

Sag C-321/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

18. april 2019

Forelæggende ret:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Nordrhein-Westfalen
(Tyskland))

Afgørelse af:

28. marts 2019

Appellanter:

BY

CZ

Indstævnt:

Forbundsrepublikken Tyskland

Hovedsagens genstand

Direktiv 1999/62 – artikel 7, stk. 9 – direkte virkning – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – vægtede gennemsnitlige vejafgifter – princippet om, at kun infrastrukturomkostninger skal dækkes – forbud mod omkostningsoverskridelse – omkostninger ved drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet – omkostninger til færdselspoliti – forrentning af erhvervelse af fast ejendom – omkostningsoverskridelse på op til 3,8% – omkostningsoverskridelse på op til 6% – konsekvenser – efterfølgende omkostningsberegning – beregningsgrundlag efter udløbet af beregningsperioden

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Kan en individuel afgiftspligtig person ved de nationale retter påberåbe sig overholdelse af bestemmelserne om beregning af vejafgift i henhold til artikel 7, stk. 9, artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62/EF som ændret ved direktiv 2006/38/EF (uafhængigt af de deri anførte bestemmelser i henhold til artikel 7a, stk. 3, sammenholdt med bilag III), såfremt medlemsstaten, da den fastlagde vejafgiften ved lov, ikke overholdt disse bestemmelser i fuldt omfang eller gennemførte dem ukorrekt til skade for den, der skal erlægge vejafgiften?
2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:
 - a) Kan omkostninger til færdselspoliti også medregnes som omkostninger ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62/EF som ændret ved direktiv 2006/38/EF?
 - b) Medfører en overskridelse af de forventede infrastrukturomkostninger i forbindelse med den vægtede gennemsnitlige vejafgift på
 - aa) op til 3,8%, særligt når der inddrages omkostninger, som reelt ikke kan medregnes,
 - bb) op til 6%en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelse i henhold til artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62/EF som ændret ved direktiv 2006/38/EF med den konsekvens, at den nationale lovgivning ikke finder anvendelse i denne henseende?
3. Såfremt spørgsmål 2 b) besvares bekræftende:
 - a) Skal Domstolens dom af 26. september 2000 – C-205/98 – (præmis 138) forstås således, at en betydelig omkostningsoverskridelse ikke i sidste ende kan udlignes ved en efterfølgende beregning af omkostningerne, der fremlægges under retssagen og har til formål at påvise, at den fastlagte vejafgift i sidste ende faktisk ikke overskrider de forventede omkostninger?
 - b) Såfremt spørgsmål 3 a) besvares benægtende:

Skal en efterfølgende beregning af omkostningerne efter udløbet af beregningsperioden i fuldt omfang baseres på de faktiske omkostninger og de faktiske vejafgiftsindtægter, dvs. ikke på antagelserne herom i den oprindelige prognostiske beregning?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/38/EF af 17. maj 2006 om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EUT 2006, L 157, s. 8)

Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1993, L 279, s. 32)

Anførte nationale forskrifter

Lov om vejafgifter (Bundesfernstraßenmautgesetz) af 12. juli 2011 (BGBl. I, s. 1378), senest ændret ved artikel 1 i lov af 4. december 2018 (BGBl. I, s. 2251), særligt §4, stk. 2, første punktum, §14, stk. 3, bilag 4

Lov om afgifter (Bundesgebührengesetz) af 7. august 2013 (BGBl. I, s. 3154), senest ændret ved artikel 1 i lov af 10. marts 2017 (BGBl. I, s. 417), særligt §21, stk. 1, andet alternativ

Bekendtgørelse om vejafgifters størrelse (Mauthöheverordnung) af 24. juni 2003 (BGBl. I, s. 1001), senest ændret ved bekendtgørelse af 8. december 2010 (BGBl. I, s. 1848), særligt §1

Lov om motorvejsafgifter (Autobahnmautgesetz) af 5. april 2002 i den affattelse, som er bekendtgjort den 2. december 2004 (BGBl. I, s. 3122), senest ændret ved lov af 29. maj 2009 (BGBl. I, s. 1170)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Appellanterne, der tidligere drev en speditionsvirksomhed med hjemsted i Polen, har nedlagt påstand om tilbagebetaling af vejafgifter, som de i perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011 har betalt for benyttelse af tyske motorveje.
- 2 Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln) gav dem ikke medhold. Den forelæggende ret skal tage stilling til den appel, der er iværksat til prøvelse af denne afgørelse.

Hovedsagens parter væsentligste argumenter

- 3 Appellanterne har gjort gældende, at beregningen af den anvendte vejafgiftssats i strid med EU-retten er sket på grundlag af for højt ansatte omkostninger.
- 4 Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt denne argumentation. Særligt har den påpeget, at færdselspolitiets virksomhed har til formål at sikre driften af infrastrukturen, og at de hermed forbundne udgifter således kan betragtes som omkostninger ved drift af infrastrukturnettet.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

Spørgsmål 1

- 5 Ifølge den forelæggende ret kan appellanterne påberåbe sig det forbud mod omkostningsoverskridelse, der er fastsat i artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62 som ændret ved direktiv 2006/38 (herefter »direktiv 1999/62«). Direktiv 1999/62 har for så vidt direkte virkning.
- 6 Dette direktiv indeholder nemlig detaljerede regler for de omkostninger, der er relevante for vejafgifter (artikel 7a, stk. 1, første punktum, sammenholdt med artikel 7, stk. 9, definitioner i artikel 2 og i bilag III) og for det vejnet, hvor der kan opkræves vejafgift (artikel 7, stk. 1, definitioner i artikel 2). Direktivets bilag III finder ganske vist ikke direkte anvendelse i den foreliggende sag. Bilaget kan dog begrebsmæssigt lægges til grund, for så vidt som de omkostninger, som det tillader, i særdeleshed må anses for omkostninger som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 9.
- 7 Disse detaljerede regler har kun praktisk virkning, såfremt de – på trods af det skøn, der er givet for så vidt angår beregningsmetoder – finder direkte anvendelse og kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.
- 8 Den forelæggende ret lægger derfor til grund, at Domstolens hidtidige praksis vedrørende artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 i dennes tidligere affattelse (dom af 5.2.2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, præmis 40 ff.) er forældet.

Spørgsmål 2

- 9 Ved beregningen af den anvendte vejafgiftssats blev der bl.a. taget hensyn til omkostninger til færdselspolitiet som omkostninger ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62. Ifølge den forelæggende ret burde sådanne omkostninger slet ikke være taget i betragtning, og i hvert fald ikke i fuldt omfang.
- 10 Omkostningerne ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62 hører nemlig til »infrastrukturomkostninger«

(direktivets artikel 7, stk. 9, første punktum). Færdselspolitiets virksomhed har imidlertid generelt ikke til formål at sikre, at infrastrukturen er i funktion. Derimod kontrollerer færdselspolitiet overholdelsen af færdselsreglerne og beskæftiger sig med konsekvenserne af eventuelle overtrædelser. Dette har intet med selve infrastrukturen og dennes funktionsdygtighed at gøre.

- 11 Forarbejderne til lovgivningen bekræfter også, at omkostninger til færdselspoliti ikke udgør infrastrukturomkostninger. Udgifter til »politi og ulykker« blev i lovgivningsprocessen behandlet separat som henholdsvis »eksterne omkostninger« og »ulykkesomkostninger«. Det blev udtrykkeligt afvist, at der skulle tages hensyn til disse omkostninger.
- 12 I hvert fald blev omkostningerne til færdselspolitiet åbenbart ansat for højt ved beregningen af den anvendte vejafgiftssats. Udover udgifter til trafikovervågning blev der nemlig tydeligvis også taget hensyn til udgifter til kriminalitetsbekæmpelse. Da det ikke klart fremgår, hvori de omkostninger, som der er taget hensyn til, nærmere består, er der tale om en alvorlig og åbenbar ukorrekt ansættelse.
- 13 Den anvendte vejafgiftssats er behæftet med en yderligere beregningsmangel. Forrentningen af erhvervelse af fast ejendom burde være baseret på anskaffelsesomkostningerne (virksomhedsfiktion: offentlig forvaltning), og ikke på basis af de nye aktuelle værdier, der blev fastslået i 2002 (virksomhedsfiktion: delvist privat eller offentlig virksomhed med pligt til forretningsmæssig planlægning og opgørelse). Da formålet med beregningen blot er at bevare den reale værdi, kan ejendomsværdierne ikke tilpasses den aktuelle værdi. Dette ville medføre, at der blev medregnet et beløb til generhvervelse, selv om ejendommene ikke skal generhverves.
- 14 Den anvendte vejafgiftssats er som følge af denne mangel ved beregningen ca. 6% for høj, heraf 3,8% alene som følge af, at der er taget hensyn til omkostningerne til færdselspoliti.
- 15 Spørgsmålet er, om en sådan overskridelse udgør en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelser i henhold til artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62.
- 16 I henhold til Domstolens praksis vedrørende artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 i dennes tidligere affattelse foreligger der i hvert fald en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelser, såfremt den opkrævede vejafgift overstiger omkostningerne med mere end 150% (dom af 26.9.2000, Kommissionen mod Østrig, C-205/98, EU:C:2000:493, præmis 135). Efter den forelæggende rets opfattelse gælder dette ligeledes for den nye affattelse af bestemmelsen.
- 17 Domstolen har endnu ikke truffet afgørelse om, hvorvidt der også foreligger en relevant tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelser i tilfælde af en mindre omkostningsoverskridelse.

- 18 Ordlyden af artikel 7, stk. 9, første punktum, hvorefter vejafgifter skal bygge på princippet om, at »kun« infrastrukturomkostninger skal dækkes, taler for, at selv en mindre overskridelse er tilstrækkelig. Princippet om, at vejafgiften »kun« kan afhænge af infrastrukturomkostningerne, berøres nemlig allerede, når der selv i mindre grad tages hensyn til omkostninger, som reelt ikke kan medregnes eller ikke er ansat korrekt.
- 19 Desuden kan der opstå tvivl om effektiviteten af forbuddet mod omkostningsoverskridelser og princippet om, at brugeren skal dække infrastrukturomkostningerne (jf. anden betragtning til direktiv 2006/38/EF).
- 20 Endvidere bør det tages i betragtning, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved valget af metode til beregning af omkostninger (jf. dom af 5.2.2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, præmis 40). Alene dette medfører imidlertid, at der alt efter valg af metodik tillades forskellige vejafgiftssatser for den samme infrastruktur. Gives der desuden et relevant skøn til at overskride de således beregnede satser, kan der opstå tvivl om direktivets harmoniserende virkning og den dermed tilsigtede beskyttelse af afgiftspligtige transportvirksomheder (jf. første betragtning til direktiv 2006/38).
- 21 Den forelæggende ret finder derfor, at der uafhængigt af overskridelsens størrelse i hvert fald foreligger en relevant tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelser, såfremt der medregnes omkostninger, som ikke udgør infrastrukturomkostninger, såfremt ansættelsen af omkostninger reelt er baseret på ukorrekte antagelser, såfremt beregningen i sig selv er fejlbehæftet eller såfremt omkostninger ansættes dobbelt. Det er tilfældet her for så vidt angår omkostningerne til færdselspoliti og forrentning af erhvervelse af fast ejendom.
- 22 Ordlyden af artikel 7, stk. 9, andet punktum, hvorefter de vægtede gennemsnitlige vejafgifter bør »stå i forhold« til bestemte omkostninger, kan tale imod antagelsen om, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelser i tilfælde af en mindre overskridelse. Således har generaladvokaten i sit forslag til afgørelse i sag Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2003:438) fundet, at dette krav om, at vejafgifter »baseres på« de nævnte omkostningskriterier, ikke er ensbetydende med et krav om, at kriterierne overholdes strengt.
- 23 I henhold til tysk ret, hvorefter en fejl i beregningen i modsætning til EU-retten principielt medfører, at afgiftssatsen som helhed er ugyldig, tolereres der i forbindelse med forbud mod omkostningsoverskridelser alt efter retsområde overskridelser på mellem 3% og 12%. Dermed tages der hensyn til det forhold, at beregningen af afgifter udgør en prognose, hvilket indebærer en hvis fejlrisiko. I overensstemmelse hermed gives der i tilfælde af en alvorlig og åbenbar ukorrekt omkostningsansættelse ikke et sådant spillerum for fejlskøn.

Spørgsmål 3

- 24 For så vidt angår national ret lægges det i tysk retspraksis principielt til grund, at en afgiftssats kun i sidste ende ikke må være for høj. Den kan udlignes i forbindelse med en retssag ved en efterfølgende beregning, såfremt der ikke er tale om en alvorlig og åbenbar ukorrekt omkostningsansættelse. Er beregningsperioden – som her – allerede udløbet, skal der dog ske en opgørelse efter samme metode som beregningen ud fra de faktiske omkostninger og de faktiske afgiftsindtægter. I denne henseende er muligheden for at foretage berigtigelser begrænset til fejl, der vedrører ansættelser, hvis størrelse kan fastslås ved udgangen af det enkelte beregningsår.
- 25 En sådan efterfølgende opgørelse har Forbundsrepublikken Tyskland hidtil ikke foretaget. Den forelæggende ret kan dog ikke udelukke, at en efterfølgende opgørelse vil ske i sagens videre forløb. Den forelæggende ret kan imidlertid ikke entydigt udlede af Domstolens dom af 26. september 2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493, præmis 138), om en sådan efterfølgende opgørelse vil være i overensstemmelse med EU-retten, og hvordan den i så fald skal ske. Domstolen har ganske vist udtalt, at der principielt ikke er hjemmel til at foretage en forhøjelse af satserne på grundlag af en efterfølgende beregning. Det er imidlertid uklart, om denne præmis blot er anført for fuldstændighedens skyld.

ARBEJDSDOKUMENT