



Datum van
inontvangstneming

:

11/06/2018

Zaak C-284/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 april 2018

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 november 2017

Verzoekster (en incidentele verweerster):

Equitalia centro SpA

Verweerster (en incidentele verzoekster):

Poste Italiane SpA

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verplichting om aan Poste Italiane SpA een bedrag („provisie”) te betalen voor het beheer van de postrekening waarop belastingplichtigen de gemeentelijke onroerendezaakbelasting betalen – Verplichting van de concessiehouder (gemachtigde) die belastingen voor rekening van een gemeente invordert om een dergelijke rekening voor de betaling van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting te openen – Exclusieve positie van Ente Poste Italiane, thans Poste Italiane SpA (wettelijk monopolie) – Schending van Unierecht – Staatssteun – Eenzijdige vaststelling van de provisie – Misbruik van machtspositie – Prejudiciële verwijzing van de Corte di Cassazione naar het Hof van Justitie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht in de zin van artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Verzetten artikel 14 VWEU (voorheen eerst artikel 7D EG, vervolgens artikel 16 EG), artikel 106, lid 2, VWEU (voorheen eerst artikel 90 EG, vervolgens artikel 86, lid 2, EG) en de kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) zich tegen een regeling als die van artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992 (wetsbesluit nr. 504/1992) juncto artikel 2, leden 18 tot en met 20, van legge n. 662/1996 (wet nr. 662/1996), volgens welke – ook na de privatisering van de door Poste Italiane SpA verleende postbankdiensten – aan Poste Italiane SpA een activiteit wordt en blijft voorbehouden (monopolie) betreffende het beheer van postrekeningen waarop de plaatselijke onroerendezaakbelasting wordt betaald, gelet op het feit dat de nationale regelgeving op het gebied van belastinginvordering zich aldus heeft ontwikkeld dat belastingplichtigen en ook lokale belastingkantoren in elk geval sinds 1997 via het banksysteem kunnen betalen en invorderen?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de instelling van een wettelijk monopolie de kenmerken van een DAEB heeft, verzetten artikel 106, lid 2, VWEU (voorheen eerst artikel 90 EG, vervolgens artikel 86, lid 2, EG) en artikel 107, lid 1, VWEU (voorheen eerst artikel 92 EG, vervolgens artikel 87 EG) – volgens de uitlegging die het Hof van Justitie aan deze bepalingen heeft gegeven met betrekking tot de criteria om een wettige maatregel (ter financiering van verplichtingen betreffende openbare diensten) te onderscheiden van onwettige staatssteun (arrest van 24 juli 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH) – zich dan tegen een regeling als die welke volgt uit artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992, artikel 2, leden 18 tot en met 20, van legge n. 662/1996, en artikel 3, lid 1, van decreto del Presidente della Repubblica n. 144/2001 (besluit nr. 144/2001 van de president van de Republiek), in onderlinge samenhang gelezen, die aan Poste Italiane SpA de bevoegdheid toekent om eenzijdig de hoogte vast te stellen van de „provisie” die de met de invordering van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting belaste concessiehouder (gemachtigde) verschuldigd is en van toepassing is op elke handeling van beheer die op de postrekening op naam van de concessiehouder wordt verricht, gelet op het feit dat Poste Italiane SpA deze provisie bij besluit van de raad van bestuur nr. 57/1996 heeft vastgesteld op 100 ITL voor de periode van 1 april 1997 tot en met 31 mei 2001 en op 0,23 EUR voor de periode na 1 juni 2001?
- 3) Verzetten artikel 102, lid 1, VWEU (voorheen eerst artikel 86 EG, vervolgens artikel 82, lid 1, EG), zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (zie arresten van 13 december 1991, GB Inno BM, C-18/88;

25 juni 1998, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV, C-203/96, en 17 mei 2001, TNT TRACO SpA, C-340/99), zich tegen een regeling als die welke tot stand is gebracht door artikel 2, leden 18 tot en met 20, van legge n. 662/1996, artikel 3, lid 1, van decreto del Presidente della Repubblica n. 144/2001, en artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992, volgens welke de concessiehouder (gemachtigde) de „provisie” moet betalen, die door Poste Italiane SpA eenzijdig wordt vastgesteld en/of gewijzigd, en de overeenkomst betreffende de postrekening niet kan opzeggen omdat hij anders in strijd met de verplichting van artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992 handelt en derhalve de verplichting tot invordering van de onroerendezaakbelasting die hij jegens het lokale belastingkantoor op zich heeft genomen, niet nakomt?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

VWEU: artikel 14, artikel 102, lid 1, artikel 106, lid 2, en artikel 107, lid 1

Arresten van 13 december 1991, C-18/88; 25 juni 1998, C-203/96; 17 mei 2001, C-340/99, en 24 juli 2003, C-280/00

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992 van 30 december 1992

Artikel 2, leden 18 tot en met 20, van legge n. 662/1996 van 23 december 1996

Artikel 3, lid 1, van decreto del Presidente della Repubblica n. 144/2001 van 14 maart 2001, en

de andere bepalingen die in de samenvatting waar nodig worden aangehaald.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Poste Italiane SpA is een privaatrechtelijke vennootschap waarvan de meerderheid van de aandelen in handen van de staat is, en die is opgericht na een proces waarin Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni is omgezet in de publiekrechtelijke onderneming „Poste Italiane”, die weer is omgezet in een vennootschap op aandelen, zoals bepaald in decreto legge n. 487/93 (wetsbesluit nr. 487/93). De te verrichten diensten en activiteiten werden in de loop van het privatiseringsproces van tijd tot tijd vastgesteld. Uit de tekst van artikel 2, lid 19, van legge n. 662/1996 („de post- en betalingsdiensten die niet uitdrukkelijk onder een wettelijk monopolie vallen, worden door Ente Poste Italiane en de andere exploitanten op een vrij concurrerende markt verricht”) blijkt dat andere diensten evenwel aan Ente poste italiane waren voorbehouden, doch met de verplichting van gescheiden boekhouding (artikel 2, lid 20, van legge n. 662/1996).

- 2 In het kader van de herorganisatie van de financiën van de territoriale overheden schreef decreto legislativo n. 504/1992 in artikel 10, lid 3, voor dat de gemeentelijke onroerendezaakbelasting op twee wijzen kon worden betaald, te weten „rechtstreeks aan de met invordering belaste concessiehouder in wiens district de gemeente [van het belaste pand] ligt” dan wel „op een speciale postrekening op naam van deze concessiehouder”. Om aan de jegens het belastingkantoor op zich genomen verplichting te voldoen, was de concessiehouder aldus verplicht om een postrekening te openen, hetgeen inhield dat Poste Italiane een wettelijk monopolie had.
- 3 De voornoemde verplichting om een postrekening te openen werd niet afgeschaft naar aanleiding van de hervormingen van de regeling inzake belastinginvordering [decreto del Ministro delle Finanze n. 567/93 (besluit nr. 567/93 van de minister van Financiën), decreto legislativo n. 241/97 (wetsbesluit 241/97), decreto legislativo n. 300/99 (wetsbesluit 300/99), decreto legislativo n. 446/97 (wetsbesluit 446/97)], die alle tot doel hadden nieuwe betalingswijzen voor – ook lokale – belastingen en heffingen te introduceren (onherroepelijke volmacht aan de banken, betaling aan de loketten van de gemeente of op rekeningen op naam van de gemeentekas). Pas in 2011 werd aan de concessiehouder (gemachtigde) voor de invordering van lokale belastingen uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden om simpelweg alleen een bankrekening in plaats van een postrekening te openen [decreto legislativo n. 70/2011 (wetgevend besluit nr. 70/2011)].
- 4 Net als de te verrichten diensten en activiteiten, zijn ook de criteria voor de vaststelling van de tarieven voor post- en betaaldiensten in de loop van het privatiseringsproces van Amministrazione autonoma delle Poste gewijzigd: een verbod op kosteloze prestaties voor overheidsorganen [decreto del Presidente della Repubblica n. 256/89 (besluit nr. 256/89 van de president van de Republiek)], herorganisatie van het overleg met de bevoegde ministers (besluit nr. 256/89 van de president van de Republiek, wetgevend besluit nr. 487/93), afschaffing van „elke maatschappelijke of tariefverplichting [...] en elke vorm van tariefconcessies” voor op de vrij concurrerende markt verrichte diensten – terwijl daarentegen met ingang van 1 april 1997 rekening werd gehouden met „de behoeften van de klanten en de kenmerken van de vraagzijde, alsook [...] de omvang van het verkeer” (artikel 2, lid 20, van legge n. 662/1996), provisies voor rekeninghouders (artikel 2, lid 18, van legge n. 662/1996). Zo werd provisie in rekening gebracht voor elke handeling die werd verricht bij het beheer van de postrekeningen van de met belastinginvordering belaste concessiehouders [delibera tariffaria n. 57/96 del Consiglio di Amministrazione (tariefbesluit nr. 57/96 van de raad van bestuur)].
- 5 Vervolgens is bij decreto del Presidente della Repubblica n. 144/2001 ingevoerd dat ook de betrekkingen met de cliëntèle en de postrekeningen, net als reeds het geval was bij bankrekeningen, „met inachtneming van de codice civile (burgerlijk wetboek) en de speciale wetten, bij overeenkomst” kunnen worden geregeld (artikel 3, lid 1).

- 6 Partijen – Equitalia Centro SpA (de vennootschap waarin Equitalia Marche Due SpA, de concessiehouder en vervolgens de gemachtigde voor de invordering van belastingen voor meerdere gemeenten in Midden-Italië, is opgegaan) en Poste Italiane SpA – zijn het er niet over eens of de betrokken provisie over de periode 1997-2006 moet worden betaald. De rechters in eerste aanleg en in hoger beroep hebben het recht op provisie aan Poste Italiane SpA toegekend, doch uitsluitend voor de periode van 1 maart 1997 tot en met 30 juni 2003. De zaak is thans aanhangig bij de Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 7 Volgens verzoekster, Equitalia Centro SpA, is een vergoeding voor een door de wet opgelegde beheerdienst onrechtmatig. Doordat voor de invordering van belastingen een postrekening moet worden geopend ontstaat er een wettelijk monopolie voor verweerster, die van de daaruit voortkomende machtspositie gebruikmaakt om eenzijdig alle contractvoorwaarden te bepalen, waaronder de provisie, en die ten onrechte een voordeel heeft ten opzichte van de andere marktdeelnemers, aangezien zij in werkelijkheid geen openbare taak verricht die rechtvaardigt dat zij een vergoeding ontvangt. De – niet aan de Commissie gemelde – steun die Poste Italiane SpA aldus van de staat ontvangt, is volgens verzoekster verboden op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU, of subsidiair, de artikelen 102 en 106 VWEU en artikel 4 VEU.
- 8 Verweerster, Poste Italiane, voert kort samengevat het volgende aan: 1) ook als de postrekening in het kader van een wettelijk monopolie werd beheerd, hoefde deze dienst daarom niet kosteloos te worden verleend; 2) de concessiehouder kon in elk geval de kosten voor de verplichte opening van de rekening aan de gemeenten doorberekenen; 3) de vergoeding is vastgesteld met inachtneming van de criteria van homogeniteit en gelijke behandeling van de concessiehouders en in elk geval met inachtneming van de tarieven in de economische voorwaarden van Bancoposta; 4) de litigieuze fiscale regeling voorzag in alternatieve betalingswijzen (rechtstreekse betaling aan de concessiehouder).

Korte uiteenzetting van de motivering voor de prejudiciële verwijzing

- 9 De Corte di Cassazione in voltallige zitting heeft zich recentelijk reeds uitgesproken over de verplichting om de betrokken provisie te betalen; de Corte heeft daarbij opgemerkt dat nergens is bepaald dat de dienst kosteloos is, en dat hij derhalve moet worden betaald, ook al is hij opgelegd, net als het geval is bij het beheer van postrekeningen op de vrij concurrerende markt. Dat er aldus een activiteit aan Poste Italiane SpA is voorbehouden vindt zijn logica en rechtvaardiging in het doel de invordering van belastingen te maximaliseren door middel van een fijn vertakt netwerk van postkantoren die op het gehele grondgebied eenvoudig toegankelijk zijn. De Corte di Cassazione betwijfelt evenwel, gezien de in 2011 ingevoerde optie voor het banksysteem, of het

wettelijk monopolie van Poste Italiane SpA wel rechtmatig is, en vraagt zich af of er niet eerder sprake is van niet-aangemelde staatssteun.

- 10 De verwijzende rechter begint met het onderzoek: 1) van de contractuele betrekking tussen de belastingheffende gemeente en de concessiehouder (gemachtigde) die de belasting invordert, die de verrichting betreft van een economische activiteit die tot doel heeft belastingen te innen, welke activiteit kan worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU; 2) van de aan het beheer van de postrekening inherente privaatrechtelijke betrekking, die tussen de concessiehouder en Poste Italiane SpA tot stand komt overeenkomstig artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992.
- 11 Het enige verschil tussen deze betrekking en de betrekkingen die Poste Italiane SpA met andere cliënten onderhoudt, is dat Poste Italiane SpA haar wederpartij niet kan kiezen, aangezien een wettelijk monopolist verplicht is om de overeenkomst te sluiten met eenieder die haar diensten aanvraagt (artikel 2597 van de codice civile). Poste Italiane brengt evenwel geen verplichte privaatrechtelijke of publiekrechtelijke betrekking met de belastingheffende gemeente tot stand. Het voorbehoud van een activiteit ten opzichte van de andere marktdeelnemers (banken die eveneens diensten van rekeningbeheer aanbieden) is uitsluitend verenigbaar met de communautaire rechtsorde voor zover de door Poste Italiane geboden dienst een dienst van algemeen economisch belang is, dat wil zeggen, alleen indien aan Poste Italiane een „bijzondere taak” in de zin van de artikelen 14 en 106 VWEU is toevertrouwd.
- 12 De verwijzende rechter twijfelt of de aan Poste Italiane voorbehouden positie rechtmatig is, aangezien in de regeling voor de invordering van andere lokale belastingen een bepaling ontbreekt die vergelijkbaar is met die van artikel 10, lid 3, van decreto legislativo n. 504/1992 voor de gemeentelijke onroerendezaakbelasting, en voorts in wetsbesluit 241/97 en wetsbesluit 446/97 juist is bepaald dat de belastingen ook via het banksysteem kunnen worden betaald.
- 13 Indien het wettelijk monopolie betreffende het beheer van postrekeningen desondanks als DAEB moet worden aangemerkt, rijst de vraag of het rechtmatig is dat de monopoliehouder eenzijdig de hoogte van de door de concessiehouder verschuldigde provisie kan vaststellen. In de eerste plaats is de provisie niet op duidelijke en transparante wijze vastgesteld zonder hoger te zijn dan noodzakelijk is, en is zij niet berekend op basis van de winst en de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming, zoals echter vereist is indien geen aanbesteding wordt uitgeschreven. In de tweede plaats heeft de wettelijke monopolist noodzakelijkerwijs misbruik van haar machtspositie gemaakt, aangezien de concessiehouder (gemachtigde) de overeenkomst niet kan opzeggen zonder tekort te schieten in zijn verplichtingen jegens de lokale aanbestedende dienst.