

Mål C-321/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

18 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 mars 2019

Klagande:

BY

CZ

Motpart:

Förbundsrepubliken Tyskland

Saken i målet vid den nationella domstolen

Direktiv 1999/62 – Artikel 7.9 – Direkt effekt – Avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer – Viktade genomsnittliga vägtullar – Principen om täckning av infrastrukturkostnader – Förbud mot kostnadsöverskridande – Kostnaderna för drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet – Kostnaderna för trafikpolisen – Avkastning från markförvärv – Kostnadsöverskridande med upp till 3,8 procent – Kostnadsöverskridande med upp till 6 procent – Konsekvenser – Kostnadsberäkning i efterhand – Beräkningsgrund efter beräkningsperiodens utgång

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

1. Kan en enskild person som är skyldig att erlägga vägtull åberopa bestämmelserna om beräkning av vägtull i artiklarna 7.9 och 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62/EG i dess lydelse enligt direktiv 2006/38/EG (oberoende av artikel 7a.3 jämförd med bilaga III i nämnda direktiv) vid nationella domstolar, om medlemsstaten vid fastställandet av vägtullen genom lag inte har iakttagit dessa bestämmelser fullt ut eller har införlivat dem på ett felaktigt sätt till nackdel för nämnda person?
2. Om den första frågan ska besvaras jakande:
 - a) Kan även kostnaderna för trafikpolisen anges som kostnader för drift av infrastrukturnätet i den mening som avses i artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62/EG i dess lydelse enligt direktiv 2006/38/EG?
 - b) Leder ett överskridande av de infrastrukturkostnader som kan beaktas genom de viktade genomsnittliga vägtullarna
 - aa) på upp till 3,8 procent, särskilt om kostnader som i princip inte får beaktas anges,
 - bb) på upp till 6 procenttill ett åsidosättande av förbudet mot kostnadsöverskridande enligt artikel 7.9 i direktiv 1999/62/EG i dess lydelse enligt direktiv 2006/38/EG, med följd att den nationella lagstiftningen inte är tillämplig i detta hänseende?
3. Om fråga 2b besvaras jakande:
 - a) Ska EU-domstolens dom av den 26 september 2000 – C-205/98 – (punkt 138) tolkas så, att ett betydande kostnadsöverskridande i princip inte längre kan justeras genom att det i efterhand vid domstolsförfarandet inges en kostnadsberäkning som ska styrka att den fastställda vägtullen faktiskt inte överskrider de kostnader som kan beaktas?
 - b) Om fråga 3a besvaras nekande:

Ska en kostnadsberäkning i efterhand efter beräkningsperiodens utgång fullt ut grundas på de faktiska kostnaderna och de faktiska intäkterna från vägtullarna, det vill säga inte på antagandena i den ursprungliga beräkningen?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 1999, s. 42)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EUT L 157, 2006, s. 8)

Rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 279, 1993, s. 32; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 37)

Anförda nationella bestämmelser

Bundesfernstraßenmautgesetz (den federala lagen om interurbana vägar, nedan kallad BFStrMG) av den 12 juli 2011 (BGBl. I s. 1378), senast ändrad genom artikel 1 i lag av den 4 december 2018 (BGBl. I s. 2251), särskilt 4 § stycke 2 första meningen, 14 § stycke 3 och bilaga 4

Bundesgebührengesetz (den federala lagen om avgifter, nedan kallad BGebG) av den 7 augusti 2013 (BGBl. I s. 3154), senast ändrad genom artikel 1 i lag av den 10 mars 2017 (BGBl. I s. 417), särskilt 21 § stycke 1 andra alternativet

Mauthöheverordnung (förordning om vägtullavgifter, nedan kallad MautHV) av den 24 juni 2003 (BGBl. I s. 1001), senast ändrad genom förordning av den 8 december 2010 (BGBl. I s. 1848), särskilt 1 §

Autobahnmautgesetz (lagen om vägtull på motorvägar, nedan kallad ABMG) av den 5 april 2002 i den lydelse som offentliggjordes den 2 december 2004 (BGBl. I s. 3122), vilken senast ändrades genom lag av den 29 maj 2009 (BGBl. I s. 1170)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Klagandena, som tidigare drev ett speditörsföretag med säte i Polen, begär återbetalning av vägtullar som de har betalat under perioden mellan den 1 januari 2010 och den 18 juli 2011 vid användningen av federala tyska motorvägar.
- 2 Verwaltungsgericht Köln ogillade deras talan. Oberverwaltungsgericht ska pröva överklagandet av denna dom.

Parternas huvudargument

- 3 Klagandena gör gällande att den tillämpade vägtullsatsen i strid med unionsrätten har beräknats på grundval av för höga kostnader.
- 4 Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt detta påstående. Särskilt anser nämnda stat att trafikpolisens verksamhet har i syfte att säkerställa trafikverksamheten, vilket innebär att de motsvarande utgifterna kan beaktas som kostnader för driften av vägnätet.

Kortfattad redogörelse för grunden till begäran om förhandsavgörande

Fråga 1

- 5 Oberverwaltungsgericht anser att klagandena kan åberopa förbudet mot kostnadsöverskridande enligt artiklarna 7.9 och 7a.1 och 71.2 i direktiv 1999/62 i dess lydelse enligt direktiv 2006/38 (nedan kallat direktiv 1999/62). Direktiv 1999/62 har således direkt effekt.
- 6 Direktivet innehåller nämligen detaljerade bestämmelser om vilka kostnader som är relevanta vid beräkningen av vägtullar (artikel 7a.1 första meningen jämförd med artikel 7.9 samt definitionerna i artikel 2 och bilaga III) samt om vilka vägnät som får beläggas med vägtull (artikel 7.1 samt definitionerna i artikel 2). Bilaga III har inte direkt effekt i förvarande mål. Nämnda bilaga kan emellertid beaktas i begreppsmässigt hänseende, eftersom de kostnader som godkänns där i än högre grad kan anses utgöra kostnader i den mening som avses i artikel 7.9 i direktivet.
- 7 Dessa detaljerade bestämmelser är endast effektiva i praktiken om de – trots det handlingsutrymme som kvarstår med avseende på beräkningsmetoden – är direkt tillämpliga och kan prövas vid domstol.
- 8 Oberverwaltungsgericht utgår därför från att EU-domstolens hittillsvarande rättspraxis beträffande artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess tidigare lydelse (dom av den 5 februari 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punkt 40 och följande punkter) har blivit inaktuell.

Fråga 2

- 9 Vid beräkningen av den tillämpade vägtullsatsen beaktades bland annat kostnader för trafikpolisens verksamhet som kostnader för driften av vägnätet i den mening som avses i artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62. Enligt Oberverwaltungsgerichts uppfattning skulle sådana kostnader inte få beaktas över huvud taget, i vart fall inte fullt ut.
- 10 Kostnader för driften av vägnätet i den mening som avses i artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62 tillhör nämligen infrastrukturkostnaderna (artikel 7.9 första meningen i direktivet). Normalt sett har trafikpolisens verksamhet inte i

syfte att säkerställa att infrastrukturen fungerar. Snarare ska trafikpolisen övervaka att trafikreglerna efterlevs och hantera följder av eventuella åsidosättanden. Detta har inget samband med själva infrastrukturen och dess funktionsduglighet.

- 11 Även genom bestämmelsens tillkomsthistoria bekräftas att kostnaderna för trafikpolisen inte utgör några infrastrukturkostnader. Utgifter för ”polisväsendet och olyckor” behandlades separat som ”externa kostnader”, respektive ”kostnader för olyckor” vid lagstiftningsförfarandet. Ett beaktande av dessa kostnader förkastades uttryckligen.
- 12 I vart fall har kostnaderna för trafikpolisen beaktats med ett alldeles för stort belopp vid beräkningen av den tillämpade vägtullsatsen. Förutom utgifter för trafikövervakning har uppenbarligen även utgifter för brottsbekämpning beaktats. Eftersom det inte framgår hur de angivna kostnaderna har beräknats i detalj är det frågan om ett allvarligt och uppenbart felaktigt tillvägagångssätt.
- 13 Dessutom har ett ytterligare fel gjorts vid beräkningen av den tillämpade tullsatsen. Avkastningen från markförvärv skulle ha beräknats på grundval av förvärvskostnaderna (antagen verksamhet: offentlig förvaltning), och inte på grundval av det aktuella återanskaffningsvärde som fastställdes år 2002 (antagen verksamhet: delvis privata eller offentliga företag som är skyldiga att genomföra kommersiell planering och avräkning). Eftersom syftet med beräkningen endast är att bevara substansen får fastighetsvärden inte anpassas till det aktuella återanskaffningsvärdet. Annars skulle det i princip innebära ett bidrag till återanskaffning, fastän fastigheterna inte måste förvärvas på nytt.
- 14 På grund av dessa beräkningsfel är den tillämpade vägtullsatsen ungefär 6 procent för hög, varav redan 3,8 procent beror på att kostnaderna för trafikpolisen beaktats.
- 15 Det är osäkert huruvida ett sådant överskridande utgör ett åsidosättande av förbudet mot kostnadsöverskridande enligt artikel 7.9 i direktiv 1999/62.
- 16 Enligt EU-domstolens praxis beträffande artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess tidigare lydelse har förbudet mot kostnadsöverskridande i vart fall åsidosatts om den påförda vägtullen överstiger kostnaderna med över 150 procent (dom av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike, C-205/98, EU:C:2000:493, punkt 135). Oberverwaltungsgericht anser att denna rättspraxis även är tillämplig på bestämmelsen i dess nya lydelse.
- 17 Domstolen har ännu inte prövat frågan huruvida även ett obetydligt kostnadsöverskridande kan antas utgöra ett relevant åsidosättande av förbudet mot kostnadsöverskridande.
- 18 För att redan ett obetydligt överskridande ska anses tillräckligt talar ordalydelsen i artikel 7.9 första meningen, enligt vilken vägtullarna ”endast” ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader. Detta innebär att kopplingen mellan infrastrukturkostnaderna och vägtullen redan påverkas om endast en liten

del av de kostnader som anges i princip inte får beaktas eller har beaktats på ett felaktigt sätt.

- 19 Dessutom kan det ifrågasättas huruvida förbudet mot kostnadsöverskridande och principen att användarna ska stå för kostnaderna är effektiva (se skäl 2 i direktiv 2006/38/EG).
- 20 Det ska vidare beaktas att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de väljer metod för att beräkna kostnaderna (se EU-domstolens dom av den 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, punkt 40). Redan detta medför emellertid att olika vägtullsatser är tillåtna beroende på val av metod för samma infrastruktur. Om det dessutom föreligger ett relevant utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller överskridandet av de fastställda vägtullarna, kan direktivets harmoniserande effekt och det avsedda skyddet för betalningsskyldiga transportföretag (se skäl 1 i direktiv 2006/38) ifrågasättas.
- 21 Oberoende av hur omfattande överskridandet är anser Oberverwaltungsgericht därför att det i vart fall föreligger ett relevant åsidosättande av förbudet mot ett kostnadsöverskridande om kostnader beaktas som inte utgör infrastrukturkostnader, om de angivna kostnaderna faktiskt grundas på felaktiga antaganden, om beräkningen är inkonsekvent eller om kostnader beaktas dubbelt. Detta är fallet vad gäller kostnaderna för trafikpolisen och beräkningen av avkastningen från markförvärv.
- 22 Artikel 7.9 andra meningen, enligt vilken de viktade genomsnittliga vägtullarna ska vara ”avpassade” efter vissa kostnader, talar mot antagandet att förbudet mot ett kostnadsöverskridande har åsidosatts om det är frågan om ett mindre överskridande. Således har generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i målet *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2003:438) antagit att en sådan avpassning inte är detsamma som ett strikt iakttagande.
- 23 Enligt tysk rätt medför en felaktig beräkning, till skillnad från inom unionsrätten, i princip att hela avgiften blir ogiltig och överskridanden på mellan 3 och 12 procent godtas beroende på rättsområde. Därigenom beaktas den omständigheten att beräkningen av avgifter utgör ett prognosbeslut, där det föreligger en viss risk för misstag. Således medges inte något sådant handlingsutrymme vid misstag om det är frågan om en allvarlig och uppenbart felaktig kostnadsberäkning.

Fråga 3

- 24 I tysk rättspraxis är utgångspunkten vad gäller nationell rätt i princip att en avgift inte får vara för hög i praktiken. Den kan även justeras genom en beräkning i efterhand vid domstolsförfarandet, såvida det inte är frågan om en allvarlig och uppenbart felaktig kostnadsberäkning. Om en beräkningsperiod, såsom i förevarande mål, redan har löpt ut, krävs det emellertid att avräkningen genomförs med samma metod mot bakgrund av de faktiska kostnaderna och de faktiska

avgifter som erhållits. Således är möjligheterna till justering begränsade till sådana fel som hänför sig till ett angivande vars omfattning kan fastställas vid slutet av det aktuella beräkningsåret.

- 25 Förbundsrepubliken Tyskland har hittills inte gjort någon sådan avräkning i efterhand. Oberverwaltungsgericht kan emellertid inte utesluta att en sådan avräkning i efterhand kommer att genomföras under det fortsatta förfarandet. Det framgår emellertid inte entydigt av EU-domstolens dom av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493, punkt 138) huruvida en sådan avräkning i efterhand ska beaktas i unionsrättsligt hänseende och hur den i förekommande fall skulle genomföras. EU-domstolen har visserligen slagit fast att en höjning av vägtullarna i princip inte kan motiveras genom att en beräkning genomförs i efterhand. Det är emellertid osäkert huruvida detta uttalande kan anses utgöra en avgörande del av bedömningen.

ARBETS-DOKUMENT