



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

19. jaanuar 2017\*

Eelotsusetaotlus — Ühine käibemaksusüsteem — Direktiiv 2006/112/EÜ — Artikli 13 lõike 1 teine lõik — Teedevõrgu haldamine ja kasutamise võimaldamine teemaksu tasumise eest — Avalik-õigusliku asutuse tegevus, mida ta teostab ametivõimuna — Eraettevõtjate osalemine — Oluline konkurentsi moonutamine — Tegeliku või potentsiaalse konkurentsi esinemine

Kohtuasjas C-344/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Appeal Commissioners'i (maksu- ja tollivaidlusi lahendav kohus, Iirimaa) 11. juuni 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 6. juulil 2015, menetluses

**National Roads Authority**

*versus*

**The Revenue Commissioners**

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: kohtunik J.-C. Bonichot kuuenda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund (ettekandja),

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. mai 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- National Roads Authority, esindajad: *solicitor* E. O'Hanrahan ja M. Collins, SC,
- The Revenue Commissioners, esindajad: *solicitor* M.-C. Maney ja E. Barrington, SC,
- Saksamaa valitsus, esindaja: T. Henze,
- Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska ja K. Maćkowska,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Owsiany-Hornung ja R. Lyal,

olles 8. septembri 2016. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

\* \* Kohtumenetluse keel: inglise.

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT 2006, L 347, lk 1; edaspidi „käibemaksudirektiiv“), artikli 13 lõike 1 teist lõiku.
- 2 Taotlus on esitatud National Roads Authority (Iirimaa maanteeamet, edaspidi „NRA“) ja Revenue Commissioners’i (Iirimaa maksuhaldur) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab NRA käsitamist käibemaksukohustuslasena seoses tegevusega, mis hõlmab teedevõrgu kasutamise võimaldamist teemaksu tasumise eest.

### Õiguslik raamistik

#### *Liidu õigus*

- 3 Käibemaksudirektiiviga tunnistati alates 1. jaanuarist 2007 kehtetuks ja asendati nõukogu 17. mai 1977. aasta kuues direktiiv 77/388/EMÜ kumuleerivate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas (EÜT 1977, L 145, lk 1; ELT eriväljaanne 09/01, lk 23; edaspidi „kuues direktiiv“). Käibemaksudirektiivi põhjenduste 1 ja 3 kohaselt oli kuuenda direktiivi uuesti sõnastamine vajalik selleks, et esitada kohaldatavad sätted selgelt ja otstarbekalt, uuesti struktureeritult ja sõnastatult, ilma et see tooks põhimõtteliselt kaasa sisulisi muutusi.
- 4 Kuna käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 esimene kuni kolmas lõik vastavad kuuenda direktiivi artikli 4 lõike 5 esimesele kuni kolmandale lõigule, siis tuleb nendest sätetest esimesele laiendada tõlgendust, mille Euroopa Kohus andis teisenä nimetatud sättele.
- 5 Käibemaksudirektiivi artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Käibemaksuga maksustatakse järgmisi tehinguid:

- a) kaubatarned tasu eest liikmesriigi territooriumil maksukohustuslase poolt, kes sellena tegutseb;

[...]

- c) teenuste osutamine tasu eest liikmesriigi territooriumil maksukohustuslase poolt, kes sellena tegutseb;

[...]“.

- 6 Selle direktiivi artikkel 9 näeb ette:

„1. „Maksukohustuslane“ on iga isik, kes mis tahes paigas teostab iseseisvalt mis tahes majandustegevust, olenemata nimetatud tegevuse eesmärgist või tulemustest.

„Majandustegevus“ on tootja, ettevõtja ja teenuseid osutava isiku mis tahes tegevus, sealhulgas kaevandamis- ja põllumajandusalane tegevus ning kutsealane tegevus. Majandustegevusena käsitatakse eelkõige materiaalse või immateriaalse vara kasutamist kestva tulu saamise eesmärgil.

[...]“.

7 Käibemaksudirektiivi artikli 13 lõikes 1 on sätestatud:

„Riike, regionaalsete ja kohalike omavalitsuste ametiasutusi ning teisi avalik-õiguslikke organisatsioone ei käsitata maksukohustuslasena tegevuse või tehingutega seoses, mida nad teevad ametivõimudena, isegi kui nad koguvad seoses nimetatud tegevuse või tehingutega makse, lõive, liikmemakse või tasusid.

Kui nad aga sellist tegevust või tehinguid teostavad, käsitatakse neid maksukohustuslasena seoses tegevuse ja tehingutega, mille puhul maksukohustuse kohaldamata jätmine tooks kaasa olulist konkurentsi moonutamist.

Igal juhul käsitatakse avalik-õiguslikke organisatsioone maksukohustuslasena seoses I lisas nimetatud tegevusaladega, välja arvatud juhul, kui nende tegevuste maht on tühine.“

### *Iiri õigus*

#### Value Added Tax Act, 1972

8 1972. aasta käibemaksuseadus (Value Added Tax Act, 1972; edaspidi „käibemaksuseadus“) sätestas põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni artikli 8 lõikes 2A:

„Ilma, et see piiraks artikli 2 sätete kohaldamist, ei käsitata riiki või avalik-õiguslikku asutust maksukohustuslasena, kes sellena tegutseb, mis tahes tegevuse või tehingute suhtes, mida nad teevad neile seadusega antud erioiguste või pädevuste või viimastega tihedalt seotud õiguste või pädevuste teostamisel, välja arvatud juhul, kui:

- a) see tegevus on loetletud [käibemaksudirektiivi] I lisas [esitatud 7. lisas] ning riik või avalik-õiguslik asutus tegeleb sellega suuremas kui tühises mahus, või
- b) riigi või avalik-õigusliku asutuse asjaomase tegevuse või tehingu puhul maksukohustuslasena käsitamata jätmine põhjustaks tõenäoliselt olulist konkurentsi moonutamist“.

#### Roads Act, 1993

- 9 Eelotsusetaotlusest nähtub, et NRA on 1993. aasta teeseaduse (Roads Act, 1993; edaspidi „teeseadus“) alusel asutatud avalik-õiguslik asutus, mis vastutab riikliku teedevõrgu haldamise eest.
- 10 Teeseaduse artikli 17 lõike 1 kohaselt on NRA esmane ülesanne tagada ohutu ja tõhus riiklik teedevõrk. Tal lasub üldvastutus riiklike teede ehitamise ja hooldamise planeerimise ja järelevalve eest.
- 11 Nimetatud seaduse artikli 57 kohaselt võib NRA koostada projekti riikliku tee kasutamist võimaldavate teemaksude süsteemi loomiseks.
- 12 Teeseaduse artikkel 58 sätestab sisuliselt, et NRA võib tasuliste teede kasutamise võimaldamiseks nõuda ja koguda teemakse summades, mille ta on kehtestanud oma määrustega mõne tasulise tee kasutamise kohta.
- 13 Selle seaduse artikkel 61 näeb ette, et NRA-l on kohustus võtta vastu määrusi, mida ta peab vajalikuks mõne tasulise tee kasutamise korraldamiseks ja hooldamiseks.

- 14 Teeseaduse artikli 63 kohaselt on NRA-l õigus sõlmida lepinguid ka kolmandate isikutega ja volitada neid koguma mõne tasulise tee teemakse. Maksimumsumma, mida võib nõuda tasulise tee kasutamise eest, olenemata sellest, kas seda käitab NRA või kolmas isik, kehtestab NRA sellekohase määrusega.
- 15 Lisaks peavad kõik lepingud, mille NRA on nimetatud seaduse artikli 63 alusel sõlminud kolmanda isikuga, vastama selles artiklis nimetatud nõuetele. Kolmas isik peab nõustuma täitma ühte, mõnda või kõiki järgmisi tingimusi: esiteks, võtma täielikult või osaliselt enda kanda tee ehitamise ja/või hooldamise kulud, teiseks, tee valmis ehitama ja/või seda hooldama (või selles osalema või abistama) ja kolmandaks, teed NRA nimel käitama ja hooldama (mis hõlmab tee kasutamist võimaldavate teemaksude süsteemi loomist, järelevalvet ja käitamist ning teemaksude kogumist).

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 16 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et enamiku Iirimaa territooriumil asuvatest tasulistest teedest on ehitatud ning neid käitavad eraettevõtjad NRAGA sõlmitud avaliku- ja erasektori partnerluslepingute raames.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et käesoleval ajal on Iirimaal kaheksa tasulist teed, mida käitavad eraettevõtjad, kes lisavad kogutavatele teemaksudele käibemaksu. Iga tasulise tee kohta on NRA esiteks koostanud teemaksu projekti, ja teiseks võtnud vastu eeskirjad, milles on ette nähtud tasulise tee kasutamise eest võetava teemaksu maksimumsumma. NRA käitab ise kahte tasulist maanteed, nimelt Westlinki kiirteed ja Dublini tunnelit.
- 18 Mis puudutab konkreetsemalt Westlinki, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et varem on seda kiirteed NRAGA sõlmitud lepingu alusel käitanud eraettevõtja. Kuna selle tee kaasajastamiseks sujuva liiklusvoo tagamise eesmärgil oli vaja täiendavaid investeeringuid ja asjaomane eraettevõtja ei soovinud neid investeeringuid teha ilma, et NRA võtaks täiendavaid kohustusi, lõpetas NRA nendevahelise lepingu, võttis tee käitamise üle ja paigaldas teemaksu elektroonilise kogumise süsteemi.
- 19 Maksuhaldur käsitas NRAd alates 2010. aasta juulist käibemaksukohustuslasena tegevuse osas, mis hõlmas kahe tema käitatava tasulise tee kasutamise võimaldamist, kuna leidis, et maksustamata jätmine võib viia olulise konkurentsi moonutamiseni käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teise lõigu tähenduses.
- 20 NRA maksis tasumisele kuuluva käibemaksu, arvestades selleks käibemaksu teemaksudena saadud summade sisse. Kuna NRA leidis, et tema käsitamine käibemaksukohustuslasena ei ole siiski põhjendatud ning et käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 esimese lõigu kohaselt peaks ta olema käibemaksu tasumisest vabastatud, esitas ta kaebuse Appeal Commissioners'ile (maksu- ja tollivaidlusi lahendav kohus, Iirimaa).
- 21 Maksuhaldur väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et arvestades Euroopa Kohtu 16. septembri 2008. aasta otsust *Isle of Wight Council jt (C-288/07, EU:C:2008:505)*, tuleks käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teist lõiku tõlgendada nii, et konkurentsimoonutuste esinemist eeldatakse ka siis, kui asjaomased tegevusalad ei ole omavahel konkureerivad. Maksuhaldur väidab, et kui tegemist on ühe ja sama tegevusalaga, esineb praktikas ümberlukkamatu eeldus, et kui üht käsitatakse maksustatavana ja teist mitte, on see vastuolus neutraalse maksustamise põhimõttega ja see põhjustab olulist konkurentsi moonutamist.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kuivõrd on teada, et NRA on avalik-õiguslik asutus, kes tegutseb avaliku ametivõimuna seoses tegevusega, mis hõlmab tasu eest maanteede infrastruktuuri kasutamise võimaldamist, ei ole esmapilgul vaja teda käsitada maksukohustuslasena. NRA ei ole seetõttu kohustatud kohaldama oma tegevusele käibemaksu.

- 23 Lisaks täpsustab nimetatud kohus esiteks, et kuna erinevad Iirimaa tasulised teed asuvad üksteisest piisavalt kaugel, vastavad need tarbija seisukohalt erinevatele vajadustele ega ole seega omavahel konkureerivad. Sellest tuleneb, et käitaja (olgu see NRA või mõni eraettevõtja) nõutav teemaks ei mõjuta mitte mingil moel keskmise tarbija eelistust ühe või teise tasulise tee kasuks.
- 24 Teiseks puudub reaalne võimalus, et tasuliste teede turule siseneb mõni eraettevõtja eesmärgiga hakata pakkuma tasulise tee kasutamise teenust ja ehitab tasulise tee, mis hakkab konkureerima Westlinki tasulise kiirtee või Dublini tunneliga.
- 25 Eraettevõtja saab nimelt sellele turule siseneda vaid tingimusel, et NRA koostab üldkasutatava teega seotud teemaksu projekti, eesmärgiga kujundada selline tee ümber tasuliseks teeks, näeb ette tee kasutamise eeskirjad ning seejärel sõlmib eraettevõtjaga lepingu, mis annab viimasele õiguse teemakse koguda.
- 26 Lisaks on selge, et praktikas seisab eraettevõtja, kes soovib ehitada tasulist erateed, silmitsi peaaegu ületamatute raskustega. Esiteks, arvestades, et tee-ehituseks on vaja äärmiselt suuri maa-alasid, ei ole eraettevõtjal erinevalt NRAst sundvõõrandamise pädevust, mistõttu ei saa ta kohustada kinnisasja omanikke eramaad tee ehitamiseks müüma. Teiseks, võttes arvesse investeringut, mis võib sellise ehitusega kaasneda, puuduvad igasugused tõendid selle kohta, et eraettevõtja oleks sellisteks investeringuteks valmis, et konkureerida mõne juba olemasoleva tasulise teega.
- 27 Lõpuks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et maksuhaldur ei ole tõendanud ka seda, et eraettevõtjal on reaalne võimalus sellisele turule siseneda.
- 28 Samas on eelotsusetaotluse esitanud kohtul käesoleva kohtuotsuse punktis 21 viidatud maksuhalduri väidete tõttu kahtlusi küsimuses, kas NRA poolt teemaksude kogumist ja eraettevõtjate poolt teemaksude kogumist tuleb pidada samalaadseteks ja järelikult omavahel konkureerivateks tegevusaladeks, mistõttu tooks NRA maksukohustuslasena käsitamata jätmise kaasa olulist konkurentsi moonutamist käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teise lõigu tähenduses.
- 29 Neil asjaoludel otsustas Appeal Commissioners (maksu- ja tollivaidlusi lahendav kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kui liikmesriigi avalik-õiguslik asutus tegeleb tegevusalaga, nagu tasu eest tee kasutamise võimaldamine, ja kui selles liikmesriigis on eraettevõtjaid, kes koguvad selle avalik-õigusliku asutusega sõlmitud lepingu alusel ja kooskõlas liikmesriigi õigusaktidega erinevatel tasulistel teedel teemakse, siis kas käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et asjaomast avalik-õiguslikku asutust tuleb pidada konkureerivaks asjaomaste eraettevõtjatega, mistõttu avalik-õigusliku asutuse maksukohustuslasena käsitamata jätmise põhjustaks olulist konkurentsi moonutamist vaatamata sellele, et a) avalik-õigusliku asutuse ja eraettevõtjate vahel ei ole ega saagi olla tegelikku konkurentsi ja b) ei ole olemas tõendeid selle kohta, et oleks olemas reaalne võimalus, et turule tuleb eraettevõtja, kes ehitab valmis tasulise tee ja hakkab seda käitama ja see tee hakkab konkureerima avalik-õigusliku asutuse tasulise teega?
  2. Kui seda eeldada ei saa, siis mida tuleb teha selleks, et kindlaks määrata, kas tegemist on olulise konkurentsi moonutamisega käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teise lõigu tähenduses?“

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Sissejuhatavad märkused*

- 30 Euroopa Komisjon märgib, et vaatamata eelotsusetaotluse esitanud kohtu sellekohasele järeldusele, ei ole kaugeltki selge, kas põhikohtuasjas arutusel oleva kahe tasulise tee käitamise ja teemaksude kogumise raames tuleks asuda seisukohale, et NRA on tegutsenud ametivõimuna.
- 31 Siinkohal olgu meenutatud, et esiteks on liikmesriigi kohtu ülesanne määratleda tema menetluses oleva kohtuasja õiguslikud ja faktilised asjaolud (vt selle kohta kohtuotsus, 21.9.2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, punktid 27 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Teiseks, ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö raames on ainult siseriiklikul kohtul, kelle lahendada on vaidlus ja kes vastutab langetatava kohtuotsuse eest, pädevus tema menetluses oleva kohtuasja eripära arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste määratlemine on seega üksnes liikmesriigi kohtu pädevuses ning põhikohtuasja pooled ei saa muuta nende küsimuste sisu (kohtuotsus, 16.10.2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Antud juhtumi puhul nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab ühemõtteliselt, et põhikohtuasjas arutusel olevas vaidluses tegutseb NRA ametivõimuna seoses tegevusega, mis hõlmab teede infrastruktuuri kasutamise võimaldamist teemaksu tasumise eest.
- 34 Neil asjaoludel tuleb Euroopa Kohtul tugineda eeldusele, et NRA, mis on avalik-õiguslik asutus, tegutseb ametivõimuna seoses tegevusega, mis hõlmab asjaomase teede infrastruktuuri kasutamise võimaldamist teemaksu tasumise eest ja seega tuleb asuda seisukohale, et antud tegevus kuulub käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 kohaldamisalasse.

### *Eelotsuse küsimuste analüüs*

- 35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub kahe eelotsuse küsimusega, mida tuleks analüüsida koos, selgitada sisuliselt seda, kas käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas käsitletavas olukorras tuleb avalik-õiguslikku asutust, kelle tegevus seisneb teemaksu tasumise eest tee kasutamise võimaldamises, pidada konkureerivaks eraettevõtjatega, kes koguvad teistelt tasulistelt teedelt teemakse vastavalt siseriiklikele õigusnormidele asjaomase avalik-õigusliku asutusega sõlmitud lepingu alusel.
- 36 Tuleb meenutada, et käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teine lõik näeb ette piirangu sama artikli 13 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud reeglile, mille kohaselt avalik-õiguslikke asutusi ei käsitata maksukohustuslasena seoses tegevuse ja tehingutega, mida nad teevad ametivõimuna. Esimesena nimetatud sätte mõte on taastada sama direktiivi artikli 2 lõikes 1 ja artiklis 9 välja toodud üldreegel, mille kohaselt maksustatakse käibemaksuga põhimõtteliselt igasugune majanduslikku laadi tegevus ja seega ei saa viimati nimetatud sätet tõlgendada kitsalt (vt analoogia alusel kohtuotsus, 4.6.2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, punktid 67 ja 68).
- 37 Ometi ei tähenda see, nagu käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teist lõiku tuleks tõlgendada nii, et selle direktiivi artikli 13 lõike 1 esimeses lõigus avalik-õiguslike asutuste puhul, kes tegutsevad ametivõimuna, ette nähtud erand käibemaksuga maksustamisel kaotab oma kasuliku mõju (vt selle kohta kohtuotsused, 20.11.2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, punktid 61 ja 62, ning 25.3.2010, komisjon vs. Madalmaad, C-79/09, ei avaldata, EU:C:2010:171, punkt 49).



- 38 Nimetatud direktiivi artikli 13 lõike 1 teise lõigu kohaselt tuleb neid asutusi, kui nad tegutsevad ametivõimuna, käsitada maksukohustuslasena seoses tegevuse või tehingutega, mille puhul maksukohustuse kohaldamata jätmine tooks kaasa olulist konkurentsi moonutamist.
- 39 Euroopa Kohtu praktikast seoses viimati nimetatud sättega tuleneb esiteks, et selles on silmas peetud olukordi, kus nimetatud asutused teostavad tegevust, mida võivad konkurentidena teha ka eraettevõtjad. Eesmärk on tagada, et viimased ei oleks ebasoodsamas olukorras asjaolu tõttu, et nendel lasub maksukohustus, samas kui nimetatud asutustel maksukohustus puudub (vt selle kohta kohtuotsus, 25.3.2010, komisjon *vs.* Madalmaad, C-79/09, ei avaldata, EU:C:2010:171, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Teiseks, piirang reegli osas, mille kohaselt ei ole avalik-õiguslikud asutused käibemaksukohustuslased, kui nad tegutsevad ametivõimuna, on üksnes tingimuslik. Selle kohaldamine hõlmab majanduslike asjaolude hindamist (vt selle kohta kohtuotsus, 17.10.1989, Comune di Carpaneto Piacentino jt, 231/87 ja 129/88, EU:C:1989:381, punkt 32).
- 41 Kolmandaks tuleb olulist konkurentsi moonutamist, mille võib kaasa tuua maksukohustuse kohaldamata jätmine avalik-õiguslikele organisatsioonidele, kes tegutsevad ametivõimuna, hinnata asjassepuutuva tegevuse kui sellise põhjal, ilma et hinnang puudutaks konkreetset turgu, ning arvesse võetakse mitte üksnes tegelikku, vaid ka potentsiaalset konkurentsi, kui eraettevõtja võimalus siseneda asjaomasele turule on reaalne ja mitte puhtalt hüpoteetiline (kohtuotsused, 25.3.2010, komisjon *vs.* Madalmaad, C-79/09, ei avaldata, EU:C:2010:171, punkt 91 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 29.10.2015, Saudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, punkt 74).
- 42 Siiski ei saa eraettevõtja puhtalt teoreetilist võimalust siseneda asjaomasele turule, mida ei toeta ükski faktiline asjaolu, objektiivne tõend ega turuanalüüs, samastada potentsiaalse konkurentsi olemasoluga (kohtuotsus, 16.9.2008, Isle of Wight Council jt, C-288/07, EU:C:2008:505, punkt 64).
- 43 Nagu nähtub käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teisest lõigust ja seda sätet käsitlevast kohtupraktikast, eeldab selle sätte kohaldamine esiteks, et asjaomane tegevus viiakse läbi kas tegelikus või potentsiaalses konkurentsis tegevusega, mida teostavad eraettevõtjad, ning teiseks, et nende kahe tegevuse erinev käsitlemine käibemaksu valdkonnas toob kaasa olulist konkurentsi moonutamist, mille hindamisel tuleb arvesse võtta majanduslikke asjaolusid.
- 44 Sellest tuleneb, et pelgalt eraettevõtjate osalemine turul, arvestamata faktilisi asjaolusid, objektiivseid tõendeid ja turuanalüüsi, ei saa tõendada tegeliku või potentsiaalse konkurentsi ega olulise konkurentsi moonutamise esinemist.
- 45 Antud juhul nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et NRA esmane ülesanne on tagada ohutu ja tõhus riiklik teedevõrk. Selleks vastutab ta üldiselt kõikide riiklike teede planeerimise, ehitamise ning ehitustööde ja teede hooldamise järelevalve eest. Vaid temal üksi on õigus välja töötada projekt, millega luua nimetatud teede kasutamise võimaldamisega seotud teemaksude süsteem, samuti võtta vastu määrused, mida ta peab vajalikuks nende käitamise ja hooldamise korraldamiseks, ning määrused, milles on ette nähtud teemaksu maksimumsumma, mida võib nõuda tasulise tee kasutamise eest, olenemata sellest, kas seda käitab NRA või kolmas isik.
- 46 Kohtutoimikust nähtub lisaks, et eraettevõtjad ei saa siseneda teemaksu tasumise eest teede infrastruktuuri kasutamise võimaldamise turule enne, kui NRA annab neile selleks loa. Pealegi ei muuda asjaolu, et riikliku tee haldamine on usaldatud eraettevõtjale, tõsiasi, et NRA-le jääb siiski ülim vastutus riiklike teede valdkonnas, mistõttu juhul, kui eraettevõtja ei soovi enam või ei suuda enam oma kohustusi täita, on NRA kohustatud tagama teedevõrgu nõuetekohase toimimise.

- 47 Selles osas nähtub, et Westlinki kiirtee puhul nägi NRA ja eraettevõtja vaheline leping ette, et viimane kogub teemakse tavalise teetõkkesüsteemi abil. Samas eeldab üleminek tõkkepuuga teemaksu punktidelt elektroonilisele tõkkevaba teemaksu kogumise süsteemile, mis on vajalik parema läbilaske tagamiseks, märkimisväärset investeeringut ning hõlmab tõkkevaba teemaksu kogumise süsteemiga seotud riskide võtmist. Kuna eraettevõtja ei soovinud sellist investeeringut teha ilma NRA poolt täiendavate kohustuste võtmiseta, lõpetas viimane eraettevõtjaga lepingu, võttis Westlinki tasulise tee käitamise 2008. augustis üle ja paigaldas avalikes huvides sujuva liiklusvoo tagamiseks teemaksu elektroonilise kogumise süsteemi.
- 48 Tuleb märkida, et sellistel asjaoludel teemaksu tasumise eest asjaomase teede infrastruktuuri kasutamise võimaldamisega seotud tegevust, mis niisiis ei piirdu teemaksude kogumisega, teostab ainuüksi NRA tingimustel, mis võimaldavad igal juhul tagada ohutu ja tõhusa teedevõrgu olemasolu. Seda tehes täidab nimetatud asutus enda nimel või eraettevõtja loobumise korral üksnes temale kohaldatavate seadusest tulenevate eritingimuste kohaselt teedevõrgu käitamise ja hooldamise ülesandeid.
- 49 Lisaks on selge, et eraettevõtjal puudub reaalne võimalus siseneda kõnealusele turule, ehitamaks teed, mis võiks konkureerida olemasolevate riiklike teedega.
- 50 Neil asjaoludel ilmneb, et NRA tegeleb teede infrastruktuuri kasutamise võimaldamisega teemaksu tasumise eest talle omase õiguskorra raames. Seega, nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, ei saa antud tegevuse puhul lähtuda sellest, et see toimub konkureerivalt eraettevõtja tegevusega, mis seisneb teemaksude kogumises teistelt tasulistelt teedelt vastavalt siseriiklikele õigusnormidele NRAga sõlmitud lepingu alusel. Pealegi, lähtudes käesoleva kohtuotsuse punktis 42 viidatud kohtupraktikast, ei esine antud juhul ka potentsiaalset konkurentsi, kuna eraettevõtjate võimalus tegeleda kõnealuse tegevusalaga NRAga sarnastel tingimustel on puhtalt teoreetiline. Seega ei ole käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teine lõik kohaldatav olukorras, kus nagu põhikohtuasjas ei esine asjaomase avalik-õigusliku asutuse ja eraettevõtjate vahel potentsiaalset ega tegelikku konkurentsi.
- 51 Kõike eelnevat arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata, et käibemaksudirektiivi artikli 13 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas käsitletavas olukorras ei saa avalik-õiguslikku asutust, kelle tegevus seisneb tee kasutamise võimaldamises teemaksu tasumise eest, pidada konkureerivaks eraettevõtjatega, kes koguvad teistelt tasulistelt teedelt teemakse vastavalt siseriiklikele õigusnormidele asjaomase avalik-õigusliku asutusega sõlmitud lepingu alusel.

## Kohtukulud

- 52 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

**Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, artikli 13 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas käsitletavas olukorras ei saa avalik-õiguslikku asutust, kelle tegevus seisneb tee kasutamise võimaldamises teemaksu tasumise eest, pidada konkureerivaks eraettevõtjatega, kes koguvad teistelt tasulistelt teedelt teemakse vastavalt siseriiklikele õigusnormidele asjaomase avalik-õigusliku asutusega sõlmitud lepingu alusel.**

Allkirjad