Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 19 januari 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensamt system för mervärdesskatt — Direktiv 2006/112/EG — Artikel 13.1 andra stycket — Verksamhet bestående i förvaltning och tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift — Verksamheter som ett offentligrättsligt organ bedriver i sin egenskap av offentlig myndighet — Förekomst av privata aktörer — Betydande snedvridning av konkurrensen — Huruvida det föreligger en befintlig eller potentiell konkurrens”

I mål C-344/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Appeal Commissioners (Överklagandenämnden, Irland) genom beslut av den 11 juni 2015, som inkom till domstolen den 6 juli 2015, i målet

National Roads Authority

mot

The Revenue Commissioners

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden på sjätte avdelningen J.-C. Bonichot samt domarna A. Arabadjiev och C.G. Fernlund (referent),

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 maj 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— National Roads Authority, genom E. O’Hanrahan, solicitor, och M. Collins, SC,

— The Revenue Commissioners, genom M.-C. Maney, solicitor, och E. Barrington, SC,

— Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska och K. Maćkowska, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

— Europeiska kommissionen, genom M. Owsiany-Hornung och R. Lyal, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13.1 andra stycket i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1) (nedan kallat mervärdesskattedirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan National Roads Authority (nationell vägmyndighet, Irland) (nedan kallad NRA) och Revenue Commissioners (skattemyndigheten, Irland), angående huruvida NRA omfattas av mervärdesskatteskyldighet inom ramen för sin verksamhet bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Genom mervärdesskattedirektivet upphävdes och ersattes, med verkan från den 1 januari 2007, rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, 1977, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28) (nedan kallat sjätte direktivet). Enligt skälen 1 och 3 i mervärdesskattedirektivet var omarbetningen av sjätte direktivet nödvändig för att återge samtliga tillämpliga bestämmelser på ett tydligt och rationellt sätt med en ändrad struktur och lydelse. Omarbetningen har dock i princip inte lett till några materiella ändringar.

4 Eftersom innehållet i artikel 13.1 första–tredje stycket i mervärdesskattedirektivet motsvarar det i artikel 4.5 första–tredje stycket i sjätte direktivet, ska den tolkning domstolen gjort av den sistnämnda bestämmelsen anses gälla även den förstnämnda bestämmelsen.

5 I artikel 2.1 i mervärdesskattedirektivet anges följande:

”Följande transaktioner skall vara föremål för mervärdesskatt:

a) Leverans av varor mot ersättning som görs inom en medlemsstats territorium av en beskattningsbar person när denne agerar i denna egenskap.

…

c) Tillhandahållande av tjänster mot ersättning som görs inom en medlemsstats territorium av en beskattningsbar person när denne agerar i denna egenskap.

…”

6 I artikel 9 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs följande:

”1. Med *beskattningsbar person* avses den som, oavsett på vilken plats, självständigt bedriver en ekonomisk verksamhet, oberoende av dess syfte eller resultat.

Med *ekonomisk verksamhet* avses varje verksamhet som bedrivs av en producent, en handlare eller en tjänsteleverantör, inbegripet gruvdrift och jordbruksverksamhet samt verksamheter inom fria och därmed likställda yrken. Utnyttjande av materiella eller immateriella tillgångar i syfte att fortlöpande vinna intäkter därav skall särskilt betraktas som ekonomisk verksamhet.

…”

7 I artikel 13.1 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs följande:

”Stater, regionala och lokala myndigheter och övriga offentligrättsliga organ skall inte anses som beskattningsbara personer när det gäller verksamheter som de bedriver eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter, även om de i samband härmed uppbär avgifter, arvoden, bidrag eller betalningar.

När de bedriver sådana verksamheter eller genomför sådana transaktioner skall de dock ändå anses som beskattningsbara personer med avseende på dessa verksamheter eller transaktioner om det skulle leda till en betydande snedvridning av konkurrensen ifall de behandlades som icke beskattningsbara personer.

Offentligrättsliga organ skall i vart fall anses som beskattningsbara personer när det gäller de verksamheter som anges i bilaga I, såvida dessa inte bedrivs i försumbart liten skala.”

Irländsk rätt

Value Added Tax Act, 1972

8 I section 8.2 A i Value Added Tax Act, 1972 (1972 års lag om mervärdesskatt) i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad mervärdesskattelagen) anges följande:

”Utan hinder av section 2 ska staten och offentligrättsliga organ inte anses som beskattningsbara personer när det gäller verksamheter som de bedriver eller transaktioner som de utför inom ramen för, eller i nära samband med, statens eller sådant offentligt organs utövande av särskilda rättigheter eller befogenheter som de har enligt lag, utom då

(a) verksamheterna i fråga anges i bilaga I till [mervärdesskattedirektivet] (som intagits i bilaga 7) och bedrivs av staten eller det offentliga organet i fråga i en skala som inte endast är försumbar, eller

(b) det skulle leda till, eller kunna leda till, en betydande snedvridning av konkurrensen ifall staten eller det offentliga organet i fråga behandlades som icke beskattningsbara personer när det gäller dessa verksamheter eller transaktioner.”

Roads Act, 1993

9 Av begäran om förhandsavgörande framgår att NRA är ett irländskt offentligrättsligt organ som inrättats med stöd av Roads Act, 1993 (1993 års väglag) (nedan kallad väglagen) och har i uppdrag att driva det allmänna nationella vägnätet.

10 Enligt section 17.1 i väglagen är NRA:s huvudsakliga uppgift att säkerställa tillgången till ett säkert och effektivt nätverk av nationella vägar. NRA har det övergripande ansvaret för att planera och övervaka byggandet och underhållet av nationella vägar.

11 Med stöd av section 57 i denna lag kan därför NRA utarbeta en plan i syfte att inrätta ett system med vägavgifter kopplade till användningen av en nationell väg.

12 I section 58 i nämnda lag anges i huvudsak att NRA, som vederlag för tillgången till betalvägar, kan besluta att vägavgifter ska tas ut och uppbära dessa avgifter, vilkas belopp fastställs i förordningar som NRA antar.

13 Enligt section 61 i samma lag är NRA ansvarigt för att anta de förordningar som organet anser vara nödvändiga för driften och underhållet av betalvägen.

14 NRA har också behörighet enligt section 63 i väglagen att ingå avtal med tredje män, genom vilka avtal NRA bemyndigar de sistnämnda att uppbära vägavgifter för en betalväg. Det högsta belopp som kan tas ut som vederlag för användning av en betalväg, oavsett om denna drivs av NRA eller en tredje man, fastställs i en förordning som NRA antar i detta syfte.

15 Vidare ska varje avtal som ingås mellan NRA och en tredje man med stöd av section 63 i nämnda lag uppfylla ett antal villkor som anges i denna section. Således ska den tredje mannen åta sig att iaktta en, flera eller samtliga av följande skyldigheter: i) betala en del av eller samtliga kostnader för byggandet och/eller underhållet av vägen, ii) bygga och/eller underhålla vägen (eller delta eller medverka till byggandet och/eller underhållet av vägen), och iii) driva och underhålla vägen för NRA (bland annat tillhandahålla, övervaka och genomföra ett system med vägavgifter för användning av vägen och för att uppbära vägavgifterna).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Av handlingarna i målet framgår att de flesta av de befintliga betalvägarna i Irland har byggts och drivs av privata aktörer inom ramen för avtal om offentlig-privata partnerskap som ingåtts med NRA.

17 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang uppgett att det för närvarande finns åtta betalvägar i Irland som drivs av dessa privata aktörer, och att det tas ut mervärdesskatt på dessa vägavgifter. För var och en av dessa betalvägar har NRA dels utarbetat en plan för vägavgifter, dels antagit förordningar i vilka fastställs det högsta belopp som kan tas ut som vederlag för användningen av dessa betalvägar. NRA driver självt två betalvägar, närmare bestämt motorvägen Westlink och Dublintunneln.

18 Vad närmare angår motorvägen Westlink framgår det av begäran om förhandsavgörande att denna motorväg tidigare drevs av en privat aktör med stöd av ett avtal som ingåtts mellan aktören och NRA. Då emellertid ytterligare investeringar var nödvändiga för att modernisera denna motorväg i syfte att säkerställa ett välfungerande trafikflöde, och denna privata aktör inte ville genomföra dessa investeringar utan ytterligare åtaganden från NRA:s sida, förhandlade NRA fram ett upphörande av det aktuella avtalet, tog över driften av motorvägen i fråga och installerade ett elektroniskt system för vägavgifter.

19 Från och med juli månad 2010 påförde skattemyndigheten NRA mervärdesskatt vad gällde organets verksamhet bestående i tillhandahållandet av de två betalvägar som NRA driver. Skattemyndigheten motiverade sitt beslut med att om mervärdesskatt inte utgick skulle detta leda till en betydande snedvridning av konkurrensen, i den mening som avses i artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet.

20 NRA betalade in den mervärdesskatt som således hade påförts organet och behandlade härvidlag de belopp som uppburits i vägavgift som om mervärdesskatt ingick i dessa. Emellertid bestred NRA att det fanns grund för att dessa avgifter skulle omfattas av mervärdesskatt och hävdade att avgifterna

skulle vara undantagna från mervärdesskatt i enlighet med artikel 13.1 första stycket i mervärdesskattedirektivet. NRA överklagade därför till Appeal Commissioners (Överklagandenämnden, Irland).

21 Vid den hänskjutande domstolen har skattemyndigheten hävdat att mot bakgrund av domen av den 16 september 2008, Isle of Wight Council m.fl. (C-288/07, EU:C:2008:505), ska artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet tolkas så, att en snedvridning av konkurrensen presumeras föreligga även när verksamheterna i fråga inte konkurrerar med varandra. Skattemyndigheten anser att när två verksamheter är av samma art föreligger det i praktiken en icke-motbevisbar presumtion för att det skulle strida mot principen om skatteneutralitet och leda till en betydande snedvridning av konkurrensen ifall den ena verksamheten ansågs omfattas av mervärdesskatt och den andra inte.

22 Den hänskjutande domstolen har påpekat att eftersom det är utrett att NRA är ett offentligrättsligt organ som handlar i egenskap av offentlig myndighet när det gäller verksamheten bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift, kan NRA vid ett första påseende inte anses vara en beskattningsbar person. Således borde NRA inte vara skyldigt att ta ut mervärdesskatt i denna verksamhet.

23 Vidare har den hänskjutande domstolen för det första angett att de olika betalvägarna i Irland ligger tillräckligt långt ifrån varandra för att uppfylla olika behov utifrån konsumenternas perspektiv och de konkurrerar därmed inte med varandra. Följaktligen påverkar storleken på den avgift som en aktör uppbär (oavsett om aktören är NRA eller en privat aktör) inte en genomsnittlig konsuments val att använda en viss betalväg i stället för en annan.

24 För det andra finns det ingen realistisk möjlighet för en privat aktör att inträda på marknaden i syfte att tillhandahålla betalvägar genom att bygga en betalväg som skulle konkurrera med motorvägen Westlink eller Dublintunneln.

25 En privat aktör kan nämligen inträda på denna marknad endast om NRA har upprättat en plan för vägavgifter kopplad till en allmän väg i syfte att omvandla denna till en betalväg, har antagit förordningar angående denna väg och därefter ingått avtal med den privata aktören som bemyndigar denna att uppbära vägavgifterna.

26 Vidare är det också utrett att det i praktiken finns nästan oöverstigliga hinder för privata aktörer som önskar bygga en betalväg som ska drivas privat. Byggandet av en sådan väg skulle nämligen kräva mycket stora markområden, och en privat aktör skulle, till skillnad från NRA, inte ha någon möjlighet till expropriation, och skulle inte kunna tvinga markägarna att sälja den privata marken till aktören i syfte att bygga en sådan väg. Med beaktande av den investering som skulle kunna behövas för ett sådant projekt är det vidare inget som visar att en privat aktör skulle vara beredd att genomföra en sådan investering för att konkurrera med en redan existerande betalväg.

27 Slutligen har den hänskjutande domstolen angett att skattemyndigheten inte heller har visat att det finns en realistisk möjlighet för en privat aktör att inträda på en sådan marknad.

28 På grund av de påståenden från skattemyndigheten som nämnts i punkt 21 i förevarande dom frågar sig dock den hänskjutande domstolen om den av NRA utförda verksamheten bestående i uppbörd av vägavgifter och den verksamhet som utförs av privata aktörer ska anses vara verksamheter av samma art, och följaktligen anses konkurrera med varandra, varför det skulle leda till en betydande snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet ifall NRA behandlades som en icke beskattningsbar person.

29 Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen

”1) Om ett offentligrättsligt organ bedriver verksamhet i form av tillhandahållande av tillträde till en väg mot betalning av en vägavgift och om det i medlemsstaten finns privata organ som uppbär avgifter på olika avgiftsbelagda vägar enligt ett avtal som ingåtts med det berörda offentligrättsliga organet i enlighet med nationell lagstiftning, ska då artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet tolkas så, att det berörda offentligrättsliga organet ska anses konkurrera med de berörda privata aktörerna så att det därmed skulle leda till en betydande snedvridning av konkurrensen ifall det offentligrättsliga organet behandlades som en icke beskattningsbar person trots att a) det inte finns och inte kan finnas någon verklig konkurrens mellan det offentligrättsliga organet och de privata aktörerna i fråga och b) det inte visats att det finns en realistisk möjlighet för privata aktörer att träda in på marknaden för att bygga och driva en avgiftsbelagd väg som skulle konkurrera med den avgiftsbelagda väg som drivs av det offentligrättsliga organet?

2) Om det inte finns en sådan presumtion, vilka kriterier ska då tillämpas för att avgöra huruvida det föreligger en betydande snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

30 Europeiska kommissionen har uppgett att den trots vad den hänskjutande domstolen angett härvidlag inte med säkerhet kan fastställa huruvida NRA ska anses ha handlat i egenskap av offentlig myndighet vad gäller den i det nationella målet aktuella driften av två betalvägar och uppbörden av vägavgifter.

31 Domstolen erinrar härvidlag om att det ankommer på den nationella domstolen att beskriva omständigheterna i det mål den har att pröva och tillämplig lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, punkterna 27 och 32 samt där angiven rättspraxis).

32 Vidare gäller att det – inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och nationella domstolar som har inrättats genom artikel 267 FEUF – uteslutande ankommer på den nationella domstolen vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det nationella målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Det är således endast den nationella domstolen som kan besluta vilka frågor som ska ställas till domstolen, och parterna kan inte ändra frågornas innehåll (dom av den 16 oktober 2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

33 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen inte hyser något tvivel om att NRA i det nationella målet handlar i egenskap av offentlig myndighet när organet bedriver verksamheten bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift.

34 Mot denna bakgrund ska domstolen utgå från premissen att NRA, som är ett offentligrättsligt organ, handlar i egenskap av offentlig myndighet när den bedriver sin verksamhet bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift, och att denna verksamhet därmed omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13.1 i mervärdesskattedirektivet.

Prövning av tolkningsfrågorna

35 Den hänskjutande domstolen har ställt de två frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet ska tolkas så, att i en sådan situation som den i det nationella målet, ett offentligrättsligt organ som bedriver en verksamhet som består i att tillhandahålla tillträde till en väg mot betalning av en vägavgift ska anses konkurrera med de privata aktörer som uppbär vägavgifter för andra betalvägar med tillämpning av ett avtal med det berörda offentligrättsliga organet i enlighet med nationella lagbestämmelser.

36 Domstolen erinrar om att det i artikel 13.1 andra stycket i direktivet föreskrivs en begränsning av det i artikel 13.1 första stycket i direktivet angivna undantaget från mervärdesskatt för offentligrättsliga organ för verksamheter som de bedriver i egenskap av offentliga myndigheter. Bestämmelsen i det andra stycket innebär således att huvudregeln i artiklarna 2.1 och 9 i nämnda direktiv, nämligen att i princip all ekonomisk verksamhet är mervärdesskattepliktig, tillämpas, och denna bestämmelse ska således inte tolkas restriktivt (se, analogt, dom av den 4 juni 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, punkterna 67 och 68).

37 Detta innebär emellertid inte att artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet ska ges en sådan tolkning att det undantag från mervärdesskatt som föreskrivs i artikel 13.1 första stycket i direktivet till förmån för offentligrättsliga organ som handlar i egenskap av offentliga myndigheter förlorar sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 november 2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, punkterna 61 och 62, och dom av den 25 mars 2010, kommissionen/Nederländerna, C-79/09, ej publicerad, EU:C:2010:171, punkt 49).

38 Enligt ordalydelsen i artikel 13.1 andra stycket i nämnda direktiv ska sådana organ anses vara beskattningsbara personer med avseende på verksamheter som de bedriver eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter om det skulle leda till en betydande snedvridning av konkurrensen ifall de behandlades som icke beskattningsbara personer.

39 Av domstolens praxis avseende sistnämnda bestämmelse framgår, för det första, att det som avses är de fall när nämnda organ bedriver verksamheter som även, samtidigt, kan bedrivas av privata ekonomiska aktörer. Syftet är att säkerställa att de sistnämnda aktörerna inte missgynnas av att de beskattas samtidigt som nämnda organ inte beskattas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 mars 2010, kommissionen/Nederländerna, C-79/09, ej publicerad, EU:C:2010:171, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

40 För det andra är denna begränsning av undantaget från mervärdesskatt för offentligrättsliga organ som handlar i egenskap av offentliga myndigheter villkorad. Dess tillämpning inbegriper en bedömning av ekonomiska förhållanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 1989, Comune di Carpaneto Piacentino m.fl., 231/87 och 129/88, EU:C:1989:381, punkt 32).

41 För det tredje gäller att frågan huruvida det skulle medföra en betydande snedvridning av konkurrensen att offentligrättsliga organ som agerar i egenskap av offentliga myndigheter befrias från skattskyldighet ska bedömas utifrån den aktuella verksamheten som sådan, och denna bedömning ska inte avse någon särskild marknad. Denna bedömning ska inte endast omfatta befintlig konkurrens, utan även potentiell konkurrens, såvitt möjligheten för en privat aktör att träda in på den ifrågavarande marknaden är verklig och inte endast teoretisk (dom av den 25 mars 2010, kommissionen/Nederländerna, C-79/09, ej publicerad, EU:C:2010:171, punkt 91 och där angiven rättspraxis, och dom av den 29 oktober 2015, Saudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, punkt 74).

42 Den rent teoretiska möjligheten för en privat aktör att träda in på den relevanta marknaden, vilken inte stöds av några faktiska omständigheter, objektiva indicier och av någon marknadsanalys, innebär inte att det kan anses föreligga en potentiell konkurrens (dom av den 16 september 2008, Isle of Wight Council m.fl., C-288/07, EU:C:2008:505, punkt 64).

43 Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet, och av rättspraxis avseende denna bestämmelse, förutsätter tillämpningen av bestämmelsen dels att den aktuella verksamheten bedrivs i konkurrens, befintlig eller potentiell, med den som bedrivs av privata aktörer, dels att skillnaden i behandling av dessa två verksamheter vad gäller mervärdesskatt medför betydande snedvridningar av konkurrensen, vilkas omfattning ska bedömas med beaktande av ekonomiska förhållanden.

44 Av detta följer att blotta förekomsten av privata aktörer på en marknad – utan något beaktande av faktiska omständigheter, objektiva indicier och av någon marknadsanalys – inte i sig kan visa att det föreligger vare sig en befintlig eller potentiell konkurrens eller en betydande snedvridning av konkurrensen.

45 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att NRA:s huvudsakliga uppgift är att säkerställa tillgången till ett säkert och effektivt nätverk av nationella vägar. I detta syfte har NRA det övergripande ansvaret för planeringen och byggandet av samtliga nationella vägar samt för tillsyn över byggandet och underhållet av dessa vägar. Organet kan därför utarbeta en plan för att inrätta ett system med vägavgifter avseende dessa vägar och anta de förordningar som organet bedömer är nödvändiga för deras drift och underhåll. I dessa förordningar fastställs det högsta belopp för vägavgifterna som kan uppbäras som vederlag för användning av betalvägen, oavsett om den drivs av NRA eller av en privat aktör.

46 Av handlingarna i målet framgår även att de privata aktörerna kan inträda på marknaden för tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift endast om NRA ger dem tillstånd till detta. Vidare innebär omständigheten att driften av en nationell väg har anförtrotts en privat aktör på intet sätt någon ändring vad gäller att NRA fortsatt har det yttersta ansvaret för nationella vägar, och om den privata aktören inte längre vill eller kan uppfylla sina åtaganden är därför NRA skyldigt att säkerställa att dessa vägar fungerar väl.

47 Vad gäller motorvägen Westlink framgår det att det i avtalet mellan NRA och den privata aktören föreskrevs att den privata aktören skulle uppbära vägavgifter med hjälp av ett konventionellt system för vägavgifter med vägbommar. Övergången från en vägtullstation till ett elektroniskt vägavgiftssystem utan vägbommar, vilken var nödvändig för att förbättra trafikflödet på denna motorväg, krävde emellertid en betydande investering och medförde en risk, som införandet av ett vägavgiftssystem utan vägbommar oundvikligen är förenat med. Eftersom den privata aktören inte ville genomföra en sådan investering utan ytterligare åtaganden från NRA:s sida förhandlade NRA fram ett upphörande av det aktuella avtalet, tog över driften av motorvägen Westlink i augusti 2008, och installerade ett elektroniskt system för vägavgifter, så att allmänintresset av ett fungerande trafikflöde kunde tillvaratas.

48 Det kan konstateras att under sådana omständigheter bedrivs verksamheten bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift, vilken således inte begränsar sig till uppbörd av vägavgifter, uteslutande av NRA på sådant sätt att tillgången till ett säkert och effektivt nätverk av nationella vägar säkerställs under alla förhållanden. Detta organ tar därmed – på eget initiativ eller för det fall en privat aktör dragit sig ur i enlighet med de särskilda lagstadgade skyldigheter som endast åligger NRA – på sig att driva och underhålla detta vägnät.

49 Det är dessutom utrett att det inte finns någon reell möjlighet för en privat aktör att inträda på den aktuella marknaden, genom att bygga en väg som kan konkurrera med de redan existerande nationella vägarna.

50 Under dessa omständigheter framgår det att NRA bedriver sin verksamhet bestående i tillhandahållande av väginfrastruktur mot betalning av en vägavgift inom ramen för en specifik rättslig ordning som enbart gäller det organet. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat kan det följaktligen inte anses att denna verksamhet bedrivs i konkurrens med den verksamhet som bedrivs av

de privata aktörerna, vilken består i att uppbära vägavgifter för andra betalvägar med tillämpning av ett avtal med NRA i enlighet med nationella lagbestämmelser. Eftersom vidare möjligheten för privata aktörer att bedriva den aktuella verksamheten under samma villkor som NRA är rent teoretisk föreligger det inte heller någon potentiell konkurrens, i enlighet med den rättspraxis som har redovisats i punkt 42 i förevarande dom. Följaktligen är artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet inte tillämplig i en situation då, såsom i det nationella målet, det inte finns någon verklig konkurrens, befintlig eller potentiell, mellan det berörda offentligrättsliga organet och de privata aktörerna.

51 Mot denna bakgrund ska de två frågorna besvaras enligt följande: Artikel 13.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet ska tolkas så, att i en sådan situation som den i det nationella målet, ett offentligrättsligt organ som bedriver en verksamhet som består i att tillhandahålla tillträde till en väg mot betalning av en vägavgift inte ska anses konkurrera med de privata aktörer som uppbär vägavgifter för andra betalvägar med tillämpning av ett avtal med det berörda offentligrättsliga organet i enlighet med nationella lagbestämmelser.

Rättegångskostnader

52 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 13.1 andra stycket i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt ska tolkas så, att i en sådan situation som den i det nationella målet, ett offentligrättsligt organ som bedriver en verksamhet som består i att tillhandahålla tillträde till en väg mot betalning av en vägavgift inte ska anses konkurrera med de privata aktörer som uppbär vägavgifter för andra betalvägar med tillämpning av ett avtal med det berörda offentligrättsliga organet i enlighet med nationella lagbestämmelser.

Underskrifter