Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
24 päivänä syyskuuta 2020 [1]

Yhdistetyt asiat C-434/19 ja C-435/19

Poste Italiane SpA
vastaan
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
ja
Agenzia delle entrate – Riscossione
vastaan
Poste Italiane SpA (C-435/19),
Muut osapuolet:
Poste italiane SpA – Bancoposta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailu – Valtion tuki – Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö – Yritys, jolle jäsenvaltiot ovat myöntäneet erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia – Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut – Kunnallisen kiinteistöveron keräämiseen tarkoitettua postisiirtotiliä koskevan palvelun hallinnointi – Edunsaajayrityksen yksipuolisesti määrittämät provisiot

1. Kunnallisen kiinteistöveron osalta verovelvolliset maksoivat kiinteistöveron Italiassa vuosina 1992–2011 veron keräämisestä huolehtiville konsessionsaajille (jäljempänä konsessionsaajat), jotka olivat ennen lokakuuta 2006 yksityisiä yrityksiä. [2]

2. Maksu oli suoritettava joko käteisenä tai postisiirtotilille, jollainen konsessionsaajien oli avattava johonkin Poste Italiane SpA:n toimipisteeseen. [3] Poste Italiane peri tilinhaltijoilta provision jokaisesta maksutapahtumasta.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Veronkanto annettiin 1.10.2006 lähtien yksinoikeudella julkisen laitoksen, Agenzia delle entraten, tehtäväksi. Vuonna 2017 perustettiin Agenzia delle entrate – Riscossione -niminen julkinen elin, joka alkoi hoitaa veronkantoa ja jolla oli valtuudet toimia alueellisten hallintoviranomaisten (alueiden, maakuntien ja kuntien) lukuun.

[3] Poste Italiane SpA (jäljempänä Poste Italiane) on pääosin julkisessa omistuksessa oleva yksityisoikeudellinen yhtiö, joka on perustettu, kun Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (posti- ja telehallinto) muutettiin julkiseksi liikelaitokseksi ja sittemmin osakeyhtiöksi.

3. Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) kysyy, onko Poste Italianen hyväksi käyttöön otettu ”lakisääteinen monopoli”, jonka turvin kunnallisen kiinteistöveron keräämiseen tarkoitettua postisiirtotiliä koskevaa palvelua hallinnoidaan, SEUT 106 ja SEUT 107 artiklan vastaista valtiontukea. Se haluaa tietää myös, onko kyseinen järjestelmä yhteensopiva SEUT 102 artiklan kanssa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. SEUT 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.”

5. SEUT 102 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

a) kohtuuttomien osto- tai myyntiehtojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

b) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;

c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla;

d) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.”

6. SEUT 106 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.

2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa."

7. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

8. SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."

B Kansallinen lainsäädäntö

1. Postisiirtotileihin sovellettavat oikeussäännökset

a) Vuonna 1996 annettu laki nro 662[4]

9. Lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"18. – – Poste Italiane voi periä 1 päivästä tammikuuta 1997 alkaen – – provisioita postisiirtotilin haltijoilta. – –

19. Poste Italiane ja muut toimijat tarjoavat vapaan kilpailun vallitessa sellaisia posti- ja maksupalveluja, joiden osalta voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty nimenomaisesti lakisääteisestä monopolista. – – Poste Italianella on velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa ja erottaa toisistaan erityisesti lakisääteisen monopolin yhteydessä tarjottuihin palveluihin ja vapaan kilpailun vallitessa tarjottuihin palveluihin liittyvät tulot ja menot.

20. Poste Italiane vahvistaa 19 momentissa tarkoitettujen palvelujen hinnat 1.4.1997 lähtien myös sopimuksella ottamalla huomioon asiakkaiden tarpeet ja kysynnän erityispiirteet sekä posti- ja maksuliikennemäärien säilyttämistä ja kehittämistä koskevan vaatimuksen – –".

[4] Julkistalouden järkeistämistoimenpiteistä 23.12.1996 annettu laki (Legge n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica; GURI nro 303, 28.12.1996, Suplemento ordinario nro 233; jäljempänä laki nro 662/1996).

b) Vuonna 2001 annettu tasavallan presidentin asetus nro 144[5]

10. Asetuksen 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, asiakassuhteita ja postisiirtotiliä säännellään sopimusperusteisesti siviililain ja erityislakien säännöksiä noudattaen”.

c) Poste Italianen hallituksen päätös nro 57/1996

11. Kyseisen päätöksen mukaan jokaisesta veronkantopalvelun konsessionsaajan postisiirtotilin hallinnointiin liittyvästä tapahtumasta peritään provisio. Provision määräksi vahvistettiin 0,05 euroa ajanjaksolle 1.4.1997–31.5.2001 ja 0,23 euroa ajanjaksolle 1.6.2001–31.12.2003.

2. Alueellisten julkisyhteisöjen veroihin sovellettavat oikeussäännökset

a) Vuonna 1992 annettu asetus nro 504[6]

12. Asetuksen 10 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 momentissa tarkoitettu vero on maksettava suoraan sille veronkannosta vastaavalle konsessionsaajalle, jonka piiriin 4 §:ssä tarkoitettu kunta kuuluu, tai tekemällä tilisiirto kyseisen konsessionsaajan nimissä olevalle tähän tarkoitukseen varatulle postisiirtotilille – –. Konsessionsaajalle kuuluvasta provisiosta vastaa verottava kunta, ja sen määrä on 1 prosentti kannettavista summista, kuitenkin vähintään [1,75 euroa] ja enintään [50 euroa] jokaisesta verovelvollisen suorittamasta maksusta.”

b) Vuonna 1993 annettu valtiovarainministerin asetus nro 567[7]

13. Asetuksen 5–7 §:n mukaan verotilin haltijat voivat maksaa luonnollisten henkilöiden tuloveroon, oikeushenkilöiltä perittävään veroon (myös sijaantulijan asemassa), kunnalliseen tuloveroon, edellä mainitut verot korvaaviin veroihin ja arvonlisäveroon liittyvät määrät suoraan konsessionsaajan palvelutiskillä tai luottolaitoksessa konsessionsaajalle osoitetulla pysyvällä maksumääräyksellä.

[5] Postipankkipalveluja koskevasta lainsäädännöstä 14.3.2001 annettu tasavallan presidentin asetus nro 144 (Decreto del Presidente della Repubblica n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta; GURI nro 94, 23.4.2001; jäljempänä asetus nro 144/2001).

[6] Alueellisten julkisyhteisöjen rahoituksen uudelleenjärjestämisestä 23.10.1992 annetun lain nro 421 4 §:n mukaisesti 30.12.1992 annettu asetus nro 504 (Decreto legislativo n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992; GURI nro 305, 30.12.1992, Suplemento ordinario nro 137; jäljempänä asetus nro 504/1992).

[7] Verotilin perustamisesta 30.12.1991 annetun lain nro 413 78 §:n 27–38 momentin täytäntöönpanosta 28.12.1993 annettu valtiovarainministerin asetus nro 567 (Decreto del Ministro delle Finanze 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; GURI nro 306, 31.12.1993).

c) Vuonna 1997 annettu asetus nro 446[8]

14. Asetuksen 59 §:n 1 momentissa varataan kunnille oikeus antaa paikallisten verojen kantamista koskevia säännöksiä maksujen suorittamisessa noudatettavien menettelyjen järkeistämiseksi, ja siinä säädetään lisäksi maksamisesta konsessionsaajalle, maksamisesta kunnan veroviranomaisen nimissä avatulle postisiirtotilille, maksamisesta suoraan kunnan veroviranomaiselle ja maksamisesta pankkijärjestelmän välityksellä.

d) Vuonna 2011 annettu asetus nro 70[9]

15. Asetuksen 7 §:n 2 momentin gg-septies kohdassa[10] säädetään seuraavaa:

”Jos verotulojen kerääminen annetaan [konsessionsaajien] tehtäväksi, toteutetaan se avaamalla postissa tai pankissa konsessionsaajan nimissä yksi tai useampi käyttötili, jota käytetään [konsessionantajan] tulojen keräämiseen ja jolle kaikki kerätyt summat on tilitettävä.”

II Ennakkoratkaisupyyntöjen mukaiset tosiseikat, riita-asiat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Poste Italianen toimintaa on määritelty sitä mukaa kun sen yksityistäminen on edennyt. Kansallisessa lainsäädännössä sen tehtäväksi on varattu tiettyjen palveluiden tarjoaminen, johon on liittynyt velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa.

17. Asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentin mukaan kunnallinen kiinteistövero on joko ”maksettava suoraan sille veronkannosta vastaavalle konsessionsaajalle, jonka piiriin [veronalaisen kiinteistön sijaintipaikan] kunta kuuluu” tai suoritettava tilisiirtona ”kyseisen konsessionsaajan nimissä olevalle – – postisiirtotilille”. Konsessionsaajalla oli siis velvollisuus avata postisiirtotili, jotta se voisi täyttää velvoitteensa veroa kantavaa alueellista julkisyhteisöä kohtaan.

18. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan myöhemmät uudistukset, joilla on lisätty paikallisten verojen maksutapoja (pysyvä maksumääräys pankeille sekä maksun suorittaminen kunnan palvelutiskeillä tai kunnan taloushallinnon nimissä oleville tileille), ovat vaikuttaneet tähän velvollisuuteen vasta vuodesta 2011 lähtien. Vasta kyseisenä vuonna paikallisten verojen keräämisestä huolehtivalle konsessionsaajalle annettiin oikeus avata pelkästään pankkitili postisiirtotilin sijasta.

8 Tuotantotoiminnasta alueellisesti kannettavan veron määräämisestä, luonnollisten henkilöiden tuloveron veroluokkien, -kantojen ja -vähennysten tarkistamisesta ja tätä veroa täydentävän alueellisen lisäveron määräämisestä sekä paikallisia veroja koskevien verosäännösten uudistamisesta 15.12.1997 annettu asetus nro 446 (Decreto legislativo 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; GURI nro 298, 23.12.1997, Suplemento ordinario nro 252).

9 Talouspolitiikan EU-ohjausjaksosta ja ensimmäisistä kiireellisistä säännöksistä talouden elvyttämiseksi 13.5.2011 annettu asetus nro 70 (decreto legge n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgente per l'economia; GURI nro 110, 13.5.2011; jäljempänä asetus nro 70/2011). Asetuksesta on tullut (muutettuna) 12.7.2011 annettu laki nro 106 (legge n. 106; GURI nro 160, 12.7.2011), jota on muutettu myöhemmin 6.12.2011 annetulla asetuksella nro 201 (decreto legge n. 201), josta on tullut puolestaan (muutettuna) 22.12.2011 annettu laki nro 214 (legge n. 214).

10 Sellaisena kuin se on muutettuna 2.3.2012 annetun asetuksen nro 16 (decreto legge n. 16), josta on tullut (muutettuna) 26.4.2012 annettu laki nro 44 (legge n. 44), 5 §:n 8 bis momentilla.

19. Myös posti- ja maksupalveluista perittävien palkkioiden perusteet ovat vaihdelleet Amministrazione delle Posten yksityistämisen aikana.[11] Niissä on tapahtunut erityisesti seuraavia muutoksia:

– Vuonna 1996 sovittiin, että se perii provision jokaisesta tapahtumasta, joka toteutetaan veronkantopalveluista huolehtivien konsessionsaajien postisiirtotilin hallinnoinnin yhteydessä.

– Vuonna 2001 säädettiin, että asiakassuhteisiin ja postisiirtotileihin sovelletaan siviililakiin pohjautuvaa sopimusperusteista järjestelmää, joka oli jo voimassa pankkitilien osalta.

20. Käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen taustalla olevien riita-asioiden asianosaisina ovat Poste Italiane ja kaksi konsessionsaajaa,[12] joilta Poste Italiane vaatii provisioita jokaisesta niiden postisiirtotileille vuosina 1997–2011 saapuneesta kunnallisen kiinteistöveron maksusuorituksesta:

– Yhtäältä (asia C-434/19) Poste Italiane vaatii, että Riscossione Sicilia velvoitetaan maksamaan sille riidanalainen provisio. Sen vaatimus on hylätty ensimmäisessä oikeusasteessa, mutta toisen oikeusasteen tuomioistuin on myöntänyt sen oikeuden provisioon 1.6.2006 jälkeiseltä ajalta.

– Toisaalta (asia C-435/19) vastaava vaatimus, jonka Poste Italiane esittää Agenziaa vastaan, on niin ikään hylätty ensimmäisessä oikeusasteessa mutta hyväksytty toisessa oikeusasteessa.

21. Asioissa on valitettu Corte suprema di cassazioneen, joka esittää kaksi täsmälleen samanlaista ennakkoratkaisupyyntöä, jotka sisältävät seuraavat kysymykset:

”1) Ovatko SEUT 14 artikla – – ja SEUT 106 artiklan 2 kohta – – ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevaan järjestelmään sisällyttäminen esteenä asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentin, luettuna yhdessä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan vielä Poste [Italianen] tarjoamien postipankkipalveluiden yksityistämisen jälkeenkin Poste [Italianen] hyväksi on luotu ja ylläpidetty toimintaa koskeva varaus (lakisääteinen monopolijärjestelmä), jonka kohteena on paikallisen veron eli kunnallisen kiinteistöveron keräämiseen tarkoitettua postisiirtotiliä koskevan palvelun hallinnointi, kun otetaan huomioon veronkantoa koskevan kansallisen lainsäädännön kehitys, jossa verovelvolliset ja myös paikalliset veroa keräävät yhteisöt ovat ainakin vuodesta 1997 lähtien voineet valita vapaasti pankkijärjestelmän kautta tapahtuvan maksun ja veronkannon?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että lakisääteisen monopolin perustamisen on katsottava vastaavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ominaispiirteitä, ovatko SEUT 106 artiklan 2 kohta – – ja SEUT 107 artiklan 1 kohta – –, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseisiä määräyksiä niiden kriteerien yhteydessä, joilla lainmukainen toimenpide korvauksen suorittamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta erotetaan sääntöjenvastaisesta valtiontuesta (– – tuomio – – Altmark – –, C-280/00, EU:C:2003:415), esteenä asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentin, luettuna yhdessä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin ja – – asetuksen nro 144/2001 3 §:n 1 momentin kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa Poste

[11] Viranomaisten ja julkisyhteisöjen lukuun tarjottavien palvelujen maksuttomuus kiellettiin, toimivaltaisten ministerien kanssa käytäviä neuvotteluja uudistettiin ja kaikki hinnoittelua koskevat ja sosiaaliset velvoitteet poistettiin vapaan kilpailun piiriin kuuluvilta palveluilta.

[12] Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (jäljempänä Riscossione Sicilia; asia C-434/19) ja Agenzia delle entrate – Riscossione (jäljempänä Agenzia; asia C-435/19).

[Italianelle] annetaan valtuudet määrittää yksipuolisesti sen provision määrä, jonka kunnallisen kiinteistöveron keräämisestä vastaava konsessionsaaja (asiamies) on velvollinen maksamaan ja jota sovelletaan jokaiseen konsessionsaajan nimissä olevan postisiirtotilin hallinnointitapahtumaan, kun otetaan huomioon, että Poste Italiane – – on hallituksensa päätöksellä nro 57/1996 määrittänyt provision määräksi 100 liiraa ajanjaksolle 1.4.1997–31.5.2001 ja 0,23 euroa 1.6.2001 alkaneelta ajanjaksolta?

3) Onko SEUT 102 artiklan ensimmäinen kohta – –, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut – –, esteenä lain nro 662/1996 2 §:n 18–20 momentin, – – asetuksen nro 144/2001 3 §:n 1 momentin ja asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentin muodostaman kaltaiselle sääntelykokonaisuudelle, jonka mukaan konsessionsaajan (asiamiehen) on välttämättä maksettava provisiota, jonka Poste Italiane – – kulloinkin yksipuolisesti määrittää ja/tai jota se muuttaa, sen vuoksi, ettei konsessionsaaja (asiamies) voi irtautua postisiirtotiliä koskevasta sopimuksesta muutoin kuin rikkomalla asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta, jolloin se laiminlöisi velvoitettaan kerätä kunnallista kiinteistöveroa veroa kantavan paikallisen yhteisön lukuun?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

22. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 5.6.2019.

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Poste Italiane, Agenzia ja komissio, jotka vastasivat kirjallisesti unionin tuomioistuimen kysymyksiin, jotka esitettiin 22.4.2020 pidettäväksi aiotun ja sittemmin perutun julkisen istunnon sijaan.

IV Asian tarkastelu

A Alustava huomautus

24. Unionin tuomioistuimen on ennakkoratkaisupyyntöä ratkaistessaan otettava huomioon tosiseikat ja kansallinen oikeus sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esittänyt. [13]

25. Nyt käsiteltävissä asioissa esitetystä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittää kunnallisen kiinteistöveron perimiseen tarkoitettua tiliä koskevien palveluiden tarjoamista Poste Italianen ”lakisääteiseksi monopoliksi”. Kyseinen yksinoikeus ei kuitenkaan estä verovelvollisia maksamasta veroa suoraan konsessionsaajille ilman Poste Italianen toimimista välittäjänä, kuten ennakkoratkaisupyynnöissä todetaan.

26. Poste Italiane väittää sekä kirjallisissa huomautuksissaan (12–15 kohta) että vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään nimenomaiseen kysymykseen, että lisäksi on olemassa muitakin kunnallisen kiinteistöveron maksutapoja, joita ei mainita ennakkoratkaisupyynnöissä.

[13] Ks. esim. tuomio 2.4.2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, 22 kohta).

27. Se väittää varsinaisesti, että kyseinen maksu on voitu suorittaa Poste Italianesta erillisten ”konsessionsaajan kanssa yhteistyötä tekevien luottolaitosten”[14] välityksellä ja asetuksen nro 446/1997 voimaantulon jälkeen se on voitu suorittaa suoraan kunnallisen kiinteistöveron kantavalle aluehallinnolle tai jollekin tämän nimeämistä rahalaitoksista.[15]

28. Corte suprema di cassazionen on otettava kantaa näihin seikkoihin, joiden vahvistaminen saattaisi tietyllä tavalla *heikentää* ennakkoratkaisupyynnön perustana olevaa lähtökohtaista oletusta.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

29. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, vastaako kunnallisen kiinteistöveron keräämiseen tarkoitettua postisiirtotiliä koskevan palvelun hallinnoinnin varaaminen Poste Italianelle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ominaispiirteitä.

1. Asianosaisten lausumat

30. Poste Italiane väittää, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta sekä SEUT 14 artiklaa koskevilta osin että sen vuoksi, että kansallisella tuomioistuimella on toimivalta soveltaa suoraan SEUT 106 artiklan 2 kohtaa.

31. Toissijaisesti se väittää, että Poste Italianea koskeva lakisääteinen järjestelmä ei anna sille yksinoikeutta kunnallisen kiinteistöveron keräämistä koskevaan palveluun, sillä konsessionsaajat voivat käyttää myös muita keinoja. Sen mukaan edellytykset postisiirtotilien hallinnoinnin katsomiseksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi eivät joka tapauksessa täyty.

32. Agenzia väittää, että konsessionsaajien ja Poste Italianen välinen suhde on luonteeltaan monopolistinen. Konsessionsaajien on väistämättä pakko avata postisiirtotili Poste Italianessa, joka voi muuttaa sopimusehtoja yksipuolisesti.

33. Agenzian mukaan muut kansalliset tai eurooppalaiset toimijat eivät pysty tarjoamaan Poste Italianen tällaisin ehdoin tarjoamaa, pakollisella provisiolla rahoitettavaa postisiirtotilipalvelua, mikä antaa edun yhdelle ainoalle yritykselle. Sitä paitsi provision vahvistaminen ei ole tapahtunut objektiivisesti eikä avoimesti eivätkä konsessionsaajat pysty neuvottelemaan edullisemmista ehdoista.

34. Komission mukaan ei vaikuta siltä, että Poste Italianella olisi (unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla) lakisääteinen velvollisuus tarjota palveluja julkisen palvelun velvoitteen nojalla.

[14] Se tuo tästä esille, että 12.5.1993 annetun asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 10.12.2001 annetulla asetuksella, mukaan kunnallisen kiinteistöveron osalta ”verovelvollinen voi käyttää maksun suorittamiseen veronkannosta huolehtivan konsessionsaajan kanssa yhteistyötä tekeviä luottolaitoksia”.

[15] Se mainitsee väitteensä tueksi talous- ja valtiovarainministeriön 30.5.2002 antaman muistion nro 4, jonka otsikko on ”Selvennyksiä kunnallisen kiinteistöveron maksujärjestelyihin”.

2. Tutkittavaksi ottaminen

35. Ennakkoratkaisupyynnöissä oleva viittaus SEUT 14 artiklaan ei nähdäkseni johda siihen, että ensimmäinen kysymys olisi jätettävä tutkimatta. Kuten Poste Italiane tuo esille, on hieman hankala arvioida, millainen tulkintaongelma tähän määräykseen tässä tapauksessa liittyy; tästä huolimatta on varmaa, että ensimmäinen kysymys koskee olennaisilta osin SEUT 106 artiklaa ja että SEUT 14 artikla mainitaan lisäksi, koska molemmissa viitataan ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin”.

36. SEUT 14 artiklassa on kyse yleistä taloudellista etua koskevista palveluista, ja sen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ”nämä palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin – – edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä”. SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrätään, että se, että tällaisiin palveluihin sovelletaan perussopimusten määräyksiä, varsinkin kilpailusääntöjä, ei saa estää näitä palveluja tuottavia yrityksiä ”hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä”.

37. Molemmissa määräyksissä on siis sama perusajatus: taataan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden kuuluminen perussopimusten soveltamisalaan ja varmistetaan samalla, ettei soveltamisalaan kuuluminen haittaa erityistehtävien hoitamista.

38. Kuten Poste Italiane esittää, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten menettelytapojen yhteensopivuutta SEUT 106 artiklan kanssa. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on ”tutkia, voidaanko tällaiset menettelytavat, jos ne ovat vastoin kyseistä määräystä, perustella yrityksille uskotusta erityistehtävästä johtuvilla tarpeilla”. [16]

39. SEUT 267 artiklan yhteydessä kansallinen tuomioistuin voi pyytää unionin tuomioistuinta tekemään yhteistyötä, jos se pitää tätä tarkoituksenmukaisena, ja esittää sille epäilyksensä SEUT 106 artiklan tulkinnasta. [17] Kyseisten epäilysten on hyväksyttävää kohdistua toiminnan luokittelemiseen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi.

40. Corte suprema di cassazione esittää lopulta unionin oikeuden tulkintaa koskevan kysymyksen, johon unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata. [18] Se voi kieltäytyä vastaamasta vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasiaan, jos kysymys on luonteeltaan hypoteettinen tai jos sillä ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen kysymykseen vastaamiseksi. [19] Yksikään näistä ei toteudu ensimmäisen kysymyksen kohdalla.

3. Asiasisältö

41. Kuten edellä muistutetaan, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko Poste Italianen tehtäväksi tosiasiassa annettu selkeästi määriteltyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen.

16 Tuomio 18.6.1991, ERT (C-671/89, EU:C:1991:254, 34 kohta).

17 ”Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.” Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 24 kohta).

18 Edellisessä alaviitteessä mainittu tuomio.

19 Esim. tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta).

42. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lopullisesta arvioinnista muuta ilmene, olen Poste Italianen ja komission kanssa samaa mieltä siitä, ettei riidanalaisen lakisääteisen järjestelmän tarkastelun perusteella rahoituspalveluja, joita Poste Italiane tarjoaa kunnallisen kiinteistöveron keräämisestä huolehtiville konsessionsaajille, voida pitää ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä”.

43. Jäsenvaltioilla oleva toimivalta määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ei ole rajaton, vaan sille on asetettu useita edellytyksiä. Näihin kuuluu ensinnäkin se, että kyseisen yrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettu julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja näiden velvoitteiden on oltava määritelty selvästi kansallisessa oikeudessa. [20]

44. Mainitulla edellytyksellä ”pyritään avoimuuden ja oikeusvarmuuden tavoitteeseen, joka edellyttää sellaisten vähimmäisvaatimusten täyttymistä, jotka liittyvät yhden tai useamman sellaisen viranomaisen toimen olemassaoloon, jossa määritellään riittävän täsmällisesti ainakin niille yrityksille kuuluvien julkisen palvelun velvoitteiden luonne, kesto ja laajuus, joiden tehtäväksi näiden velvoitteiden täyttäminen on annettu”. [21] On siis niin, että ”jos tällaisia objektiivisia vaatimuksia ei ole määritelty selvästi, ei ole mahdollista valvoa, voiko tietty toiminta kuulua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsitteen alaan”. [22]

45. Pankkitoiminnan osalta ei kuitenkaan ilmene, että Poste Italiane olisi muodollisesti velvollinen tarjoamaan tiettyjä palveluja julkisen palvelun velvoitteen nojalla ja että näiden palveluiden luonne ja laajuus olisi määritelty riittävän täsmällisesti, joten edellä kuvattu avoimuuden ja oikeusvarmuuden tavoite ei täyty. Jo yksin tämä seikka riittäisi sulkemaan pois sen mahdollisuuden, että kyseessä on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu.

46. Se, että Poste Italiane tarjoaa postin yleispalvelusta Italiassa järjestetyn tarjouskilpailun voittajana kyseisellä erityisalalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, ei liity tähän lainkaan, mistä ei ole kiistelty. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, direktiivissä 97/67/EY [23] tarkoitettuihin postipalveluihin eivät kuitenkaan kuulu postipalveluyritysten tarjoamat finanssipalvelut eivätkä ”nekään, joita postipalvelujen tarjoajat mahdollisesti tarjoavat postipalvelujen ohella”. [24]

47. Tiivistetysti voidaan todeta, etteivät finanssipalvelut, joita Poste Italiane tarjoaa asiakkailleen hyödyntämällä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaamaa postitoimipisteistä muodostuvan verkostonsa laajaa levinneisyyttä Italian alueelle, ei vaikuta olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä. [25] Kyseisiin palveluihin kuuluu palvelu, jossa kolmansille (muiden muassa kunnallisen kiinteistöveron keräämisestä huolehtiville konsessionsaajille) annetaan mahdollisuus avata ja hallita käyttötilejä, joko postisiirtotilejä tai muita tilejä.

[20] Tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 72 kohta; jäljempänä ”tuomio Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio).

[21] Tuomio Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, 73 kohta.

[22] Edellisessä alaviitteessä mainittu tuomio.

[23] Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 15, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3).

[24] Tuomio 11.3.2004, Asempre ja Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, 31 kohta), ja tuomio 22.10.2015, EasyPay ja Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, 30 kohta).

[25] Ks. vastaavasti 13.9.2013 annetun tuomion Poste Italiane v. komissio (T-525/08, ei julkaistu, EU:T:2013:481) 1 ja 2 kohta: ”Poste Italiane huolehtii postin yleispalvelusta ja harjoittaa pankkitoimintaa koko Italian alueella – – Kantajan [Poste Italianen] pankkitoiminta ei kuulu sen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskeviin velvoitteisiin.”

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

48. Corte di Cassazione esittää toisen kysymyksensä siltä varalta, että Poste Italianen ”lakisääteisen monopolin – – on katsottava vastaavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ominaispiirteitä”.

49. Sekä Poste Italiane että komissio toteavat johdonmukaisella tavalla ensimmäisestä kysymyksestä esittämiensä huomautusten kanssa, ettei toiseen kysymykseen ole tarpeen vastata: ellei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaoloa ole mahdollista todeta, on tarpeetonta vastata kysymykseen, joka edellyttää tällaista olemassaoloa.

50. Komissio tarkastelee kuitenkin toissijaisesti, täyttyvätkö niin kutsutut ”Altmark-edellytykset” käsiteltävässä asiassa.[26] Jos ne eivät täyty, riidanalaiset provisiot olisi nähdäkseni katsottava SEUT 107 artiklan vastaiseksi valtiontueksi.

51. Ensimmäiseen kysymykseen ehdottamani ratkaisun perusteella toista kysymystä ei ole mielestäni tarpeen tarkastella, sillä siinä edellytetään juuri sitä seikkaa, joka ensimmäisen kysymyksen ratkaisussa hylätään.

52. Tutkin joka tapauksessa toisen kysymyksen toissijaisesti komission tavoin. Minusta on aiheellista korostaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nostaa kyseisessä kysymyksessä esille Poste Italianelle annetun toimivallan määrätä yksipuolisesti konsessionsaajalta perittävän provision suuruudesta. Tuo seikka on sen mukaan ratkaiseva arvioitaessa riidanalaisten oikeussäännösten yhteensopivuutta SEUT 106 artiklan 2 kohdan ja SEUT 107 artiklan 1 kohdan kanssa.

53. Valtion toimenpiteen luonnehtiminen SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi tueksi edellyttää, että kaikki seuraavaksi tarkastelemani edellytykset täyttyvät.[27]

1. Valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide

54. Asetuksen nro 504/1992 mukaan konsessionsaajilla on velvollisuus avata postisiirtotilejä verovelvollisten maksamien kunnallisten kiinteistöverojen keräämistä varten. Poste Italianella oli tätä vastaava (lailla nro 662/1996 annettu) oikeus saada asianomaisten tilien hallinnoinnista provisio, jonka suuruus vahvistettiin päätöksellä nro 57/1996.

55. Konsessionsaajien Poste Italianelle maksamat provisiot voisivat lähtökohtaisesti täyttää ensimmäisen Altmark-edellytyksen, jos niiden muodostamia varoja voitaisiin pitää ”valtion varoina” (toisin sanoen julkisista lähteistä peräisin olevina).

56. Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene selvästi, kuka näistä provisioista todellisuudessa lopulta vastaa. Sekä Poste Italiane että Agenzia ovat todenneet unionin tuomioistuimen kysymyksiin, että lähtökohtaisesti provision maksavat konsessionsaajat.

[26] Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; jäljempänä tuomio Altmark).

[27] Tuomio 9.11.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio (C-657/15 P, EU:C:2017:837, 32 kohta), ja tuomio Altmark, 75 kohta.

57. On kuitenkin viitteitä siitä, että konsessionsaajien voidaan olettaa käyttävän näihin maksuihin osan varoista, jotka paikalliset julkisyhteisöt maksavat niille kunnallisen kiinteistöveron keräämisen vuoksi.[28] Kunnan, joka antaa niille tämän veronkantotehtävän, on tietenkin maksettava korvaus kyseisestä tehtävästä. Jos konsessionsaajayritykset käyttävät osan tästä korvauksesta, joka on kiistatta peräisin julkisista varoista, provision maksamiseen Poste Italianelle, voisivat kyseessä olla valtion varat.

58. Näin olisi myös silloin, jos verottavat kunnat vastaisivat Poste Italianelle kuuluvasta provisiosta, jos konsessionsaajat olisivat itse julkisia yrityksiä (kuten komissio painottaa unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamassaan vastauksessa) tai jos Poste Italianen olisi hallinnoitava perittyjä provisioita julkisen vallan määräämin edellytyksin.

59. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä nämä seikat ja siten tarkistettava, täyttyykö ensimmäinen Altmark-edellytyksistä.

2. Mahdollinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen

60. Poste Italiane toimii postisiirtotilipalvelua tarjotessaan kilpailulle avoinna olevilla (pankkitoiminnan) markkinoilla, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä myös, onko riidanalaisten provisioiden periminen voinut vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden kanssa käytävään kauppaan ja vääristää kilpailua.[29]

61. Edellä[30] esitetystä huolimatta on todettava, että jos saadun selvityksen perusteella kunnallisen kiinteistöveron kantamisessa ei ole sovellettu vuodesta 1997 lähtien kansallista lainsäädäntöä, jossa sallittaisiin paikallisten verojen maksaminen pankkitilin välityksellä postisiirtotilin sijaan, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on punnittava tämän poissulkemisen vaikutusta muiden pankkilaitosten toimintaan. Ainoastaan näin on mahdollista ratkaista, onko riidanalainen toimenpide voinut vääristää kilpailua kyseisten verojen hallinnoinnin alalla.

62. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös arvioitava, ovatko Poste Italianen alueellisen verkoston laajuudesta aiheutuneet edut olleet riittävä syy antaa kunnallisen kiinteistöveron kantamisesta huolehtivien konsessionsaajien postisiirtotilien hallinnointi suoraan yksinoikeudella sen tehtäväksi. Lähtökohtaisesti on mahdollista, että tästä olisi voitu järjestää julkista hankintaa koskeva menettely, johon muiden jäsenvaltioiden toimijat olisivat voineet osallistua.[31]

3. Edun antaminen

63. Julkisten varojen antamisesta on aiheuduttava taloudellinen etu, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan.[32]

[28] Asetuksen nro 504/1992 10 §:n 3 momentin mukaan kyseinen konsessionsaajille maksettava korvaus on 1 prosentti perityistä summista, kuitenkin vähintään 1,75 euroa ja enintään 50 euroa jokaisesta verovelvollisten suorittamasta maksusta.

[29] Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 140 kohta).

[30] Tämän ratkaisuehdotuksen 24–28 kohta.

[31] Tuomio 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, 38 kohta).

[32] Tuomio Altmark, 84 kohta.

64. SEUT 107 artiklassa tarkoitettu valtiontuki on siis *edun antavaa* tukea, ei pelkästään korvauksena annettavaa tukea. Jotta kyseessä ei olisi SEUT 107 artiklassa tarkoitettu valtiontuki, kyseessä on oltava tuki, joka maksetaan korvauksena julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä. [33]

65. Vain tällöin voidaan katsoa, ettei edunsaajayritys ”todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin”. [34]

66. Tätä varten on täytettävä neljä *erityistä* edellytystä, jotka myös on määritetty tuomiossa Altmark. [35] Kyseisen tuomion mukaan edellytykset voidaan jakaa kahteen ryhmään:

– yhtäältä edellytyksiin, joiden perusteella tuki voidaan katsoa yleisesti SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi ”valtiolta” saaduksi tueksi [36]

– toisaalta edellytyksiin, joiden perusteella voidaan katsoa nimenomaisesti, ettei kolmas yleisistä edellytyksistä (edun antava tuki) täyty.

67. Molemmissa tapauksissa on kyse neljästä edellytyksestä, mikä voi aiheuttaa sekaannusta, jos puhutaan vain ”Altmark-edellytyksistä”. Epäselvyyksien välttämiseksi käytän jäljempänä ilmauksia ”yleiset Altmark-edellytykset” ja ”erityiset Altmark-edellytykset”.

68. *Erityiset* Altmark-edellytykset ovat seuraavat:

– ”Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.” [37]

– ”Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, jotta vältettäisiin sellaisen taloudellisen edun sisältyminen korvaukseen, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijayrityksiin.” [38]

– ”Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto. Tällaisen edellytyksen noudattaminen on välttämätöntä sen takaamiseksi, ettei edunsaajayritykselle myönnetä sellaista etua, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua vahvistamalla kyseisen yrityksen kilpailuasemaa.” [39]

– ”Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen

33 Tuomio Altmark, 87 kohta.

34 Edellisessä alaviitteessä mainittu tuomio.

35 Tuomio Altmark, 89–93 kohta.

36 Tuomio Altmark, 75 kohta.

37 Tuomio Altmark, 89 kohta.

38 Tuomio Altmark, 90 kohta.

39 Tuomio Altmark, 92 kohta.

julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä [välineillä] varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.” [40]

69. Toimenpiteen luokitteleminen SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi ”valtiolta” saaduksi tueksi on tutkittava ennen sen selvittämistä, onko kyseinen tuki tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi ja onko siinä näin ollen kyseessä SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrätty poikkeus.

70. Unionin tuomioistuin on kuitenkin myöntänyt, että ensimmäistä erityisistä Altmark-edellytyksistä, jonka mukaan olemassa on siis oltava tosiasiallinen ja selkeä tehtävänanto julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseen, ”sovelletaan – – myös tapauksessa, jossa on vedottu SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrättyyn poikkeukseen”. [41]

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä siis yhtenevät tässä kohdassa.

72. Sen selvittämiseksi, onko Poste Italianen perimä provisio *edun antavaa* tukea (eli täyttääkö se kolmannen yleisen Altmark-edellytyksen), on näistä lähtökohdista käsin tutkittava, voidaanko kyseistä tukea pitää mahdollisesti korvauksena.

73. Koska ennakkoratkaisupyynnöissä mainitaan SEUT 106 artiklan 2 kohta, on tutkittava erityisesti, ovatko kansalliset viranomaiset velvoittaneet Poste Italianen tarjoamaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua.

74. Olen jo ehdottanut tähän kysymykseen kieltävää vastausta. Joka tapauksessa Poste Italianelle annettu pankkitoimintaa koskeva velvoite käsitti ainoastaan konsessionsaajien nimissä olevien postisiirtotilien avaamisen ja hallinnoinnin. Varsinaisesti ei ole ilmennyt, että kyseisiin tileihin olisi sovellettu erityisiä ehtoja Poste Italianen muiden asiakkaiden tileihin verrattuna. Tämä on vahvistettu vastauksessa unionin tuomioistuimen tästä seikasta esittämään kysymykseen.

75. Koska kyseessä ei siis ole varsinainen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, riidanalaisia provisioita ei voida pitää tukena, jolla korvataan kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kustannukset.

76. Muussa tapauksessa olisi selvitettävä, täyttyvätkö kolme muuta erityistä Altmark-edellytystä, mihin unionin tuomioistuimen on vaikeaa ottaa kantaa (se pystyy ainoastaan kertaamaan kunkin edellytyksen yleiset ominaispiirteet), koska oikeusriidan tosiseikkojen tutkiminen kuuluu yksin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan ja koska asiakirja-aineistoon sisältyvistä asiakirjoista ei saada selville tähän tarvittavia merkityksellisiä tietoja.

77. Kuten olen tuonut edellä esille, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen korostama seikka (se, että Poste Italiane määrää yksipuolisesti postisiirtotilistä perittävän palkkion ehdot) ei sellaisenaan muuta edellä esitettyjä toteamuksia.

78. Ennakkoratkaisupyynnöissä ei ole tietoja, joiden perusteella saataisiin selville, vastaavatko päätöksellä nro 57/1996 tosiasiallisesti vahvistetut provisiot asianmukaisella tavalla postisiirtotilipalvelun tarjoamisesta aiheutuvia välttämättömiä hallinnointikustannuksia.

[40] Tuomio Altmark, 93 kohta.

[41] Tuomio Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, 56 kohta.

79. Unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella kyseiset provisiot ovat olleet samat, joita Poste Italiane on perinyt erotuksetta muiltakin asiakkailtaan julkisessa ja läpinäkyvässä postisiirtotilipalvelujen järjestelmässä.[42] Jos asia on näin, provisiot eivät poikenne merkittävällä tavalla niistä maksuista, joita Poste Italiane tai muut pankkilaitokset perivät muiden verotulojen kantamisesta. Ei ole myöskään ilmennyt, että kyseiseen järjestelmään sisältyisi asiakkaita kohtuuttomasti rasittavia sopimusehtoja.

80. Painotan joka tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava nämä seikat, sillä se pystyy asemansa puolesta tarkastelemaan tosiseikkoja tarkemmin kaikilta kannoilta.

D Kolmas kysymys

81. Kolmannella kysymyksellä pyritään selvittämään lyhyesti sanottuna, annettiinko Poste Italianea koskevassa lakisääteisessä järjestelmässä sille määräävä markkina-asema, jonka väärinkäyttö olisi vastoin SEUT 102 artiklaa.

1. Asianosaisten lausumat

82. Poste Italianen mukaan kolmatta kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, sillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei selitä, miltä osin sovellettava lainsäädäntö on ristiriidassa SEUT 102 artiklan kanssa. Sen lisäksi, että kysymys on jätettävä tutkimatta, siinä väitetään virheellisesti, että Poste Italiane on SEUT 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yksinoikeuden tai erityisoikeuden haltija, eikä siitä voida päätellä, millä tavoin Poste Italianen voitaisiin katsoa olleen pakko käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin.

83. Poste Italiane on toistanut kerta toisensa jälkeen, että konsessionsaajat saattoivat käyttää muita luottolaitoksia kunnallisen kiinteistöveron maksupalvelujen tarjoamiseen.[43]

84. Agenzian mukaan Poste Italianella on määräävä markkina-asema kunnallisen kiinteistöveron maksupalvelusta muodostuvalla markkinasegmentillä ja se on käyttänyt väärin tätä asemaa vaatiessaan provisioita, joiden suuruuden se on päättänyt yksipuolisesti ilman objektiivista perustetta.

85. Komission mukaan merkitykselliset (tuote)markkinat muodostuvat tilejä, joita konsessionsaajat käyttävät kunnallisten kiinteistöverojen keräämiseen, koskevien hallinnointipalvelujen vastikkeellisen tarjoamisen markkinoista. Ne ovat kooltaan pienet, koska verovelvolliset voivat halutessaan suorittaa maksunsa suoraan konsessionsaajalle.

86. Komission mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia asianomaiset markkinat ja selvittää, oliko Poste Italianella määräävä asema kyseisillä markkinoilla. Tämän arvioiminen edellyttää sen selvittämistä, saattoivatko muut pankkilaitokset tarjota samaa palvelua kuin Poste Italiane.

[42] Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 109 ja 110 kohta.

[43] Ks. jälleen tämän ratkaisuehdotuksen 24–28 kohta.

87. Komissio huomauttaa, että oikeus vahvistaa yksipuolisesti riidanalainen provisio saattaisi aiheuttaa vaaran siitä, että Poste Italiane käyttäisi väärin (oletettua) määräävää markkina-asemaansa. Koska verovelvolliset saattoivat kuitenkin olla taipuvaisia maksamaan kunnallisen kiinteistöveron suoraan konsessionsaajille, viimeksi mainitut pystyivät harjoittamaan sellaisia liiketoimintastrategioita, jotka tekivät jälkimmäisestä vaihtoehdosta houkuttelevamman. Ne saattoivat siis tehdä näin varsinaisesti vastauksena Poste Italianen käytäntöön vahvistaa liiallinen provisio postisiirtotilin käyttämiselle.

88. Komission mukaan ei siis ole osoitettu, etteivät markkinavoimat riittäisi tarjoamaan riidanalaisia palveluja yhtä tehokkaasti kuin Poste Italiane.

2. Tutkittavaksi ottaminen

89. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ilmoitettava, millä merkityksellisillä markkinoilla ja millä tavalla yrityksellä olisi määräävä markkina-asema, riippumatta siitä, onko kyseiselle yritykselle annettu erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia. [44]

90. Unionin tuomioistuin on painottanut erityisesti, että SEUT 102 artiklaa sovellettaessa ”merkityksellisille tavaroiden tai palveluiden markkinoille kuuluvat tavarat tai palvelut, jotka voidaan korvata toisillaan tai jotka ovat riittävässä määrin keskenään vaihdettavissa paitsi niiden objektiivisten ominaisuuksien perusteella, joiden vuoksi tavaroilla tai palveluilla voidaan tyydyttää kuluttajien jatkuvat tarpeet, myös merkityksellisillä markkinoilla vallitsevien kilpailuolosuhteiden sekä kysynnän ja tarjonnan rakenteen perusteella”. [45]

91. Ennakkoratkaisupyynnöissä on tämän kysymyksen osalta puutteita, jotka estävät unionin tuomioistuinta antamasta hyödyllistä vastausta. Näitä puutteita ei ole saatu paikattua huolimatta ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneiden esittämistä huomauksista unionin tuomioistuimen pyydettyä niitä antamaan erinäisiä tietoja palvelumarkkinoiden, merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden ja korvaavien palvelujen olemassaolon selvittämiseksi. [46]

92. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi pitänyt antaa unionin tuomioistuimelle täsmälliset tiedot merkityksellisten markkinoiden ominaispiirteistä, niiden maantieteellisestä laajuudesta tai vastaavien (korvaavien) palvelujen mahdollisesta olemassaolosta. Koska se ei ole tehnyt näin, on kolmas ennakkoratkaisukysymys jätettävä tutkimatta.

93. Samaan tulokseen päädytään myös toisesta näkökulmasta, kun huomautetaan, ettei kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen merkitystä pystytä selvittämään selkeästi ennakkoratkaisupyyntöjen sisällön perusteella.

[44] Tuomio 13.12.2007, United Pan-Europe Communications Belgium ym. (C-250/06, EU:C:2007:783, 21 kohta).

[45] Tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 32 kohta).

[46] Unionin tuomioistuin tiedusteli niiltä muun muassa seuraavaa: i) onko olemassa korvaavia palveluja sille palvelulle, jota Poste Italiane tarjoaa kunnallisen kiinteistöveron kantamisesta huolehtiville konsessionsaajille; ii) millaisin edellytyksin tuollaisia korvaavia palveluja tarjotaan; iii) millä kansalliseen alueeseen kuuluvilla osilla Poste Italiane on tarjonnut palvelujaan kunnallisen kiinteistöveron kantamisesta huolehtiville konsessionsaajille ja iv) millä liiketoimintastrategioilla konsessionsaajat mahdollisesti kannustavat maksamaan kunnallisen kiinteistöveron suoraan itselleen eikä Poste Italianen välityksellä.

94. Ensi näkemältä syntyy sellainen vaikutelma, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä pelkkä ”lakisääteisen monopolin” käyttöön ottaminen Poste Italianen hyväksi johtaa väistämättä siihen, että kyseinen yritys käyttää väärin määräävää asemaa. Poste Italiane *käyttäisi* väärin määräävää asemaa siksi, että sillä on riidanalainen lakisääteinen monopoli. [47]

95. Jos tämä olisi asianmukainen tulkinta mainituista ennakkoratkaisupyynnöistä, olisi todettava, että ne perustuvat virheelliseen olettamukseen, joka ei ole yhteensopiva unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [48] kanssa, koska määräävä markkina-asema vaikuttaa rinnastuvan sen väärinkäyttöön. Ainoastaan väärinkäyttö on lainvastaista SEUT 102 artiklan nojalla. [49]

96. Ennakkoratkaisupyyntöjen tämän kohdan tarkemman tarkastelun perusteella voidaan päätellä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää toteen näytettynä paitsi määräävän markkina-aseman olemassaoloa myös sitä, että Poste Italiane on käyttänyt tätä asemaa väärin määrittämällä konsessionsaajilta perittävien provisioiden suuruudet ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämällä tavalla. Tällöin unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys muuttuisi kirjaimelliselta kannalta tarkasteltuna tarpeettomaksi, sillä siinä tiedustellaan jotain sellaista, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jo ratkaissut.

97. Tämän ennakkoratkaisupyyntöihin sisältyvän (lyhykäisen) kohdan tulkinnoista järkevin on se, jossa korostetaan, että oikeus vahvistaa provisio yksipuolisesti voi muodostaa SEUT 102 artiklassa kielletyn ”*väärinkäyttöön tarvittavan yllykkeen*”. [50]

98. Olisi siis selvitettävä, onko tällainen hypoteesi tosiasiassa uskottava eli täyttyvätkö edellytykset sille, että riidanalainen lainsäädäntö johtaa väistämättä Poste Italianen käyttämään väärin määräävää markkina-asemaansa.

99. Vaikka tämän myönnettäisiin olevan asianmukaisin tulkinta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyistä, keskeisiä tietoja ei edelleenkään ole saatavilla, niin että unionin tuomioistuin voisi lausua tästä epäilyksestä riittävän tarkasti. Tiedot jäävät puutteellisiksi ennen kaikkea pyrittäessä selvittämään, onko väärinkäyttö ollut väistämätöntä i) merkityksellisillä markkinoilla, joita ei ole määritetty täsmällisesti; ii) tilanteessa, jossa pankkilaitokset kilpailevat keskenään, ja iii) kun olemassa on mahdollisia Poste Italianen tarjoamille palveluille korvaavia palveluita.

100. Tässä tilanteessa katson, että kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin kuitenkaan tulkitse tilannetta näin, esitän siitä näkemykseni lyhyesti.

3. Asiasisältö

101. Komissio on todennut huomautuksissaan, että sovellettavan lainsäädännön perusteella konsessionsaajat saattoivat välttää Poste Italianen mahdollisesti harjoittaman väärinkäytön, joten hypoteesi väärinkäyttöön tarvittavasta yllykkeestä ei vahvistu.

[47] Komissio katsoo näin kirjallisten huomautustensa 90 kohdassa.

[48] 1.7.2008 annetun tuomion MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376) 48 kohta: ”pelkkä määräävän markkina-aseman luominen tai vahvistaminen – – erityis- tai yksinoikeuksia myöntämällä ei itsessään ole ristiriidassa [SEUT 102] artiklan kanssa”.

[49] Ibidem, 49 kohta. Tämä edellyttää, että ”kyseessä oleva yritys *syyllistyy* määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä – – yksinoikeuksia tai [että] nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa tällä tavoin väärin”. Kursivointi tässä.

[50] Alkuperäinen italiankielinen ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-435/19, s. 19, in fine. Kursivointi alkuperäisessä tekstissä.

102. Poste Italiane ja Agenzia ovat ottaneet kantaa tähän yksityiskohtaan unionin tuomioistuimen pyynnöstä. Ensin mainittu ei yhdy komission näkemykseen. Jälkimmäisen mukaan komission näkemys on epärealistinen.

103. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voisi tulla kyseeseen tässä tilanteessa, jos Poste Italiane määräisi konsessionsaajille epäoikeudenmukaiset hinnat, jotka näiden olisi pakko maksaa ilman mahdollisuutta käyttää muita keinoja kunnallisen kiinteistöveron keräämiseen. Poste Italiane saisi siten perusteetonta etua kilpailijoihinsa nähden.

104. Komission mukaan (mahdollisen) määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ei tapahtuisi, jos verovelvolliset voisivat halutessaan maksaa kunnallisen kiinteistöveron suoraan konsessionsaajille. Konsessionsaajat voisivat tarjota niille riittävän houkuttelevat ehdot,[51] minkä seurauksena ne suosisivat tätä vaihtoehtoa postisiirtotilille maksamisen sijaan.

105. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on jälleen ottaa kantaa näihin vastakkaisiin näkemyksiin, joita unionin tuomioistuimen olisi hankalaa arvioida, sillä kaikkia arviointiin vaikuttavia edellä mainittuja seikkoja ei ole tiedossa.

106. Arviointia varten voisi olla joka tapauksessa merkityksellistä tutkia, vastaako konsessionsaajien tarjouksista, joihin komissio viittaa, aiheutuva taloudellinen kustannus todellisuudessa – toisen nimisenä ja toisessa muodossa – sitä kustannusta, joka niiden on pitänyt maksaa Poste Italianen yksipuolisesti määräämänä provisiona.

107. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi punnittava lisäksi sitä, voidaanko Poste Italianen katsoa saaneen asemassaan pankkitoiminnan markkinoilla etua kilpailijoihinsa nähden sen jälkeen, kun kaikki paikalliset verot, kunnallista kiinteistöveroa lukuun ottamatta, on voitu maksaa vuodesta 1997 alkaen käyttötilien välityksellä.

108. Varsinaisesti olisi selvitettävä, saattoiko Poste Italiane, jolla oli määräävä asema kunnallisen kiinteistöveron maksun alalla, väistämättä ulottaa asemansa vaikutukset erityisesti muidenkin paikallisten verojen maksamisen ja yleisesti kaiken pankkitoiminnan markkinoille.

109. Tätä arviointia tehtäessä on pidettävä mielessä, kuten Agenziakin myöntää vastatessaan yhteen unionin tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä,[52] että kun huomioon ei oteta maksutapahtumien määrää (kymmeniä tuhansia), kunnallisen kiinteistöveron keräämisestä huolehtiviin konsessionsaajiin sovellettavat postisiirtotilien sopimusehdot – myös taloudelliset ehdot – ovat olleet samat kuin ne, joita on sovellettu yleisesti mihin tahansa tilinhaltijana olevaan oikeushenkilöön.

110. Jos tämä seikka osoittautuu pitävän paikkansa, voisi se olla osoitus siitä, ettei määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ollut väistämätöntä. Vapailla pankkipalveluiden markkinoilla Poste Italianella ei olisi ollut kannustimia vaatia tilinhaltijoilta (myöskään konsessionsaajilta, joihin sovellettiin samoja sääntöjä kuin muihinkin) yleisesti provisioita, jotka olisivat merkittävästi muiden luottolaitosten asettamia provisioita tai palkkioita suuremmat.

[51] Komission kirjallisten huomautusten 110 ja 111 kohta. Niiden komission kehittelemien liiketoimintastrategioiden joukossa, joilla konsessionsaajat voisivat saada Poste Italianen luopumaan houkutuksesta käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin asettamalla kohtuuttomat maksut, ovat esimerkiksi veromaksuja suoraan vastaanottavien valtuutettujen asiamiesten verkoston perustaminen tai alennusten antaminen (omalla kustannuksellaan) verovelvollisille, jotka valitsevat kyseisen maksutavan.

[52] Vastaus neljänteen unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen.

111. Lopuksi on todettava, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan kysymyksen tarkastelussa voisi olla ratkaisevaa, jos muut pankkilaitokset tarjoaisivat konsessionsaajille vastaavia (korvaavia) palveluja, joita nämä voisivat käyttää verovelvollisten maksamien kunnallisten kiinteistöverojen vastaanottoon, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

V Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte suprema di cassazionen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Postisiirtotilipalvelu, jota Poste Italiana SpA on tarjonnut finanssipalvelujen tarjoamisesta muodostuvan toimintansa yhteydessä kunnallisen kiinteistöveron keräämisestä huolehtiville konsessionsaajille vuosina 1992–2011, ei vastaa SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ominaispiirteitä, ellei olemassa ole muodollista toimea, jolla asetettaisiin selkeästi määritelty julkisen palvelun velvoite, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

2) Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdotetun vastauksen perusteella toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

3) Kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta.