

**Zadeva C-321/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

18. april 2019

**Predložitveno sodišče:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen  
(Nemčija)

**Datum predložitvene odločbe:**

28. marec 2019

**Tožeči stranki:**

BY

CZ

**Tožena stranka:**

Zvezna republika Nemčija

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Direktiva 1999/62 – Člen 7(9) – Neposredni učinek – Cestne pristojbine za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila – Ponderirane povprečne cestnine – Načelo povračila izključno infrastrukturnih stroškov – Prepoved prekoračitve stroškov – Stroški obratovanja, vzdrževanja in razvoja zadevnega infrastrukturnega omrežja – Stroški prometne policije – Obrestovanje pridobitve nepremičnin – Prekoračitev stroškov za največ 3,8 % – Prekoračitev stroškov za največ 6 % – Posledice – Naknadni obračun stroškov – Osnova za izračun po izteku obdobja za izračun

**Predmet in pravna podlaga za predlog**

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali se lahko posamezni zavezanec za plačilo cestnine pred nacionalnimi sodišči sklicuje na določbe o izračunu cestnine iz členov 7(9) in 7a(1) in (2) Direktive 1999/62/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/38/ES (neodvisno od določb člena 7a(3) v povezavi s Prilogo III te direktive), če država članica pri zakonski ureditvi cestnin teh določb ni upoštevala v celoti oziroma jih je v nacionalno pravo v breme zavezanca za plačilo cestnine prenesla napačno?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:
  - a) Ali se lahko kot stroški obratovanja infrastrukturnega omrežja v smislu člena 7(9), drugi stavek, Direktive 1999/62/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/38/ES, upoštevajo tudi stroški prometne policije?
  - b) Ali je prekoračitev v okviru ponderirane povprečne cestnine upoštevanih infrastrukturnih stroškov
    - aa) za največ 3,8 %, zlasti, če se upoštevajo stroški, ki jih že po njihovi naravi ni mogoče upoštevati,
    - bb) za največ 6 %
 v nasprotju s prepovedjo prekoračitve stroškov na podlagi člena 7(9) Direktive 1999/62/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/38/ES, kar ima za posledico, da se nacionalno pravo ne uporablja?
3. Če je odgovor na točko b) drugega vprašanja pritrdilen:
  - a) Ali je treba sodbo Sodišča z dne 26. septembra 2000 v zadevi C-205/98 (točka 138) razumeti tako, da občutne prekoračitve stroškov ni mogoče odpraviti z naknadnim obračunom stroškov v okviru sodnega postopka, s čemer naj bi se dokazovalo, da določena cestnina dejansko ne presega ocenjenih stroškov?
  - b) Če je odgovor na točko a) tretjega vprašanja nikalen:
 

Ali je treba v primeru naknadnega obračuna stroškov po izteku obdobja izračuna v celoti upoštevati dejanske stroške in dejansko zaračunane cestnine, in ne s tem povezane prihodke v okviru prvotnega izračuna, ki temelji na oceni?

### **Navedene določbe prava Unije**

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 1999/62/ES z dne 17. junija 1999 o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 4, str. 372)

Direktiva 2006/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2006 o spremembi Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila (UL 2006, L 157, str. 8)

Direktiva Sveta 93/89/EGS z dne 25. oktobra 1993 o obdavčitvi nekaterih vozil za prevoz blaga po cesti ter o zaračunavanju cestnin in uporabnin za uporabo nekaterih infrastruktur (UL 1993, L 279, str. 32)

### **Navedene nacionalne določbe**

Bundesfernstraßenmautgesetz (zvezni zakon o cestninah za uporabo avtocest, BFStrMG) z dne 12. julija 2011 (BGBl. I, str. 1378), kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 1 zakona z dne 4. decembra 2018 (BGBl. I, str. 2251), zlasti člena 4(2), prvi stavek in 14(3), Priloga 4

Bundesgebührengesetz (zvezni zakon o cestnih pristojbinah, BGebG) z dne 7. avgusta 2013 (BGBl. I, str. 3154), kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 1 zakona z dne 10. marca 2017 (BGBl. I, str. 417), zlasti člen 21(1), druga alineja

Mauthöheverordnung (uredba o določitvi višine cestnin, MautHV) z dne 24. junija 2003 (BGBl. I, str. 1001), kakor je bila nazadnje spremenjena z uredbo z dne 8. decembra 2010 (BGBl. I, str. 1848), zlasti člen 1

Autobahnmautgesetz (zakon o cestninah za uporabo avtocest; ABMG) z dne 5. aprila 2002, kakor je bil razglašen dne 2. decembra 2004 (BGBl. I, str. 3122), nazadnje spremenjen z zakonom z dne 29. maja 2009 (BGBl. I, str. 1170)

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Tožeči stranki, nekdanja špediterja s sedežem na Poljskem, zahtevata vračilo cestnine, ki sta jo za uporabo nemških zveznih avtocest plačali v obdobju od 1. januarja 2010 do 18. julija 2011.
- 2 Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija) je njuno tožbo zavrnilo. Predložitveno sodišče odloča o pritožbi, ki sta jo tožeči stranki vložili zoper to odločitev.

**Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari**

- 3 Tožeči stranki trdita, da so bili pri izračunu uporabljene stopnje cestnine upoštevani previsoki stroški, kar je v nasprotju s pravom Unije.
- 4 Zvezna republika Nemčija temu ugovarja. Navaja zlasti, da je dejavnost prometne policije namenjena varnosti cestnega prometa, zaradi česar je določene stroške mogoče vključiti med stroške obratovanja infrastrukturnega omrežja.

**Kratka predstavitev utemeljitve predloga*****Prvo vprašanje***

- 5 Po mnenju predložitvenega sodišča se lahko tožeči stranki sklicujeta na prepoved prekoračitve stroškov iz členov 7(9) in 7a(1) in (2) Direktive 1999/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/38 (v nadaljevanju: Direktiva 1999/62). Direktiva 1999/62 tako učinkuje neposredno.
- 6 Sedaj namreč vsebuje podrobne določbe o stroških, ki se upoštevajo pri določitvi cestnine (člen 7a(1), prvi stavek, v povezavi s členom 7(9), opredelitve pojmov v členu 2 in v Prilogi III) in o cestnem omrežju, za uporabo katerega se plačuje cestnina (člen 7(1), opredelitve pojmov v členu 2). Priloga III te direktive se v tem primeru sicer ne uporablja neposredno. Z vidika uporabljenih pojmov pa se je nanjo mogoče sklicevati, ker je na podlagi te priloge dopustne stroške vsekakor treba šteti za stroške v smislu člena 7(9) Direktive.
- 7 Te podrobnejše določbe v praksi učinkujejo samo, če so – kljub diskrecijski pravici na področju izbire metodologije izračuna – neposredno uporabljive in jih izvaja sodišče.
- 8 Predložitveno sodišče zato meni, da je dosedanja sodna praksa Sodišča v zvezi s členom 7(9) Direktive 1999/62, prejšnja različica (sodba z dne 5. februarja 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, točka 40 in naslednje) presežena.

***Drugo vprašanje***

- 9 Pri izračunu uporabljene stopnje cestnine so bili kot stroški obratovanja infrastrukturnega omrežja v smislu člena 7(9), drugi stavek, Direktive 1999/62 med drugim upoštevani stroški prometne policije. Po mnenju predložitvenega sodišča takšnih stroškov ni dopustno upoštevati, vsekakor pa ne v celoti.
- 10 Stroški obratovanja infrastrukturnega omrežja v smislu člena 7(9), drugi stavek, Direktive 1999/62 sodijo namreč med „infrastrukturne stroške“ (člen 7(9), prvi stavek, Direktive). Namen dejavnosti prometne policije pa praviloma ni zagotavljanje delovanja infrastrukture. Prometna policija se namreč ukvarja zlasti

z nadzorom nad spoštovanjem prometnih predpisov in s posledicami morebitnih kršitev. To pa nima nobene zveze z infrastrukturo in njenim obratovanjem.

- 11 Tudi zgodovina nastanka te določbe potrjuje, da stroški prometne policije ne sodijo med infrastrukturne stroške. Stroški „policije in nezgod“ so bili v okviru zakonodajnega postopka obravnavani ločeno kot „zunanji stroški“ oziroma „stroški nezgod“. Njihovo upoštevanje je bilo izrecno zavrnjeno.
- 12 Stroški prometne policije so bili pri izračunu uporabljene stopnje cestnine vsekakor določeni občutno previsoko. Poleg stroškov za nadzor prometa so bili očitno upoštevani tudi stroški za preprečevanje kršitev. Ker ni mogoče ugotoviti, kaj upoštevni stroški vključujejo, gre za občutno in očitno napako.
- 13 Izračunana stopnja cestnine pa ima še eno pomanjkljivost. Obrestovanje pridobitve nepremičnin bi moralo temeljiti na nabavnih cenah (javna uprava) in ne na podlagi leta 2002 ugotovljenih revaloriziranih vrednostih (delno zasebno oziroma javno podjetje zavezano izdelavi poslovnih načrtov in obračunov). Ker se s tem izračunom zasleduje zgolj cilj ohranjanja vrednosti, vrednosti nepremičnin ni dopustno prilagoditi novim nabavnim cenam. V nasprotnem primeru bi se zaračunaval prispevek za ponovno nabavo, čeprav nepremičnin ne bo treba ponovno nabavljati.
- 14 Uporabljena stopnja cestnine je zaradi teh napak pri izračunu previsoka za približno 6 %, pri čemer je zgolj zaradi upoštevanja stroškov prometne policije previsoka za 3,8 %.
- 15 Postavlja se vprašanje, ali takšna prekoračitev pomeni kršitev prepovedi prekoračitve stroškov iz člena 7(9) Direktive 1999/62.
- 16 Na podlagi sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 7(9) Direktive 1999/62, prejšnja različica, je kršitev prepovedi prekoračitve stroškov podana, če zaračunana cestnina presega stroške za več kot 150 % (sodba z dne 26. septembra 2000, Komisija/Avstrija, C-205/98, EU:C:2000:493, točka 135). Navedeno po mnenju predložitvenega sodišča velja tudi za novo različico direktive.
- 17 Sodišče doslej ni odločalo o tem, ali je mogoče domnevati, da gre za upoštevno kršitev prepovedi prekoračitve stroškov tudi v primeru neznatne prekoračitve stroškov.
- 18 V prid temu, da zadošča že neznatna prekoračitev, govori člen 7(9), prvi stavek, v skladu s katerim cestnine temeljijo na načelu povračila „izključno“ infrastrukturnih stroškov. „Izključna“ zveza med infrastrukturnimi stroški in cestnino ni podana že v primeru, če se zgolj v majhnem delu upoštevajo stroški, ki jih po njihovi naravi ni mogoče upoštevati, ali če se niso upoštevali pravilno.
- 19 Poleg tega se utegne postaviti pod vprašaj učinkovitost prepovedi prekoračitve stroškov in načelo razbremenitve uporabnikov infrastrukturnih stroškov (glej uvodno izjavo 2 Direktive 2006/38/ES).

- 20 Nadalje je treba upoštevati, da imajo države članice pri izbiri metodologije za ugotavljanje stroškov široko diskrecijsko pravico (glej sodbo Sodišča z dne 5. februarja 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, točka 40). Že to pa pomeni, da so glede na izbrano metodologijo v primeru iste infrastrukture dopustne različno visoke cestnine. Če k temu dodamo še široko polje proste presoje, da se lahko tako določene cestnine prekoračijo, se porajajo dvomi glede usklajevalnega učinka Direktive in zagotavljanja cilja varstva prevoznikov, zavezanih plačilu cestnin, ki se z njo zasleduje (glej uvodno izjavo 1 Direktive 2006/38).
- 21 Po mnenju predložitvenega sodišča je zato, ne glede na višino prekoračitve, podana upoštevna kršitev prepovedi prekoračitve stroškov, če se upoštevajo stroški, ki ne predstavljajo infrastrukturnih stroškov, če so stroški dejansko določeni na napačnih predpostavkah, če je izračun sam s seboj v nasprotju, ali če gre za dvojno upoštevanje stroškov. Navedeno je tukaj podano v primeru stroškov prometne policije in obrestovanja pridobitve nepremičnin.
- 22 Proti domnevi obstoja kršitve prepovedi prekoračitve stroškov v primeru neznatne prekoračitve utegne govoriti besedilo člena 7(9), drugi stavek, v skladu s katerim so ponderirane povprečne cestnine „odvisne“ od določenih stroškov. Tako je generalni pravobranilec v svojih sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2003:438), domneval, da takšne „odvisnosti“ ni mogoče enačiti s strogim upoštevanjem.
- 23 Na podlagi nemškega prava, v skladu s katerim ima, za razliko od prava Unije, napaka pri izračunu načeloma za posledico ničnost zaračunane cestnine, so v primeru prepovedi prekoračitve stroškov, v odvisnosti od pravnega področja, sprejemljive prekoračitve od 3 % do 12 %. Na ta način se upošteva, da gre v primeru izračuna pristojbin za oceno, ki je povezana z določenim tveganjem napak. V primeru občutnih in očitnih napak pri določitvi stroškov pa nasprotno takšnega manevrskega prostora glede napak ni mogoče priznati.

### *Tretje vprašanje*

- 24 Iz nemške sodne prakse glede nacionalnega prava načeloma izhaja zgolj, da pristojbine ne smejo biti previsoke. Pristojbine je tako še mogoče izravnati z naknadnim obračunom tudi v okviru sodnega postopka, če ne gre za občutno in očitno napako pri izračunu stroškov. Če se je obdobje izračuna že izteklo – kot je to podano tukaj – je treba pri obračunu uporabiti enako metodologijo, kot je bila uporabljena pri izračunu na podlagi dejanskih stroškov in dejansko zaračunanih pristojbin. Pri tem so popravki omejeni na takšne napake, ki se nanašajo na elemente, katerih višino je mogoče določiti ob koncu leta zadevnega leta izračuna.
- 25 Zvezna republika Nemčija doslej takšnega naknadnega obračuna ni izvedla. Predložitveno sodišče pa ne izključuje, da bo v okviru nadaljnjega postopka prišlo do naknadnega obračuna. Vendar na podlagi sodbe Sodišča z dne 26. septembra 2000, *Komisija/Avstrija* (C-205/98, EU:C:2000:493, točka 138) ne more z

gotovostjo ugotoviti, ali je takšen naknaden obračun z vidika prava Unije upošteven, in kako bi ga bilo treba primeroma izvesti. Sodišče je sicer navedlo, da s poznejšim obračunom povišanja cestnin načeloma ni mogoče upravičiti. Vendar ni jasno, ali gre pri tem za odločilni razmislek.

DELOVNI DOKUMENT