Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

27. travnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Oporezivanje – Porez na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Oporezive transakcije – Članak 2. stavak 1. točka (a) – Pojam ‚isporuka robe u zamjenu za plaćanje' – Članak 9. stavak 1. – Gospodarska aktivnost – Članak 14. stavak 1. i članak 14. stavak 2. točka (a) – Isporuka robe – Nezakonita potrošnja električne energije – Načelo neutralnosti PDV-a – Zaračunavanje potrošaču naknade koja uključuje cijenu potrošnje električne energije – Regionalni propis države članice – Porezni obveznik – Subjekt *sui generis* koji djeluje po ovlaštenju općina – Pojam ‚subjekt javnog prava' – Direktiva 2006/112/EZ – Članak 13. stavak 1. treći podstavak i Prilog I. – Načelno podlijeganje obvezi u slučaju distribucije električne energije – Pojam ‚zanemarivost aktivnosti'"

U predmetu C-677/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio vredegerecht te Antwerpen (Mirovni sud u Antwerpenu, Belgija), odlukom od 8. studenoga 2021., koju je Sud zaprimio 11. studenoga 2021., u postupku

Fluvius Antwerpen

protiv

MX,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, N. Wahl (izvjestitelj) i J. Passer, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Fluvius Antwerpen, C. Docclo, *avocate*, te T. Chellingsworth, D. Devroe i B. Gevers, *advocaten*,

– za belgijsku vladu, P. Cottin, J.-C. Halleux i C. Pochet, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Europsku komisiju, J. Jokubauskaitė i W. Roels, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. siječnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2009/162/EU od 22. prosinca 2009. (SL 2010., L 10, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 330.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/112), u vezi s člankom 14. stavcima 1. i 2. te direktive te člankom 9. stavkom 1. i člankom 13. stavkom 1. navedene direktive.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Fluviusa Antwerpen (u daljnjem tekstu: Fluvius), operatora sustava za distribuciju električne energije, i osobe MX, potrošača električne energije, vezano uz plaćanje računa za nezakonito korištenje električne energije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U članku 2. Direktive 2006/112 predviđa se:

„1. Sljedeće transakcije podliježu [porezu na dodanu vrijednost (PDV)]:

(a) isporuka robe koju obavlja porezni obveznik koji djeluje kao takav na teritoriju države članice u zamjenu za plaćanje;

[…]”

4 U članku 9. stavku 1. te direktive određuje se:

„‚Porezni obveznik' znači svaka osoba koja samostalno provodi gospodarsku aktivnost na bilo kojem mjestu, bez obzira na svrhu ili rezultate te aktivnosti.

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

5 U skladu s člankom 13. stavkom 1. navedene direktive:

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

[…]

U svakom slučaju, subjekti javnog prava smatraju se poreznim obveznicima u pogledu aktivnosti navedenih u Prilogu I., pod uvjetom da opseg tih aktivnosti nije tako male[n] […] da je zanemariv."

6 Članak 14. iste direktive formuliran je ovako:

„1. ‚Isporuka robe' znači prijenos prava raspolaganja materijalnom imovinom kao vlasnik.

2. Uz transakciju iz stavka 1., sljedeće navedeno smatra se isporukom robe:

(a) prijenos, na nalog ili u ime javnog tijela ili na temelju zakona, vlasništva nad imovinom u zamjenu za plaćanje naknade;

[…]"

7 U članku 15. stavku 1. Direktive 2006/112 predviđa se:

„Električna energija, plin, grijanje, hlađenje i slično smatra se materijalnom imovinom."

8 Prilog I. toj direktivi, naslovljen „Popis djelatnosti iz trećeg podstavka članka 13. stavka 1.", sadržava točku 2. koja se odnosi na „opskrb[u] vodom, plinom, električnom energijom i toplinskom energijom".

Belgijsko pravo

Zakonik o PDV-u

9 U članku 6. prvom i trećem stavku weta tot invoering van de belasting over de toegevoegde waarde (Zakon o usvajanju Zakonika o porezu na dodanu vrijednost) od 3. srpnja 1969. (*Belgisch Staatsblad*, 17. srpnja 1969., str. 7046.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz predmeta u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonik o PDV-u), određuje se:

„Država, Zajednice i Regije Belgijske Države, pokrajine, općine i javne ustanove ne smatraju se obveznicima u slučaju aktivnosti i transakcija koje obavljaju u svojstvu tijela javne vlasti, čak ni kada prilikom obavljanja tih aktivnosti ili transakcija primaju davanja, pristojbe, doprinose ili naknade.

[…]

One u svakom slučaju imaju svojstvo obveznika [PDV-a] u slučaju obavljanja sljedećih aktivnosti ili transakcija, pod uvjetom da potonje nisu zanemarive:

[…]

2° isporuka i distribucija vode, plina, električne i toplinske energije;

[…]"

10 Prvi i drugi stavak članka 9. Zakonika o PDV-u formulirani su ovako:

„Za potrebe primjene [Zakonika o PDV-u], robom treba smatrati materijalnu imovinu.

Materijalnom imovinom se smatraju:

1° električna energija, plin, toplinska energija za grijanje i hlađenje;

[…]”

11 Članak 10. stavci 1. i 2. Zakonika o PDV-u glasi ovako:

„1. Isporukom robe smatra se prijenos prava raspolaganja materijalnom imovinom u svojstvu vlasnika.

Posebno se tu radi o stavljanju na raspolaganje robe kupcu ili cesionaru na temelju izvršenja ugovora o prijenosu vlasništva ili ustupanju.

2. Također se smatra isporukom robe:

a) prijenos vlasništva nad imovinom uz naknadu po nalogu javnopravnog tijela ili u njegovo ime i općenito na temelju zakona, uredbe, rješenja, odluke ili upravnog pravilnika;

[…]”

Uredba o energiji

12 Decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (Uredba o općim odredbama u području […] energetske politike) od 8. svibnja 2009. (*Belgisch Staatsblad*, 7. srpnja 2009., str. 46192.) koji je donijela Vlada Flandrije, kako je izmijenjen decreetom tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, detecteren, vaststellen en bestraffen van energiefraude (Uredba o izmjeni Uredbe o energiji od 8. svibnja 2009. u pogledu sprečavanja, otkrivanja, utvrđivanja i sankcioniranja energetskih prijevara) od 24. veljače 2017. (*Belgisch Staatsblad*, 22. ožujka 2017., str. 38694.) (u daljnjem tekstu: Uredba o energiji), sadržava članak 1.1.3. koji određuje:

„[…]

40°/1. [E]nergetska prijevara: svaka nezakonita radnja koju izvrši bilo koja osoba, aktivno ili pasivno, a povezana je sa stjecanjem nezakonite koristi. Energetskim prijevarama smatraju se:

a) izvršavanje operacija na distribucijskoj mreži ili na lokalnoj mreži za prijenos električne energije bez ovlaštenja;

b) podešavanje priključka ili postavljanje brojila;

c) neispunjavanje obveza prijave koje se primjenjuju na temelju ove uredbe, njezinih provedbenih odluka, pravilnika o priključenju, ugovora o priključenju ili tehničkog pravilnika;

[…]”

13 U skladu s člankom 4.1.1. Uredbe o energiji, Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (Flamansko regulatorno tijelo za tržište električne energije i plina, u daljnjem tekstu: VREG), koji je vanjska samostalna agencija u sustavu javnog prava, imenuje za pojedino geografski definirano područje pravnu osobu zaduženu za upravljanje mrežom za distribuciju električne energije ili prirodnog plina u tom području.

14 U članku 5.1.2. Uredbe o energiji predviđa se:

„[…]

Troškove koje je operator mreže imao radi otklanjanja energetske prijevare iz članka 1.1.3. točke 40°/1. podtočaka a), b), c), d) i g), troškove isključenja […], legalizacije priključka ili postavljanja brojila, novog priključka, troškove vezane uz nezakonito stečenu korist i kamate, snosi korisnik dotične mreže.

[…]”

Odluka o energiji

15 Besluit van de Vlaamse Regering houdende algemene bepalingen over het energiebeleid (Odluka Vlade Flandrije o općim odredbama u području […] energetske politike) od 19. studenoga 2010. (*Belgisch Staatsblad*, 8. prosinca 2010., str. 74551.), kako je izmijenjen besluitom van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het voorkomen, detecteren, vaststellen en bestraffen van energiefraude (Odluka Vlade Flandrije o izmjeni Odluke o energije od 19. studenoga 2010. u pogledu sprečavanja, otkrivanja, utvrđivanja i sankcioniranja energetskih prijevara) od 26. siječnja 2018. (*Belgisch Staatsblad*, 30. ožujka 2018., str. 31178.) (u daljnjem tekstu: Odluka o energiji), sadržava članak 4.1.2. koji je formuliran ovako:

„§ 1. Nezakonito stečena korist iz članaka 5.1.2. i 5.1.3. [Uredbe o energiji] izračunava se, ovisno o slučaju, kao umnožak jednog ili više sljedećih faktora:

1° paušalna cijena;

2° procijenjena vrijednost potrošnje, unosa ili proizvodnje;

3° trajanje energetske prijevare.

Izračun iz stavka 1. uvijek se usklađuje na temelju indeksa potrošačkih cijena. To se čini tako što se obračunana nezakonito stečena korist umnoži s indeksom potrošačkih cijena na dan 1. siječnja godine u kojoj je utvrđena energetska prijevara i indeksom potrošačkih cijena na dan 1. siječnja godine u kojoj se dogodila energetska prijevara.

Nezakonito stečena korist može se odnositi na jedan ili više od sljedećih čimbenika:

1° izbjegli troškovi u slučaju nezakonitog korištenja distribucijske mreže ili lokalne mreže za prijenos električne energije;

2° izbjegli troškovi korištenja distribucijske mreže ili lokalne mreže za prijenos električne energije;

3° izbjegli troškovi priključenja na distribucijsku mrežu ili zamjena priključka;

4° izbjegli troškovi za isporučenu energiju;

[…]

§ 2. U slučajevima iz stavka 1. podstavka 3. točaka 1°, 2° i 3°, izračun se provodi na temelju cijena priključenja na distribucijsku mrežu ili lokalnu mrežu za prijenos električne energije ili njihova korištenja, koje se utvrđuju u skladu s mjerodavnom metodom za određivanje tarife, uključujući poreze, obvezna davanja i PDV.

Izračun iz stavka 1. provodi se prema ukupnom trajanju energetske prijevare, pri čemu se početak trajanja određuje prema objektivnim okolnostima koje utvrđuje operator mreže.

§ 3. U slučaju iz stavka 1. podstavka 3. točke 4°, količina isporučene energije procjenjuje se prema metodi procjene predviđenoj u tehničkim pravilnicima.

[…]

Cijena koja se koristi prilikom izračuna nezakonite potrošnje električne energije ili prirodnog plina jest cijena električne energije ili prirodnog plina koja se primjenjivala u slučaju prijevare, kako ju je potvrdilo mjerodavno regulatorno tijelo i utvrđena u skladu s člankom 20. § 1. Zakona o organizaciji tržišta električne energije od 29. travnja 1999. ili u skladu s člankom 15/10. § 1. Zakona o cjevovodnom transportu plinskih i drugih proizvoda od 12. travnja 1965., uključujući poreze, obvezna davanja i PDV.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Isporuka energije građanima u Flamanskoj regiji (Belgija) uređena je Uredbom o energiji, a potonja je dopunjena i provedena Odlukom o energiji.

17 Na temelju članka 4.1.1. Uredbe o energiji, VREG je odredio Fluvius kao pravnu osobu nadležnu za upravljanje mrežom za distribuciju električne energije ili prirodnog plina na području niza općina unutar te regije.

18 Fluvius je organizacija za međuopćinsku suradnju osnovana u obliku udruženja čiji su članovi 38 flamanskih općina. U članku 2. statuta te organizacije Fluvius se definira kao pravna osoba javnog prava koja ima status *sui generis*.

19 Fluviusu su pojedine općine koje su njegovi članovi povjerile provedbu jedne ili više svojih nadležnosti iz jednog ili više područja djelatnosti, u konkretnom slučaju distribucije energije. Njegov se upravni odbor sastoji od vijećnika i pročelnika iz općina koje su njegovi članovi. Kao operator distribucijskog sustava, on je među ostalim zadužen za prijenos električne energije do pojedinačnih uređaja te je odgovoran za postavljanje, pokretanje i očitavanje brojila.

20 U razdoblju od 7. svibnja 2017. do 7. kolovoza 2019. osoba MX, privatni korisnik, nezakonito je trošila električnu energiju.

21 Nakon što je utvrdio tu nezakonitu potrošnju, Fluvius je na temelju usporedbe stanja brojila na tom potrošnom mjestu na početku i na kraju tog razdoblja izdao račun u iznosu od 813,41 eura, od čega 131,45 eura PDV-a, pri čemu je taj iznos uvećan za zakonske zatezne kamate. Osoba MX nije platila taj račun.

22 Dana 22. lipnja 2021. Fluvius je stoga tužio osobu MX radi plaćanja navedenog računa pred vredegerechtom te Antwerpen (Mirovni sud u Antwerpenu, Belgija), sudom koji je uputio zahtjev. Potonji je sud u odluci kojom je upućen zahtjev naložio osobi MX da obešteti Fluvius u visini troška „nezakonito korištene energije”. Međutim, izražava dvojbu u pogledu činjenice može li se PDV potraživati u okolnostima poput onih iz predmeta koji se pred njime vodi.

23 U tom pogledu napominje da do 1. svibnja 2018. nijedan normativni tekst nije izričito uređivao pitanje može li se PDV obračunavati na naknadu koju mora platiti osoba koja je nezakonito koristila energiju. Navodi da je nakon toga odredbama članka 1.1.3. točke 40° stavka 1. u vezi s člankom 5.1.2. Uredbe o energiji i člankom 4.1.2. Odluke o energiji taj nedostatak ispravljen, s obzirom na to da se korištenje električne energije s mreže bez sklapanja poslovnog ugovora i bez prijave operatoru distribucijske mreže, može smatrati nezakonitom aktivnom ili pasivnom radnjom povezanom sa stjecanjem nezakonite koristi u smislu članka 1.1.3. točke 40° stavka 1. Uredbe o energiji. Također ističe da članak 4.1.2. stavak 3. Odluke o energiji predviđa uvjete po kojima se određuje naknada koja predstavlja nezakonito stečenu korist i da ta naknada uključuje poreze, obvezna davanja i PDV.

24 Međutim, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje usklađenosti tih odredbi s nekoliko članaka Direktive 2006/112.

25 U tim je okolnostima vredegerecht te Antwerpen (Mirovni sud u Antwerpenu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe članka 2. stavka 1. točke (a) u vezi s člankom 14. stavkom 1. Direktive [2006/112] tumačiti na način da nezakonito korištenje energije jest isporuka robe odnosno prijenos prava raspolaganja materijalnom imovinom u svojstvu vlasnika?

2. Ako je odgovor niječan, treba li članak 14. stavak 2. točku (a) Direktive [2006/112] tumačiti na način da nezakonito korištenje energije jest isporuka robe odnosno prijenos vlasništva nad imovinom uz naknadu, po nalogu javnopravnog tijela ili u njegovo ime ili na temelju zakona?

3. Treba li članak 9. stavak 1. Direktive [2006/112] tumačiti na način da [Fluvius], koji ima pravo potraživati naknadu za nezakonito korištenu energiju, treba smatrati poreznim obveznikom jer je nezakonito korištenje posljedica [Fluviusove] ‚gospodarske aktivnosti' odnosno korištenja materijalne imovine radi ostvarivanja prihoda koji su kontinuirane naravi?

4. Ako članak 9. stavak 1. Direktive [2006/112] treba tumačiti na način da nezakonito korištenje energije predstavlja gospodarsku aktivnost, treba li članak 13. stavak 1. prvi podstavak Direktive [2006/112] tumačiti na način da je [Fluvius] javnopravno tijelo i, u slučaju potvrdnog odgovora, treba li članak 13. stavak 1. treći podstavak tumačiti na način da je nezakonito korištenje energije rezultat Fluviusove aktivnosti koja nije zanemariva?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo prethodno pitanje

26 Svojim prvim i drugim prethodnim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 2. stavak 1. točku (a) Direktive 2006/112 u vezi s člankom 14. stavkom 1. ili člankom 14. stavkom 2. točkom (a) te direktive tumačiti na način da isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja isporuku robe u smislu prve ili druge od potonje navedenih odredaba.

27 Uvodno treba podsjetiti na to da članak 2. stavak 1. točka (a) Direktive 2006/112, koji uređuje oporezive transakcije, određuje da obvezi plaćanja PDV-a podliježu, među ostalim, isporuke robe koje obavlja porezni obveznik koji djeluje kao takav na teritoriju države članice.

28 Kada je riječ o aktivnosti o kojoj je riječ u glavnom postupku, odnosno isporuci električne energije čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, treba prije svega istaknuti da, s jedne strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo porezne neutralnosti u području naplate PDV-a zabranjuje općenito pravljenje razlike između nedopuštenih i dopuštenih transakcija (presuda od 10. studenoga 2011., The Rank Group, C-259/10 i C-260/10, EU:C:2011:719, t. 45. i navedena sudska praksa), s obzirom na to da u sustavu PDV-a teret pada na krajnjeg korisnika robe ili usluga (presuda od 1. srpnja 2021., Tribunal Económico Administrativo Regional de Galicia, C-521/19, EU:C:2021:527, t. 31. i navedena sudska praksa) kada se potonje isporučuju ili pružaju u okviru oporezivih transakcija na temelju Direktive 2006/112.

29 S druge strane, imajući na umu da članak 15. stavak 1. te direktive izjednačava električnu energiju s materijalnom imovinom, treba istaknuti da isporuka takve robe, u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) navedene direktive, mora biti obavljena „u zamjenu za plaćanje”, što podrazumijeva postojanje izravne veze između isporuke robe i protučinidbe koju je porezni obveznik stvarno primio. Takva izravna veza uspostavljena je kada između izvršitelja i korisnika isporuke robe postoji pravni odnos u okviru kojeg se razmjenjuju uzajamne činidbe, pri čemu naknada koju je primio izvršitelj te transakcije čini stvarnu protuvrijednost isporuke izvršene navedenom korisniku (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, t. 36.).

30 U konkretnom slučaju, izravna veza između nezakonite potrošnje električne energije i iznosa koji Fluvius potražuje kao protučinidbu jasno proizlazi iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da je osoba MX koristila električnu energiju na svojoj kućnoj adresi i da je Fluvius uspio utvrditi iznos tako potrošene energije obračunom potrošnje izvršene između 7. svibnja 2017. i 7. kolovoza 2019., i to očitanjem brojila koje se nalazilo na toj adresi. Iznos koji odgovara trošku nezakonite potrošnje električne energije stoga je bio uključen u iznos koji je potraživan od osobe MX.

31 Osim toga, kriterij vezan uz postojanje pravnog odnosa u okviru kojeg je došlo do isporuke robe i njezine protučinidbe treba tumačiti u kontekstu sudske prakse spomenute u točki 28. ove presude, uzimajući pritom u obzir sve okolnosti svakog pojedinog slučaja, kako ne bi bilo povrijeđeno načelo porezne neutralnosti. U tom kontekstu, navedeni kriterij treba tumačiti u širokom smislu.

32 Nadalje, s jedne strane, kao što to naglašava Fluvius, čak i ako je do isporuke električne energije došlo bez sklapanja ugovora, odnosi između ilegalnog potrošača i operatora mreže za distribuciju električne energije uređeni su pravilnikom o priključenju koji se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka, a u kojem se definira pojam „nezakonitog korištenja” i predviđa da operator distribucijskog sustava uračunava time uzrokovanu potrošnju osobi koja je izvršila to korištenje. S druge strane, kao što je to navedeno u točki 23. ove presude, i Uredba o energiji i Odluka o energiji uređuju slučaj korištenja električne energije bez sklapanja poslovnog ugovora i bez prethodne prijave operatoru distribucijskog sustava, te utvrđuju uvjete po kojima se utvrđuje naknada za nezakonitu korist koju je taj potrošač stekao.

33 Prema tome, isporuka robe koja ima takve karakteristike, što će morati provjeriti sud koji je uputio zahtjev, odgovara isporuci robe izvršenoj u zamjenu za plaćanje u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/112.

34 Ostaje da se utvrdi može li se takva isporuka robe definirati kao prijenos prava raspolaganja materijalnom imovinom u smislu članka 14. stavka 1. te direktive ili se pak radi o prijenosu vlasništva nad imovinom, na nalog ili u ime javnog tijela ili na temelju zakona, u zamjenu za plaćanje naknade, u skladu s člankom 14. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive.

35 S tim u vezi valja podsjetiti na to da se članak 14. stavak 1. Direktive 2006/112 ne odnosi na prijenos vlasništva u oblicima propisanima mjerodavnim nacionalnim pravom, nego uključuje svaku transakciju prijenosa materijalne imovine koju izvrši jedna stranka, a koja ovlašćuje drugu stranku da njome raspolaže kao da je vlasnik te robe (presuda od 25. veljače 2021., Gmina Wrocław (Pretvorba prava korištenja), C-604/19, EU:C:2021:132, t. 52. i navedena sudska praksa).

36 Taj pojam ima objektivno svojstvo i primjenjuje se neovisno o ciljevima i rezultatima transakcija o kojima je riječ (presuda od 15. svibnja 2019., Vega International Car Transport and Logistic, C-235/18, EU:C:2019:412, t. 28.).

37 U konkretnom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da je Fluvius u razdoblju od 7. svibnja 2017. do 7. kolovoza 2019., dakle tijekom više od dvije godine, opskrbljivao osobu MX električnom energijom. On je stoga nužno pretpostavio da opskrbljuje korisnika, dok se osoba MX istodobno u odnosu prema Fluviusu ponašala kao korisnik te je postupala „kao da je vlasnik”, odnosno trošila je električnu energiju koju isporučuje Fluvius. Kao što je to belgijska vlada pravilno napomenula, svojstva električne energije dovode do toga da se korištenje s distribucijske mreže poklapa s potrošnjom robe, pri čemu potrošnja odgovara ne samo iskorištavanju te robe, nego i njezinu otuđenju. Međutim, otuđenje je krajnja značajka prava vlasništva. Isporuku robe do koje je došlo u okolnostima poput onih iz predmeta u glavnom postupku stoga treba promatrati kao prijenos prava raspolaganja materijalnom imovinom u smislu članka 14. stavka 1. Direktive 2006/112.

38 Budući da iz teksta i strukture članka 14. te direktive proizlazi da je stavak 2. tog članka, u odnosu na opću definiciju iz stavka 1. toga članka, *lex specialis*, čiji su uvjeti primjene autonomne prirode u odnosu na one iz navedenog stavka 1. (presuda od 25. veljače 2021., Gmina Wrocław (Pretvorba prava korištenja), C-604/19, EU:C:2021:132, t. 55. i navedena sudska praksa), utvrđenje navedeno u prethodnoj točki ove presude isključuje mogućnost primjene članka 14. stavka 2. točke (a) navedene direktive u predmetu iz glavnog postupka.

39 Slijedom navedenog, na prvo i drugo prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 2. stavak 1. točku (a) Direktive 2006/112 u vezi s člankom 14. stavkom 1. te direktive treba tumačiti na način da isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja isporuku robe izvršenu uz naplatu što ima za posljedicu prijenos prava na raspolaganje materijalnom imovinom.

Treće i četvrto prethodno pitanje

40 Svojim trećim i četvrtim prethodnim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 9. stavak 1. Direktive 2006/112 tumačiti na način da isporuka električne energije koju obavlja operator distribucije, čak ako je nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja gospodarsku aktivnost i, ako se prihvati da je to tako, prvo, djeluje li pritom operator koji obavlja takvu aktivnost, kao Fluvius, kao tijelo javne vlasti u smislu članka 13. stavka 1. te direktive i, drugo, u slučaju potvrdnog odgovora, treba li tu odredbu tumačiti na način da takvo korištenje predstavlja nezanemarivu aktivnost navedenog operatora.

41 Treba naglasiti da analiza teksta članka 9. stavka 1. Direktive 2006/112 upućuje na, s jedne strane, isticanje područja primjene pojma „gospodarska aktivnost” i, s druge strane, preciziranje njegova objektivnog karaktera, u smislu da se aktivnost ocjenjuje sama po sebi, neovisno o njezinim ciljevima ili rezultatima (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Gmina Wrocław (Pretvorba prava korištenja), C-604/19, EU:C:2021:132, t. 69. i navedenu sudsku praksu).

42 Aktivnost se stoga u pravilu kvalificira kao gospodarska ako je kontinuirane naravi i ako se obavlja za naknadu koju prima osoba koja je obavila transakciju (presuda od 15. travnja 2021., Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, t. 47. i navedena sudska praksa).

43 U konkretnom slučaju sud koji je uputio zahtjev ne postavlja Sudu pitanje kvalifikacije aktivnosti operatora, kao što je Fluvius, koji djeluje u svojstvu operatora distribucijskog sustava, pri čemu ta aktivnost očito ispunjava kriterije na koje se podsjeća u prethodnoj točki ove presude, što uostalom potvrđuje i sama formulacija članka 13. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2006/112 u vezi s Prilogom I. toj direktivi, u kojoj se određuje da distribucija električne energije načelno podliježe obvezi plaćanja PDV-a čak i ako je obavlja javnopravni subjekt koji djeluje kao tijelo javne vlasti. Ističući kriterij želje operatora za ostvarivanjem prihoda koji su kontinuirane naravi, sud koji je uputio zahtjev skreće pažnju Sudu na činjenicu da nezakonito korištenje električne energije, u konkretnom slučaju od strane osobe MX, operator s jedne strane nije želio, a s druge strane da je ono bilo izolirano.

44 Kao što proizlazi iz sudske prakse Suda, da bi se utvrdilo spada li određena transakcija u gospodarsku aktivnost, treba analizirati sve okolnosti u kojima je ona izvršena (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

45 U tom pogledu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi, prvo, da je Fluvius u okviru djelokruga općina koje sudjeluju u organizaciji za međuopćinsku suradnju koju je uspostavio, dužan opskrbljivati sve osobe koje više nemaju ugovor s poslovnim distributerom i koje su se prethodno javile subjektu kao što je Fluvius. Prema tome, potonji po svemu sudeći može biti u prilici da, ako se to pokaže nužnim, izravno vrši ulogu isporučitelja električne energije, tako da takva aktivnost

nema marginalni značaj, niti se može – daleko od toga da nema veze s njegovom djelatnošću operatora mreže za distribuciju električne energije – odvojiti od njegovih zadaća promatranih u cjelini.

46 Drugo, i Flamanska regija, kroz članak 1.1.3. točku 40°/1. i članak 5.1.2. Uredbe o energiji te članak 4.1.2. Odluke o energiji, i sam Fluvius, putem pravilnika o priključenju koji se primjenjuje na predmetne činjenice, predvidjeli su slučaj nezakonitog korištenja energije, pa tako i električne energije, te su regulirali i administrativne i financijske posljedice koje iz njega proizlaze, zbog čega se može isključiti zaključak da je taj fenomen sporadičan i izoliran jer se pokazao dovoljno prisutnim i učestalim da je opravdao normativno djelovanje.

47 Treće, rizik od gubitaka u kontekstu krađe, u konkretnom slučaju rizik od vlastitog snošenja troškova količina električne energije koje su izgubljene zbog nezakonitog korištenja te energije od strane treće osobe, predstavlja uobičajeni poslovni rizik gospodarske aktivnosti, u konkretnom slučaju aktivnosti operatora sustava za distribuciju električne energije.

48 Stoga valja zaključiti da, podložno provjeri spomenutih činjeničnih okolnosti koju mora provesti sud koji je uputio zahtjev, članak 9. stavak 1. Direktive 2006/112 treba tumačiti na način da isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja gospodarsku aktivnost tog operatora zato što odražava rizik koji je usko povezan s njegovom djelatnošću operatora mreže za distribuciju električne energije.

49 Čak i ako se prihvati, s jedne strane, da je Fluvius javnopravni subjekt u smislu članka 13. stavka 1. Direktive 2006/112 i, s druge strane, da je isporučujući električnu energiju osobi MX on djelovao kao tijelo javne vlasti, ta bi isporuka robe u pravilu trebala podlijegati obvezi plaćanja PDV-a (vidjeti točku 43. ove presude), osim ako se Fluviusova aktivnost u tom pogledu može smatrati zanemarivom.

50 Podložno ocjeni koju mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da je nacionalni sud jedini nadležan tumačiti pravo dotične države članice, treba istaknuti da Fluviusov statut potonjeg kvalificira kao pravnu osobu javnog prava koja ima status *sui generis*, što potvrđuje i belgijska vlada u svojim očitovanjima. Nadalje, kao što je to navedeno u točki 19. ove presude, kao organizacija za međuopćinsku suradnju, Fluviusom upravljaju vijećnici općina koje sudjeluju u toj suradnji, dok su njegove zadaće one koje zajednički obavljaju te općine. Dakle, imajući u vidu te informacije iz spisa, unatoč nazivu „udruženje za obavljanje zadaće” (Opdrachthoudende vereniging), subjekt kao što je Fluvius po svemu sudeći odgovara definiciji javnopravnog subjekta u smislu članka 13. stavka 1. Direktive 2006/112.

51 Osim toga, čini se da Fluviusova obveza na koju se podsjeća u točki 45. ove presude predstavlja obvezu pružanja javne usluge, s obzirom na to da joj je cilj izbjeći da osobe koje nemaju poslovni ugovor s isporučiteljem energije, primjerice zbog financijske nesigurnosti, ne ostanu bez opskrbe električnom energijom.

52 Stoga je nužno utvrditi što mogu biti zanemarive aktivnosti u smislu članka 13. stavka 1. trećeg stavka Direktive 2006/112 te može li isporuka električne energije koju obavlja operator mreže za distribuciju električne energije, u kontekstu nezakonitog korištenja električne energije, spadati u te aktivnosti.

53 Predviđajući u toj odredbi da aktivnosti nabrojane u Prilogu I. toj direktivi, poput distribucije električne energije, u svakom slučaju podliježu – osim ako nisu zanemarive – obvezi plaćanja PDV-a, čak i ako ih obavlja javnopravni subjekt koji djeluje kao tijelo javne vlasti, zakonodavac Europske unije nastojao je izbjeći pojavu određenih narušavanja tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska, C-554/07, EU:C:2009:464, t. 72. i 73. te navedenu sudsku praksu).

54 Iz toga slijedi da pojam „zanemarivost aktivnosti" predstavlja izuzetak od općeg pravila da sve aktivnosti gospodarske naravi podliježu obvezi plaćanja PDV-a. Taj pojam stoga treba usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Gmina Wrocław (Pretvorba prava korištenja), C-604/19, EU:C:2021:132, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

55 Dakle, može se smatrati da aktivnost spomenuta u Prilogu I. Direktivi 2006/112, koju obavlja javnopravni subjekt koji djeluje kao tijelo javne vlasti, podliježe obvezi plaćanja PDV-a samo ako je vrlo malog opsega, bilo prostornog ili vremenskog, a samim time i ako joj je gospodarski utjecaj toliko slab da bi narušavanje tržišnog natjecanja koje ona može prouzrokovati bilo ako ne nepostojeće, onda barem neznatno.

56 Imajući u vidu razmatranja iznesena u točkama 45. i 46. ove presude, po svemu sudeći to nije slučaj s isporukom električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava kao što je Fluvius, uključujući i u kontekstu nezakonitog korištenja električne energije, s obzirom na to da su i Flamanska regija i Fluvius morali definirati administrativne i financijske posljedice nezakonitog korištenja, što je pokazatelj njihova značaja. Prema tome, isporuka električne energije poput one iz glavnog postupka ne spada u aktivnost koja bi bila zanemariva, pa stoga mora podlijegati obvezi plaćanja PDV-a.

57 Slijedom navedenog, na treće i četvrto prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 9. stavak 1. Direktive 2006/112 treba tumačiti na način da isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja gospodarsku aktivnost koju obavlja taj operator, zato što odražava rizik koji je usko povezan s njegovom djelatnošću operatora mreže za distribuciju električne energije. Pod pretpostavkom da tu gospodarsku aktivnost obavlja javnopravni subjekt koji djeluje kao tijelo javne vlasti, takva se aktivnost, spomenuta u Prilogu I. toj direktivi, može smatrati zanemarivom u smislu članka 13. stavka 1. trećeg podstavka navedene direktive samo ako je vrlo malog opsega, bilo prostornog ili vremenskog, a samim time i ako joj je gospodarski utjecaj toliko slab da bi narušavanje tržišnog natjecanja koje ona može prouzrokovati bilo ako ne nepostojeće, onda barem neznatno.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

1. Članak 2. stavak 1. točku (a) Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2009/162/EU od 22. prosinca 2009., u vezi s člankom 14. stavkom 1. te direktive,

treba tumačiti na način da:

isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja isporuku robe izvršenu uz naplatu što ima za posljedicu prijenos prava na raspolaganje materijalnom imovinom.

2. Članak 9. stavak 1. Direktive 2006/112, kako je izmijenjena Direktivom 2009/162,

treba tumačiti na način da:

isporuka električne energije koju obavlja operator distribucijskog sustava, čak ako je to nenamjerno i posljedica nezakonitog postupanja treće osobe, predstavlja gospodarsku aktivnost koju obavlja taj operator, zato što odražava rizik koji je usko povezan s njegovom djelatnošću operatora mreže za distribuciju električne energije. Pod pretpostavkom da tu gospodarsku aktivnost obavlja javnopravni subjekt koji djeluje kao tijelo javne vlasti, takva se aktivnost, spomenuta u Prilogu I. toj direktivi, može smatrati zanemarivom u smislu članka 13. stavka 1. trećeg podstavka navedene direktive samo ako je vrlo malog opsega, bilo prostornog ili vremenskog, a samim time i ako joj je gospodarski utjecaj toliko slab da bi narušavanje tržišnog natjecanja koje ona može prouzrokovati bilo ako ne nepostojeće, onda barem neznatno.

Potpisi