



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

19. siječnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost – Direktiva 2006/112/EZ – Članak 13. stavak 1. drugi podstavak – Aktivnost upravljanja i stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine – Aktivnosti koje obavlja subjekt javnog prava kao javno tijelo – Prisutnost privatnih operatera – Značajno narušavanje tržišnog natjecanja – Postojanje aktualnog ili potencijalnog tržišnog natjecanja“

U predmetu C-344/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio Appeal Commissioners (Žalbena komisija, Irska) odlukom od 11. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 6. srpnja 2015., u postupku

National Roads Authority

protiv

The Revenue Commissioners,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, A. Arabadjiev i C. G. Fernlund (izvjestitelji), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. svibnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za National Roads Authority, E. O’Hanrahan, *solicitor*, i M. Collins, *SC*,
- za The Revenue Commissioners, M.-C. Maney, *solicitor*, i E. Barrington, *SC*,
- za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna kao i B. Majerczyk-Graczykowska i K. Maćkowska, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Owsiany-Hornung i R. Lyal, u svojstvu agenata,

* * Jezik postupka: engleski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. rujna 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.; u daljnjem tekstu: Direktiva o PDV-u).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između National Roads Authority (nacionalno tijelo za cestovni promet, Irska, u daljnjem tekstu: NRA) i Revenue Commissioners (porezna uprava, Irska) u vezi s oporezivanjem NRA-e porezom na dodanu vrijednost (PDV) u okviru njezine aktivnosti stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Direktivom o PDV-u, počevši od 1. siječnja 2007., stavljena je izvan snage i zamijenjena Šesta direktiva Vijeća 77/388/EEZ od 17. svibnja 1977. o usklađivanju zakonodavstva država članica koja se odnose na poreze na promet – zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost: jedinstvena porezna osnovica (SL 1977., L 145, str. 1.; u daljnjem tekstu: Šesta direktiva). Sukladno uvodnim izjavama 1. i 3. Direktive o PDV-u, preinačenje Šeste direktive bilo je nužno da se osigura jasan i racionalan prikaz primjenjivih odredaba u prerađenoj strukturi i formulaciji a da pritom načelno ne dođe do značajnih promjena.
- 4 Budući da sadržaj članka 13. stavka 1. prvog do trećeg podstavka Direktive o PDV-u odgovara onome članka 4. stavka 5. prvog do trećeg podstavka Šeste direktive, na prvu od tih odredaba valja proširiti tumačenje koje je Sud dao u vezi s drugom.
- 5 Članak 2. stavak 1. Direktive o PDV-u glasi:
„Sljedeće transakcije podliježu PDV-u:
(a) isporuka robe koju obavlja porezni obveznik koji djeluje kao takav na teritoriju države članice u zamjenu za plaćanje;
[...]
(c) isporuka usluga uz naknadu na teritoriju određene države članice koju obavlja porezni obveznik koji djeluje kao takav;
[...]"
- 6 Članak 9. te direktive glasi:
„1. ‚Porezni obveznik‘ znači svaka osoba koja samostalno provodi gospodarsku aktivnost na bilo kojem mjestu, bez obzira na svrhu ili rezultate te aktivnosti.

Sve aktivnosti proizvođača, trgovaca ili osoba koje pružaju usluge, uključujući rudarstvo i poljoprivredne aktivnosti i aktivnosti samostalnih profesija, smatraju se „gospodarskom aktivnošću”. Korištenje materijalne ili nematerijalne imovine radi ostvarivanja prihoda, na kontinuiranoj osnovi, posebno se smatra gospodarskom aktivnošću.

[...]”

7 Članak 13. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Državne, regionalne i lokalne vlasti i ostali subjekti javnog prava ne smatraju se poreznim obveznicima u pogledu aktivnosti ili transakcija u kojima sudjeluju kao javna tijela, čak i u slučaju gdje ubiru davanja, pristojbe, doprinose ili plaćanja vezano uz te aktivnosti ili transakcije.

Međutim, kad sudjeluju u takvim aktivnostima ili transakcijama smatraju se poreznim obveznicima u pogledu onih aktivnosti ili transakcija gdje bi postupanje s njima kao s osobama koje nisu porezni obveznici dovelo do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.

U svakom slučaju, subjekti javnog prava smatraju se poreznim obveznicima u pogledu aktivnosti navedenih u Prilogu I., pod uvjetom da opseg tih aktivnosti nije tako malenog opsega da je zanemariv.”

Irsko pravo

Value Added Tax Act, 1972.

8 Članak 8. stavak 2., A, Value Added Tax Act, 1972. (Zakon o porezu na dodanu vrijednost iz 1972.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o PDV-u) glasi:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 2., državu i subjekte javnog prava ne smatra se poreznim obveznicima koji djeluju kao takvi u vezi sa svim aktivnostima ili transakcijama u kojima sudjeluju prilikom izvršavanja prava ili posebnih ovlasti koje su im dodijeljene zakonom, ili koje su usko povezane s potonjima, osim

- (a) kad su te aktivnosti navedene u Prilogu I. Direktivi [o PDV-u] (koja se nalazi u prilogu 7.), i kad ih država ili taj subjekt javnog prava izvršava u mjeri koja nije nezanemariva, ili
- (b) kad bi postupanje s njima kao s osobama koje nisu porezni obveznici u pogledu tih aktivnosti ili transakcija dovelo ili moglo dovesti do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.”

Roads Act, 1993.

- 9 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je NRA irski subjekt javnog prava osnovan na temelju Roads Acta, 1993. (Zakon o cestama iz 1993., u daljnjem tekstu: Zakon o cestama), zadužen za upravljanje nacionalnom javnom cestovnom mrežom.
- 10 Sukladno članku 17. stavku 1. Zakona o cestama, glavna zadaća NRA-e je jamčiti dostupnost sigurne i djelotvorne mreže nacionalnih cesta. Općenito je odgovorna za planiranje i nadzor nad izgradnjom i održavanjem nacionalnih cesta.
- 11 S tim u vezi, NRA na temelju članka 57. tog zakona može izraditi prijedlog radi uspostave sustava naplate cestarine u vezi s pristupom nacionalnoj cesti.

- 12 Članak 58. navedenog zakona u bitnome propisuje da NRA može, kao naknadu za pristup cestama na kojima se naplaćuje cestarina, nametnuti i naplatiti cestarine čiji su iznosi detaljno navedeni u aktima koje taj subjekt donosi.
- 13 Sukladno odredbama članka 61. tog istog zakona, NRA je odgovorna za donošenje akata koje smatra potrebnima za upravljanje i održavanje ceste na kojoj se naplaćuje cestarina.
- 14 Sukladno članku 63. Zakona o cestama, NRA ima i zakonsku ovlast sklapanja ugovora s trećim stranama, a riječ je o ugovorima kojima im dopušta da naplaćuju cestarine na cesti na kojoj se naplaćuje cestarina. Najveći iznos cestarina koji je moguće naplatiti kao naknadu za pristup takvoj cesti, neovisno o tome upravlja li njome NRA ili treća strana, određen je u aktima koje NRA donosi u tu svrhu.
- 15 Osim toga, svaki ugovor sklopljen između NRA-e i treće strane na temelju članka 63. tog zakona mora zadovoljiti više zahtjeva navedenih u tom članku. Stoga se treća strana mora obvezati poštovati jednu, više ili sve dodatne obveze: i) platiti dio ili sve troškove izgradnje i/ili odražavanja ceste; ii) izgraditi i/ili održavati (ili sudjelovati ili doprinijeti izgradnji i/ili održavanju) ceste, te iii) upravljati cestom i održavati je za NRA-u (osobito osigurati, nadzirati i učiniti funkcionalnim sustav naplata povezan s pristupom cesti i naplatiti cestarine).

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su većinu cesta na kojima se naplaćuje cestarina koje postoje na irskom državnom području izgradili i da njima upravljaju privatni operateri u okviru sporazuma o javno-privatnom partnerstvu sklopljenih s NRA-om.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev s tim u vezi navodi da u Irskoj trenutno postoji osam cesta na kojima se naplaćuje cestarina kojima upravljaju ti privatni operateri i čije cestarine podliježu plaćanju PDV-a. Za svaku od tih cesta na kojima se naplaćuje cestarina NRA je s jedne strane donijela prijedlog naplate cestarine i s druge strane akte kojima se utvrđuje najveći iznos koji je moguće naplatiti kao naknadu za pristup tim cestama na kojima se naplaćuje cestarina. NRA sama upravlja dvjema cestama na kojima se naplaćuje cestarina, i to autocestom Westlink i tunelom Dublin.
- 18 Konkretno, kada je riječ o autocesti Westlink, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je tom autocestom prije upravljao privatni operater na temelju ugovora sklopljenog s NRA-om. Budući da su bila potrebna dodatna ulaganja za njezinu modernizaciju kako bi se osiguralo odvijanje prometa, a taj ih privatni operater nije želio provesti a da NRA pritom ne preuzme dodatne obveze, potonje je tijelo dogovorilo raskid predmetnog ugovora, ponovno preuzelo upravljanje navedenom autocestom i uvelo elektronski sustav naplate cestarine.
- 19 Porezna uprava je počevši od srpnja 2010. NRA-i naplatila PDV u vezi s njezinom aktivnošću stavljanja na raspolaganje dviju cesta na kojima se naplaćuje cestarina kojima to tijelo upravlja jer bi postupanje s tim tijelom kao s osobom koja nije porezni obveznik dovelo do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive o PDV-u.
- 20 NRA je platila PDV za koji je bila odgovorna kao porezni obveznik, i u tu je svrhu s iznosom koji je naplatila na ime cestarina postupala kao da je u njega bio uključen PDV. Osporavajući međutim osnovanost tog oporezivanja i smatrajući da je na temelju članka 13. stavka 1. prvog podstavka Direktive o PDV-u trebao biti izuzet od plaćanja tog poreza, NRA je podnijela pravni lijek pred Appeal Commissioners (Žalbena komisija, Irska).

- 21 Pred sudom koji je uputio zahtjev porezna uprava tvrdi da članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive o PDV-u valja tumačiti s obzirom na presudu od 16. rujna 2008., *Isle of Wight Council i dr.* (C-288/07, EU:C:2008:505), i to na način da se smatra da narušavanje tržišnog natjecanja postoji čak i kada predmetne aktivnosti nisu u tržišnom natjecanju jedne s drugima. Porezna uprava tvrdi da, čim su dvije aktivnosti istovrsne u praksi, postoji neoboriva pretpostavka prema kojoj bi činjenica da se jednu od njih smatra oporezivom, a drugu neoporezivom predstavljala povredu načela porezne neutralnosti i dovela do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev navodi da NRA, s obzirom na to da je nesporno da je subjekt javnog prava koji djeluje kao javno tijelo u vezi s aktivnošću stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine, na prvi pogled nije potrebno smatrati poreznim obveznikom. Stoga NRA nije bila dužna primijeniti PDV na tu aktivnost.
- 23 Nadalje, s obzirom na to da su različite ceste na kojima se naplaćuje cestarina u Irskoj dovoljno udaljene jedne od drugih, taj sud na prvome mjestu pojašnjava da one odgovaraju različitim potrebama sa stajališta potrošača i da stoga među sobom nisu u tržišnom natjecanju. Slijedi da iznos cestarine čije plaćanje zahtijeva operator, bilo da je riječ o NRA-i ili privatnom operateru, nema nikakav utjecaj na odluku prosječnog potrošača da radije koristi takvu cestu na kojoj se naplaćuje cestarina nego drugu takvu cestu.
- 24 Na drugome mjestu, ne postoji nikakva stvarna mogućnost za privatnog operatera da uđe na tržište radi pružanja usluga pristupa cestama na kojima se naplaćuje cestarina izgradnjom ceste na kojoj se naplaćuje cestarina koja bi bila u tržišnom natjecanju s autocestom Westlink ili tunelom Dublin.
- 25 Naime, privatni operater na to tržište može ući samo pod uvjetom da NRA donese prijedlog naplate cestarine u vezi s javnom cestom kako bi je pretvorio u cestu na kojoj se naplaćuje cestarina, da donese akte u vezi s tom cestom i zatim sklopi ugovor s privatnim operaterom kojim mu dopušta da naplaćuje cestarine.
- 26 Nadalje, dokazano je da bi se u praksi privatni operater koji želi izgraditi privatnu cestu na kojoj se naplaćuje cestarina susreo s gotovo nesvladivim poteškoćama. Naime, s jedne strane, budući da takva izgradnja zahtijeva vrlo velika zemljišta, privatni operater, koji za razliku od NRA-e ne raspolaže s ovlasti izvlaštenja, nema mogućnost obvezati vlasnike zemljišta da mu prodaju privatna zemljišta radi izgradnje takve ceste. S druge strane, imajući u vidu ulaganje koje takva izgradnja može zahtijevati, nije ni na koji način dokazano da bi privatni operater bio spreman izvršiti takvo ulaganje kako bi ušao u tržišno natjecanje s već postojećom cestom na kojoj se naplaćuje cestarina.
- 27 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev navodi da porezna uprava nije dokazala ni to da bi za privatnog operatera postojala stvarna mogućnost ulaska na takvo tržište.
- 28 Međutim, zbog tvrdnji porezne uprave navedenih u točki 21. ove presude, sud koji je uputio zahtjev pita treba li aktivnost naplate cestarina koju obavlja NRA i onu koju obavljaju privatni operateri smatrati aktivnostima iste naravi, i da su slijedom toga u tržišnom natjecanju jedne s drugima, tako da bi trebalo smatrati da bi postupanje prema NRA-i kao prema osobi koja nije porezni obveznik dovelo do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive o PDV-u.
- 29 U tim je okolnostima Appeal Commissioners (Žalbena komisija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Ako subjekt javnog prava obavlja aktivnost kao što je pružanje pristupa cestama nakon plaćanja cestarine i ako u toj državi članici postoje privatna tijela koja naplaćuju cestarine na raznim cestama na kojima se naplaćuju cestarine u skladu s ugovorom s dotičnim subjektom javnog prava, sklopljenim u skladu s nacionalnim zakonskim odredbama, treba li članak 13. stavak 1. drugi

podstavak Direktive o PDV-u tumačiti na način da se za dotični subjekt javnog prava treba smatrati da je u tržišnom natjecanju s dotičnim privatnim operaterima jer bi postupanje prema subjektu javnog prava kao da nije porezni obveznik dovelo do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja, unatoč činjenici da (a) ne postoji, niti može postojati stvarno tržišno natjecanje između subjekta javnog prava i dotičnih privatnih operatera i (b) ne postoji dokaz o postojanju stvarne mogućnosti da neki privatni operater uđe na tržište radi izgradnje ceste i upravljanja cestom na kojoj se naplaćuje cestarina koja bi bila konkurentna cesti na kojoj se naplaćuje cestarina kojom upravlja subjekt javnog prava?

2. Ako takva pretpostavka ne postoji, na koji način se može utvrditi postojanje značajnog narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive o PDV-u?"

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

- 30 Europska komisija navodi da, unatoč tvrdnji suda koji je uputio zahtjev s tim u vezi, ne može sa sigurnošću utvrditi treba li za NRA-u u okviru upravljanja dvjema cestama na kojima se naplaćuje cestarina o kojima je riječ u glavnom postupku i naplate cestarina smatrati da je postupala kao javno tijelo.
- 31 S tim u vezi s jedne strane valja podsjetiti da je nacionalni sud odgovoran za utvrđivanje pravnog i činjeničnog okvira spora koji je pred njim u tijeku (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2016., Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, t. 27. i 32. i navedenu sudsku praksu).
- 32 S druge strane, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, kao što je to predviđeno člankom 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da ocijeni, uvažavajući posebnosti predmeta, nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Mogućnost utvrđivanja pitanja koja treba uputiti Sudu ima samo nacionalni sud, a stranke u glavnom postupku ne mogu promijeniti njihov smisao (presuda od 16. listopada 2014., Welmorey, C-605/12, EU:C:2014:2298, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 33 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev nedvosmisleno smatra da NRA u glavom postupku postupa kao javno tijelo kad obavlja aktivnost stavljanja na raspolaganje cestovne infrastrukture putem naplate cestarine.
- 34 U tim okolnostima Sud se treba osloniti na pretpostavku da NRA, koja je subjekt javnog prava, postupa u okviru svoje aktivnosti stavljanja na raspolaganje predmetne cestovne infrastrukture putem naplate cestarine kao javno tijelo i da stoga za tu aktivnost treba smatrati da ulazi u područje primjene članka 13. stavka 1. Direktive o PDV-u.

O prethodnim pitanjima

- 35 Svojim dvama prethodnim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive o PDV-u tumačiti na način da se, u situaciji poput one u glavnom postupku, za subjekt javnog prava koji obavlja aktivnost koja se sastoji od pružanja pristupa cesti putem plaćanja cestarine treba smatrati da je u tržišnom natjecanju s privatnim operaterima koji naplaćuju cestarine na drugim cestama na kojima se naplaćuje cestarina na temelju ugovora s dotičnim subjektom javnog prava na temelju nacionalnih zakonskih odredbi.

- 36 Valja podsjetiti da članak 13. stavak 1. drugi podstavak te direktive propisuje ograničenje pravila o postupanju sa subjektima javnog prava kao s osobama koje nisu porezni obveznici PDV-a u pogledu aktivnosti ili transakcija u kojima sudjeluju kao javna tijela, koje se nalazi u članku 13. stavku 1. prvom podstavku navedene direktive. Stoga je svrha te prve odredbe ponovno uspostaviti opće pravilo, navedeno u članku 2. stavku 1. i u članku 9. iste direktive, prema kojem svaka aktivnost gospodarske naravi načelno podliježe PDV-u i stoga se ne može usko tumačiti (vidjeti analogijom presudu od 4. lipnja 2009., SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, t. 67. do 68.).
- 37 Međutim, to ne može značiti da članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive o PDV-u treba tumačiti na način da je odstupanje od oporezivanja PDV-om, predviđeno člankom 13. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive u korist subjekata javnog prava koji djeluju kao javna tijela, lišeno svojeg korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presude od 20. studenoga 2003., Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, t. 61. do 62., i od 25. ožujka 2010., Komisija/Nizozemska, C-79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, t. 49.).
- 38 Sukladno odredbama članka 13. stavka 1. drugog podstavka navedene direktive, te subjekte treba smatrati poreznim obveznicima u pogledu aktivnosti ili transakcija u kojima sudjeluju kao javna tijela, gdje bi postupanje s njima kao s osobama koje nisu porezni obveznici dovelo do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.
- 39 Iz sudske prakse Suda koja se odnosi na potonju odredbu proizlazi, kao prvo, da je stoga predviđen slučaj u kojem navedeni subjekti obavljaju aktivnosti koje kao konkurencija mogu obavljati i privatni gospodarski operateri. Cilj je zajamčiti da se potonji ne nađu u nepovoljnijem položaju zato što ih se oporezuje, dok se te iste subjekte ne oporezuje (vidjeti u tom smislu presudu od 25. ožujka 2010., Komisija/Nizozemska, C-79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, t. 90. i navedenu sudsku praksu).
- 40 Kao drugo, to ograničenje pravila o neoporezivanju PDV-om subjekata javnog prava koji djeluju kao javna tijela samo je uvjetne naravi. Njegova primjena podrazumijeva ocjenu gospodarskih okolnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 1989., Comune di Carpaneto Piacentino i dr., 231/87 i 129/88, EU:C:1989:381, t. 32.).
- 41 Kao treće, znatno narušavanje tržišnog natjecanja do kojeg bi dovelo postupanje sa subjektima javnog prava koji djeluju u svojstvu javne vlasti kao s osobama koje nisu porezni obveznici treba ocijeniti u odnosu na predmetnu aktivnost kao takvu, a da se tom ocjenom ne obuhvati neko posebno tržište, te u odnosu ne samo na trenutne konkurente, već i na potencijalne konkurente, sve dok postoji stvarna mogućnost ulaska privatnog subjekta na relevantno tržište, a ne samo teoretska (presuda od 25. ožujka 2010., Komisija/Nizozemska, C-79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, t. 91. i navedena sudska praksa, i od 29. listopada 2015., Sudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, t. 74.).
- 42 Puka teoretska mogućnost da privatni operater uđe na relevantno tržište, koja ne bi bila potkrijepljena nikakvim činjeničnim elementima, nikakvim objektivnim dokazom i nikakvom analizom tržišta, ne može se izjednačiti s postojanjem potencijalnog tržišnog natjecanja (presuda od 16. rujna 2008., Isle of Wight Council i dr., C-288/07, EU:C:2008:505, t. 64.).
- 43 Kao što to proizlazi iz teksta članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive o PDV-u i sudske prakse o toj odredbi, njezina primjena s jedne strane pretpostavlja da se predmetna aktivnost obavlja na način da postoji aktualno ili potencijalno tržišno natjecanje s aktivnošću koju obavljaju privatni operateri i s druge strane da razlika u postupanju između tih dviju aktivnosti na području PDV-a dovede do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja, koje treba procijeniti vodeći računa o gospodarskim okolnostima.
- 44 Iz toga proizlazi da sama prisutnost privatnih operatera na tržištu, bez uzimanja u obzir činjeničnih elemenata, objektivnih dokaza i analize tog tržišta, ne može dokazati ni postojanje aktualnog ili potencijalnog tržišnog natjecanja ni postojanje značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.

- 45 U ovom slučaju, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je glavna zadaća NRA-e jamčiti dostupnost sigurne i djelotvorne mreže nacionalnih cesta. U tu svrhu NRA je općenito odgovorna za planiranje, izgradnju svih nacionalnih cesta kao i za nadzor nad radovima izgradnje i održavanje tih cesta. Slijedom navedenoga, samo ona može izraditi prijedlog radi uspostave sustava naplate cestarine u vezi s pristupom navedenim cestama, kao i donijeti akte koje smatra potrebnima za njihovo upravljanje i održavanje, a riječ je o aktima kojima se određuje najveći iznos cestarina koje je moguće naplatiti kao naknadu za pristup cesti na kojoj se naplaćuje cestarina, bilo da njome upravlja NRA ili privatni operater.
- 46 Iz tog spisa proizlazi i da privatni operateri ne mogu ući na tržište stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine, osim ako za to ne dobiju dopuštenje od NRA-e. Osim toga, okolnost da je upravljanje nacionalnom cestom bilo povjereno privatnom operateru ni u čemu ne mijenja činjenicu da NRA ima krajnju odgovornost za nacionalne ceste, tako da ako privatni operater više ne želi ili ne može osiguravati izvršenje svojih obveza, prvonavedeno tijelo je dužno osigurati uredno funkcioniranje tih cesta.
- 47 S tim u vezi proizlazi da je ugovor koji obvezuje NRA-u i privatnog operatera, kada je riječ o autocesti Westlink, predviđao da će potonji naplaćivati cestarine putem konvencionalnog sustava naplate cestarine uporabom rampi. Međutim, prijelaz s naplatne postaje s rampama na elektronski sustav naplate cestarine bez rampi, potreban kako bi se osiguralo bolje odvijanje prometa na toj autocesti, zahtijevao bi značajno ulaganje i podrazumijevao snošenje rizika svojstvenog uspostavljanju sustava naplate cestarine bez rampi. Budući da privatni operater nije želio provesti takvo ulaganje a da NRA pritom ne preuzme dodatne obveze, potonji je dogovorio raskid ugovora, u kolovozu 2008. ponovno preuzeo upravljanje autocestom Westlink i u javnom interesu instalirao elektronski sustav naplate cestarine da se zajamči odvijanje prometa.
- 48 Potrebno je utvrditi da u takvim okolnostima aktivnost stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine, koja dakle nije ograničena samo na naplatu cestarina, isključivo obavlja NRA pod uvjetima koji su takve naravi da u svim okolnostima mogu zajamčiti dostupnost sigurne i djelotvorne mreže nacionalnih cesta. Na taj način taj subjekt preuzima – na vlastitu inicijativu ili, u slučaju povlačenja privatnog operatera, u skladu s posebnim zakonskim obvezama koje obvezuju samo njega – funkcije upravljanja tom mrežom i njezina održavanja.
- 49 Nadalje, nesporno je da za privatnog operatera ne postoji stvarna mogućnost ulaska na predmetno tržište izgradnjom ceste koja bi mogla ući u tržišno natjecanje s već postojećim nacionalnim cestama.
- 50 U tim okolnostima, čini se da NRA obavlja svoju aktivnost stavljanja na raspolaganje cestovnih infrastruktura putem naplate cestarine u okviru pravnog režima koji joj je svojstven. Stoga, kao što je to utvrdio i sud koji je uputio zahtjev, za tu aktivnost nije moguće smatrati da se obavlja na način koji je u tržišnom natjecanju s aktivnošću koju izvršavaju privatni operateri, a koja se sastoji od naplate cestarina na drugim cestama na kojima se naplaćuje cestarina na temelju ugovora s NRA-om na temelju nacionalnih zakonskih odredbi. Usto, sukladno sudskoj praksi iz točke 42. ove presude, ne postoji ni potencijalno tržišno natjecanje jer je mogućnost privatnih operatera da obavljaju predmetnu aktivnost pod istim uvjetima kao i NRA samo teoretske naravi. Stoga, članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive o PDV-u nije primjenjiv na situaciju u kojoj, kao u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, ne postoji stvarno tržišno natjecanje – aktualno ili potencijalno – između predmetnog subjekta javnog prava i privatnih operatera.
- 51 Uzimajući u obzir sve naprijed navedeno, na upućena pitanja valja odgovoriti da članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive o PDV-u treba tumačiti na način da se, u situaciji poput one u glavnom postupku, za subjekt javnog prava koji obavlja aktivnost koja se sastoji od pružanja pristupa cesti putem plaćanja cestarine ne treba smatrati da je u tržišnom natjecanju s privatnim operaterima koji naplaćuju cestarine na drugim cestama na kojima se naplaćuje cestarina na temelju ugovora s dotičnim subjektom javnog prava na temelju nacionalnih zakonskih odredbi.

Troškovi

- 52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 13. stavak 1. drugi podstavak Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost treba tumačiti na način da se, u situaciji poput one u glavnom postupku, za subjekt javnog prava koji obavlja aktivnost koja se sastoji od pružanja pristupa cesti putem plaćanja cestarine ne treba smatrati da je u tržišnom natjecanju s privatnim operaterima koji naplaćuju cestarine na drugim cestama na kojima se naplaćuje cestarina na temelju ugovora s dotičnim subjektom javnog prava na temelju nacionalnih zakonskih odredbi.

Potpisi