

Predmet C-321/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

18. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Njemačka)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

28. ožujka 2019.

Tužitelji:

BY

CZ

Tuženik:

Savezna Republika Njemačka

Predmet glavnog postupka

Direktiva 1999/62 – Članak 7. stavak 9. – Izravni učinak – Naknade koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila – Izmjerljive prosječne cestarine – Načelo isključivog povrata infrastrukturnih troškova – Zabrana prekoračenja troškova – Troškovi rada, održavanja i razvoja dotične infrastrukturne mreže – Troškovi prometne policije – Ukamaćivanje stjecanja zemljišta – Prekoračenje troškova do 3,8 % – Prekoračenje troškova do 6 % – Posljedice – Naknadni obračun troškova – Osnovica za izračun nakon razdoblja izračuna

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Može li se pojedinačni obveznik cestarine pred nacionalnim sudovima pozivati na poštovanje pravila o izračunu cestarine u skladu s člankom 7. stavkom 9. i člankom 7.a stavcima 1. i 2. Direktive 1999/62/EZ u verziji Direktive 2006/38/EZ (neovisno o njezinim odredbama na temelju članka 7.a stavka 3. u vezi s Prilogom III.), ako država članica prilikom utvrđivanja cestarina zakonom te propise nije poštovala u punom opsegu ili ih je pogrešno provela na štetu obveznika cestarine?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
 - (a) Mogu li se u troškove rada infrastrukturne mreže u smislu članka 7. stavka 9. druge rečenice Direktive 1999/62/EG u verziji Direktive 2006/38/EZ uračunati i troškovi prometne policije?
 - (b) Dovodi li prekoračenje infrastrukturnih troškova uračunanih s izmjerljivom prosječnom cestarinom u rasponu
 - (aa) do 3,8 %, osobito ako se uračunavaju troškovi koji se već po svojoj prirodi ne mogu uračunati,
 - (bb) do 6 %
 do povrede zabrane prekoračenja troškova u skladu s člankom 7. stavkom 9. Direktive 1999/62/EZ u verziji Direktive 2006/38/EZ s posljedicom da nacionalno pravo u tom pogledu nije primjenjivo?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 2 (b):
 - (a) Treba li presudu Suda od 26. rujna 2000. – C-205/98- (t. 138.) razumjeti na način da se znatno prekoračenje troškova u konačnici više ne može kompenzirati naknadnim obračunom troškova koji je dostavljen u sudskom postupku, a kojim se nastoji dokazati da se određenim postotkom cestarine u konačnici zaista ne prekoračuju uračunani troškovi?
 - (b) U slučaju negativnog odgovora na pitanje 3 (a):

Treba li se naknadni obračun troškova nakon isteka razdoblja izračuna u punom opsegu temeljiti na stvarnim troškovima i stvarnim prihodima od cestarine, odnosno ne na pretpostavkama u vezi s tim u prvotnom prognostičkom izračunu?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška

teretna vozila (SL 1999, L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.)

Direktiva 2006/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL L 2006, L 157, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 17., str. 27.)

Direktiva Vijeća 93/89/EEZ od 25. listopada 1993. o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila korištena za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastruktura (SL1993., L 279, str. 32.)

Navedena nacionalna pravila

Bundesfernstraßenmautgesetz (Savezni zakon o magistralnim cestama, u daljnjem tekstu: BFStrMG) od 12. srpnja 2011. (BGBl. I str. 1378.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 1. Zakona od 4. prosinca 2018. (BGBl. I str. 2251.), osobito članak 4. stavak 2. prva rečenica, članak 14. stavak 3., Prilog 4.

Bundesgebührengesetz (Savezni zakon o naknadama, u daljnjem tekstu: BGebG) od 7. kolovoza 2013. (BGBl. I str. 3154.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 1. Zakona od 10. ožujka 2017. (BGBl. I str. 417.), osobito članak 21. stavak 1. druga mogućnost

Mauthöheverordnung (Pravilnik o povećanju cestarine, u daljnjem tekstu: MautHV) od 24. lipnja 2003. (BGBl. I str. 1001.), koji je posljednji put izmijenjen Pravilnikom od 8. prosinca 2010. (BGBl. I str. 1848.), osobito članak 1.

Autobahnmautgesetz (Zakon o cestarini za autoceste, u daljnjem tekstu: ABMG) od 5. travnja 2002., u verziji objave od 2. prosinca 2004. (BGBl. I str. 3122.), koji je posljednji put izmijenjen Zakonom od 29. svibnja 2009. (BGBl. I str. 1170.)

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelji, koji su ranije vodili prijevozničko poduzeće sa sjedištem u Poljskoj, zahtijevaju povrat cestarine koju su za korištenje njemačkih saveznih autocesta platili od 1. siječnja 2010. do 18. srpnja 2011.
- 2 Verwaltungsgericht Köln odbio je tu tužbu. Sud koji je uputio zahtjev treba odlučiti o žalbi koja je podnesena protiv te odluke.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 3 Tužitelji ističu da su prilikom izračuna primijenjene stope cestarine protivno pravu Unije kao osnovica poslužili previsoki troškovi.

- 4 Savezna Republika Njemačka protivi se tom argumentu. Osobito smatra da djelatnost prometne policije služi osiguranju upravljanja prometom tako da su se odgovarajući rashodi mogli uzeti u obzir kao troškovi rada infrastrukturne mreže.

Kratki pregled razloga zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo pitanje

- 5 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tužitelji se mogu pozivati na zabranu prekoračenja troškova utvrđenu u članku 7. stavku 9. i članku 7.a stavcima 1. i 2. Direktive 1999/62 u verziji koja je izmijenjena Direktivom 2006/38 (u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/62). U tom pogledu Direktiva 1999/62 ima izravan učinak.
- 6 Naime, ona sada sadržava detaljna pravila u vezi s troškovima koji su relevantni za cestarine (članak 7.a stavak 1. prva rečenica u vezi s člankom 7. stavkom 9. i definicijama pojmova u članku 2. i u Prilogu III.) i cestovnom mrežom za koju se može naplaćivati cestarina (članak 7. stavak 1. i definicije pojmova u članku 2.). Točno je da se njezin Prilog II. u ovom slučaju ne može izravno primijeniti. On se međutim pojmovno može koristiti u dijelu u kojem se njime dopušteni troškovi upravo mogu smatrati troškovima u smislu članka 7. stavka 9. Direktive.
- 7 Ova detaljna pravila su praktično djelotvorna samo ako se – unatoč preostalom manevarskom prostoru u vezi s metodologijom izračuna – mogu izravno primijeniti i ako su utuživa.
- 8 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da je dosadašnja sudska praksa Suda o članku 7. stavku 9. Direktive 1999/62 u staroj verziji (presuda od 5. veljače 2004., *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, t. 40. i sljedeće) zastarjela.

Drugo pitanje

- 9 Prilikom izračuna primijenjene stope cestarine kao troškovi za rad infrastrukturne mreže u smislu članka 7. stavka 9. druge rečenice Direktive 1999/62 uzeti su u obzir, među ostalim, troškovi prometne policije. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev takvi troškovi uopće se nisu trebali uzeti u obzir, u svakom slučaju ne u punom opsegu.
- 10 Naime, troškovi za rad infrastrukturne mreže u smislu članka 7. stavka 9. druge rečenice Direktive 1999/62 ulaze u „infrastrukturne troškove” (članak 7. stavak 9. prva rečenica Direktive). Međutim, djelatnost prometne policije u pravilu ne služi osiguravanju funkcioniranja infrastrukture. Štoviše, prometna policija nadzire poštovanje prometnih pravila i bavi se posljedicama njihovih eventualnih povreda. To nikako nije povezano s infrastrukturom i njezinom operativnosti.

- 11 I povijest nastanka norme potvrđuje da troškovi prometne policije nisu infrastrukturni troškovi. Rashodi za „policijsku službu i nesreće” obrađivali su se u zakonodavnom postupku zasebno kao „vanjski troškovi” odnosno „troškovi nesreća”. Njihovo uzimanje u obzir izričito je odbijeno.
- 12 U svakom slučaju, troškovi prometne policije određeni su prilikom izračuna primijenjene stope cestarine prekomjerno visoko. Naime, uz rashode za nadzor prometa očito su uzeti u obzir i rashodi za suzbijanje kriminaliteta. Budući da nije jasno od čega se troškovi koji su uzeti u obzir pojedinačno sastoje, riječ je o velikoj i očito pogrešnoj procjeni.
- 13 Primijenjena stopa cestarine zahvaćena je daljnjom pogreškom u izračunu. Ukamaćivanje stjecanja zemljišta trebalo je uslijediti na temelju troškova nabave (pretpostavka: javna uprava), a ne na temelju dnevnih novih vrijednosti izračunanih 2002. (pretpostavka: djelomično privatni odnosno javni poduzetnik zadužen za provedbu poslovnog plana i obračuna). S obzirom na to da je cilj izračuna puko održavanje vrijednosti, vrijednost zemljišta ne smije se prilagođavati dnevnoj novoj vrijednosti. Inače bi se u konačnici zaradio doprinos za ponovno stjecanje iako se zemljišta ne moraju ponovno steći.
- 14 Primijenjena stopa cestarine je zbog tih pogrešaka u izračunu previsoka za otprilike 6 %, samo zbog uzimanja u obzir troškova prometne policije za 3,8 %.
- 15 Uпитno je povređuje li takvo prekoračenje zabranu prekoračenja troškova u skladu s člankom 7. stavkom 9. Direktive 1999/62.
- 16 Prema sudskoj praksi Suda o članku 7. stavku 9. Direktive 1999/62 u staroj verziji, zabrana prekoračenja troškova u svakom slučaju je povrijeđena ako naplaćena cestarina prekoračuje troškove za više od 150 % (presuda od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija, C-205/98, EU:C:2000:493, t. 135.). To prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev vrijedi i za novu verziju odredbe.
- 17 Sud još nije odlučivao o tome može li se smatrati da postoji relevantna povreda zabrane prekoračenja troškova i u slučaju neznatnog prekoračenja troškova.
- 18 U prilog tome da je dostatno već i nezatno prekoračenje govori tekst članka 7. stavak 9. prve rečenice, prema kojem se cestarine temelje „isključivo” na povratu infrastrukturnih troškova. Naime, „isključivost” povezanosti infrastrukturnih troškova i cestarine povređuje se već ako se i u samo u nezatnom dijelu u obzir uzimaju troškovi koji se u načelu ne mogu uračunati ili koji nisu pravilno uračunani.
- 19 Osim toga, mogu biti dovedeni u pitanje djelotvornost zabrane prekoračenja troškova i načelo povrata infrastrukturnih troškova od korisnika (vidjeti uvodnu izjavu 2. Direktive 2006/38/EZ).
- 20 Nadalje treba uzeti u obzir da države članice imaju široku marginu prosudbe pri izboru metodologije utvrđivanja troškova (vidjeti Sud EU-a, presuda od 5. veljače

2004., Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, t. 40.). Međutim, to već rezultira time da su ovisno o izboru metodologije u slučaju iste infrastrukture dopuštene različite stope cestarine. Ako tome dodamo i znatnu marginu prosudbe za prekoračenje tako utvrđenih stopa, harmonizirajući učinak Direktive i njome namjeravana zaštita prometnih poduzetnika koji su ih dužni plaćati (vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive 2006/38) mogu biti dovedeni u pitanje.

- 21 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zato u svakom slučaju neovisno o visini prekoračenja postoji relevantna povreda zabrane prekoračenja troškova ako se uračunavaju troškovi koji nisu infrastrukturni, ako se izračun troškova činjenično zasniva na pogrešnim pretpostavkama, ako izračun sam po sebi nije dosljedan ili ako se troškovi uračunavaju dvostruko. To je ovdje slučaj za troškove prometne policije i ukamaćivanje stjecanja zemljišta.
- 22 Protiv pretpostavke postojanja povrede zabrane prekoračenja troškova u slučaju neznatnog prekoračenja mogao bi govoriti tekst članka 7. stavka 9. druge rečenice, prema kojem su izmjerljive prosječne cestarine „povezane” s određenim troškovima. Tako je nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju u predmetu Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2003:438) smatrao da takva „povezanost” nije istoznačna sa strogim uzimanjem u obzir.
- 23 Prema njemačkom pravu, prema kojem povreda u izračunu za razliku od prava Unije načelno dovodi do ništetnosti stope naknade u cijelosti, u slučaju zabrana prekoračenja troškova ovisno o pravnom području toleriraju se prekoračenja od 3 % do 12 %. Time se vodi računa o okolnosti da je u slučaju izračuna naknada riječ o prognostičkoj odluci kojoj je svojstven određeni rizik pogreške. U skladu s tim se u slučaju velikog i očito pogrešnog uračunavanja troškova ne priznaje takav manevarski prostor za pogrešku.

Treće pitanje

- 24 Njemačka sudska praksa u pogledu nacionalnog prava načelno smatra da stopa naknada samo u konačnici ne smije biti previsoka. Ona se može i u sudskom postupku još kompenzirati naknadno dostavljenim izračunom osim ako nije riječ o velikom i očito pogrešnom uračunavanju troškova. Međutim, ako je razdoblje izračuna – kao u ovom slučaju – već završeno, mora se provesti obračun po istoj metodi kao izračun na temelju stvarnih troškova i stvarnih prihoda od naknada. Pritom su mogućnosti ispravka ograničene na takve pogreške koje se odnose na uračunavanja koja se na kraju pojedinačne godine izračuna mogu utvrditi u visini.
- 25 Takav naknadni obračun Savezna Republika Njemačka još nije provela. No, sud koji je uputio zahtjev ne može isključiti da se u daljnjem postupku neće provesti naknadni obračun. Međutim, iz presude Suda od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493, t. 138.), on ne može nedvojbeno zaključiti je li takav naknadni obračun prema pravu Unije važan i kako bi ga po potrebi trebalo provesti. Točno je da je Sud naveo da se povećanje cestarina

načelno ne može opravdati naknadno provedenim izračunom. Međutim, nije jasno je li pritom riječ o odlučujućem razmatranju.

RADNI DOKUMENT