominerande ställning skapas eller förstärks genom att särskilda eller exklusiva rättigheter … [strider inte] i sig … mot artikel [102 FEUF].”

49 Ibidem, punkt 49. En medlemsstat överträder förbuden ”endast när blotta utövandet av de särskilda eller exklusiva rättigheter som ett företag har beviljats innebär att företaget *missbrukar* sin dominerande ställning eller när dessa rättigheter kan ge upphov till en situation i vilken det förmås att göra sig skyldigt till sådant missbruk”. Min kursivering.

96. En annan tolkning av denna del av besluten leder till slutsatsen att den hänskjutande domstolen finner det sannolikt att Poste Italiane inte bara har en dominerande ställning, utan också missbrukar den, genom att ta ut avgifter för koncessionshavarna med de belopp som den hänskjutande domstolen själv har återgett. Om detta var fallet, så skulle den fråga som ställts till domstolen bokstavligen förvandlas till en överflödig sådan, eftersom den avser något som den hänskjutande domstolen redan har svarat på.

97. Slutligen är den mest logiska tolkningen av denna (lakoniska) del av besluten om hänskjutande den som betonar att möjligheten att unilateralt fastställa avgiften för uppbörd av skatten kan utgöra en hypotes ”avseende *nödvändig motivering till missbruk*” som är förbjudet enligt artikel 102 FEUF. [50]

98. Det handlar således om att bekräfta huruvida denna hypotes faktiskt är trovärdig, eller med andra ord, huruvida villkoren är uppfyllda för att anse att de omtvistade bestämmelserna oundvikligen resulterar i att Poste Italiane missbrukar sin dominerande ställning.

99. Om detta erkänns vara den mest korrekta tolkningen av den hänskjutande domstolens fråga, står det klart att det fattas väsentliga uppgifter för att domstolen, med ett visst mått av noggrannhet, ska kunna uttala sig i denna fråga. Bristen på uppgifter är påtaglig, särskilt när det gäller att avgöra huruvida missbruket var oundvikligt i) på en relevant marknad som inte precist har angetts, ii) på vissa konkurrensvillkor mellan bankinstitut och iii) med vissa eventuella tjänster som är utbytbara med Poste Italianes tjänster.

100. Mot denna bakgrund anser jag att den tredje tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning. För det fall domstolen skulle vara av en annan uppfattning, kommer jag nedan att kort redogöra för min uppfattning avseende denna fråga.

3. Prövning i sak

101. Kommissionen hade i sitt yttrande gjort gällande att koncessionshavarna, mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser, kunde undvika ett eventuellt missbruk från Poste Italianes sida och att hypotesen om att det krävdes ett incitament för missbruk därmed bekräftades.

102. Poste Italiane och Agenzia uttalade sig, på domstolens begäran, om denna redogörelse. Den förstnämnda instämde med kommissionens resonemang. Den sistnämnda kvalificerade kommissionens synsätt som ”orealistiskt”.

103. Missbruk av dominerande ställning skulle, i detta sammanhang, kunna föreligga om Poste Italiane hade påtvingat koncessionshavarna oskäliga priser, som dessa var tvungna att betala utan möjlighet att använda sig av andra sätt för att uppbära fastighetsskatten. Poste Italiane skulle på detta sätt ha uppnått en oskälig fördel jämfört med sina konkurrenter.

104. Enlig kommissionen skulle detta missbruk av (en eventuell) dominerande ställning inte föreligga om det stod de skattskyldiga fritt att betala fastighetsskatten direkt till koncessionsinnehavarna. De sistnämnda skulle kunna erbjuda dem tillräckligt attraktiva villkor [51] för att de skulle föredra detta val framför att utföra en betalning till postgirokontot.

50 Beslutet om hänskjutande i mål C-435/19, s. 19, slutet, i den italienska originalversionen. Kursivering i originalversionen.

51 Punkterna 110 och 111 i kommissionens skriftliga yttrande. Bland kommissionens strategiska idéer för att koncessionshavarna skulle avråda Poste Italiane från frestelsen att missbruka sin ställning, genom att påföra dem alltför höga avgifter, kan nämnas skapandet av ett nätverk av representanter med befogenhet att ta emot direkt betalning av avgiften eller erbjudande om prisrabatter (på dess bekostnad) till de skattskyldiga som väljer detta betalningssätt.

105. Det ankommer än en gång på den hänskjutande domstolen att uttala sig beträffande dessa motstridiga uppfattningar, som EU-domstolen svårligen kan ta ställning till, på grund av den brist på bedömningsunderlag som jag har nämnt ovan.

106. Under alla omständigheter skulle det, för att den hänskjutande domstolens bedömning, kunna vara relevant att uppskatta huruvida den ekonomiska kostnaden för koncessionshavarnas erbjudanden vilka enligt kommissionen i realiteten – med en annan titel och i en annan skepnad – motsvarar vad kommissionen antas ha fastställt unilateralt för Poste Italiane.

107. Den hänskjutande domstolen skulle dessutom ha reflekterat över huruvida Poste Italianes ställning på marknaden för bankverksamhet kunde bli fördelaktig i förhållande till dess konkurrenter från den tidpunkt då, från år 1997, alla lokala skatter, inbegripet fastighetsskatten, kunde betalas via postgirokonton.

108. Konkret skulle det fastställas huruvida Poste Italiane, för att åtnjuta en dominerande ställning avseende betalning av fastighetsskatt, oundvikligen var tvunget att utvidga sin inverkan på marknaden för betalning av dessa lokala skatter, i synnerhet, och andelen i bankmarknaden i allmänhet.

109. Vid denna bedömning ska det inte förglömmas att, enligt vad Agenzia själv har angett till svar på en av domstolens frågor,[52] var, med förbehåll för mängden av skatteuppbörds-transaktioner (tiotusentals), de avtalsvillkor avseende postgirokontona – inbegripet de ekonomiska villkoren – som tillämpas på koncessionshavare för uppbörd av fastighetsskatt desamma som allmänt reglerade dem avseende varje kontoinnehavare som var en juridisk person.

110. Om denna uppgift bekräftas, så skulle det kunna vara ett indicium på motsatsen till att ett missbruk av dominerande ställning nödvändigtvis föreligger. På en marknad för avreglerade banktjänster skulle Poste Italiane inte ta några initiativ för att påtvinga några avgifter från sina postgirokontoinnehavare i allmänhet (inbegripet koncessionsinnehavarna, som är underställda samma bestämmelser som resten) vilka är betydligt dyrare än dem som fastställs för andra kreditinstitut.

111. Slutligen kan det vara avgörande för bedömningen av huruvida missbruk av dominerande ställning föreligger att andra bankinstitut erbjöd koncessionshavarna analoga (utbytbara) tjänster som de kunde använda för de skattskyldigas betalningar av fastighetsskatten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

52 Svar på domstolens fjärde fråga.

V. Förslag till avgörande

112. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) har ställt på följande sätt:

”1. Den postgirokonto-tjänst som Poste Italiane SpA, inom ramen för sin verksamhet med finansiella tjänster, tillhandahöll åt koncessionshavare för uppbörd av kommunal fastighetsskatt, från år 1992 till år 2011, uppfyllde inte kriterierna för att klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF, då det inte fanns någon formell rättsakt som föreskrev tydligt definierade skyldigheter avseende offentliga tjänster, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

2) Mot bakgrund av svaret på den första tolkningsfrågan saknas det anledning att besvara den andra tolkningsfrågan.

3) Den tredje tolkningsfrågan kan inte tas upp till sakprövning.”