

Väliaikainen versio

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2017 (*)

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä – Direktiivi 2006/112/EY – 13 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Toiminta, joka koostuu tieinfrastruktuurin hallinnoinnista ja sen käytön mahdollistamisesta tiemaksun maksamista vastaan – Julkisoikeudellisen yhteisön tai yksikön viranomaisen ominaisuudessa harjoittama toiminta – Yksityisten toimijoiden mukanaolo – Huomattava kilpailun vääristyminen – Tämänhetkisen tai potentiaalisen kilpailun olemassaolo

Asiassa C-344/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Appeal Commissioners (tulli- ja veroasioiden muutoksenhakuelin, Irlanti) on esittänyt 11.6.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.7.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

National Roads Authority

vastaan

The Revenue Commissioners,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit J.-C. Bonichot, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.5.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- National Roads Authority, edustajinaan E. O’Hanrahan, solicitor, ja M. Collins, SC,
- The Revenue Commissioners, edustajinaan M.-C. Maney, solicitor, ja E. Barrington, SC,
- Saksan hallitus, asiamiehenään T. Henze,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska ja K. Małkowska,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Owsiany-Hornung ja R. Lyal,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.9.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (EUVL 2006, L 347, s. 1; jäljempänä arvonlisäverodirektiivi) 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat National Roads Authority (kansallinen tieasioista vastaava viranomainen, Irlanti, jäljempänä NRA) ja Revenue Commissioners (veroviranomainen, Irlanti) ja joka koskee NRA:n arvonlisäverovelvollisuutta sen harjoittamasta toiminnasta, jossa se tarjoaa tieinfrastruktuurin käyttömahdollisuutta tiemaksun maksamista vastaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annettu kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY (EYVL 1977, L 145, s. 1; jäljempänä kuudes direktiivi) kumottiin ja korvattiin 1.1.2007 alkaen arvonlisäverodirektiivillä. Arvonlisäverodirektiivin johdanto-osan ensimmäisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan kuudennen direktiivin uudelleenmuotoilu oli tarpeen, jotta voitiin varmistaa kaikkien sovellettavien säännösten selkeä ja toimiva esitystapa laatimalla uudelleen direktiivin rakenne ja sanamuoto, vaikka olemassa olevaa lainsäädäntöä ei periaatteessa muutettu sisällöllisesti.

4 Koska arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen, toisen ja kolmannen alakohdan sisältö vastaa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen, toisen ja kolmannen alakohdan sisältöä, unionin tuomioistuimen viimeksi mainituista säännöksistä antama tulkinta on laajennettava koskemaan ensimmäisenä mainittuja säännöksiä.

5 Arvonlisäverodirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Arvonlisäveroa on suoritettava seuraavista liiketoimista:

a) verovelvollisen tässä ominaisuudessaan jäsenvaltion alueella suorittamasta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta;

— —

c) verovelvollisen tässä ominaisuudessaan jäsenvaltion alueella suorittamasta vastikkeellisesta palvelujen suorituksesta;

— —”

6 Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. ’Verovelvollisella’ tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti missä tahansa harjoittaa liiketoimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta.

Liiketoimintana pidetään kaikkea tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittamaa toimintaa, mukaan lukien kaivostoiminta, maataloustoiminta ja vapaa ammattitoiminta tai vastaava. Liiketoimintana pidetään erityisesti aineellisen tai aineettoman omaisuuden hyödyntämistä jatkuvaluontoisessa tulonsaantitarkoituksessa.

— —”

7 Kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta ole pidettävä verovelvollisina, vaikka ne tämän toiminnan tai liiketoimien yhteydessä kantaisivat maksun, lupamaksun, jäsenmaksun tai korvauksen.

Jos ne harjoittavat tällaista toimintaa tai suorittavat tällaisia liiketoimia, niitä on kuitenkin pidettävä verovelvollisina tämän toiminnan tai liiketoiminnan osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

Julkisoikeudellisia yhteisöjä on joka tapauksessa pidettävä verovelvollisina liitteessä I luetelluista toimista, jos nämä eivät ole merkitykseltään vähäisiä.”

Irlannin oikeus

Value Added Tax Act, 1972

8 Vuoden 1972 arvonlisäverolain (Value Added Tax Act, 1972), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkojen tapahtumisaikaan (jäljempänä arvonlisäverolaki), 8 §:n 2A momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen estämättä, mitä 2 §:ssä säädetään, valtiota tai julkisoikeudellisia yhteisöjä tai yksiköjä ei käsitellä verovelvollisina sellaisessa ominaisuudessa harjoitetun toiminnan tai suoritettujen liiketoimien osalta, joita ne suorittavat niille lailla uskottuja erityisiä oikeuksia ja valtuuksia käyttäessään tai jotka liittyvät läheisesti niiden käyttämiseen, paitsi jos

(a) kyseinen toiminta sisältyy [arvonlisäverodirektiivin] liitteessä I (joka esitetään liitteessä 7) olevaan luetteloon ja valtion tai julkisoikeudellisen yhteisön tai yksikön harjoittama toiminta on merkitykseltään vähäistä suurempaa tai

(b) valtion tai kyseisen julkisoikeudellisen yhteisön tai yksikön jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle kyseisen toiminnan tai liiketoimien osalta johtaa tai todennäköisesti johtaa huomattavaan kilpailun vääristymiseen.”

Roads Act, 1993

9 Ennakkoratkaisupyyntöstä käy ilmi, että NRA on vuoden 1993 tielain (Roads Act, 1993, jäljempänä tielaki) nojalla perustettu irlantilainen julkisoikeudellinen yksikkö, joka on vastuussa kansallisen tieverkon hallinnoinnista.

10 Tielain 17 §:n 1 momentin mukaan NRA:n päätehtävänä on varmistaa turvallisen ja toimivan kansallisen tieverkon käytettävissä oleminen. Sillä on kokonaisvastuu kansallisten teiden suunnittelusta ja niiden rakennus- ja kunnossapitotöiden valvonnasta.

11 NRA voi tielain 57 §:n nojalla valmistella suunnitelman kansallisen tien käyttöä koskevan

tiemaksujärjestelmän käyttöönottamiseksi.

12 Kyseisen lain 58 §:ssä säädetään, että NRA voi periä ja kerätä maksullisen tieosuuden käytöstä tiemaksuja, joiden määrät se vahvistaa antamillaan täytäntöönpanomääräyksillä.

13 Saman lain 61 §:n mukaan NRA vastaa maksullisten tieosuuksien ylläpitoon ja kunnossapitoon tarvittavien täytäntöönpanomääräysten antamisesta.

14 Tielain 63 §:n mukaan NRA:lla on myös lakiin perustuvat valtuudet tehdä kolmansien osapuolten kanssa sopimuksia, joissa se antaa niille luvan kerätä tiemaksuja maksullisella tieosuudella. Joko NRA:n tai kolmansien osapuolten ylläpitämien maksullisten teiden käytöstä perittävien tiemaksujen enimmäismäärä vahvistetaan NRA:n sen osalta antamissa täytäntöönpanomääräyksissä.

15 Lisäksi kaikkien NRA:n ja kolmansien osapuolten tämän lain 63 §:n perusteella tekemien sopimusten on täytettävä useita tässä pykälässä mainittuja vaatimuksia. Kolmannen osapuolen on tämän perusteella sitouduttava noudattamaan yhtä tai useampaa seuraavista velvoitteista: i) maksamaan osittain tai kokonaan tien rakentamis- ja/tai kunnossapitokustannukset, ii) rakentamaan tien ja/tai huolehtimaan sen kunnossapidosta (tai osallistumaan rakentamiseen ja/tai kunnossapitoon tai avustamaan siinä) ja iii) ylläpitämään ja hallinnoimaan tietä NRA:n puolesta (erityisesti tarjoamaan tiemaksujen perimistä ja keräämistä koskevan järjestelmän sekä valvomaan ja hoitamaan sitä).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta käy ilmi, että yksityiset toimijat ovat rakentaneet suurimman osan Irlannissa olevista maksullisista tieosuuksista NRA:n kanssa tekemänsä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksen perusteella ja että yksityiset toimijat myös ylläpitävät näitä tieosuuksia kyseisen sopimuksen perusteella.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Irlannissa on nykyään kahdeksan näiden yksityisten toimijoiden ylläpitämää maksullista tieosuutta, joiden tiemaksuista kannetaan arvonlisäveroa. NRA on hyväksynyt kunkin maksullisen tieosuuden osalta tiemaksujärjestelmän ja antanut täytäntöönpanomääräykset, joissa vahvistetaan näiden tieosuuksien käytöstä perittävien tiemaksujen enimmäismäärä. NRA ylläpitää itse kahta maksullista tieosuutta, nimittäin Westlinkin moottoritietä ja Dublinin tunnelia.

18 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy erityisesti Westlinkin moottoritien osalta ilmi, että yksityinen toimija ylläpiti tätä moottoritietä aiemmin sen ja NRA:n välillä tehdyn sopimuksen perusteella. Liikenteen sujuvuuden takaavien uudistusten tekemistä varten tarvittiin kuitenkin lisäinvestointeja, ja kun kyseinen yksityinen toimija ei halunnut tehdä niitä ilman NRA:n antamia lisäsitoumuksia, NRA sopi sen kanssa sopimuksen päättämisestä, otti hoitaakseen kyseisen tieosuuden ylläpidon ja otti käyttöön sähköisen tiemaksujärjestelmän.

19 Veroviranomainen velvoitti heinäkuusta 2010 lähtien NRA:n suorittamaan arvonlisäveroa sen toiminnasta, jossa se tarjoaa mahdollisuuden käyttää kahta sen ylläpitämää maksullista tieosuutta, sillä perusteella, että sen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

20 NRA maksoi sille määrätyn arvonlisäveron ja käsitteli tiemaksuista saamiaan määriä määrinä, joihin sisältyi arvonlisävero. Se kiisti kuitenkin, että sen saattaminen arvonlisäverovelvollisuuden piiriin oli perusteltua, ja katsoi, että se oli vapautettava

arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla tästä verosta, ja nosti tämän takia kanteen Appeal Commissionersissa (tulli- ja veroasioiden muutoksenhakuelin, Irlanti).

21 Veroviranomainen väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että 16.9.2008 annetun tuomion Isle of Wight Council ym. (C-288/07, EU:C:2008:505) perusteella arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että kilpailun on oletettava vääristyvän silloinkin, kun kyseiset toiminnot eivät kilpaile keskenään. Veroviranomainen väittää, että heti kun kaksi toimintaa ovat luonteeltaan samanlaisia, on sovellettava sitovaa oletamaa, jonka mukaan toisen toiminnan kohteleva verollisena ja toisen verottomana johtaisi verotuksen neutraalisuuden periaatteen loukkaamiseen ja huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että koska on selvää, että NRA on julkisoikeudellinen yksikkö, joka toimii viranomaisen ominaisuudessa harjoittaessaan toimintaa, jossa se tarjoaa mahdollisuuden käyttää tieinfrastruktuuria tiemaksun maksamista vastaan, sitä ei voida ensi näkemältä pitää verovelvollisena. Näin ollen NRA:n toimintaa ei tulisi pitää arvonlisäverollisena.

23 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää ensinnäkin, että koska maksulliset tieosuudet ovat Irlannissa riittävän kaukana toisistaan, ne palvelevat eri tarpeita kuluttajien näkökulmasta katsottuna ja ne eivät näin ollen kilpaile keskenään. Näin ollen maksullisen tieosuuden ylläpitäjän – olipa se NRA tai yksityinen toimija – perimän tiemaksun määrällä ei ole ollenkaan vaikutusta keskivertokuluttajan päätökseen käyttää jotakin maksullista tieosuutta jonkin toisen maksullisen tieosuuden sijasta.

24 Toiseksi yksityisellä toimijalla ei ole mitään realistista mahdollisuutta tulla markkinoille tarjotakseen maksullisten tieosuuksien käytön mahdollistavia palveluja tiemaksun maksamista vastaan rakentamalla maksullisen tieosuuden, joka kilpailisi Westlinkin moottoritien tai Dublinin tunnelin kanssa.

25 Yksityinen toimija voi nimittäin tulla markkinoille ainoastaan, jos NRA hyväksyy yleistä tietä koskevan tiemaksujärjestelmän siten, että yleisestä tiestä tulee siinä maksullinen tieosuus, antaa täytäntöönpanomääräykset kyseisen tieosuuden osalta ja tekee sen jälkeen yksityisen toimijan kanssa sopimuksen, jossa se antaa sille luvan kerätä tiemaksuja.

26 Lisäksi on selvää, että yksityinen toimija, joka haluaa rakentaa yksityisen maksullisen tieosuuden, kohtaisi käytännössä lähes ylipääsemättömiä vaikeuksia. Ensinnäkin siksi, että rakentamiseen vaaditaan erittäin laajoja maa-alueita, yksityisen toimijan, jolla ei ole – toisin kuin NRA:lla – pakkolunastusoikeuksia, ei ole mahdollista pakottaa maanomistajia myymään sille yksityisiä maa-alueita tällaisen tien rakentamista varten. Toiseksi, kun otetaan huomioon tällaisesta rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvat investoinnit, ei ole millään tavoin todistettu, että yksityinen toimija olisi valmis tekemään tällaisia investointeja voidakseen kilpailla jo olemassa olevan maksullisen tieosuuden kanssa.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lopuksi, että veroviranomainen ei ole myöskään näyttänyt, että jollakin yksityisellä toimijalla olisi realistinen mahdollisuus tulla tällaisille markkinoille.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin tämän tuomion 21 kohdassa mainittujen veroviranomaisen väitteiden takia epävarma siitä, olisiko NRA:n suorittama tiemaksujen keräämistoiminta ja yksityisten toimijoiden suorittama tiemaksujen keräämistoiminta katsottava luonteeltaan samanlaisiksi ja keskenään kilpaileviksi toiminnoiksi siten, että NRA:n jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi arvonnäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

29 Tässä tilanteessa Appeal Commissioners on päättänyt lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Jos julkisoikeudellinen yksikkö harjoittaa toimintaa, jossa mahdollistetaan tienkäyttö tiemaksun maksamista vastaan, ja jos sen jäsenvaltiossa on yksityisiä toimijoita, jotka keräävät tiemaksuja eri maksullisilla tieosuuksilla kyseisen julkisoikeudellisen yksikön kanssa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tekemänsä sopimuksen perusteella, onko [arvonnäverodirektiivin] 13 artiklan [1 kohdan] toista alakohtaa tulkittava siten, että kyseisen julkisoikeudellisen yksikön on katsottava kilpailevan kyseisten yksityisten toimijoiden kanssa, jolloin julkisoikeudellisen yksikön kohtelemisen verovelvollisuuden ulkopuolelle jäävänä henkilönä katsotaan johtavan huomattavaan kilpailun vääristymiseen siitä huolimatta, ettei a) julkisoikeudellisen yksikön ja kyseisten yksityisten toimijoiden välillä ole eikä voi olla tosiasiallista kilpailua ja ettei b) ole näyttöä sellaisesta realistisesta mahdollisuudesta, että jokin yksityinen toimija voisi tulla markkinoille rakentamaan ja ylläpitämään maksullista tieosuutta, joka kilpailisi julkisoikeudellisen yksikön ylläpitämän maksullisen tieosuuden kanssa?

2) Jos tällaista olettaa ei sovelleta, mihin toimiin olisi ryhdyttävä sen määrittämiseksi, onko kyseessä [arvonnäverodirektiivin] 13 artiklan [1 kohdan] toisessa alakohdassa tarkoitettu huomattava kilpailun vääristyminen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

30 Euroopan komissio lausuu, ettei se voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tämän osalta esittämästä toteamuksesta huolimatta määrittää varmuudella, onko NRA:n katsottava toimivan viranomaisen ominaisuudessa ylläpitäessään pääasiassa kyseessä olevaa kahta tieosuutta ja kerätessään tiemaksuja.

31 Tässä yhteydessä on palautettava mieleen ensinnäkin, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa kyseessä olevat oikeudelliset ja tosiseikat (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, 27 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Toiseksi SEUT 267 artiklan mukaisessa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on sen käsiteltävänä olevan asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen kuuluu siis päättää unionin tuomioistuimelle esitettävistä kysymyksistä, eivätkä pääasian asianosaiset voi muuttaa niiden sisältöä (tuomio 16.10.2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo varauksetta, että pääasian oikeusriidassa NRA toimii viranomaisen

ominaisuudessa harjoittaessaan toimintaa, jossa se tarjoaa mahdollisuuden käyttää tieinfrastruktuuria tiemaksun maksamista vastaan.

34 Tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimen on edettävä sen oletuksen perusteella, että julkisoikeudellinen yksikkö toimii viranomaisen ominaisuudessa harjoittaessaan toimintaa, jossa se tarjoaa mahdollisuuden käyttää kyseistä tieinfrastruktuuria tiemaksun maksamista vastaan, ja että toiminnan on näin ollen katsottava kuuluvan arvonnalisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää näillä kahdella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, onko arvonnalisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa julkisoikeudellisen yksikön, joka harjoittaa toimintaa, jossa mahdollistetaan tienkäyttö tiemaksun maksamista vastaan, on katsottava kilpailevan sellaisten yksityisten toimijoiden kanssa, jotka keräävät tiemaksuja eri maksullisilla tieosuuksilla kyseisen julkisoikeudellisen yksikön kanssa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tekemänsä sopimuksen perusteella

36 On palautettava mieleen, että arvonnalisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään rajoituksesta kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa olevaan sääntöön, jonka mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt jätetään arvonnalisäverovelvollisuuden ulkopuolelle sellaisten toimintojen tai liiketoimien osalta, joita ne harjoittavat tai suorittavat viranomaisen ominaisuudessa. Näin ollen ensimmäisen säännöksen tarkoituksena on vahvistaa saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja 9 artiklassa esitetty pääsääntö, jonka mukaan kaikki liiketoiminta on lähtökohtaisesti arvonnalisäverollista, eikä kyseistä säännöstä voida näin ollen tulkita suppeasti (ks. analogisesti tuomio 4.6.2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, 67 ja 68 kohta).

37 Tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että arvonnalisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa olisi tulkittava sellaisella tavalla, jolla kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyltä poikkeukselta, jonka mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt eivät kuulu arvonnalisäverovelvollisuuden piiriin niiden toimiessa viranomaisen ominaisuudessa, vietäisiin tehokas vaikutus (ks. vastaavasti tuomio 20.11.2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, 61 ja 62 kohta ja tuomio 25.3.2010, komissio v. Alankomaat, C-79/09, ei julkaistu, EU:C:2010:171, 49 kohta).

38 Kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodon mukaan näitä yhteisöjä on pidettävä arvonnalisäverovelvollisina niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

39 Unionin tuomioistuimen viimeksi mainittua säännöstä koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi ensinnäkin, että tässä tarkoitetaan tapausta, jossa kyseiset yhteisöt harjoittavat toimintoja, joita myös yksityiset talouden toimijat voivat harjoittaa siten, että ne kilpailevat kyseisten yhteisöjen kanssa. Tavoitteena on taata, ettei näitä yksityisiä talouden toimijoita saateta epäedulliseen asemaan sen takia, että niitä verotetaan mutta julkisyhteisöjä ei (ks. vastaavasti tuomio 25.3.2010, komissio v. Alankomaat, C-79/09, ei julkaistu, EU:C:2010:171, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Toiseksi tämä sitä sääntöä, jonka mukaan viranomaisen ominaisuudessa toimivat julkisoikeudelliset yhteisöt jätetään arvonnalisäverovelvollisuuden ulkopuolelle, koskeva rajoitus on vain ehdollinen. Sen soveltamiseen liittyy taloudellisten olosuhteiden arviointi (ks. vastaavasti

tuomio 17.10.1989, Comune di Carpaneto Piacentino ym., 231/87 ja 129/88, EU:C:1989:381, 32 kohta).

41 Kolmanneksi huomattavaa kilpailun vääristymistä, johon viranomaisen ominaisuudessa toimivien julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi, on arvioitava suhteessa kyseessä olevaan toimintaan sellaisenaan, eikä tämä arviointi saa koskea tiettyjä yksittäisiä markkinoita, ja arvioinnissa on otettava huomioon paitsi tämänhetkinen kilpailu myös potentiaalinen kilpailu, kunhan yksityisen toimijan mahdollisuus tulla merkityksellisille markkinoille on todellinen eikä täysin hypoteettinen (tuomio 25.3.2010, komissio v. Alankomaat, C-79/09, ei julkaistu, EU:C:2010:171, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 29.10.2015, Sudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, 74 kohta).

42 Täysin teoreettista mahdollisuutta, jota ainoakaan tosiseikka, objektiivinen todiste tai markkinoiden analyysi ei tue, yksityisen toimijan tulemisesta merkityksellisille markkinoille ei voida kuitenkaan samaistaa potentiaaliseen kilpailuun (tuomio 16.9.2008, Isle of Wight Council ym., C-288/07, EU:C:2008:505, 64 kohta).

43 Kuten arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja tätä säännöstä koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, kyseisen säännöksen soveltamisen edellytyksenä on ensinnäkin, että kyseistä toimintaa harjoitetaan tämänhetkisessä tai potentiaalisessa kilpailutilanteessa yksityisten toimijoiden harjoittaman toiminnan kanssa, ja toiseksi, että näiden kahden toiminnan erilainen kohtelu arvonlisäverotuksessa johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen, mikä on arvioitava taloudelliset olosuhteet huomioon ottaen.

44 Tästä seuraa, että pelkästään sillä perusteella, että markkinoilla toimii yksityisiä toimijoita, ja ottamatta arvioinnissa huomioon tosiseikat, objektiiviset todisteet ja markkinoiden analyysi ei voida osoittaa tämänhetkisen tai potentiaalisen kilpailun olemassaoloa eikä huomattavaa kilpailun vääristymistä.

45 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta käy ilmi, että NRA:n päätehtävä on varmistaa turvallisen ja toimivan kansallisen tieverkon käytettävissä oleminen. Sillä on tätä varten kokonaisvastuu kaikkien kansallisten teiden suunnittelusta ja rakentamisesta ja näiden teiden rakennus- ja kunnossapitotöiden valvonnasta. Tällä perusteella se on ainoa, joka voi laatia suunnitelman näiden teiden käyttöä koskevan tiemaksujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja antaa niiden ylläpidon ja kunnossapidon kannalta tarpeelliseksi katsomansa täytäntöönpanomääräykset, joissa vahvistetaan joko NRA:n tai yksityisen toimijan ylläpitämän maksullisen tieosuuden käytöstä perittävien tiemaksujen enimmäismäärä.

46 Asiakirja-aineistosta käy samoin ilmi, että yksityiset toimijat voivat tulla markkinoille, joilla tarjotaan mahdollisuutta käyttää tieinfrastruktuuria tiemaksun maksamista vastaan, ainoastaan, jos NRA antaa niille luvan siihen. Lisäksi se seikka, että kansallisen tien hallinnointi on uskottu yksityiselle toimijalle, ei millään tavoin muuta sitä tosiseikkaa, että NRA säilyttää aina lopullisen vastuun kansallisten teiden alalla, joten jos yksityinen toimija ei ole enää halukas tai kykenevä täyttämään sitoumuksiaan, NRA on velvollinen varmistamaan näiden teiden asianmukaisen toiminnan.

47 Asiassa käy ilmi, että NRA ja yksityinen toimija olivat tehneet Westlinkin moottoritiestä sopimuksen, jossa määrättiin, että yksityinen toimija kerää tiemaksut perinteisen puomillisen tiemaksujärjestelmän avulla. Kuitenkin siirtyminen puomillisista tiemaksuasemista sähköiseen puomittomaan tiemaksujärjestelmään, mikä tuli välttämättömäksi sujuvamman liikenteen varmistamiseksi tällä moottoritieellä, vaati suuria investointeja ja merkitsi puomittoman tiemaksujärjestelmän käyttöönottamiseen sisältyvän riskin ottamista. Koska yksityinen toimija ei halunnut tehdä sellaista investointia ilman NRA:n antamia lisäsitoumuksia, NRA sopi

neuvotteluteitse sopimuksen päättämisestä, otti hoitaakseen Westlinkin moottoritien ylläpidon elokuussa 2008 ja otti käyttöön sähköisen tiemaksujärjestelmän yleisen edun nimissä liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi.

48 On todettava, että tällaisissa olosuhteissa toiminnan, jossa tarjotaan tieinfrastruktuurin käyttömahdollisuutta tiemaksun maksamista vastaan ja joka ei siten rajoitu tiemaksujen keräämiseen, harjoittajana on yksinomaan NRA sellaisten edellytysten mukaisesti, joilla varmistetaan kaikissa olosuhteissa, että käytettävissä on turvallinen ja toimiva kansallinen tieverkko. Näin tehdessään NRA hoitaa kyseisen verkon ylläpito- ja kunnossapitotoimintoja omaan lukuunsa tai yksityisen toimijan lopettaessa toiminnan sellaisten erityisten lakisääteisten velvollisuuksien mukaisesti, joita sovelletaan ainoastaan siihen.

49 Lisäksi on selvää, että yksityisellä toimijalla ei ole todellista mahdollisuutta tulla kyseisille markkinoille siten, että se rakentaa tieosuuden, joka voisi kilpailla jo olemassa olevien kansallisten teiden kanssa.

50 Tällaisissa olosuhteissa vaikuttaa siltä, että NRA harjoittaa toimintaansa, jossa se tarjoaa tieinfrastruktuurin käyttömahdollisuutta tiemaksun maksamista vastaan, kyseistä yksikköä koskevan oman oikeudellisen järjestelmän puitteissa. Kuten myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim on jo todennut, tätä toimintaa ei voida näin ollen pitää toimintana, jota harjoitetaan kilpailemalla yksityisten toimijoiden harjoittaman sellaisen toiminnan kanssa, jossa kerätään tiemaksuja eri maksullisilla tieosuuksilla NRA:n kanssa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehdyn sopimuksen perusteella. Lisäksi tämän tuomion 42 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti potentiaalista kilpailua ei myöskään ole olemassa siltä osin kuin yksityisten toimijoiden mahdollisuudet harjoittaa kyseessä olevaa toimintaa samoin ehdoin kuin NRA ovat täysin teoreettisia. Näin ollen arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ei voida soveltaa tilanteessa, jossa – kuten pääasiassa – kyseisen julkisoikeudellisen yksikön ja yksityisten toimijoiden välillä ei ole olemassa todellista – tämänhetkistä tai potentiaalista – kilpailua.

51 Kaiken edellä olevan perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa julkisoikeudellisen yksikön, joka harjoittaa toimintaa, jossa mahdollistetaan tienkäyttö tiemaksun maksamista vastaan, ei ole katsottava kilpailevan sellaisten yksityisten toimijoiden kanssa, jotka keräävät tiemaksuja eri maksullisilla tieosuuksilla kyseisen julkisoikeudellisen yksikön kanssa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tekemänsä sopimuksen perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 13 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa julkisoikeudellisen yksikön, joka harjoittaa toimintaa, jossa mahdollistetaan tienkäyttö tiemaksun maksamista vastaan, ei ole katsottava kilpailevan sellaisten yksityisten toimijoiden kanssa, jotka keräävät tiemaksuja eri maksullisilla tieosuuksilla kyseisen julkisoikeudellisen yksikön kanssa kansallisen

lainsäädännön mukaisesti tekemänsä sopimuksen perusteella.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.