

Začasna izdaja

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 19. januarja 2017(*)

„Predhodno odločanje – Skupni sistem davka na dodano vrednost – Direktiva 2006/112/ES – člen 13(1), drugi pododstavek – Dejavnost upravljanja in dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine – Dejavnosti, ki jih oseba javnega prava izvaja kot javni organ – Prisotnost zasebnih subjektov – Znatno izkrivljanje konkurence – Obstoj dejanske ali potencialne konkurence“

V zadevi C-344/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Appeal Commissioners (odbor za pritožbe, Irska) z odločbo z dne 11. junija 2015, ki je prispela na Sodišče 6. julija 2015, v postopku

National Roads Authority

proti

The Revenue Commissioners,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi J. C. Bonichot, v funkciji predsednika šestega senata, A. Arabadjiev in C. G. Fernlund (poročevalci), sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. maja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za National Roads Authority E. O’Hanrahan, solicitor, in M. Collins, SC,
- za The Revenue Commissioners M. C. Maney, solicitor, in E. Barrington, SC,
- za nemško vlado T. Henze, agent,
- za poljsko vlado B. Majczyna ter B. Majerczyk-Graczykowska in K. Maćkowska, agenti,
- za Evropsko komisijo M. Owsiany-Hornung in R. Lyal, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. septembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva o DDV).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med National Roads Authority (nacionalni organ za ceste, Irska, v nadaljevanju: NRA) in Revenue Commissioners (davčna uprava, Irska) zaradi davčne zavezanosti NRA za davek na dodano vrednost (DDV) v okviru njegove dejavnosti dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Z Direktivo o DDV je bila 1. januarja 2007 razveljavljena in nadomeščena Šesta direktiva Sveta 77/388/EGS z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih – Skupni sistem davka na dodano vrednost: enotna osnova za odmero (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 23, v nadaljevanju: Šesta direktiva). V skladu z uvodnima izjavama 1 in 3 Direktive o DDV je bilo treba preoblikovati Šesto direktivo, da bi bile vse veljavne določbe predstavljene jasno in racionalno v prenovljeni strukturi in besedilu, pri čemer naj na celoma ne bi prišlo do vsebinskih sprememb.

4 Ker vsebina člena 13(1), pododstavki od ena do tri, Direktive o DDV ustreza vsebini člena 4(5), pododstavki od ena do tri, Šeste direktive, je treba razlago, ki jo je Sodišče podalo za drugo od teh določb, uporabiti tudi za prvo od teh določb.

5 Člen 2(1) Direktive o DDV določa:

„Predmet DDV so naslednje transakcije:

(a) dobave blaga, ki jih davčni zavezanec, ki deluje kot tak, opravi na ozemlju države članice za plačilo;

[...]

(c) storitve, ki jih davčni zavezanec, ki deluje kot tak, opravi na ozemlju države članice za plačilo;

[...]“

6 Člen 9 te direktive določa:

„1. ‚Davčni zavezanec‘ je vsaka oseba, ki kjerkoli neodvisno opravlja kakršno koli ekonomsko dejavnost, ne glede na namen ali rezultat te dejavnosti.

‚Ekonomska dejavnost‘ je vsaka dejavnost proizvajalcev, trgovcev ali oseb, ki opravljajo storitve, vključno z rudarskimi in kmetijskimi dejavnostmi ter dejavnostmi samostojnih poklicev. Za ekonomsko dejavnost se šteje predvsem izkoriščanje premoženja v stvareh ali pravicah, ki je namenjeno trajnemu doseganju dohodka.

[...]“

7 Člen 13(1) navedene direktive določa:

„Državni, regionalni in lokalni organi ter druge osebe javnega prava se ne štejejo za davčne

zavezance v zvezi z dejavnostmi ali transakcijami, ki jih opravljajo kot državni organi, tudi če pobirajo dajatve, pristojbine, prispevke ali plačila v zvezi s temi dejavnostmi ali transakcijami.

Pri opravljanju takšnih dejavnosti ali transakcij pa se štejejo za davčne zavezance v zvezi s temi dejavnostmi ali transakcijami, če bi njihova obravnava, kot da niso davčni zavezanci, povzročila znatno izkrivljanje konkurence.

V vsakem primeru se osebe javnega prava štejejo za davčne zavezance v zvezi z dejavnostmi iz Priloge I, če obseg teh dejavnosti ni tako majhen, da bi bil zanemarljiv.“

Irsko pravo

Value Added Tax Act, 1972

8 Člen 8(2A) Value Added Tax Act 1972 (zakon o davku na dodano vrednost iz leta 1972) v različici, ki se uporabi v postopku v glavni stvari, (v nadaljevanju: zakon o DDV) določa:

„Ne glede na člen 2 se države ali katere koli druge osebe javnega prava ne sme obravnavati kot davčnega zavezanca, kadar deluje v tem svojstvu, in sicer v zvezi s katero koli dejavnostjo ali transakcijo, ki jo država ali taka oseba javnega prava opravlja pri izvajanju z zakonom podeljenih posebnih pravic ali pristojnosti, ali ki je s takim izvajanjem tesno povezana, razen če:

(a) je zadevna dejavnost navedena v Prilogi I (ki je prikazana v Prilogi 7) Direktive o DDV in jo država ali zadevna oseba javnega prava izvaja v obsegu, ki ni tako majhen, da bi bil zanemarljiv, ali

(b) bi njihova nezavezanost za plačilo davka v zvezi s temi dejavnostmi ali transakcijami povzročila ali lahko povzročila znatno izkrivljanje konkurence.“

Roads Act, 1993

9 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je NRA irska oseba javnega prava, ustanovljena na podlagi Roads Act, 1993 (zakon o cestah iz leta 1993, v nadaljevanju: zakon o cestah), odgovorna za upravljanje nacionalnega javnega cestnega omrežja.

10 V skladu s členom 17(1) zakona o cestah je glavna naloga NRA zagotavljati dostopnost varnega in uinkovitega nacionalnega cestnega omrežja. Na splošno je NRA odgovoren za načrtovanje ter nadziranje gradnje in vzdrževanja nacionalnih cest.

11 V zvezi s tem lahko NRA na podlagi člena 57 tega zakona izdela načrt za vzpostavitev cestninskega sistema za dostop do nacionalne ceste.

12 Člen 58 navedenega zakona v bistvu določa, da NRA v zameno za dostop do cestninskih cest naloži in pobere cestnine, katerih zneski se navedejo v pravilih, ki jih določi.

13 V skladu s členom 61 tega zakona je NRA odgovoren za sprejetje pravil, za katera meni, da so potrebna za upravljanje in vzdrževanje cestninskih cest.

14 V skladu s členom 63 zakona o cestah je NRA pristojen tudi za sklepanje sporazumov s tretjimi osebami, s katerimi te pooblasti za pobiranje cestnin na cestninski cesti. Najvišji znesek cestnine, ki se lahko pobere v zameno za dostop do cestninske ceste, ki jo upravlja NRA ali tretja oseba, je določen v pravilih, ki jih v zvezi s tem sprejme NRA.

15 Dalje, vsak sporazum, sklenjen med NRA in tretjo osebo na podlagi člena 63 tega zakona,

mora izpolnjevati ve? zahtev, navedenih v tem ?lenu. Tretja oseba se mora tako zavezati k spoštovanju ene, ve? ali vseh navedenih zahtev: i) pla?ilo dela ali vseh stroškov gradnje in/ali vzdrževanja ceste; ii) gradnja in/ali vzdrževanje (ali sodelovanje pri gradnji in/ali vzdrževanju ali prispevanje k temu) ceste in iii) upravljanje in vzdrževanje ceste za NRA (vklju?no z zagotavljanjem, nadziranjem in upravljanjem cestninskega sistema za dostop do ceste ter pobiranjem cestnin).

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odlo?anje

16 Iz spisa, predloženega Sodiš?u, je razvidno, da je ve?ina cestninskih cest na irskem ozemlju zgrajena in upravljana s strani zasebnih subjektov v okviru sporazumov o javno-zasebnih partnerstvih, sklenjenih z NRA.

17 Predložitveno sodiš?e v zvezi s tem navaja, da je trenutno na Irskem osem cestninskih cest, ki jih upravljajo ti zasebni subjekti in za cestnine katerih se zara?unava DDV. NRA je za vsako od teh cest sprejel na?rt cestninjenja in dolo?il pravila o najvišjem znesku, ki se lahko pobere kot nadomestilo za uporabo cestninskih cest. NRA sam upravlja dve cestninski cesti, in sicer avtocesto Westlink in Dublinski predor.

18 Natan?neje, glede avtoceste Westlink je iz predloga za sprejetje predhodne odlo?be razvidno, da je to avtocesto prej upravljal zasebni subjekt na podlagi sporazuma, sklenjenega med njim in NRA. Ker so bile potrebne dodatne investicije za modernizacijo, da bi se zagotovil teko? promet, in ker ta zasebni subjekt teh investicij ni želel izvesti brez dodatne zaveze NRA, je slednji izpogajal odpoved zadevne pogodbe, prevzel upravljanje navedene avtoceste in namestil elektronski sistem cestninjenja.

19 Dav?na uprava je odlo?ila, da je NRA od julija 2010 dav?ni zavezanec za DDV glede svoje dejavnosti dajanja dveh cestninskih cest, ki ju upravlja, na razpolago, ker bi njegova nezavezanost za pla?ilo davka povzro?ila znatno izkrivljanje konkurence v smislu ?lena 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV.

20 NRA je obra?unal DDV, za katerega je bil torej zavezan, pri ?emer je v ta namen zneske, prejete iz naslova cestnin, obravnaval, kot bi ti vklju?evali DDV. Vendar je NRA vložil pritožbo pri Appeal Commissioners (odbor za pritožbe, Irska), pri ?emer je izpodbijal utemeljenost te dav?ne zavezanosti in trdil, da mora biti na podlagi ?lena 13(1), prvi pododstavek, Direktive o DDV tega davka oproš?en.

21 Dav?na uprava pri predložitvenem sodiš?u trdi, da je treba ?len 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV ob upoštevanju sodbe z dne 16. septembra 2008, Isle of Wight Council in drugi (C?288/07, EU:C:2008:505), razlagati tako, da domneva izkrivljanja konkurence velja tudi, ?e si zadevne dejavnosti med seboj niso konkuren?ne. Ta uprava meni, da velja v primeru dveh istovrstnih dejavnosti dejansko neizpodbitna domneva, v skladu s katero bi obravnava ene dejavnosti kot obdav?ljive, druge pa kot neobdav?ljive, pomenila kršitev na?ela dav?ne nevtralnosti in znatno izkrivljanje konkurence.

22 Predložitveno sodiš?e meni, da naj NRA – ker ni sporno, da je oseba javnega prava, ki v zvezi z dejavnostjo dajanja cestne infrastrukture na razpolago za pla?ilo cestnine deluje kot javni organ – na prvi pogled ne bi bilo mogo?e šteti za dav?nega zavezanca. NRA naj torej ne bi bila dolžna obra?unati DDV za to storitev.

23 Navedeno sodiš?e poudarja, prvi?, da razli?ne cestninske ceste na Irskem, ker so medsebojno dovolj oddaljene, ustrezajo razli?nim potrebam potrošnikov in zato niso medsebojno konkuren?ne. Zato znesek cestnine, ki ga zara?una cestninski subjekt, ne glede na to, ali gre za

NRA ali zasebni subjekt, ne vpliva na odločitev povprečnega potrošnika, da uporabi cestninsko cesto, in ne druge.

24 Drugi?, nobene realistične možnosti naj ne bi bilo, da bi katerikoli zasebni subjekt vstopil na trg z namenom ponujanja storitev dostopa do cestninskih cest tako, da bi zgradil cestninsko cesto, ki bi konkurirala avtocesti Westlink ali Dublinskemu predoru.

25 Zasebni subjekt naj bi namreč na ta trg lahko vstopil zgolj, če bi NRA sprejel načrt cestninjenja za javno cesto, da bi to spremenil v cestninsko cesto, določil pravila za to cesto in nato sklenil sporazum z zasebnim subjektom, na podlagi katerega bi slednji lahko pobiral cestnino.

26 Poleg tega je dokazano, da v praksi zasebni subjekt, ki želi zgraditi zasebno cestninsko cesto, naleti na skoraj nepremostljive težave. Prvi?, ker taka gradnja zahteva zelo velika zemljišča, zasebni subjekt, ki – drugače kot NRA – nima pristojnosti za razlastnjenje, namreč nima možnosti, da lastnike zemljišč prisili v prodajo zasebnih zemljišč zaradi gradnje take ceste. Drugi?, upoštevajoč vložek, potreben za tako gradnjo, nikakor ni dokazano, da bi bil zasebni subjekt pripravljen izvesti tako investicijo, da bi konkuriral cestninski cesti, ki že obstaja.

27 Nazadnje, predložitveno sodišče navaja, da davčna uprava tudi ni dokazala, da obstaja realistična možnost, da bi zasebni subjekt vstopil na tak trg.

28 Vendar se predložitveno sodišče zaradi trditev davčne uprave, navedenih v točki 21 te sodbe, sprašuje, ali je treba šteti, da so dejavnosti pobiranja cestnine, ki jih opravljajo NRA in zasebni subjekti, istovrstne in torej med seboj konkurenčne, tako da bi bilo treba šteti, da obravnava NRA, kot da ta ni davčni zavezanec, povzroči znatno izkrivljanje konkurence v smislu člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV.

29 V teh okoliščinah je Appeal Commissioners (odbor za pritožbe) prekinil odločanje in Sodišče v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je treba drugi pododstavek člena 13(1) Direktive o DDV – kadar oseba javnega prava izvaja dejavnost, kakršna je zagotavljanje dostopa do ceste proti plačilu cestnine, in kadar so v državi članici zasebni subjekti, ki na podlagi sporazuma z zadevno osebo javnega prava, sklenjenega v skladu z nacionalnimi zakonskimi določbami, pobirajo cestnine na različnih cestninskih cestah – razlagati tako, da je za zadevno osebo javnega prava treba šteti, da je konkurenčna zadevnim zasebnim subjektom, zaradi česar bi obravnavanje take osebe javnega prava, kot da ni davčni zavezanec, pomenilo znatno izkrivljanje konkurence, ne glede na dejstvo, da (a) med to osebo javnega prava in zadevnimi zasebnimi subjekti ni in ne more biti nikakršne dejanske konkurence ter (b) ni nobenih dokazov o obstoju dejanske možnosti, da bi neki zasebni subjekt vstopil na trg z namenom gradnje in upravljanja cestninske ceste, ki bi pomenila konkurenco cestninski cesti, ki jo upravlja oseba javnega prava?

2. Kako se ugotovi, ali obstaja znatno izkrivljanje konkurence v smislu drugega pododstavka člena 13(1) Direktive o DDV, če v zvezi s tem ne velja nobena domneva?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

30 Evropska komisija navaja, da kljub navedbam predložitvenega sodišča v zvezi s tem ne more z gotovostjo ugotoviti, ali je treba šteti, da NRA v okviru upravljanja dveh cestninskih cest iz postopka v glavni stvari in pobiranja cestnin ravna kot javni organ.

31 V zvezi s tem je treba spomniti, po eni strani, da mora nacionalno sodišče opredeliti pravni

in dejanski okvir spora, ki mu je predložen (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, točki 27 in 32 ter navedena sodna praksa).

32 Po drugi strani v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, kot ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in je pristojno za izdajo sodne odločbe, glede na posebnosti spora, ki poteka pred njim, presoja tako o nujnosti sprejetja predhodne odločbe, da bo lahko izdalo sodbo, kot upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišče. Možnost določiti vprašanja, ki jih je treba predložiti Sodišču, ima torej le nacionalno sodišče, stranke iz postopka v glavni stvari pa njihove vsebine ne morejo spremeniti (sodba z dne 16. oktobra 2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, točka 33 in navedena sodna praksa).

33 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da predložitveno sodišče brez dvoma meni, da NRA v postopku v glavni stvari ravna kot javni organ, ko izvaja dejavnost dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine.

34 V teh okoliščinah se mora Sodišče opreti na premiso, da NRA, ki je oseba javnega prava, v okviru izvajanja svoje dejavnosti dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine ravna kot javni organ in da je zato treba šteti, da ta dejavnost spada na področje uporabe člena 13(1), prvi pododstavek, Direktive o DDV.

Vprašanja za predhodno odločanje

35 Predložitveno sodišče z vprašanjema za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV razlagati tako, da je treba v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, šteti, da oseba javnega prava, ki izvaja dejavnost, ki zajema zagotavljanje dostopa do ceste za plačilo cestnine, konkurira zasebnim subjektom, ki pobirajo cestnino na drugih cestninskih cestah v skladu s sporazumom z zadevno osebo javnega prava na podlagi nacionalnih zakonodajnih določb.

36 Spomniti je treba, da člen 13(1), drugi pododstavek, te direktive določa omejitev pravila o nezavezanosti oseb javnega prava za plačilo DDV za dejavnosti ali transakcije, ki jih te izvajajo kot javni organi, določenega v členu 13(1), prvi pododstavek, navedene direktive. Namen prvonavedene določbe je tako ponovno vzpostaviti splošno pravilo iz členov 2(1) in 9 te direktive, v skladu s katerim je vsaka gospodarska dejavnost na celoma obdavčena z DDV in ki ga torej ni mogoče razlagati ozko (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, točke od 67 do 68).

37 Vendar to ne pomeni, da je treba člen 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV razlagati tako, da izjema od zavezanosti za DDV, ki je v členu 13(1), prvi pododstavek, te direktive določena za osebe javnega prava, ki delujejo kot javni organi, ne bi imela polnega učinka (glej v tem smislu sodbi z dne 20. novembra 2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, točke od 61 do 62, in z dne 25. marca 2010, Komisija/Nizozemska, C-79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, točka 49).

38 V skladu s členom 13(1), drugi pododstavek, navedene direktive je treba šteti, da so te osebe javnega prava davčni zavezanci za dejavnosti ali transakcije, ki jih opravljajo kot javni organi, če bi njihova davčna nezavezanost povzročila znatno izkrivljanje konkurence.

39 Iz sodne prakse Sodišča v zvezi s to določbo je razvidno, prvič, da je tak primer, v katerem navedene osebe opravljajo dejavnosti, ki jih lahko konkurenčno opravljajo tudi zasebni gospodarski subjekti. Cilj je zagotoviti, da ti subjekti niso v slabšem položaju, ker so obdavčeni, medtem ko navedene osebe niso (glej v tem smislu sodbo z dne 25. marca 2010, Komisija/Nizozemska, C-79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, točka 90 in navedena sodna

praksa).

40 Drugi?, ta omejitev pravila o nezavezanosti oseb javnega prava, ki delujejo kot javni organi, za pla?ilo DDV je zgolj pogojna. Njena uporaba vklju?uje presojo gospodarskih okoliš?in (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino* in drugi, 231/87 in 129/88, EU:C:1989:381, to?ka 32).

41 Tretji?, znatno izkrivljanje konkurence, ki bi ga povzro?ila nezavezanost oseb javnega prava, ki delujejo kot javni organi, za pla?ilo davka je treba presoditi glede na zadevno dejavnost kot tako, ne pa glede na posamezni trg, ter ne le glede na dejansko konkurenco, temve? tudi glede na potencialno konkurenco, ?e je mo?nost, da zasebni subjekt vstopi na upošteveni trg, dejanska in ne zgolj teoreti?na (sodbi z dne 25. marca 2010, *Komisija/Nizozemska*, C?79/09, neobjavljena, EU:C:2010:171, to?ka 91 in navedena sodna praksa, ter z dne 29. oktobra 2015, *Sauda?or*, C?174/14, EU:C:2015:733, to?ka 74).

42 Z obstojem potencialne konkurence ni mogo?e ena?iti zgolj teoreti?ne mo?nosti, da zasebni subjekt vstopi na upošteveni trg, ki ne bi bila podprta z nobenim dejanskim elementom, nobenim objektivnim indicem in nobeno analizo trga (sodba z dne 16. septembra 2008, *Isle of Wight Council* in drugi, C?288/07, EU:C:2008:505, to?ka 64).

43 Kot izhaja iz ?lena 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV in sodne prakse, ki se nanaša na to dolo?bo, se za uporabo te dolo?be predpostavlja, po eni strani, da izvajanje zadevne dejavnosti dejansko ali potencialno konkurira dejavnosti zasebnih subjektov, in da razli?no obravnavanje teh dveh dejavnosti z vidika DDV, po drugi strani, povzro?i znatno izkrivljanje konkurence, kar je treba oceniti ob upoštevanju gospodarskih okoliš?in.

44 Iz tega izhaja, da zgolj prisotnost zasebnih subjektov na trgu, brez upoštevanja dejstev, objektivnih indicev in analize tega trga, ne more dokazovati niti obstoja dejanske ali potencialne konkurence niti njenega znatnega izkrivljanja.

45 V obravnavanem primeru je iz spisa, predloženega Sodiš?u, razvidno, da je glavna naloga NRA zagotavljati dostopnost varnega in u?inkovitega nacionalnega cestnega omre?ja. V ta namen je splošno odgovoren za planiranje, gradnjo vseh nacionalnih cest ter za nadzor nad gradbenimi deli in vzdrževanjem teh cest. V zvezi s tem lahko zgolj ta organ izdela na?rt za vzpostavitev cestninskega sistema za dostop do navedenih cest in sprejme pravila, za katera meni, da so potrebna za upravljanje in vzdrževanje teh cest, ki dolo?ajo najvišji znesek cestnin, ki se lahko pobere v zameno za dostop do cestninske ceste, ne glede na to, ali jo upravlja NRA ali zasebni subjekt.

46 Iz tega spisa je razvidno tudi, da lahko zasebni subjekti vstopijo na trg dajanja cestne infrastrukture na razpolago za pla?ilo cestnine zgolj, ?e jim to dovoli NRA. Dalje, okoliš?ina, da je bilo upravljanje nacionalne ceste zaupano zasebnemu subjektu, nikakor ne vpliva na dejstvo, da ima NRA še vedno kon?no odgovornost za nacionalne ceste, tako da je, ?e zasebni subjekt ne ?eli ali ne more ve? izpolnjevati svojih obveznosti, NRA dol?en zagotoviti dobro delovanje teh cest.

47 V zvezi s tem je glede avtoceste Westlink razvidno, da je bilo v pogodbi med NRA in zasebnim subjektom dolo?eno, da cestnine pobira zasebni subjekt z uporabo konvencionalnega sistema cestninjenja z zapornico. Vendar sta bila za prehod s cestninske postaje z zapornico na elektronski sistem cestninjenja brez zapornice, ki je postal nujno potreben za zagotovitev bolj teko?ega prometa na tej avtocesti, potrebna velika investicija in prevzem tveganja v zvezi z vzpostavitvijo sistema cestninjenja brez zapornice. Ker zasebni subjekt take investicije ni ?elel izvesti brez dodatnih zavez NRA, je slednji izpogajal odpoved pogodbe, avgusta 2008 prevzel upravljanje avtoceste Westlink in namestil elektronski sistem cestninjenja v javnem interesu

zagotavljanja tekočega prometa.

48 Ugotoviti je treba, da v takih okoliščinah dejavnost dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine, ki torej ni omejena na pobiranje cestnine, izvaja izključno NRA v pogojih, ki so take narave, da v vseh okoliščinah zagotavljajo dostopnost do varnega in učinkovitega nacionalnega cestnega omrežja. S tem ta organ na lastno pobudo ali v primeru umika zasebnega subjekta ob spoštovanju posebnih zakonskih obveznosti, ki so naložene zgolj njemu, prevzema funkcije upravljanja in vzdrževanja tega omrežja.

49 Poleg tega ni sporno, da zasebni subjekt nima resnične možnosti, da vstopi na zadevni trg s tem, da zgradi cesto, ki bi lahko konkurirala nacionalnim cestam, ki že obstajajo.

50 V teh okoliščinah je razvidno, da NRA izvaja svojo dejavnost dajanja cestne infrastrukture na razpolago za plačilo cestnine v pravnem okviru, ki mu je svojstven. Zato, kot je ugotovilo tudi predložitveno sodišče, ni mogoče šteti, da se ta dejavnost izvaja v konkurenci z dejavnostjo, ki jo izvajajo zasebni subjekti in ki zajema pobiranje cestnin na drugih cestninskih cestah v skladu s sporazumom, sklenjenim z NRA na podlagi nacionalnih zakonodajnih določb. Dalje, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 42 te sodbe, potencialne konkurence tudi ni, če je možnost, da zasebni subjekti opravljajo zadevno dejavnost pod enakimi pogoji kot NRA, zgolj teoretična. Člen 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV se zato ne uporabi za položaj, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem med zadevno osebo javnega prava in zasebnimi subjekti ni resnične dejanske ali potencialne konkurence.

51 Glede na navedeno je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 13(1), drugi pododstavek, Direktive o DDV razlagati tako, da v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, ni mogoče šteti, da oseba javnega prava, ki izvaja dejavnost, ki zajema zagotavljanje dostopa do ceste za plačilo cestnine, konkurira zasebnim subjektom, ki pobirajo cestnino na drugih cestninskih cestah v skladu s sporazumom z zadevno osebo javnega prava na podlagi nacionalnih zakonodajnih določb.

Stroški

52 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloži o stroških. Stroški za predložitev stališ? Sodiš?u, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodiš?e (šesti senat) razsodilo:

Člen 13(1), drugi pododstavek, Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost je treba razlagati tako, da v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, ni mogoče šteti, da oseba javnega prava, ki izvaja dejavnost, ki zajema zagotavljanje dostopa do ceste za plačilo cestnine, konkurira zasebnim subjektom, ki pobirajo cestnino na drugih cestninskih cestah v skladu s sporazumom z zadevno osebo javnega prava na podlagi nacionalnih zakonodajnih določb.

Podpisi

* Jezik postopka: angleščina.