

Sprawa C-321/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
sporządzone na podstawie art. 98 ust. 1 Regulaminu postępowania przed
Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

18 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii, Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

28 marca 2019 r.

Strona skarżąca:

BY

CZ

Druga strona postępowania:

Bundesrepublik Deutschland (Republika Federalna Niemiec)

Przedmiot postępowania głównego

Dyrektywa 1999/62 – Artykuł 7 ust. 9 – Bezpośrednia skuteczność – Pobieranie opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe – Opłaty za przejazd wyliczane na podstawie średniej ważonej – Zasada wyłącznego zwrotu kosztów infrastruktury – Zakaz przekraczania kosztów – Koszty eksploatacji, utrzymania i rozwoju danej sieci infrastruktury drogowej – Koszty policji drogowej – Oprocentowanie nabycia gruntu – Przekroczenie kosztów o maksymalnie 3,8% – Przekroczenie kosztów o maksymalnie 6% – Konsekwencje – Ponowne obliczenie kosztów – Podstawa obliczenia na koniec okresu rozliczeniowego

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy indywidualny podmiot uiszczający opłatę za przejazd może powoływać się przed sądami krajowymi na przestrzeganie przepisów dotyczących obliczania opłat na podstawie art. 7 ust. 9 i art. 7a ust. 1 i 2 dyrektywy 1999/62/WE, zmienionej dyrektywą 2006/38/WE (niezależnie od przepisów zawartych w art. 7a ust. 3 tej dyrektywy w związku z załącznikiem III), jeżeli państwo członkowskie nie zastosowało się w pełni do tych przepisów przy ustawowym ustaleniu opłat za przejazd lub dokonało ich nieprawidłowej transpozycji na niekorzyść podmiotu uiszczającego opłatę za przejazd?
2. W razie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:
 - a) Czy koszty eksploatacji sieci infrastruktury w rozumieniu art. 7 ust. 9 zdanie drugie dyrektywy 1999/62/WE, zmienionej dyrektywą 2006/38/WE, mogą obejmować również koszty policji drogowej?
 - b) Czy przekroczenie kosztów infrastruktury, które kwalifikują się do naliczenia opłaty za przejazd na podstawie średniej ważonej, w wysokości
 - aa) do 3,8%, w szczególności w przypadku naliczenia kosztów, które co do zasady nie kwalifikują się do naliczenia,
 - bb) do 6%prowadzi do naruszenia zakazu przekraczania kosztów ustanowionego w art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62/WE, zmienionej dyrektywą 2006/38/WE, skutkującego brakiem zastosowania prawa krajowego w tym zakresie?
3. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie lit. b):
 - a) Czy wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-205/98 (pkt 138) należy interpretować w ten sposób, że znaczne przekroczenie kosztów nie może zostać wyrównane przez ponowne obliczenie kosztów przedstawione w toku postępowania sądowego, które ma na celu wykazanie, że ustalona stawka opłaty za przejazd w rezultacie nie przekracza faktycznie kosztów, które kwalifikują się do naliczenia?
 - b) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie a):

Czy w przypadku ponownego obliczenia kosztów po zakończeniu okresu rozliczeniowego należy w pełni przyjąć za podstawę rzeczywiste koszty i rzeczywiste przychody z opłat za przejazd, a nie wychodzić z odpowiednich założeń w pierwotnej prognozowanej kalkulacji?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U. 1999, L 187, s. 42).

Dyrektywa 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U. 2006, L 157, s. 8)

Dyrektywa Rady 93/89/EWG z dnia 25 października 1993 r. w sprawie stosowania przez państwa członkowskie podatków na niektóre pojazdy wykorzystywane do drogowego przewozu towarów oraz opłat za przejazd i opłat za korzystanie z niektórych rodzajów infrastruktury (Dz.U. 1993, L 279, s. 32)

Powołane przepisy krajowe

Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG, federalna ustawa o opłatach za przejazd drogami ekspresowymi) z dnia 12 lipca 2011 r. (BGBl. I s. 1378), ostatnio zmieniona przez art. 1 ustawy z dnia 4 grudnia 2018 r. (BGBl. I s. 2251), w szczególności § 4 ust. 2 zdanie 1, § 14 ust. 3, załącznik 4

Bundesgebührengesetz (BGebG, federalna ustawa o opłatach) z dnia 7 sierpnia 2013 r. (BGBl. I s. 3154), ostatnio zmieniona przez art. 1 ustawy z dnia 10 marca 2017 r. (BGBl. I s. 417), w szczególności § 21 ust. 1 pkt 2

Mauthöheverordnung (MauthV, rozporządzenie o wysokości opłat za przejazd) z dnia 24 czerwca 2003 r. (BGBl. I s. 1001), ostatnio zmienione przez rozporządzenie z dnia 8 grudnia 2010 r. (BGBl. I s. 1848), w szczególności § 1

Autobahnmautgesetz (ABMG, ustawa o opłatach za przejazd autostradami) z dnia 5 kwietnia 2002 r. w wersji ogłoszonej w dniu 2 grudnia 2004 r. (BGBl. I s. 3122), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 29 maja 2009 r. (BGBl. I s. 1170).

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżący, którzy wcześniej prowadzili przedsiębiorstwo spedycyjne z siedzibą w Polsce, żądają zwrotu opłat za przejazd autostradami niemieckimi, uiszczonych w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 18 lipca 2011 r.

- 2 Verwaltungsverfahren Köln (sąd administracyjny w Kolonii) oddalił ich skargę. Sąd odsyłający musi rozstrzygnąć w sprawie odwołania od tego orzeczenia.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 3 Skarżący twierdzą, że obliczenie zastosowanej stawki opłaty za przejazd zostało, sprzecznie z prawem Unii, oparte na nadmiernych kosztach.
- 4 Republika Federalna Niemiec nie zgadza się z tym twierdzeniem. W szczególności Republika Federalna Niemiec uważa, że działalność policji drogowej służy zabezpieczeniu obsługi ruchu, wobec czego odpowiednie wydatki mogły zostać uwzględnione jako koszty eksploatacji sieci infrastruktury drogowej.

Zwięzłe uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

W przedmiocie pytania pierwszego

- 5 Zdaniem sądu odsyłającego skarżący mogą powoływać się na zakaz przekraczania kosztów ustanowiony w art. 7 ust. 9 i art. 7a ust. 1 i 2 dyrektywy 1999/62, w wersji zmienionej dyrektywą 2006/38 (zwaną dalej „dyrektywą 1999/62”). Dyrektywa 1999/62 jest w tym względzie bezpośrednio skuteczna.
- 6 Zawiera ona bowiem obecnie szczegółowe wymogi dotyczące kosztów związanych z opłatami za przejazd (art. 7a ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 9, definicjami w art. 2 i w załączniku III) oraz dotyczące sieci dróg, w stosunku do których mogą być pobierane opłaty za przejazd (art. 7 ust. 1, definicje w art. 2). Załącznik III do tej dyrektywy nie znajduje wprowadzie w niniejszej sprawie bezpośredniego zastosowania. Można jednak odwoływać się do użytych w nim pojęć w tym względzie, iż dopuszczalne zgodnie z tym załącznikiem koszty są tym bardziej uznawane za koszty w rozumieniu art. 7 ust. 9 dyrektywy.
- 7 Te szczegółowe wymogi są skuteczne w praktyce tylko wtedy, gdy – pomimo pewnego marginesu swobody w odniesieniu do przyjętej metodologii obliczeń – są one bezpośrednio stosowane i mogą być dochodzone sądownie.
- 8 Sąd odsyłający uważa zatem, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62 w poprzedniej wersji (wyrok z dnia 5 lutego 2004 r. *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02 EU:C:2004:76, pkt 40 i nast.) jest nieaktualne.

W przedmiocie pytania drugiego

- 9 Przy obliczaniu zastosowanej stawki opłaty za przejazd uwzględniono w kosztach eksploatacji sieci infrastruktury w rozumieniu art. 7 ust. 9 zdanie 2 dyrektywy 1999/62 między innymi koszty policji drogowej. Zdaniem sądu odsyłającego takie

koszty nie powinny być zostać w ogóle uwzględnione, a w każdym razie nie w pełnej wysokości.

- 10 Koszty eksploatacji sieci infrastruktury w rozumieniu art. 7 ust. 9 zdanie drugie dyrektywy 1999/62 należą bowiem do „kosztów infrastruktury” (art. 7 ust. 9 zdanie pierwsze dyrektywy). Z reguły jednak działalność policji drogowej nie służy zagwarantowaniu funkcjonowania infrastruktury. Policja drogowa nadzoruje raczej przestrzeganie przepisów ruchu drogowego i zajmuje się konsekwencjami ewentualnych naruszeń. Nie ma to nic wspólnego z samą infrastrukturą i jej funkcjonalnością.
- 11 Fakt, że koszty policji drogowej nie stanowią kosztów infrastruktury, potwierdza również historia ustanowienia tej normy prawnej. Wydatki na „służbę policyjną i wypadki” były traktowane oddzielnie jako „koszty zewnętrzne” lub „koszty wypadków” w procesie tworzenia tej normy. Uwzględnienie ich w kosztach infrastruktury zostało wyraźnie odrzucone.
- 12 W każdym razie koszty policji drogowej zostały wyraźnie zawyżone przy obliczaniu zastosowanej stawki opłaty za przejazd. Oprócz wydatków na nadzorowanie ruchu drogowego najwyraźniej uwzględniono bowiem również wydatki na zwalczanie przestępczości. Naliczenie jest rażąco i oczywiście błędne, gdyż nie jest jasne, jakie są poszczególne składniki uwzględnionych kosztów.
- 13 Zastosowana stawka opłaty za przejazd wykazuje dalsze błędy w obliczeniach. Oprocentowanie nabycia gruntu należało obliczyć na podstawie kosztów nabycia (według zasad obowiązujących dla administracji publicznej), a nie na podstawie nowych wartości dziennych ustalonych w 2002 r. (fikcja gospodarcza: częściowo prywatne lub publiczne przedsiębiorstwo zobowiązanych do gospodarczego planowania i rozliczeń). Ze względu na to, iż przy obliczeniach należy brać pod uwagę jedynie zachowanie substancji, wartość gruntów nie może być aktualizowana według nowych wartości dziennych. W przeciwnym razie zostałyby wygenerowany wkład na ponowne nabycie, pomimo tego że grunty nie muszą być ponownie nabywane.
- 14 W wyniku tych błędów w obliczeniach zastosowana stawka opłaty za przejazd jest zawyżona o około 6%, w tym o 3,8% tylko z tego powodu, że uwzględniono koszty policji drogowej.
- 15 Nie jest jasne, czy takie przekroczenie narusza zakaz przekraczania kosztów ustanowiony w art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62.
- 16 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62 w poprzedniej wersji zakaz przekraczania kosztów zostaje naruszony w każdym przypadku, gdy pobrana opłata za przejazd przekracza koszty o więcej niż 150% (wyrok z dnia 26 września 2000 r., Komisja/Austria, C-205/98 EU:2000:493, pkt 135). Zdaniem sądu odsyłającego dotyczy to również nowej wersji tego przepisu.

- 17 Trybunał Sprawiedliwości do tej pory nie rozstrzygnął, czy w przypadku niewielkiego przekroczenia kosztów można przyjąć, że doszło do istotnego naruszenia zakazu przekraczania kosztów.
- 18 Brzmienie pierwszego zdania art. 7 ust. 9, zgodnie z którym opłaty za przejazd opierają się „wyłącznie” na zasadzie zwrotu kosztów infrastruktury, przemawia za tym, że nawet niewielkie przekroczenie jest wystarczające. Dzieje się tak dlatego, że „wyłącznie” związku pomiędzy kosztami infrastruktury a opłatami za przejazd zostaje naruszona, nawet jeśli tylko w niewielkim zakresie zostaną uwzględnione koszty, które z zasady nie mogą zostać naliczone lub nie zostały naliczone prawidłowo.
- 19 Ponadto stawia to pod znakiem zapytania skuteczność zakazu przekraczania kosztów i zasadę pokrycia kosztów infrastruktury drogowej przez użytkowników (zob. motyw 2 dyrektywy 2006/38/WE).
- 20 Należy również uwzględnić, że państwa członkowskie mają duże pole manewru w zakresie wyboru metodyki kalkulacji kosztów (por. wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 2004 r., Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:2004:76, pkt 40). Już sam ten fakt oznacza jednak, że w zależności od wyboru metodyki dopuszczalne są różne stawki opłat za przejazd przy tej samej infrastrukturze. Jeżeli dojdzie do tego jeszcze pewien margines swobody w przekraczaniu ustalonych w ten sposób stawek, stawia to pod znakiem zapytania harmonizujące działanie dyrektywy oraz jej cel w postaci ochrony przewoźników podlegających opłatom za przejazd (por. motyw 1 dyrektywy 2006/38).
- 21 Sąd odsyłający uważa zatem, że istotne naruszenie zakazu przekraczania kosztów, niezależnie od stopnia przekroczenia, ma miejsce w każdym wypadku, kiedy nalicza się koszty niestanowiące kosztów infrastruktury, kiedy naliczenie kosztów opiera się w rzeczywistości na błędnych założeniach, kiedy samo wyliczenie jest wewnętrznie niespójne lub jeżeli koszty są naliczone podwójnie. W niniejszej sprawie jest tak w przypadku kosztów policji drogowej i oprocentowania nabycia gruntu.
- 22 Brzmienie art. 7 ust. 9 zdanie drugie, zgodnie z którym opłaty za przejazd wyliczane na podstawie średniej ważonej muszą być „powiązane” z pewnymi kosztami, mogłoby przemawiać przeciwko założeniu, że niewielkie przekroczenie narusza zakaz przekraczania kosztów. W opinii w sprawie Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:2003:438) rzecznik generalny założył, że takie „powiązanie” nie jest równoznaczne ze ścisłym przestrzeganiem zakazu.
- 23 Zgodnie z prawem niemieckim, które przewiduje, że błędne obliczenie, inaczej niż w prawie Unii, prowadzi w zasadzie do całkowitej nieważności stawki opłaty, przekroczenie kosztów, mimo istniejącego zakazu, jest tolerowane na poziomie od 3% do 12%, w zależności od dziedziny prawa. W ten sposób zostaje uwzględniona okoliczność, że kalkulacja opłat jest decyzją prognostyczną, która nieodłącznie wiąże się z pewnym ryzykiem błędu. W związku z tym taki margines

błędu nie jest akceptowany w przypadku rażąco i oczywiście błędnego naliczenia kosztów.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 24 Zgodnie z niemieckim orzecznictwem stawka opłaty może być na gruncie prawa krajowego oceniona jako nadmierna jedynie w ostatecznym rozrachunku. Stawka ta może zostać wyrównana również w postępowaniu sądowym poprzez ponowną kalkulację, pod warunkiem że nie miało miejsca rażąco i oczywiście błędne naliczenie kosztów. Jeżeli jednak okres rozliczeniowy – jak w tym przypadku – już się zakończył, należy przeprowadzić obliczenie identyczne z pierwotną metodą kalkulacji na podstawie rzeczywistych kosztów i rzeczywistych przychodów z opłat. Możliwości korekty ograniczają się do tych błędów, które odnoszą się do naliczeń kosztów, których kwoty można określić na koniec danego roku rozliczeniowego.
- 25 Republika Federalna Niemiec nie przygotowała dotąd takiej ponownej kalkulacji. Sąd odsyłający nie może jednak wykluczyć, że taka kalkulacja zostanie jeszcze przeprowadzona w dalszym postępowaniu. Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 września 2000 r., Komisja/Austria (C-205/98, EU:2000:493, pkt 138), nie można jednak jednoznacznie wywnioskować, czy taka ponowna kalkulacja byłaby istotna w świetle prawa Unii i w jaki sposób mogłaby zostać przeprowadzona. Trybunał wskazał wprawdzie, że podwyższenie opłat za przejazd nie może być co do zasady uzasadnione obliczeniem przeprowadzonym ex post. Nie jest jednak jasne, czy powyższe stwierdzenie stanowi istotny argument.