Ġabra tal-ġurisprudenza

SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Is-Sitt Awla)

tad-19 ta’ Jannar 2017*

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Sistema komuni ta’ taxxa fuq il-valur miżjud — Direttiva 2006/112/KE — It-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) — Attività ta’ ġestjoni u ta’ tqegħid għad-dispożizzjoni ta’ infrastrutturi tat-toroq bi ħlas ta’ pedaġġ — Attivitajiet imwettqa minn korp irregolat mid-dritt pubbliku bħala awtorità pubblika — Preżenza ta’ operaturi privati — Distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni — Eżistenza ta’ kompetizzjoni attwali jew potenzjali”

Fil-Kawża C-344/15,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari taħt l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Appeal Commissioners (kummissjoni tal-appelli, l-Irlanda), permezz ta’ deċiżjoni tal-11 ta’ Ġunju 2015, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-6 ta’ Lulju 2015, fil-proċedura

National Roads Authority

vs

The Revenue Commissioners,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Is-Sitt Awla),

komposta minn J.-C. Bonichot, li qed jaġixxi bħala President tas-Sitt Awla, A. Arabadjiev u C. G. Fernlund (Relatur), Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Szpunar,

Reġistratur: L. Hewlett, amministratur prinċipali,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-25 ta’ Mejju 2016,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għan-National Roads Authority, minn E. O’Hanrahan, solicitor, u M. Collins, SC,

— għal The Revenue Commissioners, minn M.-C. Maney, solicitor, u E. Barrington, SC,

— għall-Gvern Ġermaniż, minn T. Henze, bħala aġent,

— għall-Gvern Pollakk, minn B. Majczyna kif ukoll minn B. Majerczyk-Graczykowska u K. Maćkowska, bħala aġenti,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn M. Owsiany-Hornung u R. Lyal, bħala aġenti,

* * Lingwa tal-kawża: l-Ingliż.

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali fis-seduta tat-8 ta’ Settembru 2016,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE, tat-28 ta’ Novembru 2006, dwar is-sistema komuni ta’ taxxa fuq il-valur miżjud (ĠU 2006, L 347, p. 1, iktar ’il quddiem id-“Direttiva VAT”).

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta’ tilwima bejn in-National Roads Authority (awtorità nazzjonali tat-toroq, l-Irlanda, iktar ’il quddiem l-“NRA”) u r-Revenue Commissioners (amministrazzjoni fiskali, l-Irlanda) dwar l-issuġġettar tal-NRA għat-taxxa fuq il-valur miżjud (VAT) fil-kuntest tal-attività tagħha ta’ tqegħid għad-dispożizzjoni ta’ infrastrutturi tat-toroq bi ħlas ta’ pedaġġ.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Id-Direttiva tal-VAT ħassret u ssostitwixxiet mill-1 ta’ Jannar 2007 s-Sitt Direttiva tal-Kunsill 77/388/KEE, tas-17 ta’ Mejju 1977, fuq l-armonizzazzjoni tal-liġijiet tal-Istati Membri dwar taxxi fuq id-dħul mill-bejgħ – Sistema komuni ta’ taxxa fuq il-valur miżjud: bażi uniformi ta’ stima (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 9, Vol. 1, p. 23, iktar ’il quddiem is-“Sitt Direttiva”). Skont il-premessi 1 u 3 tad-Direttiva tal-VAT, il-formulazzjoni mill-ġdid tas-Sitt Direttiva kienet meħtieġa sabiex id-dispożizzjonijiet kollha applikabbli jiġu ppreżentati b’mod ċar u razzjonali bi struttura u redazzjoni riveduti mingħajr ma jkun hemm, bħala prinċipju, tibdil fis-sustanza.

4 Billi l-kontenut tal-ewwel sat-tielet subparagrafi tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT jikkorrispondi għal dak tal-ewwel sat-tielet subparagrafi tal-Artikolu 4(5) tas-Sitt Direttiva, hemm lok li għad-dispożizzjonijiet tal-ewwel artikolu tingħata l-interpretazzjoni mogħtija mill-Qorti tal-Ġustizzja għad-dispożizzjonijiet tat-tieni artikolu.

5 L-Artikolu 2(1) tad-Direttiva tal-VAT jipprovdi:

“It-transazzjonijiet li ġejjin għandhom ikunu soġġetti għall-VAT:

(a) il-provvista ta’ merkanzija magħmula bi ħlas fit-territorju ta’ Stat Membru minn persuna taxxabbli li taġixxi bħala tali;

[…]

(ċ) il-provvista ta’ servizzi bi ħlas fit-territorju ta’ Stat Membru minn persuna taxxabbli li taġixxi bħala tali;

[…]”

6 L-Artikolu 9 ta’ din id-direttiva jipprovdi:

“1. ‘Persuna taxxabbli’ għandha tfisser kull persuna li, b’mod indipendenti, twettaq fi kwalunkwe post kwalunkwe attività ekonomika, ikun x’ikun l-iskop jew ir-riżultati ta’ dik l-attività.

Kwalunkwe attività ta' produtturi, kummerċjanti jew persuni li jagħtu servizzi, inklużi attivitajiet fil-minjieri u fl-agrikoltura u attivitajiet fil-professjonijiet, għandhom jitqiesu bħala 'attività ekonomika'. L-isfruttament ta' proprjetà tanġibbli jew intanġibbli għal skopijiet ta' dħul minnha fuq bażi kontinwa għandha b'mod partikolari titqies bħala attività ekonomika.

[…]"

7 L-Artikolu 13(1) tal-imsemmija direttiva jipprevedi:

"Stati, awtoritajiet governattivi reġjonali u lokali u korpi oħra rregolati bid-dritt pubbliku m'għandhomx jiġu kkunsidrati bħala persuni taxxabbli fir-rigward ta' l-attivitajiet jew transazzjonijiet li huma jagħmlu bħala awtoritajiet pubbliċi, ukoll meta jiġbru drittijiet, tariffi, kontribuzzjonijet jew ħlasijiet marbuta ma' dawk l-attivitajiet jew transazzjonijiet.

Iżda, meta jidħlu biex jagħmlu dawn l-attivitajiet jew transazzjonijiet, huma għandhom jiġu kkunisdrati bħala persuni taxxabbli fir-rigward ta' dawk l-attivitajiet jew transazzjonijiet fejn it-trattament tagħhom bħala persuni mhux taxxabbli jikkawża distorsjoni sinifikanti tal-kompetizzjoni.

F'kwalunkwe każ, korpi rregolati mid-dritt pubbliku għandhom jiġu kkunsidrati bħala persuni taxxabbli fir-rigward ta' l-attivitajiet elenkati fl-Anness I, sakemm dawk l-attivitajiet ma jkunux twettqu fuq skala tant żgħira li jkunu insinifikanti."

Id-dritt Irlandiż

Il-Value Added Tax Act, 1972

8 L-Artikolu 8(2)A tal-Value Added Tax Act, 1972 (liġi dwar it-taxxa fuq il-valur miżjud tal-1972), fil-verżjoni tagħha applikabbli għall-fatti tal-kawża prinċipali (iktar 'il quddiem il-"liġi dwar il-VAT"), tipprovdi:

"Mingħajr ħsara għad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 2, l-Istat u l-korpi rregolati mid-dritt pubbliku ma humiex ittrattati bħala persuni taxxabbli bħala tali fir-rigward tal-attivitajiet jew l-operazzjonijiet kollha li huma jwettqu fl-eżerċizzju tad-drittijiet jew setgħat partikolari mogħtija lilhom mil-liġi, jew li huma marbutin mill-qrib ma' dawn tal-aħħar, ħlief

(a) meta dawn l-attivitajiet ikunu elenkati fl-Anness I tad-Direttiva [tal-VAT] (li jinsab fl-Anness 7), u l-Istat jew dan il-korp irregolat mid-dritt pubbliku jeżerċitahom b'mod kunsiderevoli jew

(b) meta n-nuqqas ta' ssuġġettar tagħhom fir-rigward ta' dawn l-attivitajiet jew l-operazzjonijiet iwassal jew jista' jwassal għal distorsjoni sinjifikattiva."

Ir-Roads Act, 1993

9 Mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li l-NRA hija korp irregolat mid-dritt pubbliku Irlandiż stabbilit skont ir-Roads Act, 1993 (liġi dwar it-toroq tal-1993, iktar 'il quddiem il-"liġi dwar it-toroq") u inkarigat bil-ġestjoni tan-netwerk stradali pubbliku nazzjonali.

10 Konformement mal-Artikolu 17(1) tal-liġi dwar it-toroq, il-missjoni prinċipali tal-NRA hija li tiggarantixxi d-disponibbiltà ta' netwerk tat-toroq nazzjonali sigur u effikaċi. Hija għandha r-responsabbiltà ġenerali li tippjana u tissorvelja l-bini u l-manutenzjoni tat-toroq nazzjonali.

11 Fuq din il-bażi, skont l-Artikolu 57 ta' din il-liġi, l-NRA tista' tħejji proġett sabiex tistabbilixxi sistema ta' pedaġġi marbuta mal-aċċess għal triq nazzjonali.

12 L-Artikolu 58 tal-imsemmija liġi jipprovdi essenzjalment li l-NRA tista', inkambju għall-aċċess għat-toroq b'pedaġġ, timponi u tirċievi pedaġġi li l-ammonti tagħhom ikunu speċifikati fir-regolamenti li hija tistabbilixxi.

13 Skont l-Artikolu 61 ta' din l-istess liġi, l-NRA għandha r-responsabbiltà li tistabbilixxi r-regolamenti li hija tqis meħtieġa għall-użu u l-manutenzjoni tat-triq b'pedaġġ.

14 Konformement mal-Artikolu 63 tal-liġi dwar it-toroq, l-NRA għandha wkoll is-setgħa legali sabiex tikkonkludi ftehimiet ma' terzi, ftehimiet li permezz tagħhom hija tawtorizzahom jiġbru pedaġġi fuq triq b'pedaġġ. L-ammont massimu ta' pedaġġi li jista' jinġabar inkambju għall-aċċess għal triq b'pedaġġ, ġestita mill-NRA jew minn terz, huwa stabbilit f'regolament li l-NRA tadotta għal dan l-għan.

15 Barra minn hekk, kull ftehim konkluż bejn l-NRA u terz fuq il-bażi tal-Artikolu 63 ta' din il-liġi tissodisfa diversi eżiġenzi stipulati f'dan l-artikolu. B'hekk, it-terz għandu jimpenja ruħu li josserva obbligu, diversi obbligi, jew l-obbligi kollha li ġejjin: i) iħallas parti jew l-ispejjeż kollha ta' bini u/jew ta' manutenzjoni tat-triq; ii) jibni u/jew iwettaq manutenzjoni (jew jassoċja ruħu jew jikkontribwixxi fil-bini u/jew il-manutenzjoni) tat-triq, u iii) jiġġestixxi u jwettaq manutenzjoni tat-triq għall-NRA (partikolarment jipprovdi, jissorvelja u jagħmel funzjonabbli sistema ta' pedaġġi marbuta mal-aċċess għat-triq u jiġbor il-pedaġġi).

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

16 Mill-proċess sottomess lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-parti l-kbira tat-toroq b'pedaġġ li hemm fit-territorju Irlandiż inbnew u huma ġestiti minn operaturi privati fil-kuntest ta' ftehimiet ta' sħubija pubblika-privata konklużi mal-NRA.

17 F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tindika li attwalment fl-Irlanda hemm tmien toroq b'pedaġġ ġestiti minn dawn l-operaturi privati u li l-pedaġġi tagħhom huma suġġetti għall-VAT. Għal kull waħda minn dawn it-toroq b'pedaġġ, l-NRA, minn naħa, adottat proġett ta' pedaġġ u, min-naħa l-oħra, stabbilixxiet regolamenti li jiffissaw l-ammont massimu li jista' jinġabar inkambju għall-aċċess għal dawn it-toroq b'pedaġġ. L-NRA tiġġestixxi hija stess żewġ toroq b'pedaġġ, jiġifieri, l-awtostrada Westlink u l-mina ta' Dublin.

18 Fir-rigward speċifikament tal-awtostrada Westlink, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li din l-awtostrada kienet qabel użata minn operatur privat fuq il-bażi ta' kuntratt konkluż bejnu u l-NRA. Billi kienu meħtieġa investimenti addizzjonali sabiex din tiġi mmodernizzata u b'hekk tiġi ggarantita l-fluwidità taċ-ċirkulazzjoni, u dan l-operatur iżda ma xtaqx jagħmel dawn l-investimenti mingħajr impenn addizzjonali min-naħa tal-NRA, din tal-aħħar innegozjat ix-xoljiment tal-kuntratt inkwistjoni, assumiet mill-ġdid l-użu tal-istess awtostrada u installat sistema ta' pedaġġ elettronika.

19 L-amministrazzjoni fiskali ssuġġettat, b'effett mix-xahar ta' Lulju 2010, lill-NRA għall-VAT fir-rigward tal-attività tagħha ta' tqegħid għad-dispożizzjoni ta' żewġ toroq b'pedaġġ li hija tiġġestixxi, minħabba li n-nuqqas ta' ssuġġettar tagħha kien iwassal għal distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni, fis-sens tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT.

20 L-NRA ħallset il-VAT li għaliha hija ġiet b'hekk suġġetta u ttrattat għal dan l-għan l-ammont irċevut mill-pedaġġi bħala li l-VAT kienet inkluża fih. Billi kkontestat il-fondatezza ta' dan l-issuġġettar u billi qieset li hija kellha, skont l-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT, tiġi eżentata minn din it-taxxa, l-NRA ressqet appell quddiem l-Appeal Commissioners (kummissjoni tal-appelli, l-Irlanda).

21 Quddiem il-qorti tar-rinviju, l-amministrazzjoni fiskali tallega li, fid-dawl tas-sentenza tas-16 ta' Settembru 2008, Isle of Wight Council *et* (C-288/07, EU:C:2008:505), it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT għandu jiġi interpretat fis-sens li distorsjoni tal-kompetizzjoni hija preżunta anki meta l-attivitajiet inkwistjoni ma jkunux f'kompetizzjoni bejniethom. Din l-awtorità ssostni li, b'effett mill-mument li fih żewġ attivitajiet ikollhom l-istess natura, hemm fil-prattika preżunzjoni definittiva li skontha l-fatt li waħda minnhom titqies li hija taxxabbli u l-oħra titqies li ma hijiex taxxabbli jikser il-prinċipju ta' newtralità fiskali u jwassal għal distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni.

22 Il-qorti tar-rinviju tosserva li, ladarba huwa paċifiku li l-NRA hija korp irregolat mid-dritt pubbliku li jaġixxi bħala awtorità pubblika fir-rigward tal-attività ta' tqegħid għad-dispożizzjoni ta' infrastrutturi tat-toroq billi jsir ħlas ta' pedaġġ, ma hemmx lok, *prima facie*, li din titqies li hija persuna taxxabbli. L-NRA ma għandhiex għalhekk tkun marbuta tapplika l-VAT fuq din l-attività.

23 Barra minn hekk, din il-qorti tispeċifika, fl-ewwel lok, li, sa fejn id-diversi toroq b'pedaġġ tal-Irlanda huma suffiċjentement 'il bogħod minn xulxin, huma jipprovdu għal ħtiġiet differenti mill-perspettiva tal-konsumaturi u, għaldaqstant, ma humiex f'kompetizzjoni bejniethom. Minn dan isegwi li l-ammont tal-pedaġġ mitlub minn operatur, kemm jekk tkun l-NRA kif ukoll jekk ikun operatur privat, ma għandu ebda influwenza fuq id-deċiżjoni tal-konsumatur medju li juża tali triq b'pedaġġ minflok oħra.

24 Fit-tieni lok, ma hemm ebda possibbiltà realistika għal operatur privat li jidħol fis-suq sabiex jipprovdi servizzi ta' aċċess għat-toroq b'pedaġġ billi jibni triq b'pedaġġ li tidħol f'kompetizzjoni mal-awtostrada Westlink u l-mina ta' Dublin.

25 Fil-fatt, operatur privat jista' jidħol f'dan is-suq biss sakemm l-NRA tadotta proġett ta' pedaġġ marbut ma' triq pubblika bil-għan li tittrasformaha fi triq b'pedaġġ, tistabbilixxi regolamenti dwar din it-triq u mbagħad tikkonkludi ftehim mal-operatur privat li jawtorizza lil dan tal-aħħar jiġbor il-pedaġġi.

26 Barra minn hekk, huwa stabbilit li, fil-prattika, operatur privat li jkun jixtieq jibni triq b'pedaġġ privata jiltaqa' ma' diffikultajiet kważi insuperabbli. Fil-fatt, minn naħa, filwaqt li tali bini jeħtieġ artijiet estiżi, l-operatur privat, li ma jkollux, kuntrarjament għall-NRA, setgħa sabiex jesproprja, ma jkunx jista' jobbliga lill-proprjetarji jbigħulu l-artijiet privati sabiex jibni tali triq. Min-naħa l-oħra, fid-dawl tal-investiment li tali bini jista' jinvolvi, bl-ebda mod ma huwa ppruvat li operatur privat ikun lest jagħmel tali investiment sabiex jidħol f'kompetizzjoni ma' triq b'pedaġġ diġà eżistenti.

27 Finalment, il-qorti tar-rinviju tindika li l-amministrazzjoni fiskali lanqas ma wriet li hemm possibbiltà realistika għal operatur privat li jidħol f'tali suq.

28 Madankollu, minħabba il-pretensjonijiet tal-amministrazzjoni fiskali msemmija fil-punt 21 ta' din is-sentenza, il-qorti tar-rinviju tistaqsi dwar il-kwistjoni ta' jekk l-attività ta' ġbir ta' pedaġġi li ssir mill-NRA u dik li ssir mill-operaturi privati għandhomx jitqiesu li huma attivitajiet tal-istess natura u, għaldaqstant, bħala li huma f'kompetizzjoni ma' xulxin, b'mod li għandu jitqies li l-fatt li l-NRA tiġi ttrattata bħala persuna mhux taxxabbli jwassal għal distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni fis-sens tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT.

29 Huwa f'dawn iċ-ċirkustanzi li l-Appeals Commissioners (kummissjoni tal-appell) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Jekk korp irregolat mid-dritt pubbliku jeżerċita attività bħal dik li jiġi pprovdut l-aċċess għal triq bi ħlas ta' pedaġġ u jekk fl-Istat Membru jeżistu strutturi privati li jiġbru pedaġġi fuq toroq oħra skont ftehim mal-korp pubbliku kkonċernat skont dispożizzjonijiet leġiżlattivi nazzjonali, it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT għandu jiġi kkunsidrat bħala li qed jikkompeti mal-operaturi privati kkonċernati, b'tali mod li t-trattament tal-korp pubbliku bħala persuna mhux taxxabbli għandu jiġi kkunsidrat bħala li jwassal għal distorsjoni tal-kompetizzjoni ta' ċertu kobor, minkejja l-fatt li (a) ma teżistix kompetizzjoni reali bejn il-korp pubbliku u l-operaturi privati kkonċernati u din ma tistax teżisti u (b) ma huwiex ippruvat li operatur privat għandu l-possibbiltà reali li jidħol fis-suq bil-għan li jibni u jopera triq b'pedaġġ li tikkompeti mat-triq b'pedaġġ operata mill-korp pubbliku?

2) Jekk ma teżistix preżunzjoni, liema kriterju għandu jiġi adottat sabiex jiġi ddeterminat jekk teżisti distorsjoni ta' kompetizzjoni ta' ċertu kobor skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva tal-VAT?"

Fuq id-domandi preliminari

Osservazzjonijiet preliminari

30 Il-Kummissjoni Ewropea tindika li hija ma tistax tiddetermina b'ċertezza, minkejja l-konstatazzjoni tal-qorti tar-rinviju f'dan ir-rigward, jekk, fil-kuntest tal-ġestjoni taż-żewġ toroq b'pedaġġ inkwistjoni fil-kawża prinċipali u l-ġbir ta' pedaġġi, l-NRA għandhiex titqies li aġixxiet bħala awtorità pubblika.

31 F'dan ir-rigward għandu jitfakkar li, minn naħa, hija r-responsabbiltà tal-qorti nazzjonali li tiddefinixxi l-qafas regolatorju u fattwali tat-tilwima mressqa quddiemha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-21 ta' Settembru 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, punti 27 u 32 kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata).

32 Min-naħa l-oħra, fil-kuntest tal-kooperazzjoni bejn il-Qorti tal-Ġustizzja u l-qrati nazzjonali, kif prevista fl-Artikolu 267 TFUE, hija biss il-qorti nazzjonali, li quddiemha titressaq il-kawża u li għandha tagħti d-deċiżjoni, li għandha tevalwa, fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-kawża li tinsab quddiemha, kemm il-ħtieġa ta' deċiżjoni preliminari biex tkun f'pożizzjoni li tagħti d-deċiżjoni tagħha, kif ukoll ir-rilevanza tad-domandi li hija tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja. Is-setgħa li jiġu ddeterminati d-domandi li għandhom isiru lill-Qorti tal-Ġustizzja hija għalhekk mogħtija biss lill-qorti nazzjonali u l-partijiet ma jistgħux jibdlu l-kontenut tagħhom (sentenza tas-16 ta' Ottubru 2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, punt 33 u l-ġurisprudenza ċċitata).

33 F'dan il-każ, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li l-qorti tar-rinviju tqis, mingħajr ekwivoku, li, fil-kawża prinċipali, l-NRA taġixxi bħala awtorità pubblika meta twettaq l-attività ta' tqegħid għad-dispożizzjoni tal-infrastruttura tat-toroq bi ħlas ta' pedaġġ.

34 F'dawn iċ-ċirkustanzi, hemm lok li l-Qorti tal-Ġustizzja tibbaża ruħha fuq il-premessa li l-NRA, li hija korp irregolat mid-dritt pubbliku, taġixxi fil-kuntest tal-attività tagħha ta' tqegħid għad-dispożizzjoni tal-infrastruttura tat-toroq ikkonċernata bi ħlas ta' pedaġġ bħala awtorità pubblika u, għaldaqsant, li din l-attività għandha titqies li taqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT.

Fuq id-domandi preliminari

35 Permezz taż-żewġ domandi preliminari tagħha, li għandhom jiġu eżaminati flimkien, il-qorti tar-rinviju tistaqsi essenzjalment jekk it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT għandux jiġi interpretat fis-sens li, f'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, korp irregolat mid-dritt pubbliku li jeżerċita attività li tipprovdi l-aċċess għal triq bi ħlas ta' pedaġġ għandu jitqies li huwa f'kompetizzjoni mal-operaturi privati li jiġbru pedaġġi fuq toroq oħra b'pedaġġ skont ftehim mal-korp irregolat mid-dritt pubbliku kkonċernat skont dispożizzjonijiet leġiżlattivi nazzjonali.

36 Għandu jitfakkar li t-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) ta' din id-direttiva jipprevedi limitazzjoni għar-regola tan-nuqqas ta' ssuġġettar għall-VAT tal-korpi rregolati mid-dritt pubbliku għall-attivitajiet jew l-operazzjonijiet li huma jwettqu bħala awtoritajiet pubbliċi, stipulata fl-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tal-imsemmija direttiva. B'hekk, din id-dispożizzjoni tal-ewwel hija intiża sabiex tirriintegra r-regola ġenerali, li tinsab fl-Artikolu 2(1) u fl-Artikolu 9 tal-istess direttiva, li skontha kull attività ta' natura ekonomika hija, bħala prinċipju, suġġetta għall-VAT u ma tistax għalhekk tingħata interpretazzjoni stretta (ara, b'analoġija, is-sentenza tal-4 ta' Ġunju 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, punti 67 sa 68).

37 Madankollu, dan ma jistax ifisser li t-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT għandu jiġi interpretat b'tali mod li d-deroga għall-issuġġettar għall-VAT prevista fl-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 13(1) ta' din id-direttiva għall-benefiċċju tal-korpi rregolati mid-dritt pubbliku li jaġixxu bħala awtoritajiet pubbliċi tiġi mċaħħda mill-effett utli tagħha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-20 ta' Novembru 2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, punti 61 sa 62, kif ukoll tal-25 ta' Marzu 2010, Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi, C-79/09, mhux ippubblikata, EU:C:2010:171 punt 49).

38 Skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) ta' din id-direttiva, dawn il-korpi għandhom jitqiesu li huma persuni taxxabbli għal attivitajiet jew operazzjonijiet li huma jwettqu bħala awtoritajiet pubbliċi sa fejn in-nuqqas ta' ssuġġettar tagħhom iwassal għal distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni.

39 Mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar din id-dispożizzjoni tal-aħħar jirriżulta, l-ewwel nett, li b'dan il-mod huwa previst il-każ fejn dawn il-korpi jeżerċitaw attivitajiet li jistgħu, fl-istess ħin, ikunu eżerċitati wkoll minn operaturi ekonomiċi privati. L-għan huwa li jiġi żgurat li dawn tal-aħħar ma jiġux żvantaġġati bil-fatt li dawn huma ntaxxati filwaqt li l-istess korpi ma humiex (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-25 ta' Marzu 2010, Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi, C-79/09, mhux ippubblikata, EU:C:2010:171, punt 90 u l-ġurisprudenza ċċitata).

40 It-tieni nett, din il-limitazzjoni għar-regola ta' nuqqas ta' ssuġġettar għall-VAT tal-korpi rregolati mid-dritt pubbliku li jaġixxu bħala awtoritajiet pubbliċi hija biss ta' natura eventwali. L-applikazzjoni tagħha tinvolvi evalwazzjoni taċ-ċirkustanzi ekonomiċi (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-17 ta' Ottubru 1989, Comune di Carpaneto Piacentino *et*, 231/87 u 129/88, EU:C:1989:381, punt 32).

41 It-tielet nett, id-distorsjonijiet sinjifikattivi tal-kompetizzjoni li għalihom iwassal in-nuqqas ta' ssuġġettar tal-korpi rregolati mid-dritt pubbliku li jaġixxu bħala awtoritajiet pubbliċi għandhom jiġu evalwati fir-rigward tal-attività inkwistjoni, bħala tali, mingħajr ma din l-evalwazzjoni tirrigwarda suq partikolari, kif ukoll fir-rigward mhux biss tal-kompetizzjoni attwali, iżda ukoll tal-kompetizzjoni potenzjali, sa fejn il-possibbiltà għal operatur privat li jidħol fis-suq rilevanti tkun reali, u mhux purament teoretika (sentenza tal-25 ta' Marzu 2010, Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi, C-79/09, mhux ippubblikata, EU:C:2010:171, punt 91 u l-ġurisprudenza ċċitata, kif ukoll tad-29 ta' Ottubru 2015, Saudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, punt 74).

42 Ma tistax tiġi assimilata mal-eżistenza ta' kompetizzjoni potenzjali l-possibbiltà purament teoretika għal operatur privat li jidħol fis-suq rilevanti, li ma tkun sostnuta minn ebda element ta' fatt, ebda indizju oġġettiv u ebda analiżi tas-suq (sentenza tas-16 ta' Settembru 2008, Isle of Wight Council *et*, C-288/07, EU:C:2008:505, punt 64).

43 Kif jirriżulta mill-kliem tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT u mill-ġurisprudenza marbuta ma' din id-dispożizzjoni, l-applikazzjoni tagħha tippreżupponi, minn naħa, li l-attività inkwistjoni tkun eżerċitata f'kompetizzjoni, attwali jew potenzjali, ma' dik imwettqa mill-operaturi privati u, min-naħa l-oħra, li d-differenza fit-trattament bejn dawn iż-żewġ attivitajiet fil-qasam tal-VAT twassal għal distorsjonijiet tal-kompetizzjoni ta' ċerta importanza, li għandha tiġi evalwata fid-dawl taċ-ċirkustanzi ekonomiċi.

44 Minn dan jirriżulta li s-sempliċi preżenza ta' operaturi privati f'suq, mingħajr ma jittieħdu inkunsiderazzjoni l-elementi ta' fatt, l-indizji oġġettivi u l-analiżi ta' dan is-suq, ma tistax turi la l-eżistenza ta' kompetizzjoni attwali jew potenzjali u lanqas dik ta' distorsjoni sinjifikattiva tal-kompetizzjoni.

45 F'dan il-każ, mill-proċess sottomess lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-missjoni prinċipali tal-NRA hija dik li tiżgura d-disponibbiltà ta' netwerk ta' toroq nazzjonali sigur u effikaċi. Għal dan l-għan, hija għandha r-responsabbiltà ġenerali li tippjana, tibni t-toroq nazzjonali kollha u kif ukoll tissorvelja x-xogħlijiet ta' bini u ta' manutenzjoni ta' dawn it-toroq. Fuq din il-bażi, hija biss tista' tħejji proġett sabiex tistabbilixxi sistema ta' pedaġġ marbuta mal-aċċess għall-imsemmija toroq kif ukoll tadotta r-regolamenti li hija tqis meħtieġa għall-ġestjoni u l-manutenzjoni tagħhom, regolamenti li jiffissaw l-ammont massimu ta' pedaġġi li jista' jinġabar inkambju għall-aċċess għal triq b'pedaġġ, kemm jekk ġestita mill-NRA u kif ukoll jekk ġestita minn operatur privat.

46 Minn dan il-proċess jirriżulta wkoll li l-operaturi privati jistgħu jidħlu fis-suq tat-tqegħid għad-dispożizzjoni ta' infrastrutturi tat-toroq bi ħlas ta' pedaġġ biss bl-awtorizzazzjoni tal-NRA. Barra minn hekk, il-fatt li l-ġestjoni ta' triq nazzjonali tkun ingħatat lil operatur privat ma jbiddel xejn mill-fatt li l-NRA tibqa' dejjem finalment responsabbli fil-qasam tat-toroq nazzjonali, b'mod li, jekk l-operatur privat ma jkunx għadu jixtieq jew jew ma jkunx għadu jista' jiżgura l-impenji tiegħu, din tal-ewwel tkun marbuta tiżgura l-funzjonament tajjeb ta' dawn it-toroq.

47 F'dan ir-rigward jirriżulta li, fir-rigward tal-awtostrada Westlink, il-kuntratt li jorbot lill-NRA u lill-operatur privat kien jipprevedi li dan tal-aħħar jirċievi l-pedaġġi permezz ta' sistema ta' pedaġġi konvenzjonali b'barriera. Madankollu, il-passaġġ minn stazzjoni ta' pedaġġ b'barriera għal sistema elettronika ta' pedaġġ mingħajr barriera, li sar neċessarju sabiex tiġi żgurata ċirkulazzjoni iktar fluwida tat-traffiku fuq din l-awtostrada, jirrikjedi investiment kbir u jimplika li jittieħed riskju inerenti għall-istabbiliment ta' sistema ta' pedaġġ mingħajr barriera. Peress li l-operatur privat ma xtaqx jagħmel dan l-investiment mingħajr impenji addizzjonali min-naħa tal-NRA, din tal-aħħar innegozjat ix-xoljiment tal-kuntratt, assumiet mill-ġdid il-ġestjoni tal-awtostrada Westlink f'Awwissu 2008 u installat sistema elettronika ta' pedaġġ fl-interess pubbliku li tiżgura ċ-ċirkulazzjoni fluwida tat-traffiku.

48 F'tali ċirkustanzi, għandu jiġi kkonstatat li, l-attività ta' tqegħid għad-dispożizzjoni ta' infrastrutturi tat-toroq bi ħlas ta' pedaġġ, li ma hijiex għalhekk limitata għall-ġbir ta' pedaġġi, titwettaq biss mill-NRA f'kundizzjonijiet ta' natura li jiżguraw, fiċ-ċirkustanzi kollha, id-disponibbiltà ta' netwerk ta' toroq nazzjonali sigur u effikaċi. B'hekk, dan il-korp jassumi, fuq inizjattiva tiegħu stess jew fil-każ tal-irtirar tal-operatur privat, fl-osservanza tal-obbligi legali partikolari imposti biss fuqu, il-funzjonijiet ta' ġestjoni u ta' manutenzjoni ta' dan in-netwerk.

49 Barra minn hekk, huwa stabbilit li ma hemmx possibbiltà reali għal operatur privat li jidħol fis-suq inkwistjoni, billi jibni triq li tista' tidħol f'kompetizzjoni mat-toroq nazzjonali diġà eżistenti.

50 F'dawn iċ-ċirkustanzi, jidher li l-NRA twettaq l-attività tagħha ta' tqegħid għad-dispożizzjoni ta' infrastrutturi tat-toroq bi ħlas ta' pedaġġ fl-ambitu ta' sistema legali li hija xierqa għaliha. Għalhekk, kif ikkonstatat ukoll il-qorti tar-rinviju, din l-attività ma tistax titqies li tiġi eżerċitata f'kompetizzjoni ma' dik, eżerċitata mill-operaturi privati, li tirrigwarda l-ġbir ta' pedaġġi fuq toroq oħra b'pedaġġ skont ftehim mal-NRA bbażat fuq dispożizzjonijiet leġiżlattivi nazzjonali. Barra minn hekk, l-eżistenza ta' kompetizzjoni potenzjali hija, konformement mal-ġurisprudenza mfakkra fil-punt 42 ta' din is-sentenza, ukoll nieqsa sa fejn il-possibbiltà għall-operaturi privati li jeżerċitaw l-attività inkwistjoni taħt l-istess kundizzjonijiet bħall-NRA hija purament teoretika. Għaldaqstant, it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT ma hijiex applikabbli għal sitwazzjoni fejn, bħal fil-każ inkwistjoni tal-kawża prinċipali, ma hemmx kompetizzjoni reali, attwali jew potenzjali, bejn il-korp irregolat mid-dritt pubbliku kkonċernat u l-operaturi privati.

51 Fid-dawl ta' dan kollu premess, għad-domandi magħmula għandha tingħata r-risposta li t-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-VAT għandu jiġi interpretat fis-sens li, f'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, korp irregolat mid-dritt pubbliku li jeżerċita attività li tipprovdi l-aċċess għal triq bi ħlas ta' pedaġġ ma għandux jitqies li huwa f'kompetizzjoni mal-operaturi privati li jiġbru pedaġġi fuq toroq oħra b'pedaġġ skont ftehim mal-korp irregolat mid-dritt pubbliku kkonċernat skont dispożizzjonijiet leġiżlattivi nazzjonali.

Fuq l-ispejjeż

52 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (Is-Sitt Awla) taqta' u tiddeċiedi:

It-tieni subparagrafu tal-Artikolu 13(1) tad-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE, tat-28 ta' Novembru 2006, dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud, għandu jiġi interpretat fis-sens li, f'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, korp irregolat mid-dritt pubbliku li jeżerċita attività li tipprovdi l-aċċess għal triq bi ħlas ta' pedaġġ ma għandux jitqies li huwa f'kompetizzjoni mal-operaturi privati li jiġbru pedaġġi fuq toroq oħra b'pedaġġ skont ftehim mal-korp irregolat mid-dritt pubbliku kkonċernat skont dispożizzjonijiet leġiżlattivi nazzjonali.

Firem