

**Asia C-321/19**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

18.4.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Saksa)

**Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:**

28.3.2019

**Kantajat:**

BY

CZ

**Vastaaja:**

Saksan liittotasavalta

---

**Pääasian kohde**

Direktiivi 1999/62 – 7 artiklan 9 kohta – Välitön oikeusvaikutus – Verojen ja maksujen kantaminen raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä – Painotetut keskimääräiset tietullit – Yksinomaan infrastruktuurikulujen korvaamisen periaate – Kustannusten ylittymistä koskeva kielto – Kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannukset – Liikennepoliisin kustannukset – Maanhankinnasta kertyvät korot – Kustannusten ylittyminen enintään 3,8 prosenttia – Kustannusten ylittyminen enintään 6 prosenttia – Kustannusten jälkikäteinen laskenta – Laskentaperuste laskentajakson päättymisen jälkeen

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Voiko yksittäinen kuljetusyritys, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vedota kansallisissa tuomioistuimissa direktiivin 1999/62/EY 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2006/38/EY, tietullin laskentaa koskevien säännösten (riippumatta 7 a artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä liitteen III kanssa, mukaisista säännöksistä) noudattamiseen, jos jäsenvaltio ei ole noudattanut näitä säännöksiä täysimääräisesti vahvistaessaan tietulleja kansallisessa lainsäädännössä tai on pannut ne virheellisesti täytäntöön kuljetusyrittäjien, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vahingoksi?
2. Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen 1 vastaan myöntävästi:
  - a) Voidaanko direktiivin 1999/62/EY 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38/EY, tarkoitettuina infrastruktuuriverkon käyttökustannuksina pitää myös liikennepoliisin kustannuksia?
  - b) Johtaako painotetun keskimääräisen tietullin perusteella laskettavien kustannusten ylittyminen
    - aa) enintään 3,8 prosenttia, etenkin silloin, kun perustana käytetään kustannuksia, joita ei lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon laskennassa,
    - bb) enintään 6 prosenttia
 direktiivin 1999/62/EY 7 artiklan 9 kohtaan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38/EY, sisältyvän kustannusten ylittymistä koskevan kiellon rikkomiseen sillä seurauksella, ettei kansallista oikeutta voida tältä osin soveltaa?
3. Siinä tapauksessa, että toisen kysymyksen b kohtaan on vastattava myöntävästi:
  - a) Onko 26.9.2000 annettua tuomiota komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493, 138 kohta) tulkittava siten, että kustannusten huomattavaa ylittymistä ei voida enää tasata tuomioistuinmenettelyssä jälkikäteen tehdyllä kustannuslaskennalla, jolla on tarkoitus näyttää toteen, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon?
  - b) Siinä tapauksessa, että kolmannen kysymyksen a kohtaan on vastattava kieltävästi:
 

Onko jälkikäteen, laskentajakson päätyttyä tehtävässä kustannuslaskennassa otettava täysimääräisesti perustaksi tosiasialliset

kustannukset ja tietulleista saadut tosiasialliset tulot eikä alkuperäiseen, ennusteisiin perustuvaan laskentaan sisältyneitä näitä koskevia oletuksia?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY (EYVL 1999, L 187, s. 42)

Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta 17.5.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/38/EY (EUVL 2006, L 157, s. 8)

Tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25.10.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/89/ETY (EYVL 1993, L 279, s. 32)

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Päätteiden tietulleista 12.7.2011 annettu liittovaltion laki (Bundesfernstraßenmautgesetz, BFStrMG) (BGBl. I s. 1378), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 4.12.2018 annetun lain (BGBl. I s. 2251) 1 §:llä, erityisesti sen 4 §:n 2 momentin ensimmäinen virke, 14 §:n 3 momentti ja liite 4

Maksuista 7.8.2013 annettu liittovaltion laki (Bundesgebührengesetz, BGebG) (BGBl. I s. 3154), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 10.3.2017 annetun lain (BGBl. I s. 417) 1 §:llä, erityisesti sen 21 §:n 1 momentin toinen vaihtoehto

Tietullien määrästä 24.6.2003 annettu asetus (Mauthöheverordnung, MautHV) (BGBl. I s. 1001), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 8.12.2010 annetulla asetuksella (BGBl. I s. 1848), erityisesti sen 1 §

Moottoriteiden tietulleista 5.4.2002 annettu laki (Autobahnmautgesetz, ABMG), sellaisena kuin se on julkaistu 2.12.2004 (BGBl. I s. 3122) ja sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 29.5.2009 annetulla lailla (BGBl. I s. 1170)

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Kantajat, joilla oli aiemmin huolintayritys, jonka kotipaikka oli Puolassa, vaativat takaisin tietulleja, joita he ovat maksaneet 1.1.2010–18.7.2011 Saksan moottoriteiden käytöstä.

- 2 Verwaltungsgericht Köln (hallintotuomioistuin, Köln, Saksa) hylkäsi heidän kanteensa. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ratkaistavana on kyseisestä tuomiosta tehty valitus.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat**

- 3 Kantajat väittävät, että sovelletun tietullin laskennan perustana on unionin oikeuden vastaisesti käytetty liian suuria kustannuksia.
- 4 Saksan liittotasavalta kiistää tämän väitteen. Se etenkin katsoo, että liikennepoliisin toiminta palvelee liikennöinnin turvallisuutta, joten vastaavat kustannukset voitiin ottaa huomioon infrastruktuuriverkon käyttökustannuksina.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntö perusteluista**

#### *Ensimmäinen kysymys*

- 5 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan kantajat voivat vedota direktiivin 1999/62, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38 (jäljempänä direktiivi 1999/62), 7 artiklan 9 kohdassa ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyyn kustannusten ylittymistä koskevaan kieltoon. Direktiivillä 1999/62 on tältä osin välitön oikeusvaikutus.
- 6 Siihen sisältyy nimittäin yksityiskohtaisia vaatimuksia tietullien kannalta merkityksellisistä kustannuksista (7 a artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, luettuna yhdessä 7 artiklan 9 kohdan kanssa, 2 artiklaan ja liitteeseen III sisältyvät määritelmät) ja tieliikenneverkosta, jossa tietulleja voidaan kantaa (7 artiklan 1 kohta, 2 artiklaan sisältyvät määritelmät). Sen III liitettä ei tosin voida soveltaa suoraan nyt käsiteltävässä asiassa. Siihen voidaan kuitenkin turvautua käsitteiden osalta siltä osin kuin siinä hyväksytyjä kustannuksia on vasta pidettävä direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuina kustannuksina.
- 7 Nämä yksityiskohtaiset vaatimukset ovat käytännössä tehokkaita vain, jos niitä – laskentamenetelmän yhteydessä olevasta liikkumavarasta huolimatta – voidaan soveltaa suoraan ja jos ne ovat tuomioistuimen sovellettavissa.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo näin ollen, että direktiivin 1999/62 vanhan version 7 artiklan 9 kohtaa koskeva unionin tuomioistuimen tähänastinen oikeuskäytäntö (tuomio 5.2.2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat) on vanhentunut.

#### *Toinen kysymys*

- 9 Sovellettavaa tietullia laskettaessa direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuina infrastruktuuriverkon käyttökustannuksina otettiin huomioon muun muassa liikennepoliisin kustannukset. Ennakkoratkaisua

pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan tällaisia kustannuksia ei olisi ylipäättään saanut ottaa huomioon, eikä ainakaan täydessä laajuudessaan.

- 10 Direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettua infrastruktuuriverkon käyttökustannukset kuuluvat nimittäin ”infrastruktuurikuluihin” (direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ensimmäinen virke). Liikennepoliisin toiminta ei kuitenkaan yleensä palvele infrastruktuurin toimintakunnan takaamista. Liikennepoliisi pikemminkin valvoo liikennesääntöjen noudattamista ja vastaa mahdollisista rikkomuksista määrättävistä seuraamuksista. Tällä ei ole mitään tekemistä itse infrastruktuurin ja sen toimintakunnan kanssa.
- 11 Myös säännöksen syntyhistoria vahvistaa, etteivät liikennepoliisin kustannukset ole infrastruktuurikuluja. Ilmaisuja ”poliisin toiminta ja onnettomuudet” käsiteltiin lainsäädäntömenettelyssä erikseen ”ulkoisina kustannuksina” tai ”onnettomuuskustannuksina”. Niiden huomioon ottaminen torjuttiin nimenomaisesti.
- 12 Liikennepoliisin kustannukset otettiin kuitenkin sovelletun tietullin laskennan perustaksi selvästi liian suurina. Liikenteenvalvonnasta aiheutuvien kulujen lisäksi huomioon otettiin nimittäin ilmeisesti myös liikenneerikkomusten ennaltaehkäisystä aiheutuvat kulut. Koska ei voida selvittää, mistä huomioon otetut kustannukset yksitellen koostuvat, kyse on erittäin ja ilmeisen virheellisestä lähestymistavasta.
- 13 Sovellettu tietulli on laskettu virheellisesti myös toisesta syystä. Maanhankinnasta kertyvät korot olisi pitänyt laskea hankintakustannusten perusteella (fiktio, jossa toimijana on julkishallinto) eikä vuonna 2002 määritettyjen reaalisten nykyarvojen perusteella (fiktio, jossa toimijana on osittain yksityinen tai kokonaan julkinen yritys, joka on velvollinen suunnittelemaan ja selvittämään toimintaansa kaupallisesti). Koska laskennan tavoitteena on pelkästään substanssin ylläpito, kiinteistöjen arvoja ei voida mukauttaa vastaamaan reaalisia nykyarvoja. Muutoin laskennassa otettaisiin huomioon kiinteistöjen jälleenhankintaan tarvittava määrä (hankinta-arvon ja nykyarvon välinen erotus), vaikka kiinteistöjen jälleenhankintaa ei tarvita.
- 14 Sovellettu tietulli on tämän laskentavirheen takia määritetty noin 6 prosenttia liian korkeaksi, ja jos huomioon otetaan pelkästään liikennepoliisin kustannukset, ylitys on noin 3,8 prosenttia.
- 15 On epäselvää, onko tällainen ylitys direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan mukaisen kustannusten ylittymistä koskevan kiellon vastainen.
- 16 Direktiivin 1999/62 vanhan version 7 artiklan 9 kohtaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kustannusten ylittymistä koskevaa kieltoa rikotaan joka tapauksessa silloin, jos kannettu tietulli ylittää kustannukset yli 150 prosenttia (tuomio 26.9.2000, komissio v. Itävalta, C-205/98,

EU:C:2000:493, 135 kohta). Tämä pätee ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan myös säännöksen uuteen versioon.

- 17 Unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut siitä, voidaanko myös kustannusten vähäisempää ylittymistä pitää kustannusten ylittymistä koskevan kiellon merkityksellisenä rikkomisena.
- 18 Sitä, että jo vähäinen ylitys riittää, tukee 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuoto, jonka mukaan tietullien on perustuttava ”yksinomaan” infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen. Infrastruktuurikulujen ja tietullien välisen liitynnän ”yksinomaisuuteen” kajotaan nimittäin jo silloin, jos huomioon otetaan vähäisessäkin määrin kustannuksia, joita ei lähtökohtaisesti voida käyttää laskennan perustana tai joita ei ole käytetty siinä oikein.
- 19 Myös kustannusten ylittymistä koskevan kiellon ja periaatteen, jonka mukaan käyttäjä maksaa infrastruktuurikulut (ks. direktiivin 2006/38/EY johdanto-osan toinen perustelukappale), tehokkuus voi joutua kyseenalaiseksi.
- 20 Lisäksi on otettava huomioon, että jäsenvaltioille jätetään hyvin laaja harkintavalta laskentamenetelmän suhteen (ks. tuomio 5.2.2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, 40 kohta). Jo tästä kuitenkin seuraa, että menetelmän valinnasta riippuen samasta infrastruktuurista voidaan kantaa erisuuruisia tietulleja. Jos näin määritettyjen tietullien ylittämisen suhteen on myös vielä huomattavaa harkintavaltaa, direktiivin yhdenmukaistava vaikutus ja sillä tavoiteltava kuljetusyritysten, jotka ovat velvollisia maksamaan tietulleja, suoja (ks. direktiivin 2006/38 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale) voivat olla kyseenalaisia.
- 21 Ylityksen suuruudesta riippumatta ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan kyseessä on siksi kustannusten ylittymistä koskevan kiellon merkityksellinen rikkominen joka tapauksessa silloin, jos laskennassa otetaan huomioon kustannuksia, jotka eivät ole infrastruktuurikuluja, jos kustannuslaskenta perustuu tosiasialisesti virheellisiin oletuksiin, jos laskenta itsessään on virheellinen tai jos kustannukset otetaan huomioon kahteen kertaan. Näin on käsiteltävässä asiassa liikennepoliisin kustannusten ja maahankinnalle kertyvien korkojen tapauksessa.
- 22 Sitä vastaan, että vähäisellä ylityksellä rikotaan kustannusten ylittymistä koskevaa kieltoa, voisi puolestaan puhua 7 artiklan 9 kohdan toisen virkkeen sanamuoto, jonka mukaan painotettujen keskimääräisten tietullien on ”perustuttava” tiettyihin kustannuksiin. Ratkaisuehdotuksessaan Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2003:438) julkisasiamies Alber onkin katsonut, ettei tällainen ”perustuminen” tarkoita samaa asiaa kuin tarkka noudattaminen.
- 23 Saksan oikeuden mukaan, jossa laskentavirhe johtaa unionin oikeudesta poiketen lähtökohtaisesti koko veron tai maksun mitättömyyteen, kustannusten ylittymistä koskevan kiellon osalta sallitaan oikeudenalasta riippuen 3–12 prosentin ylitykset. Näin otetaan huomioon se seikka, että verojen ja maksujen laskennassa on kyse

ennusteisiin perustuvasta päätöksestä, johon liittyy erottamattomasti tietty virheriski. Vastaavasti, jos kustannukset on otettu huomioon laskennassa erittäin ja ilmeisen virheellisesti, tällaista virhemarginaalia ei sallita.

### *Kolmas kysymys*

- 24 Saksan oikeuskäytännössä lähdetään kansallisen oikeuden osalta lähtökohtaisesti siitä, että vero tai maksu ei ainoastaan saa olla liian korkea. Veroa tai maksua voidaan myös tasata vielä tuomioistuinmenettelyssä jälkikäteen tehtävällä laskennalla, sikäli kuin kustannuksia ei ole otettu huomioon erittäin ja ilmeisen virheellisesti. Jos laskentajakso on – kuten käsiteltävässä asiassa – jo päättynyt, on kuitenkin käytettävä samaa menetelmää kuin laskennassa ja määritettävä vero tai maksu tosiasiallisten kustannusten ja tosiasiallisten verosta tai maksusta saatujen tulojen avulla. Tässä yhteydessä korjaamismahdollisuus koskee vain sellaisia virheitä, jotka koskevat laskentaperusteita, joiden suuruus voidaan määrittää kulloisenkin laskentavuoden lopussa.
- 25 Saksan liittotasavalta ei ole tähän mennessä vielä tehnyt tällaista jälkikäteen tapahtuvaa määrittämistä. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei kuitenkaan voi sulkea pois sitä, että näin tapahtuu vielä menettelyn myöhemmässä vaiheessa. Yhteisöjen tuomioistuimen 26.9.2000 antamasta tuomiosta komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493, 138 kohta) ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti päätellä, olisiko tällainen jälkikäteen tehtävä määrittäminen merkityksellinen unionin oikeuden kannalta ja miten se olisi tarvittaessa tehtävä. Mainitussa tuomiossa todettiin, että tiemaksujen korotusta ei periaatteessa voida perustella laskelmalla, joka on tehty jälkikäteen. On kuitenkin epäselvää, onko tässä kyse kestävästä perustelusta.