

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

12 септември 2000 година*

„Неизпълнение на задължения - Член 4, параграф 5 от Шеста директива относно ДДС - Достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса – Необлагане с ДДС”

По дело С-408/97

Комисията на Европейските общности, за която се явяват първоначално г-жа Н. Michard и г-н В. J. Drijber, членове на правната ѝ служба, а впоследствие г-жа Н. Michard и г-н Н. van Vliet, член на същата служба, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург в офиса на г-н С. Gómez de la Cruz, член на същата служба, Център Wagner, Kirchberg,

ищец,

срещу

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа С. Wissels и г-н М. А. Fierstra, заместник правни съветници в Министерството на външните работи, в качеството на представители, Bezuidenhoutseweg 67, Хага,

ответник,

с предмет установяване, че като не е наложило данък добавена стойност върху пътни такси, събирани за използването на пътища, като възнаграждение за услугата, предоставена на потребителите, в противоречие с членове 2 и 4 от Шеста директива 77/388/ЕИО на Съвета от 17 май 1977 г. относно хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно данъците върху оборота — обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, стр. 1), Кралство Нидерландия не е изпълнило своите задължения в съответствие с Договора за ЕО,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G.C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J.C. Moitinho de Almeida (докладчик), г-н L. Sevón и г-н R. Schintgen (председатели на състави), г-н P.J.G. Картеун, г-н С. Gulmann, г-н J.-P. Puissochet, г-н P. Jann, г-н Н. Ragnemalm, г-н V. Skouris и г-жа F. Macken, съдии,

генерален адвокат: г-н S. Alber,

секретар: г-жа D. Louterman-Hubeau и г-н Н. А. Rühl, главни администратори,

като взе предвид доклада от заседанието,

* Език на производството: нидерландски.

след като изслуша устните становища на страните в съдебното заседание на 23 ноември 1999 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 27 януари 2000 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 4 декември 1997 г., Комисията на Европейските общности предявява иск на основание член 169 от Договора за ЕО (понастоящем член 226 ЕО) за установяване, че като не е наложило данък добавена стойност върху пътни такси, събирани за използването на пътища, като възнаграждение за услугата, предоставена на потребителите в противоречие с членове 2 и 4 от Шеста директива 77/388/ЕИО на Съвета от 17 май 1977 г. относно хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно данъците върху оборота — обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, стр. 1, по-нататък „Шеста директива“), Кралство Нидерландия не е изпълнило своите задължения в съответствие с Договора за ЕО.

Правна основа

2. Член 2 от Шеста директива предвижда, както следва:

С данък върху добавената стойност се облага:

1. доставката на стоки или услуги, извършена възмездно на територията на страната от данъчнозадължено лице, действащо в това си качество;
2. вносът на стоки.

3. В съответствие с член 4, параграфи 1, 2 и 5 от Шеста директива:

1. „Данъчнозадължено лице“ означава всяко лице, което извършва независима икономическа дейност, посочена в параграф 2, където и да е, независимо от целите и резултатите от тази дейност.

2. Икономическа дейност по параграф 1 включва всички дейности на производители, търговци и лица, предоставящи услуги, включително дейност в областта на минното дело и селското стопанство, и упражняването на свободни професии. Използването на материално или нематериално имущество с цел получаването на редовен приход от него също се счита за икономическа дейност.

.
...

5. Държавите, регионалните и местни органи, както и другите публичноправни субекти не са данъчнозадължени лица по отношение на дейностите или сделките, които извършват в качеството им на органи на държавната власт, дори когато събират мита, такси, вноски или плащания във връзка с такива дейности или сделки.

Въпреки това, когато те извършват такива дейности или сделки, те се считат за данъчнозадължени лица по отношение на дейностите или сделките, при които третирането им като данъчно незадължени лица би довело до значително нарушаване на конкуренцията.

Във всеки случай тези субекти се считат за данъчнозадължени лица във връзка с дейностите, изброени в приложение Г, при условие че същите не се извършват в толкова малък размер, за да бъдат определени като незначителни.

Държавите-членки могат да считат дейностите на такива органи, които са освободени от данък съгласно член 13 или член 28, за дейности, които същите извършват в качеството им на органи на държавната власт.

4. Известно е, че дейността по предоставяне на достъп до пътища и свързани инфраструктури (оттук нататък пътища) срещу заплащане на пътна такса, не е сред дейностите, посочени в приложение Г към Шеста директива.

Досъдебно производство

5. В писмо от 20 април 1988 г. Комисията твърди, че нидерландското правителство не се е съобразило с Шеста директива, като не е наложило ДДС върху пътните такси, събирани за използването на някои пътища. Тя изпраща на това правителство официално уведомление, в съответствие с член 169 от Договора, че следва да представи своите съображения по този въпрос в двумесечен срок.

6. Като счита, че нидерландското правителство не е отговорило на нейното писмо за официално уведомление, Комисията му изпраща мотивирано становище на 19 октомври 1989 г.

7. На 8 декември 1989 г. нидерландското правителство информира Комисията, че е отговорило на нейното писмо за официалното уведомление с писмо от 5 юли 1988 г., копие от което то изпраща и в което отхвърля жалванията на Комисията.

8. Като взема предвид този отговор и като преценява, че представените от нидерландското правителство обяснения не са задоволителни, Комисията изпраща на това правителство последващо мотивирано становище на 23 декември 1996 г., като твърди, че то не изпълнява своите задължения в съответствие с Шеста директива. Поради това, тя го призовава да предприеме мерките, необходими за изпълнението на тези задължения, в двумесечен срок.

9. Нидерландското правителство отговаря на това становище с писмо от 27 февруари 1997 г.

10. Тъй, като отговорът на нидерландското правителство на мотивираното становище е преценен като незадоволителен, Комисията предявява настоящия иск.

Допустимост

11. Нидерландското правителство изразява съмнения относно допустимостта на иска. То посочва, че в тежест на Комисията е да докаже, че задължението не е било изпълнено и да предостави на Съда необходимата информация, която да му даде възможност да прецени дали е налице неизпълнение на задължения (вж., по-специално Решение от 25 май 1982 г. по дело 96/81, Комисия/Нидерландия, Recueil, стр. 1791, точка 6).

12. Всъщност, Комисията се ограничава до това да заяви в своята искова молба, че Кралство Нидерландия не е изпълнило своите задължения, без да обясни по някакъв начин как нидерландското законодателство или практика нарушават Шеста директива или да посочи какви мерки тази държава-членка е трябвало да предприеме, за да изпълни своите задължения в съответствие с тази директива. Също така, по време на досъдебното производство Комисията не е обвинила Кралство Нидерландия в никакво конкретно нарушение на Шеста директива.

13. Нидерландското правителство изяснява, че то никога не е признавало, нито по време на досъдебното производство, нито пред Съда, наличието на законова или административна разпоредба, която да нарушава наложените от Шеста директива задължения. Отговорът на нидерландското правителство на допълнителното мотивирано становище наистина посочва, че понастоящем съществува само един път с пътни такси в Нидерландия и признава, че не е наложен ДДС върху събираните пътни такси. Това твърдение, обаче, отнасящо се само до един конкретен случай, по никакъв начин не дава право Комисията да твърди като цяло, че не се налага никакъв ДДС върху пътни такси, събирани като възнаграждение за използването на пътища. Впрочем, това общо заключение на Комисията е фактически погрешно, тъй като Westersheldetunnel, чието изграждане трябва да приключи през 2003 г. и чието използване трябва да е предмет на такса, ще подлежи на ДДС. Следователно, не съществува общо правило или политика, които да освобождават събираните от публичните органи пътни такси от ДДС.

14. Според нидерландското правителство, Комисията има за цел, чрез своя иск, не установяването на едно отделно неизпълнение на задължения, а осъждането на една обща практика, която, според него, е несъвместима със задълженията, наложени от Шеста директива.

15. В съответствие със съдебната практика на Съда, в производство на основание член 169 от Договора относно неизпълнение на задължения, в тежест на Комисията е да докаже твърдението, че задължението не е било изпълнено. Комисията е тази, която трябва да предостави на Съда необходимата информация, за да даде възможност на Съда да установи, че задължението не е било изпълнено, а при извършване на това, Комисията не може да се основава на някакво предположение

(Решение от 25 май 1982 г. по дело Комисия/Нидерландия, цитирано по-горе, точка б).

16. При все това, от съдебната практика на Съда също така е видно, че държавите-членки, в съответствие с член 5 от Договора за ЕО (понастоящем член 10 ЕО) трябва да съдействат за постигане на задачите на Комисията, които по-специално се състоят, съгласно член 155 от Договора за ЕО (понастоящем член 211 ЕО), в гарантиране прилагането на разпоредбите на Договора и предприетите от институциите мерки, съобразно с тях (Решение от 22 септември 1988 г. по дело 272/86, Комисия/ Гърция, Recueil, стр. 4875, точка 30).

17. Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от своето заключение, една държава-членка не може да твърди липсата на конкретна информация относно националното право и практика, предявена от Комисията, и следователно, недопустимост на иска, когато, както е в този случай, Комисията до голяма степен се позовава на информацията, предоставена от засегнатата държава-членка.

18. Освен това, в настоящото дело нидерландското правителство не твърди, че Комисията не му е предоставила информацията, необходима за подготовката на неговата защита, въпрос, който засяга правилното провеждане на производството за неизпълнение от една държава на нейните задължения (вж., по-специално Решение от 28 март 1985 г. по дело 274/83, Комисия/ Италия, Recueil, стр. 1077, точки 19 и 20).

19. По отношение останалата част, доколкото доводите на Кралство Нидерландия оспорват твърдяното неизпълнение на задължения, те трябва да бъдат разгледани по същество.

По същество

20. Комисията твърди, че предоставянето на достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса от потребителя е икономическа дейност по смисъла на членове 2 и 4 от Шеста директива. Тази дейност трябва да се счита за предоставяне на услуги, извършвано от едно данъчнозадължено лице в хода на използването на собственост с цел получаване на приход от нея на постоянна основа, по смисъла на член 4, параграфи 1 и 2 от Шеста директива.

21. Фактът, че тази дейност се извършва, както е в Нидерландия, от органи на публичното право, не може, от нейна гледна точка, да изключи въпросните сделки от обхвата на Шеста директива.

22. В това отношение, Комисията посочва, че в съответствие с член 4, параграф 5, алинея 1 от Шеста директива, единствено по отношение на дейности или сделки, в които те участват в качеството си на публични власти органите на публичното право, не се считат за данъчнозадължени лица. Въпросната дейност не попада в

тази категория, както и в същинските отговорности на публичния орган, които никога не могат да се делегират на частни органи, като се има предвид, че правилото, че органите на публичното право не са данъчнозадължени лица трябва да се тълкува в тесен смисъл.

23. Съдът отбелязва, на първо място, че като включва сред подлежащите на данъчно облагане сделки, определени в член 2, не само вноса на стоки, но също и предлагането на стоки или услуги, извършвано срещу заплащане, на територията на една страна и като дефинира като данъчнозадълженото лице в член 4, параграф 1 всяко лице, което извършва независима икономическа дейност, независимо от целите или резултатите от тази дейност, Шеста директива предоставя на ДДС един много широк обхват (Решение от 26 март 1987 г. по дело 235/85, Комисия/Нидерландия, Recueil, стр. 1471, точка 6).

24. Икономическите дейности са дефинирани в член 4, параграф 2 като обхващащи всички дейности на производители, търговци и лица, предлагащи услуги. По-специално, експлоатирането на материална и нематериална собственост с цел получаването на доход от нея на постоянна основа също трябва да се счита за икономическа дейност.

25. Анализът на тези дефиниции показва, че обхватът на термина икономически дейности е много широк, и че терминът е обективен по своя характер, в смисъл, че дейността се приема като такава сама по себе си, независимо от нейните цели или резултати (Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Нидерландия, цитирано по-горе, точка 8).

26. С оглед на обхвата на термина икономически дейности трябва да се констатира, че при предоставянето на достъп до пътища срещу заплащане, операторите в Нидерландия извършват икономическа дейност по смисъла на Шеста директива.

27. С оглед на обективния характер на термина икономически дейности, фактът, че въпросната дейност се състои в изпълняване на функции, които са предоставени и регулирани със закон в обществен интерес, е без значение. Всъщност, член 6 от Шеста директива изрично предвижда, че някои дейности, извършвани в прилагане на закона, са предмет на облагане с ДДС (Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Нидерландия, цитирано по-горе, точка 10).

28. Трябва също да се има предвид, че в съответствие със съдебната практика на Съда (по-специално Решения по дело 102/86, Apple и Pear Development Council, Recueil, стр. 1443, точка 12 и по дело C-258/95, Fillibeck, Recueil, стр. I-5577, точка 12), понятието за предлагане на услуги, извършвани срещу заплащане, по смисъла на член 2, параграф 1 от Шеста директива, изисква наличие на пряка връзка между предоставената услуга и полученото възнаграждение.

29. Както правилно твърди Комисията, предоставянето на достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса съответства на тази дефиниция. Използването на

пътищата зависи от заплащане на пътна такса, чийто размер се различава, по-специално съобразно категорията на използваното превозно средство и изминатото разстояние. Следователно, съществува пряка и необходима връзка между предоставената услуга и полученото финансово възнаграждение.

30. Поради това, предоставянето на достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса съставлява предлагане на услуги срещу заплащане по смисъла на член 2, параграф 1 от Шеста директива.

31. В своето писмо от 5 юли 1988 г. в отговор на писмото за официално уведомление от 20 април 1988 г. нидерландското правителство признава, че в Нидерландия събирането на такси на пътните магистрали попада в сферата, запазена за публичните власти и органите на публичното право, че два моста и един тунел се експлоатират от публичен орган, и че никакъв ДДС не се налага на пътните такси, събирани за използването на тези инфраструктури. Видно е от друго писмо на това правителство от 27 февруари 1997 г., в отговор на мотивираното становище от 23 декември 1996 г., че тунелът под Dordtse Kil, по това време е единственият път, за чието използване се плаща пътна такса в полза на Wegschap Tunnel Dordtse Kil, орган на публичното право, тъй като пътни такси не са били плащани повече за използването на други пътища. В същото писмо нидерландското правителство заявява и това, че предоставянето на достъп до пътища от органи на публичното право, не се счита в Нидерландия за дейност, която е предмет на ДДС.

32. Следователно, трябва да се установи дали въпросните оператори са оправомощени за освобождаването, предвидено от член 4, параграф 5 от Шеста директива относно дейността по предоставяне на достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса.

33. Първият параграф от този член предвижда, че органите на публичното право, не се считат за данъчнозадължени лица по отношение на дейности или сделки, които те осъществяват като публични органи.

34. Както Съдът се е произнесъл в множество случаи, видно от тази разпоредба, когато тя се анализира с оглед целите на директивата, че трябва да бъдат изпълнени две условия, за да се приложи освобождаването: дейностите трябва да се извършват от орган на публичното право и те трябва да се извършват от този орган, в качеството му на публичен орган (вж., по-специално Решение от 25 юли 1991 г. по дело C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, Recueil, стр. I-4247, точка 18).

35. Относно второто условие, от установената съдебна практика на Съда на Европейските общности е видно (Решения от 17 октомври 1989 г. по съединени дела 231/87 и 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino и други, Recueil, стр. 3233, точка 16; от 15 май 1990 г. по дело C-4/89, Comune di Carpaneto Piacentino и други, Recueil, стр. I-1869, точка 8 и от 6 февруари 1997 г. по дело C-247/95, Marktgemeinde Welden, Recueil, стр. I-779, точка 17), че дейности, извършвани от

публични органи в това им качество, по смисъла на член 4, параграф 5, алинея 1 от Шеста директива, са тези, в които участват органи на публичното право в съответствие със специалния правен режим, приложим по отношение на тях и не обхваща дейности, извършвани от тях при същите правни условия като прилаганите по отношение на частните търговци.

36. С оглед на тази съдебна практика, твърдението на Комисията, изразено в точка 22 от настоящото решение, че един орган действа като публична власт единствено по отношение на дейности, които попадат в обхвата на дефиницията за публична власт в тесния смисъл на това понятие, което не обхваща предоставянето на достъп до пътища срещу заплащане на пътна такса, трябва да се отхвърли.

37. Комисията, чийто правен довод следователно не се поддържа от Съда, не е установила, и дори не се е опитала да установи, че в настоящото дело операторите на пътища със заплащане на пътна такса в Нидерландия подлежат на същите условия като един частен търговец по смисъла на съдебната практика на Съда.

38. Следователно, трябва да се констатира, че Комисията не е успяла да изложи пред Съда доказателствата, необходими за доказване на твърдяното неизпълнение на задължения по отношение на условието за извършване на дейност като публичен орган.

39. При все това, както е отбелязано и в точка 34 от настоящото решение, разпоредбата за необлагаемост, предвидена в член 4, параграф 5 от Шеста директива изисква дейностите да се извършват не само в качеството на публична власт, но и като орган на публичното право.

40. В това отношение Съдът се е произнесъл, че дейност, извършвана от частно лице, не се изключва от обхвата на ДДС, само защото тя се състои в извършването на действия, които попадат в прерогативите на публичната власт (Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Нидерландия, цитирано по-горе, точка 21 и Решение по дело Ayuntamiento de Sevilla, цитирано по-горе, точка 19). Съдът заключава в точка 20 от последното решение, че следователно, ако една община повери дейността по събирането на такси на една независима трета страна, освобождаването от ДДС, предвидено от член 4, параграф 5 от Шеста директива, е неприложимо. Подобно на това, Съдът се е произнесъл в точка 22 от Решението от 26 март 1987 г., по дело Комисия/Нидерландия, цитирано по-горе, че дори ако се предположи, че при извършването на техните официални услуги нотариусите и съдебните изпълнители в Нидерландия упражняват правомощията на един публичен орган по силата на тяхното назначаване на публична служба, те не могат да се ползват от освобождаването, предвидено в член 4, параграф 5 от Шеста директива, тъй като те извършват тези дейности, не под формата на орган на публичното право, тъй като не са част от публичната администрация, а под формата на независима икономическа дейност, извършвана при упражняването на една свободна професия.

41. В настоящия случай общо основание е, че в Нидерландия дейността по предоставянето на достъп до пътищата срещу заплащане на пътна такса, се извършва, както се посочва по-специално от писмата от нидерландското правителство от 5 юли 1988 г. и 27 февруари 1997 г., от органи на публичното право.

42. Следователно, доколкото не може да бъдат подкрепени доводите, изложени от Комисията, твърдението относно нарушение на Шеста директива е неоснователно и поради това искът трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

43. В съответствие с член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна следва да заплати съдебните разноски, ако е направено искане за това в съдебното заседание. Тъй като Комисията е загубила делото, а Кралство Нидерландия е направило такова искане, Комисията следва да заплати съдебните разноски,

по изложените съображения Съдът реши:

1. Отхвърля иска.

2. Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 септември 2000 година.

Подписи