



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. sausio 19 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema — Direktyva 2006/112/EB — 13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa — Kelių infrastruktūros valdymas ir suteikimas naudoti už mokesčių — Viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos, veikiančios kaip valdžios institucija, vykdoma veikla — Privačių ūkio subjektų buvimas — Didelis konkurencijos iškraipymas — Esamos ar potencialios konkurencijos buvimas“

Byloje C-344/15

dėl *Appeal Commissioners* (Muitinės ir mokestinių ginčų komisija, Airija) 2015 m. birželio 11 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2015 m. liepos 6 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

National Roads Authority

prieš

The Revenue Commissioners

TEISINGUMO TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro šeštosios kolegijos pirmininko pareigas einantis J.-C. Bonichot, teisėjai A. Arabadjiev ir C. G. Fernlund (pranešėjai),

generalinis advokatas M. Szpunar,

posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2016 m. gegužės 25 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *National Roads Authority*, atstovaujamos solisitoriaus E. O’Hanrahan ir SC M. Collins,
- *Revenue Commissioners*, atstovaujamos solisitoriaus M.-C. Maney ir SC E. Barrington,
- Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos T. Henze,
- Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna bei B. Majerczyk-Graczykowska ir K. Maćkowska,
- Europos Komisijos, atstovaujamos M. Owsiany-Hornung ir R. Lyal,

* * Proceso kalba: anglų.

susipažinęs su 2016 m. rugsėjo 8 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,
priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (OL L 347, 2006, p. 1, toliau – PVM direktyva) 13 straipsnio 1 dalies antros pastraipos išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *National Roads Authority* (Nacionalinė kelių tarnyba, Airija; toliau – NRA) ir *Revenue Commissioners* (mokesčių administratorius, Airija) ginčą dėl NRA apmokestinimo pridėtinės vertės mokesčiu (PVM) jai vykdamant kelių infrastruktūros teikimo už mokestį veiklą.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

- 3 Nuo 2007 m. sausio 1 d. PVM direktyva panaikino ir pakeitė 1977 m. gegužės 17 d. Šeštąją Tarybos direktyvą 77/388/EEB dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas (OL L 145, 1977, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 9 sk., 1 t., p. 23, toliau – Šeštoji direktyva). Pagal PVM direktyvos 1 ir 3 konstatuojamąsias dalis nauja Šeštosios direktyvos redakcija buvo būtina siekiant pagal pertvarkytą struktūrą ir redakciją aiškiai bei racionaliai išdėstyti taikomas nuostatas, iš esmės nedarant esminių pakeitimų.
- 4 Kadangi PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies pirmos–trečios pastraipų turinys atitinka Šeštosios direktyvos 4 straipsnio 5 dalies pirmos–trečios pastraipų turinį, Teisingumo Teismo atliktą antrosios nuostatos aiškinimą reikia taikyti pirmajai nuostatai.
- 5 PVM direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„PVM objektas yra šie sandoriai:

- a) prekių tiekimas už atlygį valstybės narės teritorijoje, kai prekes tiekia apmokestinamasis asmuo, veikdamas kaip toks;

<>

- c) paslaugų teikimas už atlygį valstybės narės teritorijoje, kai paslaugas teikia apmokestinamasis asmuo, veikdamas kaip toks;

<...>“

- 6 Šios direktyvos 9 straipsnyje nurodyta:

„1. „Apmokestinamasis asmuo“ – asmuo, kuris savarankiškai bet kurioje vietoje vykdo ekonominę veiklą, neatsižvelgiant į tos veiklos tikslą ar rezultatą.

„Ekonominė veikla“ – gamintojų, prekybininkų ar paslaugas teikiančių asmenų veikla, įskaitant kasybą bei žemės ūkio veiklą ir laisvųjų profesijų veiklą. Visų pirma ekonominė veikla laikomas materialiojo ar nematerialiojo turto naudojimas siekiant gauti nuolatinių pajamų.

<...>“

7 Šios direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Valstybinės, regioninės ir vietinės valdžios institucijos ir viešosios teisės reguliuojamos kitos įstaigos nelaikomos apmokestinamaisiais asmenimis, kai vykdo veiklą ar sandorius, kuriuos jie vykdo kaip valdžios institucijos, net renkant mokesčius, rinkliavas, įmokas ar kitus su šia veikla ar sandoriais susijusius mokesčius.“

Tačiau joms vykdančią tokią veiklą ar sandorius jos laikomos apmokestinamaisiais asmenimis, jei laikant jas neapmokestinamaisiais asmenimis būtų labai iškraipoma konkurencija.

Visais atvejais viešosios teisės reguliuojamos įstaigos laikomos apmokestinamaisiais asmenimis, kai jos vykdo I priede išvardytą veiklą, jei toji veikla nėra vykdoma tokiu smulkiu mastu, kad ją būtų galima laikyti visiškai nereikšminga.“

Airijos teisė

Value Added Tax Act, 1972

8 *Value Added Tax Act, 1972* (1972 m. Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas) 8 straipsnio 2 dalies A punkto redakcijoje, taikytoje pagrindinės bylos aplinkybėms (toliau – PVM įstatymas), numatyta:

„Neatsižvelgiant į 2 dalies nuostatas, valstybės įstaiga arba kitas viešasis subjektas negali būti laikomas apmokestinamuoju asmeniu, vykdančiu kokią nors veiklą ar sudarančiu sandorius šiuo statusu, kai įgyvendina konkrečias teises arba įgaliojimus, kurie jam suteikti bet kuriuo teisės aktu, arba kai tokia jo veikla arba sandoriai glaudžiai susiję su konkrečių tokios valstybės įstaigos arba kito viešojo subjekto teisių arba įgaliojimų, kurie jam suteikti bet kuriuo teisės aktu, įgyvendinimu, išskyrus atvejus, kai:

- (a) tokia veikla įtraukta į [PVM] direktyvos <...> I priede pateiktą sąrašą (kuris pateiktas priede Nr. 7) ir ją valstybės įstaiga arba kitas viešasis subjektas vykdo tokiu mastu, kurio negalima laikyti visiškai nereikšmingu; arba
- (b) jeigu tokia valstybės įstaiga arba kitas viešasis subjektas nebūtų laikomas apmokestinamuoju asmeniu, kai vykdo tokią veiklą arba sudaro sandorius, būtų arba galėtų būti labai iškraipoma konkurencija.“

Roads Act, 1993

- 9 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad NRA yra pagal *Roads Act, 1993* (1993 m. Kelių įstatymas; toliau – Kelių įstatymas) įsteigta Airijos viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, atsakinga už Airijos viešų kelių tinklo valdymą.
- 10 Pagal Kelių įstatymo 17 straipsnio 1 dalį pagrindinė NRA funkcija yra užtikrinti saugų ir efektyvų nacionalinių kelių tinklo veikimą. Ji bendrai atsako už nacionalinių kelių tiesimo ir techninės priežiūros (remonto) planavimą bei priežiūrą.
- 11 Šiuo pagrindu pagal šio įstatymo 57 straipsnį NRA gali parengti projektą dėl rinkliavų už nacionalinio kelio naudojimą sistemos sukūrimo.

- 12 Šio įstatymo 58 straipsnyje iš esmės numatyta, kad NRA gali už naudojimąsi mokamais keliais nustatyti ir rinkti kelių rinkliavą, kurios dydis numatytas jos priimamuose teisės aktuose.
- 13 Pagal šio įstatymo 61 straipsnį NRA yra atsakinga už, jos nuomone, reikalingų teisės aktų, susijusių su mokamo kelio eksploatavimu ir technine priežiūra (remontu), priėmimą.
- 14 Pagal Kelių įstatymo 63 straipsnį NRA taip pat turi teisę su trečiaisiais asmenimis sudaryti sutartis, pagal kurias tokiems asmenims leidžiama rinkti kelių rinkliavą mokamame kelyje. Maksimalus rinkliavos, kuri gali būti renkama už naudojimąsi mokamu keliu, dydis, nepaisant to, ar jį eksploatuoja NRA, ar tretieji asmenys, yra nustatomas NRA šiuo tikslu priimame teisės akte.
- 15 Be to, visi NRA ir trečiojo asmens remiantis šio įstatymo 63 straipsniu sudarytos sutartys turi atitikti kelis šiame straipsnyje numatytus reikalavimus. Trečiasis asmuo turi įsipareigoti laikytis vieno, kai kurių arba visų šių įsipareigojimų: i) apmokėti tam tikrą kelio tiesimo ir (arba) techninės priežiūros (remonto) išlaidų dalį arba jas visas; ii) nutiesti ir (arba) techniškai prižiūrėti (remontuoti) kelią (arba prisidėti prie jo tiesimo ir (arba) techninės priežiūros (remonto), arba teikti su tuo susijusią pagalbą); iii) eksploatuoti ir administruoti kelią NRA naudai (įskaitant kelių rinkliavos už naudojimąsi kelių sistemos įdiegimą, priežiūrą bei valdymą ir jos rinkimą).

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 16 Iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos matyti, kad didžiąją dalį Airijos teritorijoje esančių mokamų kelių nutiesė ir eksploatuoja privatūs ūkio subjektai pagal su NRA sudarytas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutartis.
- 17 Šiuo metu Airijoje yra 8 mokami keliai, kuriuos eksploatuoja privatūs ūkio subjektai ir už kurių naudojimą renkama kelių rinkliavai taikomas PVM. Dėl kiekvieno tokio mokamo kelio NRA parengia kelių rinkliavos projektą ir priima teisės aktus, kuriuose nustatomas maksimalus už tokių mokamų kelių naudojimą taikomos rinkliavos dydis. NRA pati eksploatuoja du mokamus kelius: „Westlink“ automagistralę ir Dublino tunelį.
- 18 Kalbant konkrečiai apie „Westlink“ automagistralę, pažymėtina, kad iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog šią automagistralę anksčiau eksploatavo privatus ūkio subjektas pagal su NRA sudarytą sutartį. Siekiant ją modernizuoti, kad būtų užtikrintas geresnis eismo pralaidumas, reikėjo papildomų investicijų, tačiau privatus ūkio subjektas nenorėjo investuoti lėšų, negavęs papildomų NRA garantijų, todėl ši susitarė dėl sutarties nutraukimo, pati perėmė šios automagistralės eksploatavimą ir įrengė elektroninę rinkliavos surinkimo sistemą.
- 19 Nuo 2010 m. liepos mėn. mokesčių administratorius apmokestino NRA vykdomą dviejų jos eksploatuojamų mokamų kelių suteikimo veiklą PVM, nes jos neapmokestinimas esą labai iškraipytų konkurenciją, kaip numatyta PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje.
- 20 NRA sumokėjo PVM, kuriuo buvo apmokestinta, ir iš rinkliavos gautą sumą laikė apimančią ir PVM. Vis dėlto NRA ginčijo tokio apmokestinimo pagrįstumą ir manė, kad pagal PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą ji turi būti atleista nuo šio mokesčio, todėl pareiškė ieškinį *Appeal Commissioners* (Muitinės ir mokestinių ginčų komisija, Airija).
- 21 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme mokesčių administratorius tvirtina, kad, atsižvelgiant į 2008 m. rugsėjo 16 d. Sprendimą *Isle of Wight Council ir kt.* (C-288/07, EU:C:2008:505), PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą reikia aiškinti taip, kad konkurencijos iškraipymas yra preziumuojamas net ir tada, kai atitinkamos veiklos rūšys nekonkuruoja tarpusavyje. Jis

teigia, kad kai dvi veiklos rūšys yra tokio paties pobūdžio, iš esmės galima daryti galutinę prielaidą, jog jeigu viena iš jų būtų laikoma apmokestinamąja veikla, o kita – ne, būtų pažeistas mokesčių neutralumo principas ir labai iškraipoma konkurencija.

- 22 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad kadangi akivaizdu, jog NRA yra viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, veikianti kaip valdžios institucija, kiek tai susiję su kelių infrastruktūros suteikimo už mokesčių veikla, iš pirmo žvilgsnio jos nereikėtų laikyti apmokestinamuoju asmeniu. Taigi, NRA neturėtų šios veiklos apmokestinti PVM.
- 23 Be to, šis teismas pažymi, pirma: kadangi įvairūs Airijos mokami keliai yra toli vieni nuo kitų, vartotojo požiūriu, jie tenkina skirtingus poreikius, todėl tarpusavyje nekonkuruoja. Taigi kelių rinkliavos, kurią renka operatorius, nepaisant to, ar jis yra NRA, ar privatus ūkio subjektas, dydis neturi įtakos vidutinio vartotojo sprendimui pasinaudoti vienu mokamu keliu, užuot pasinaudojus kitu.
- 24 Antra, nėra jokios realios galimybės, kad privatus ūkio subjektas patektų į rinką tam, kad nutiesęs mokamą kelią, kuris konkuruotų su „Westlink“ automagistrale arba Dublino tuneliu, teiktų mokamas kelių paslaugas.
- 25 Iš tikrųjų privatus ūkio subjektas į rinką gali patekti, tik jei NRA dėl viešo kelio priima rinkliavos projektą, kad paverstų jį mokamu keliu, priima dėl to kelio teisės aktus, paskui sudaro sutartį su privačiu ūkio subjektu, kuria jam leidžia rinkti rinkliavą.
- 26 Be to, akivaizdu, kad praktiniu požiūriu privatus ūkio subjektas, norintis nutiesti ir privatų mokamą kelią, susidurtų su beveik neįveikiamomis kliūtimis. Pirma, keliui nutiesti reikia didžiulių žemės plotų, o privatus ūkio subjektas, kuris, kitaip nei NRA, neturi priverstinio pirkimo teisių, negalėtų priversti žemės savininkų jam parduoti privačias žemes, kad būtų galima nutiesti kelią. Antra, turint omenyje, kokio dydžio investicijų reiktų tokiam keliui nutiesti, nėra įrodymų, jog koks nors privatus ūkio subjektas būtų pasirengęs tiek investuoti, kad galėtų konkuruoti su jau esamu mokamu keliu.
- 27 Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, jog mokesčių administratorius neįrodė, kad privatus ūkio subjektas turi realių galimybių patekti į tokią rinką.
- 28 Vis dėlto atsižvelgdamas į šio sprendimo 21 punkte nurodytus mokesčių administratoriaus tvirtinimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi, ar NRA ir privačių ūkio subjektų vykdoma rinkliavos rinkimo veikla turi būti laikoma tokio paties pobūdžio veikla, todėl tokios veiklos rūšys laikytinos tarpusavyje konkuruojančiomis, o tai reiškia, kad NRA kvalifikavimas kaip neapmokestinamojo asmens labai iškraipytų konkurenciją, kaip tai suprantama pagal PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą.
- 29 Tokiomis aplinkybėmis *Appeal Commissioners* (Muitinės ir mokesčių ginčų komisija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius klausimus:

„1. Jeigu viešosios teisės reglamentuojama įstaiga užsiima veikla, pavyzdžiui, suteikia galimybę naudotis keliu už rinkliavą, ir jeigu valstybėje narėje yra privačių subjektų, kurie renka kelių rinkliavą už naudojimąsi skirtingais mokamais keliais pagal sutartis, pagal nacionalinės teisės nuostatas sudarytas su atitinkama valstybės įstaiga, ar PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą reikia aiškinti taip, kad turi būti laikoma, jog atitinkama valstybės įstaiga konkuruoja su tokiais privačiais ūkio subjektais, todėl, jeigu tokia valstybės įstaiga būtų laikoma neapmokestinamuoju asmeniu, būtų labai iškraipoma konkurencija, nepaisant to, kad: a) faktiškai nėra ir negali būti konkurencijos tarp tokios valstybės įstaigos ir privačių ūkio subjektų; ir b) nėra įrodymų, jog yra realių galimybių kuriam nors privačiam ūkio subjektui patekti į rinką, kad jis galėtų nutiesti ir eksploatuoti mokamą kelią, kuris konkuruotų su valstybės įstaigos eksploatuojamu mokamu keliu?

2. Jeigu netaikoma prezumpcija, kokiais kriterijais reikėtų remtis norint nustatyti, ar labai iškraipoma konkurencija, kaip tai suprantama pagal PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą?“

Dėl prejudicinių klausimų

Pirminės pastabos

- 30 Europos Komisija pažymi, kad, nepaisant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo konstatavimo, jai nėra visai aišku, ar eksploatuodama du pagrindinėje byloje nagrinėjamus mokamus kelius ir rinkdama rinkliavas NRA turi būti laikoma viešosios valdžios institucija.
- 31 Reikia priminti, pirma, kad nacionalinis teismas turi apibrėžti jam pateikto ginčo teisinius pagrindus ir faktines aplinkybes (šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Radgen*, C-478/15, EU:C:2016:705, 27 ir 32 punktus ir nurodomą teismo praktiką).
- 32 Antra, Teisingumo Teismui ir nacionaliniams teismams bendradarbiaujant pagal SESV 267 straipsnį tik nacionalinis teismas, nagrinėjantis bylą ir turintis priimti sprendimą, atsižvelgdamas į konkrečias aplinkybes turi įvertinti tiek prejudicinio sprendimo reikalingumą, kad būtų priimtas sprendimas, tiek Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą. Taigi, tik nacionalinis teismas gali nuspręsti, kokius klausimus reikia pateikti šiam teismui, ir šalys pagrindinėje byloje negali pakeisti jų turinio (2014 m. spalio 16 d. Sprendimo *Welmory*, C-605/12, EU:C:2014:2298, 33 punktą ir jame nurodyta teismo praktika).
- 33 Šiuo atveju iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad nacionalinis teismas neabejotinai mano, jog pagrindinėje byloje vykdydama kelių infrastruktūros suteikimo už mokestį veiklą NRA veikia kaip viešosios valdžios institucija.
- 34 Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismui reikia remtis prielaida, kad NRA, kuri yra viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, vykdydama nagrinėjamą kelių infrastruktūros suteikimo už mokestį veiklą veikia kaip viešosios valdžios institucija, todėl ši veikla turi būti laikoma patenkančia į PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies taikymo sritį.

Dėl prejudicinių klausimų

- 35 Savo dviem klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą reikia aiškinti taip, kad, esant tokiai situacijai, kaip pagrindinėje byloje, viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, kuri vykdo veiklą – už mokestį suteikia galimybę naudotis keliu, turi būti laikoma konkuruojančia su privačiais ūkio subjektais, kurie pagal sutartį su ta viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, remdamiesi nacionalinės teisės nuostatomis, renka rinkliavas kituose mokamuose keliuose.
- 36 Reikia priminti, kad PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje yra numatytas viešosios teisės reglamentuojamų įstaigų neapmokestinimo PVM normos, įtvirtintos šios direktyvos 13 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje, apribojimas jų, kaip valdžios institucijų, vykdomos veiklos ir sandorių atžvilgiu. Šia pirmąja nuostata siekiama pakartotinai įtvirtinti šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje ir 9 straipsnyje numatytą bendrą taisyklę, pagal kurią bet kokia ekonominė veikla iš principo apmokestinama PVM ir negali būti aiškinama siaurai (pagal analogiją žr. 2009 m. birželio 4 d. Sprendimo *SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft*, C-102/08, EU:C:2009:345, 67 ir 68 punktus).
- 37 Vis dėlto tai negali reikšti, kad PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa turi būti aiškinama taip, kad PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje numatyta viešosios teisės reglamentuojamoms įstaigoms kaip valdžios institucijoms taikoma neapmokestinimo PVM

išimtis taptų neveiksminga (šiuo klausimu žr. 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimo *Taksatorringen*, C-8/01, EU:C:2003:621, 61 ir 62 punktus ir 2010 m. kovo 25 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-79/09, nepaskelbtas Rink., EU:C:2010:171 49 punktą).

- 38 Pagal šios direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą tokios įstaigos turi būti laikomos apmokestinamaisiais asmenimis jų, kaip valdžios institucijų, vykdomos veiklos ir sandorių atžvilgiu, jeigu jų neapmokestinimas labai iškreiptų konkurenciją.
- 39 Iš Teisingumo Teismo praktikos, susijusios su pastarąja nuostata, matyti, pirma, kad čia kalbama apie atvejį, kai tokios įstaigos vykdo veiklą, kurią lygiagrečiai gali vykdyti privatūs ūkio subjektai. Tikslas yra užtikrinti, kad pastarieji neatsidurtų blogesnėje padėtyje dėl to, kad jie yra apmokestinami mokesčiu, o tos įstaigos nėra apmokestinamos (šiuo klausimu žr. 2010 m. kovo 25 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-79/09, nepaskelbtas Rink., EU:C:2010:171 90 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 40 Antra, šis normos dėl neapmokestinimo PVM viešosios teisės reglamentuojamų įstaigų, kurios veikia kaip valdžios institucijos, apribojimas yra tik suteikta galimybė. Ją taikant reikia įvertinti ekonomines aplinkybes (šiuo klausimu žr. 1989 m. spalio 17 d. Sprendimo *Comune di Carpaneto Piacentino ir kt.*, 231/87 ir 129/88, EU:C:1989:381, 32 punktą).
- 41 Trečia, tai, ar konkurencijos iškreipimas, kurį lemtų viešosios teisės subjektų, veikiančių kaip valdžios institucijos, neapmokestinimas PVM, yra didelis, turi būti vertinama konkrečios veiklos atžvilgiu, nevertinant konkrečios vietinės rinkos, ir atsižvelgiant ne tik į esamą, bet ir į potencialią konkurenciją, jeigu privataus ūkio subjekto galimybė patekti į atitinkamą rinką yra reali, o ne vien teorinė (2010 m. kovo 25 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-79/09, nepaskelbtas Rink., EU:C:2010:171 91 punktas ir jame nurodyta teismo praktika bei 2015 m. spalio 29 d. Sprendimo *Saudačor*, C-174/14, EU:C:2015:733, 74 punktas).
- 42 Vien teorinė privataus ūkio subjekto galimybė patekti į atitinkamą rinką, kurios nepatvirtina jokia faktinė aplinkybė, objektyvi informacija ar rinkos analizė, negali būti prilyginta potencialios konkurencijos buvimui (2008 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Isle of Wight Council ir kt.*, C-288/07, EU:C:2008:505, 64 punktas).
- 43 Kaip matyti iš PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antros pastraipos ir šios nuostatos aiškinimo teismo praktikoje, jos taikymas suponuoja, pirma, kad dėl tokios veiklos turi egzistuoti esama ar potenciali konkurencija su privačių ūkio subjektų vykdoma veikla, ir, antra, kad skirtingas šių veiklos rūšių vertinimas PVM srityje turi labai iškreipti konkurenciją, o jos iškreipimas turi būti vertinamas atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes.
- 44 Remiantis tuo darytina išvada, kad, jei nėra atsižvelgiama į faktines aplinkybes, objektyvią informaciją ar rinkos analizę, vien tai, kad rinkoje veikia privatūs ūkio subjektai, negali įrodyti nei esamos ar potencialios konkurencijos, nei didelio jos iškreipimo.
- 45 Šiuo atveju iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad pagrindinė NRA funkcija yra užtikrinti saugų ir efektyvų nacionalinių kelių tinklo veikimą. Šiuo tikslu ji bendrai atsako už visų nacionalinių kelių tiesimą ir planavimą bei statybos darbų priežiūrą ir kelių techninę priežiūrą (remontą). Todėl ji vienintelė gali parengti projektą dėl rinkliavų už naudojimąsi nacionaliniais keliais sistemos sukūrimo ir priimti, jos nuomone, reikalingus teisės aktus dėl jų eksploatavimo ir techninės priežiūros (remonto), taip pat teisės aktus, kuriuose nustatomas maksimalus rinkliavos, kuri gali būti renkama už naudojimąsi mokamu keliu, dydis, nepaisant to, ar jį eksploatuoja NRA, ar privatus ūkio subjektas.

- 46 Iš bylos medžiagos taip pat matyti, kad privatūs ūkio subjektai gali patekti į kelių infrastruktūros suteikimo už mokestį rinką tik NRA sutikus. Be to, tai, kad nacionalinio kelio valdymas buvo pavestas privačiam ūkio subjektui, nepaneigia to, kad NRA tenka galutinė atsakomybė nacionalinių kelių srityje, todėl jei privatus subjektas nebenori arba nebegali vykdyti išpareigojimų, NRA turi užtikrinti tinkamą kelių funkcionavimą.
- 47 Dėl „Westlink“ automagistralės pažymėtina, kad NRA ir privataus ūkio subjekto sudarytoje sutartyje buvo numatyta, jog mokestį jis renka pasinaudodamas tradicine mokesčių rinkimo sistema su pakeliama užtvara. Tačiau perėjimas nuo rinkliavos surinkimo aikštelės su pakeliama užtvara prie elektroninės rinkliavos surinkimo be pakeliamos užtvaros sistemos, kurią reikėjo įdiegti siekiant užtikrinti geresnį eismo pralaidumą šioje automagistralėje, pareikalavo didelių investicijų ir dėl to reikėjo prisiimti neišvengiamą riziką, susijusią su rinkliavos surinkimo sistemos be pakeliamos užtvaros įdiegimu. Kadangi privatus ūkio subjektas nenorėjo prisiimti tokios investicijos, negavęs papildomų garantijų iš NRA, ši susitarė dėl sutarties nutraukimo, 2008 m. rugpjūčio mėn. perėmė „Westlink“ automagistralės eksploatavimą ir dėl viešojo intereso užtikrinti geresnį eismo pralaidumą įdiegė elektroninę kelių rinkliavos surinkimo sistemą.
- 48 Reikia konstatuoti, kad tokiomis aplinkybėmis kelių infrastruktūros suteikimo už mokestį veiklą, kuri neapsiriboja tik rinkliavų rinkimu, vykdo tik NRA taip, kad visada būtų užtikrintas saugus ir efektyvus nacionalinių kelių tinklo veikimas. Šiuo tikslu ši institucija pati arba, pasitraukus privačiam ūkio subjektui, laikydamasi tik jai taikomų konkrečių įstatymuose numatytų pareigų vykdo šio tinklo eksploatavimo ir priežiūros (remonto) funkcijas.
- 49 Be to, akivaizdu, kad privatus ūkio subjektas neturi realių galimybių nutiesti kelią, kuris galėtų konkuruoti su jau egzistuojančiais nacionaliniais keliais, ir taip patekti į atitinkamą rinką.
- 50 Tokiomis aplinkybėmis yra aišku, kad NRA savo kelių infrastruktūros suteikimo už mokestį veiklą vykdo pagal specialią jai taikomą teisės normų sistemą. Todėl, kaip konstatavo ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, negali būti laikoma, kad ši veikla vykdoma konkuruojant su privačių ūkio subjektų vykdoma veikla – rinkliavų rinkimu kituose mokamuose keliuose pagal sutartį su NRA ir remiantis nacionalinės teisės nuostatomis. Be to, remiantis šio sprendimo 42 punkte priminta teismo praktika, potencialios konkurencijos taip pat nėra, nes privačių ūkio subjektų galimybė vykdyti šią veiklą tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir NRA yra tik teorinė. Vadinas, PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa yra netaikytina situacijai, kuri susiklostė pagrindinėje byloje, kai nėra realios, esamos ir potencialios konkurencijos tarp viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos ir privačių ūkio subjektų.
- 51 Atsižvelgiant į visa ta, kas pasakyta, į pateiktus klausimus reikia atsakyti, kad PVM direktyvos 13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa turi būti aiškinama taip, kad, esant tokiai situacijai, kaip pagrindinėje byloje, viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, kuri vykdo veiklą – už mokestį suteikia galimybę naudotis keliu, neturi būti laikoma konkuruojančia su privačiais ūkio subjektais, kurie pagal sutartį su ta viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, remdamiesi nacionalinės teisės nuostatomis, renka rinkliavas kituose mokamuose keliuose.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 52 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (šeštoji kolegija) nusprendžia:

2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos 13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa turi būti aiškinama taip, kad, esant tokiai situacijai, kaip pagrindinėje byloje, viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, kuri vykdo veiklą – už mokesčių suteikia galimybę naudotis keliu, neturi būti laikoma konkuruojančia su privačiais ūkio subjektais, kurie pagal sutartį su ta viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, remdamiesi nacionalinės teisės nuostatomis, renka rinkliavas kituose mokamuose keliuose.

Parašai.