



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 6 февруари 2019 година¹

Дело C-591/17

Република Австрия
срещу

Федерална република Германия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 259 ДФЕС — Членове 18, 34, 56 и 92 ДФЕС — Директива 1999/62/ЕО — Използване на автомагистрали — Такса за ползване на инфраструктурата за автомобили с тегло под 3,5 тона — Освобождаване от данък върху моторните превозни средства — Непряка дискриминация — Мерки с равностоен ефект — Ограничения на свободното предоставяне на услуги — Обща транспортна политика — Клауза „standstill“

1. Не дискриминирай!

2. Ако би било възможно цялото законодателство на Европейския съюз да се синтезира в няколко заповеди, вероятно една от първите би била забраната за дискриминация, по-специално дискриминацията, основана на *гражданството*.

3. Забраната за дискриминация, основана на гражданството, е прогласена в член 18 ДФЕС и член 21, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), а по-общият принцип на недопускане на дискриминация, чийто израз е тази забрана, е сред основните ценности на Съюза (член 2 ДЕС) и сред правата, защитени с Хартата (член 21 от Хартата).

4. Този принцип е в основата на настоящото дело — един от твърде редките случаи, в които в съответствие с член 259 ДФЕС държава членка е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу друга държава членка.

5. В писменото си становище Република Австрия твърди по същество, че Федерална република Германия е нарушила редица разпоредби на правото на Съюза, като: i) е въвела такса за ползване на инфраструктурата за всички лица, които ползват мрежата от автомагистрали (наричана по-нататък „такса за ползване на инфраструктурата“) и ii) е освободила притежателите на регистрирани в Германия превозни средства (наричани по-нататък „местни превозни средства“) от данък върху моторните превозни средства, като освобождаването е в размер поне равен на размера на дължимия от тях данък за ползване на инфраструктурата (наричано по-нататък „освобождаването от данък“)². По-специално, според Република Австрия

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Двете мерки наричам по-нататък „разглежданите мерки“.

в резултат от съвместното действие на разглежданите мерки такса за ползване на инфраструктурата на практика се начислява само на водачите на превозни средства, регистрирани в други държави членки (наричани по-нататък „чуждестранните превозни средства“), което води до непряка дискриминация на основание гражданство.

6. В настоящото заключение ще изложа съображенията, поради които считам, че искът на австрийското правителство трябва да бъде отхвърлен. По-специално ще обясня защо доводите, базирани на твърдението за дискриминация на основание гражданство, са изведени от изначално неправилно разбиране на понятието „дискриминация“.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

7. Член 7, параграф 1 от Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури (наричана по-нататък и „Директива за евровинетката“)³, изменена, гласи:

„Без да се засяга член 9, параграф 1а, държавите членки могат да продължат да прилагат или да въвеждат ТОЛ такси и/или такси за ползване на трансевропейската пътна мрежа или на определени участъци от тази мрежа, както и на онези допълнителни участъци от своята мрежа от автомагистрала, които не са част от трансевропейската пътна мрежа, съгласно условията, предвидени в параграфи 2, 3, 4 и 5 от настоящия член и в членове 7а—7к. Това не засяга правото на държавите членки при спазване на Договора за функционирането на Европейския съюз да прилагат ТОЛ такси и/или такси за ползване за други пътища, при условие че налагането на ТОЛ такси и/или такси за ползване за такива други пътища не е дискриминационно спрямо международния трафик и не води до нарушаване на конкуренцията между операторите“.

8. Член 7к от същата директива предвижда:

„Без да се засягат членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз, настоящата директива не оказва въздействие върху свободата на държавите членки, които въвеждат система за ТОЛ такси и/или такси за ползване на инфраструктура, да предоставят подходящи компенсации за тези такси“.

B. Германското право

9. Основните релевантни разпоредби на националното право, наричани по-нататък заедно „разглежданата национална правна уредба“, са следните.

³ ОВ L 187, 1999 г., стр. 42; Специално издание на български език; 2007 г., глава 7, том 7, стр. 88.

1. Закон за таксите за ползване на инфраструктурата

10. Таксата за ползване на инфраструктурата е въведена с *Infrastrukturabgabengesetz* (Закон за таксите за ползване на инфраструктурата) от 8 юни 2015 г. (наричан по-нататък „InfrAG“)⁴ в редакцията, установена с член 1 от закона от 18 май 2017 г.⁵ Член 1 от InfrAG предвижда заплащането на такса за ползването на федералните пътища по смисъла на член 1 от *Bundesfernstraßengesetz* (Закон за федералните пътища)⁶.

11. Съгласно членове 3 и 7 от InfrAG за местни превозни средства таксата за ползване на инфраструктурата се заплаща от собственика на превозното средство под формата на годишна винетка. Съгласно член 5, параграф 1 от InfrAG размерът на таксата за ползване на инфраструктура се определя с решение на отговорния орган. Таксата се счита за платена в момента на регистрация на превозното средство.

12. При превозни средства с чуждестранна регистрация задължението за плащане на таксата за ползване на инфраструктурата принадлежи на собственика или на водача на превозното средство по време на ползването на пътищата, за които е въведена таксата, като съгласно член 5, параграф 4 от InfrAG задължението възниква при първото използване на такива пътища след преминаване на национална граница. Таксата за ползване на инфраструктурата се заплаща под формата на винетка. В това отношение съществува избор между десетдневна, двумесечна и годишна винетка.

13. Размерът на дължимата такса е определен в точка 1 от приложението към член 8 от InfrAG. Той се изчислява на базата на цилиндровия обем на двигателя, типа на двигателя (с принудително запалване или със запалване чрез сгъстяване) и класа на емисии. Цената на десетдневна винетка варира от най-малко 2,50 EUR до най-много 25 EUR. Цената на двумесечна винетка варира от най-малко 7 EUR до най-много 55 EUR. Накрая, максималната цена за годишна винетка е 130 EUR.

14. Ако пътищата, за които се заплаща такса, се използват без валидна винетка или е избрана винетка от прекалено ниска категория, таксата се събира a posteriori съгласно член 12 от InfrAG. В този случай таксата, която трябва да бъде платена, съответства на сумата на годишната винетка или на разликата между вече платената сума и размера на годишната винетка.

15. Член 11 от InfrAG предвижда извършване на проверки на случаен принцип за установяване спазването на задължението за плащане на таксата за ползване на инфраструктурата. Съгласно член 11, параграф 7 от InfrAG органите могат на мястото на проверката да наложат на лицето, отговорно за нарушението, заплащане на таксата и на гаранция на стойност, съответстваща на глобата, която следва да бъде наложена съгласно член 14 от InfrAG, както и процесуалните разноски. Освен това на водача може да бъде забранено да продължи пътуването си, ако въпреки направеното искане за плащане таксата не бъде платена на мястото на проверката и съществуват основателни съмнения, че ще бъде платена по-късно, или, ако не бъдат представени документите, необходими за проверката, не бъде предоставена поисканата информация или не бъде заплатена определената гаранция.

16. Член 14 от InfrAG посочва, че неплащането или непълното плащане на таксата за ползване на инфраструктура, непредоставянето или предоставянето на невярна информация, както и незачитането на заповед за спиране на превозното средство в рамките на извършвана проверка, са административни нарушения, които се наказват с глоба.

4 BGBl. I, стр. 904.

5 BGBl. I, стр. 1218.

6 BGBl. I, стр. 1206.

2. Закон за данъка върху моторните превозни средства

17. Член 9, параграф 6 от Kraftfahrzeugsteuergesetz (Закон за данъка върху моторните превозни средства) от 26 септември 2002 г.⁷ (наричан по-нататък „KraftStG“), изменен с Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (Втори закон за изменение на данъка върху моторните превозни средства) от 8 юни 2015 г.⁸ (наричан по-нататък „вторият VerkehrStÄndG“) и с Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (Закон за изменение на втория закон за изменение на данъка върху моторните превозни средства) от 6 юни 2017 г., предвижда данъчно облекчение, което по същество съответства на размера на дължимата такса за ползване на инфраструктурата, освен за притежателите на моторни превозни средства, които отговарят на стандарт „Евро 6“, за които размерът на облекчението е по-голям⁹.

18. Съгласно член 3, параграф 2 от втория VerkehrStÄndG, влизането в сила на тези разпоредби се обвързва с началото на събирането на таксата за ползване на инфраструктурата съгласно InfrAG.

II. Обстоятелствата по спора и досъдебната процедура

А. Производството по член 258 ДФЕС

19. С официални уведомителни писма от 18 юни 2015 г. и 10 декември 2015 г. Европейската комисия започва производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Федерална република Германия. Комисията оспорва последиците от съвместното действие на разглежданите мерки, от една страна, и цените на краткосрочните винетки — от друга. Официалните уведомителни писма насочват вниманието на германските органи към възможно нарушение на членове 18, 34, 45 и 56 ДФЕС, както и на член 92 ДФЕС. След размяна на мнения с германските органи и след като на 28 април 2016 г. издава мотивирано становище, на 29 септември 2016 г. Комисията решава да сезира Съда в съответствие с член 258 ДФЕС.

20. След като обаче на 24 март 2017 г. германският парламент приема някои изменения на разглежданото национално законодателство, на 17 май 2017 г. Комисията решава да прекрати производството за установяване на неизпълнение на задължения.

Б. Настоящото производство по член 259 ДФЕС

21. С писмо от 7 юли 2017 г. Република Австрия поставя въпроса пред Комисията в съответствие с член 259 ДФЕС, като твърди, че чрез въвеждането на разглежданите мерки Федерална република Германия е нарушила членове 18, 34, 56 и 92 ДФЕС. С писмо от 14 юли 2017 г. Комисията потвърждава получаването на писмото на Република Австрия.

22. С писмо от 11 август 2017 г. Федерална република Германия отхвърля доводите на Република Австрия. На 31 август 2017 г. се провежда заседание, на което Република Австрия и Федерална република Германия представят своите доводи пред Комисията. Комисията не издава мотивирано становище в рамките на тримесечния срок, предвиден в член 259 ДФЕС.

7 BGBl. I, стр. 3818.

8 BGBl. I, стр. 901.

9 BGBl. I, стр. 1493.

III. Производството пред Съда и исканията на страните

23. С исковата си молба, внесена на 12 октомври 2017 г., Република Австрия иска от Съда:

- да установи, че с въвеждането на таксата за ползване на инфраструктурата и с освобождаването от данък Федерална република Германия е нарушила членове 18, 34, 56 и 92 ДФЕС, и
- да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

24. Федерална република Германия иска от Съда:

- да отхвърли иска, и
- да осъди Република Австрия да заплати съдебните разноски.

25. С решения на председателя на Съда от 15 януари и от 14 февруари 2018 г. Кралство Нидерландия и Кралство Дания са допуснати да встъпят в подкрепа съответно на Република Австрия и на Федерална република Германия.

26. На 12 ноември 2018 г. Съдът иска от Комисията някои разяснения относно причините, поради които тя е решила да прекрати производството по член 258 ДФЕС, споменато в точки 21 и 22 по-горе. Комисията отговаря на искането за разяснения на 26 ноември 2018 г. В писмото си до Съда Комисията пояснява, че законите, приети от германския парламент на 24 март 2017 г., изменят разглежданото национално законодателство по отношение на цената на краткосрочните винетки и данъчното облекчение. С оглед на тези промени и на необходимостта да се получи широка политическа подкрепа за създаването на единна европейска правна уредба на обща европейска система за пътните такси, Комисията счита, че производството следва да бъде прекратено.

27. В съдебното заседание от 11 декември 2018 г. са изслушани датското, германското, нидерландското и австрийското правителство.

IV. Анализ

28. В исковата си молба австрийското правителство изтъква четири твърдения за нарушения срещу разглежданите мерки.

29. В следващото изложение ще разгледам тези твърдения в последователността, в която са представени в писменото становище на австрийското правителство.

A. По първото твърдение за нарушение: непряка дискриминация на основание гражданство посредством съчетаването на разглежданите мерки

1. Доводи на страните

30. Първото твърдение за нарушение на австрийското правителство се отнася до твърдяно нарушение на член 18 ДФЕС поради непряка дискриминация на основание гражданство.

31. В самото начало австрийското правителство подчертава, че разглежданите мерки трябва да се анализират и преценяват заедно от гледна точка на правото на Съюза. Според него таксата за ползване на инфраструктурата и данъчното облекчение са неразривно свързани по същество и във времето. Първата мярка въвежда такса, а втората въвежда de facto освобождаване от тази такса. Освен това съгласно член 3, параграф 2 от втория VerkehrStÄndG влизането в сила на последната мярка изрично се свързва с прилагането на първата.

32. Според това правителство твърдяната дискриминация е резултат от съвместното действие на двете мерки. Таксата за ползване на инфраструктурата по принцип се дължи от всички, които ползват германските автомагистрали. Данъчното облекчение обаче, чийто размер съответства поне на размера на таксата за ползване на инфраструктурата, се предоставя само на притежателите на местни превозни средства. Това според австрийското правителство означава, че притежателите на местни превозни средства само формално заплащат таксата за ползване на инфраструктурата: сумата, платена за тази такса, всъщност се прихваща с дължимия от тях данък за моторното превозно средство. Следователно на практика само водачите на чуждестранни превозни средства, които често са граждани на други държави членки, трябва да заплащат таксата за ползване на инфраструктурата.

33. Австрийското правителство изтъква още че с разглежданата национална правна уредба се цели да се изпълни обещанието, дадено от някои германски политици по време на кампанията за федералните избори в Германия през 2013 г. Заявената цел на тази мярка е била чуждестранните водачи на моторни превозни средства да участват в разходите за финансиране на германската инфраструктура, без да се създава допълнителна тежест за германските притежатели на превозни средства.

34. Накрая, Република Австрия оспорва основанията, които Федерална република Германия посочва, за да обоснове съществуването на непряка дискриминация. Според нея нито едно от тези основания не е обосновано.

35. След като приема, че разглежданите мерки образуват единно цяло от гледна точка на правото на Съюза, Федерална република Германия от своя страна твърди, че тези мерки не водят до каквато и да било дискриминация на основание гражданство. Всъщност тя счита, що се отнася до плащането на суми за финансиране на германската транспортна инфраструктура, че чуждестранните ползватели на германските автомагистрали не са в по-неблагоприятно положение от притежателите на превозни средства, пребиваващи в Германия, тъй като последните дължат не само таксата за ползване на инфраструктурата, но и данък върху моторните превозни средства, макар и с намалена ставка.

36. Би могло да се твърди, че от данъчното облекчение могат да се ползват само местни за Германия лица, доколкото съгласно разпоредбите на Директива 83/182/ЕИО на Съвета¹⁰ данъкът върху моторните превозни средства се прилага само за местни превозни средства. Според германското правителство решението за изменение на размера на данъка върху моторните превозни средства с цел запазване на общата финансова тежест за притежателите на превозни средства на предишното равнище, избягвайки по този начин несъразмерното данъчно облагане, представлява законно упражняване на компетентността на държавата членка в областта на прякото данъчно облагане.

¹⁰ Директива от 28 март 1983 година за освобождаване от данъчно облагане в Общността при временен внос на някои превозни средства от една държава членка в друга (ОВ L 105, 1983 г., стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 1, стр. 66).

37. Същевременно германското правителство счита, че то следва да разполага с правомощието да въведе такса за ползване на инфраструктурата, постъпленията от която са предназначени за поддържане и подобряване на транспортната инфраструктура. Според него това е законен избор за промяна на системата за финансиране на транспортната инфраструктура от система, финансирана изцяло от общия държавен бюджет, в система, която се финансира от ползвателите на тази инфраструктура.

38. При условията на евентуалност, Федерална република Германия се позовава на съображения за опазване на околната среда, споделяне на тежестта, както и на промяната в системата на финансиране на транспортната инфраструктура, за да обоснове непряката дискриминация, която би могла да възникне в резултат от съчетаването на разглежданите мерки.

39. Правителството на Нидерландия по същество споделя доводите на австрийското правителство и изтъква съпоставимостта, за целите на настоящия случай, на притежателите на местни превозни средства и водачите на чуждестранни превозни средства. Обратно, датското правителство споделя становището на германското правителство, че разглежданите мерки не са дискриминационни и подчертава по-специално компетентността на държавите членки да въвеждат, изменят или отменят данъци и други такси, които не са хармонизирани.

2. Анализ

40. Преди да разгледам подробно доводите на страните, считам за полезно да направя кратко въведение относно понятието за дискриминация съгласно правото на Съюза.

а) Предварителни бележки относно понятието „дискриминация“

41. Принципът на недопускане на дискриминация е израз на принципа на равенство на лицата пред закона — принцип, който съществува в правните системи на държавите членки и представлява общ принцип на правото на Съюза¹¹. Накратко, този принцип изисква да не се третира по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения. Различното третиране може да бъде обосновано само ако се основава на обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица, и ако е съразмерно с преследваната легитимна цел¹².

42. Както е добре известно, дискриминацията може да бъде пряка или непряка: *пряка* дискриминация съществува, когато едно лице се третира по-неблагоприятно въз основа на установим (или забранен) признак, отколкото друго лице е, било е или би било третирано в сравнима ситуация; *непряка* дискриминация, от друга страна, е налице, когато привидно неутрална разпоредба, критерий или практика би поставила лица, притежаващи този установим признак, в по-неблагоприятно положение от други лица¹³. С други думи, в случаите на пряка дискриминация разликата в третирането е изрично свързана със забранения признак, докато в случаите на непряка дискриминация разликата в третирането се дължи на друг признак, който обаче е тясно свързан със забранения.

¹¹ Вж. в този смисъл решение от 19 октомври 1977 г., Ruckdeschel и др. (117/76 и 16/77, EU:C:1977:160, т. 7). Вж. още член 20 от Хартата.

¹² Вж. решение от 2 октомври 2003 г., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 31 и цитираната съдебна практика).

¹³ Вж. член 2, параграф 1 от Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 2006 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262).

43. За да се установи случай на дискриминация, преди всичко е необходимо да се открие подходящо „лице за сравнение“ — лице, което се намира в сходно положение и което се ползва от по-благоприятно третиране поради установимия признак. В това отношение не е необходимо жертвата на дискриминация, или евентуално лицето, което се ползва от по-благоприятно третиране, да могат да бъдат идентифицирани в определен момент като лица „от плът и кръв“ — достатъчно е да е очевидно, поради твърдяната дискриминационна мярка, че такива лица съществуват¹⁴. Освен това, съгласно постоянната съдебна практика, от една страна, не се изисква положенията да са идентични, а само сравними, и от друга страна, сравнимостта не трябва да се анализира общо и абстрактно, а специфично и конкретно с оглед на съответното обезщетение¹⁵.

44. Следователно установяването на лице за сравнение е от решаващо значение: при липсата на подходящо лице за сравнение не може да съществува разумно сравнение и поради това не може да се докаже необоснована разлика в третирането.

45. Именно в този контекст ще разгледам въпросите, повдигнати с първото твърдение за нарушение на Република Австрия.

б) Твърдението за дискриминационен характер на разглежданите мерки

46. В писменото си становище австрийското правителство подчертава, че е важно да се прецени съвместното действие на разглежданите две мерки. Според него по отношение на тези мерки водачите на чуждестранни превозни средства се намират в по-неблагоприятно положение от това на притежателите на местни превозни средства.

47. Споделям мнението на австрийското правителство, че по-голямата част от притежателите на местни превозни средства са германски граждани, докато водачите на чуждестранни превозни средства са главно граждани на други държави членки. Така, макар разглежданата германска правна уредба да не установява явна дискриминация, основана на гражданството, ако доводите на австрийското правителство се приемат за основателни, ще е налице непряка дискриминация на основание гражданство и следователно — нарушение на член 18 ДФЕС.

48. Доводите на австрийското правителство по отношение на необоснованата разлика в третирането обаче са изначално опорочени от гледна точка на методологията.

49. На първо място, избраното от австрийското правителство *лице за сравнение* не е подходящо. Притежателите на местни превозни средства са едновременно ползватели на германските пътища (и следователно дължат такса за ползване на инфраструктурата) и данъкоплатци в Германия (тъй като са данъчнозадължени лица за данъка върху моторните превозни средства). Обратно, водачите на чуждестранни превозни средства са данъкоплатци в други държави членки: като такива те могат да бъдат данъчнозадължени лица за други данъци или такси в съответната държава на пребиваване, но те никога няма да са длъжни да плащат германския данък върху моторните превозни средства.

50. Поради това притежателите на местни превозни средства и водачите на чуждестранни превозни средства са сравними по отношение ползването на германските автомагистрали, но не са сравними в общия контекст на двете мерки, което предполага да се разглеждат едновременно като ползватели на германските автомагистрали и данъчнозадължени лица. Ето защо е налице

¹⁴ Вж. в този смисъл решения от 10 юли 2008 г., Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, т. 23 а 25), и от 25 април 2013 г., Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, т. 36).

¹⁵ Вж. решение от 19 юли 2017 г., Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, т. 25 и цитираната съдебна практика).

несъответствие в доводите на австрийското правителство: от една страна, то настоява, че двете мерки трябва се разглеждат заедно, но от друга страна, при определянето на лицето за сравнение, то взема под внимание съпоставимостта на двете групи лица само във връзка с използването от тяхна страна на германските автомагистрали.

51. В това отношение австрийското правителство се позовава на решението на Съда Комисия/Германия¹⁶, от което извежда заключението, че двете групи са сравними за целите на настоящото производство.

52. Въпреки това не тълкувам това решение по посочения начин. Това дело се отнася до твърдяно нарушение на (сегашния) член 92 ДФЕС¹⁷. Тази разпоредба представлява клауза „standstill“ с по-широк обхват от този на член 18 ДФЕС. Член 92 ДФЕС забранява не само дискриминационните мерки, но и всички други мерки, които могат да засегнат конкурентните отношения между националните превозвачи и чуждестранните превозвачи. С други думи, тази разпоредба също така забранява на държавите членки да премахнат предимство, което тяхното законодателство може да предоставя на чуждестранните превозвачи¹⁸. Затова Съдът правилно възприема по-широка перспектива по член 92 ДФЕС. Същият подход обаче не може да се използва съгласно член 18 ДФЕС, тъй като само мерки, които пряко или косвено дискриминират на основание гражданство попадат в приложното поле на последната разпоредба, като двете групи лица, за които се твърди, че се третират различно, трябва да бъдат сравними в строгия смисъл на понятието.

53. На второ място, и независимо от гореизложеното, разглеждано в контекста на двете мерки, положението на водачите на чуждестранни превозни средства не е и няма как да бъде *по-неблагоприятно* от това на притежателите на местни превозни средства. За да имат право да се движат по германските автомагистрали, първите трябва да заплатят само таксата за ползване на инфраструктурата, без да са задължени да плащат годишния размер — могат да изберат винетка за по-кратък период в зависимост от реалните си нужди. Обратно, за да имат право да се движат по германските автомагистрали, притежателите на местни превозни средства по закон са длъжни да заплатят както такса за ползване на инфраструктурата, така и данък върху моторните превозни средства. Освен това, независимо дали реално ползват местните магистрали, притежателите на превозни средства, регистрирани в Германия, са задължени да плащат таксата за ползване на инфраструктурата в размер, съответстващ на годишната винетка.

54. Следователно разглеждането на двете мерки заедно — за което австрийското правителство настоява пред Съда — ясно показва липсата на по-неблагоприятно третиране на чуждестранните водачи: сумата, която се заплаща на германските органи, за да може превозно средство, регистрирано в друга държава членка, да използва германските автомагистрали, винаги е по-малка от тази, която заплаща притежателят на същия модел превозно средство, регистрирано в Германия.

55. Наистина, благодарение на данъчното облекчение размерът на данъка върху моторните превозни средства, дължим от притежателите на местни превозни средства, ще бъде по-малък, отколкото в миналото. Въпреки това, дори ако данъчното облекчение има ефект на „нулиране“ на данъка върху моторните превозни средства (което не е така), чуждестранните водачи ще са задължени да заплатят за използването на германските автомагистрали сума, най-много равна на сумата, която би била дължима от притежателите на местни превозни средства¹⁹.

16 Решение от 19 май 1992 г., Комисия/Германия (C-195/90, EU:C:1992:219, наричано по-нататък „решението Комисия/Германия“).

17 В по-общ план по отношение на член 92 ДФЕС вж. по-долу точки 134—152 от настоящото заключение.

18 По този въпрос вж. изложеното в заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Комисия/Германия (C-195/90, EU:C:1992:123, т. 14—21).

19 A fortiori, обстоятелството, че притежателите на превозни средства, отговарящи на стандарт Еуро 6, ползват данъчно облекчение в размер, по-голям от сумата, която плащат за годишна винетка, е без значение в този контекст.

56. Едва ли е необходимо да се изтъква, че не е налице неблагоприятно третиране дори когато мерките се разглеждат поотделно. Първо, размерът на таксата за ползване на инфраструктурата се прилага без разлика за всеки водач. Водачите на чуждестранни превозни средства по-скоро се третират по-благоприятно, както бе посочено в точка 53 по-горе: за разлика от притежателите на местни превозни средства, те могат да избират между три варианта по отношение на срока — а оттам и на цената — на закупуваната винетка.

57. Второ, парадоксално е да се твърди, че данъчното облекчение ползва само притежателите на местни превозни средства. Очевидно е, на първо място, че не може да има данъчно облекчение без данък. Освен това заслужава отново да се подчертае, че водачите на чуждестранни превозни средства по дефиниция не се облагат с данъка върху моторните превозни средства в Германия. Чуждестранните превозни средства могат да бъдат облагани с подобен данък в държавата членка, в която са регистрирани, като дължимата сума може да бъде по-висока или по-ниска от тази, която заплащат притежателите на сравними местни превозни средства. Това обаче е неизбежна последица от факта, че данъците върху моторните превозни средства не са хармонизирани на равнището на Съюза.

58. В заключение, австрийското правителство не успява да обоснове своята позиция във връзка с два основни принципа на дискриминацията: от една страна, двете групи лица, които то сравнява, не се намират в сходно положение по отношение на критикуваните от него мерки. От друга страна, австрийското правителство не успява да докаже по-неблагоприятно третиране на водачите на чуждестранни превозни средства в резултат от разглежданите мерки.

в) Допълнителни бележки

59. Неправилността на доводите на австрийското правителство проличава още по-ясно, ако се разгледат правните последици, които биха произтекли от констатацията, че разглежданите мерки водят до непряка дискриминация на основание гражданство. По-специално, по какъв начин Федерална република Германия трябва да възстанови спазването на член 18 ДФЕС?

60. За начало, австрийското правителство не твърди, че германските органи трябва да бъдат задължени да отменят таксата за ползване на инфраструктурата, така че и местните, и чуждестранните ползватели на германските автомагистрали да могат да продължат да ги използват безплатно. Всъщност това би било доста странно твърдение — член 18 ДФЕС не може да се тълкува като забрана за държавите членки да въвеждат или запазват система, която изисква всички ползватели на магистрали (независимо от тяхното гражданство или място на пребиваване) да плащат такса на база продължителността на ползването или ТОЛ такса за изминат участък. Няколко държави членки действително прилагат такава система както за товарните, така и за леките автомобили, включително съседни държави като Франция, Полша и — по ирония — самата Австрия.

61. Не виждам никакви валидни правни доводи, които да обосновават мнението, че държавите членки, които до този момент са разрешавали безплатно ползване на своите магистрали от всички водачи, са завинаги обвързани от първоначалния си избор и поради това нямат право да въвеждат система от такси, подобна на тази, която други държави членки прилагат в продължение на много години. Това би било нелогично (и вероятно дори превратно) тълкуване на член 18 ДФЕС — вместо избягване на дискриминацията спрямо чужденците, на практика би се наложила обратна дискриминация спрямо собствените граждани. В действителност в настоящия случай това би означавало, че германските данъчнозадължени лица ще трябва да продължат да финансират мрежата от магистрали сами.

62. Според мен е ясно, че органите на държавите членки по принцип са свободни да решават дали ползването на определена инфраструктура трябва да бъде безплатно или, обратно, да бъде облагано с такса за ползване. Това е преди всичко политически избор и като такъв е от компетентността на съответните органи на държавите членки. Това е причината на територията на Европейския съюз да съществуват множество донякъде сходни или еквивалентни инфраструктурни обекти, чиито ползватели в някои случаи се облагат с такса за ползване, а в други — не. Освен магистралите, и други свързани с транспорта инфраструктурни обекти (като например пътни мостове и пътни тунели²⁰) ни дават много примери за паралелното съществуване на тези два подхода. При все това тази логика важи *mutatis mutandis* и за всеки друг вид публична инфраструктура, която лицата могат да посещават или ползват с други цели, свързани например с култура, туризъм или религия²¹.

63. При липсата на специални правила на Съюза по въпроса и при условие че не е нарушен принцип или разпоредба от правото на Съюза, Европейският съюз не е компетентен да контролира избора на националните органи дали националната инфраструктура следва да се финансира от данъкоплатците или от действителните ползватели. Правилата на Съюза не гарантират на гражданите на Съюза, че при упражняване на правото им на свободно движение извършването на стопанска дейност в приемащата държава членка ще бъде неутрално от гледна точка на данъчно облагане или прилагане на други такси. Следователно по принцип по-неблагоприятното положение, в сравнение с положението, при което този гражданин е извършвал стопанската дейност в своята държава членка по произход, не противоречи на член 18 ДФЕС, стига въпросното законодателство да не поставя този гражданин в по-неблагоприятно положение в сравнение с гражданите, пребиваващи в приемащата държава членка²².

64. Не е ясно също така защо германските органи биха били задължени да отменят данъчното облекчение, за да се гарантира, че притежателите на местни превозни средства ще продължат да плащат този данък по предишните (и по-високи) ставки. Данъкът върху моторните превозни средства е по същество имуществен данък. Следователно той е пряк данък, чиято нормативна уредба по принцип спада към компетентността на държавите членки. Само няколко разпоредби от правото на Съюза се отнасят до този вид данък, както личи от твърде ограниченото приложно поле на Директива 83/182²³.

65. За мен не става ясно защо член 18 ДФЕС би попречил на германските органи да определят размера на данъка върху моторните превозни средства, който според тях е най-подходящ с оглед на характерните за страната им обстоятелства към даден момент. Както признава австрийското правителство в съдебното заседание, германските органи имат право да отменят изцяло този данък, ако считат това за уместно, без това да води до дискриминация. Не означава ли това обаче, че същите органи а *fortiori* имат право само да намалят размера на данъка върху моторните превозни средства, ако преценят, че общата данъчна тежест за определени лица е непропорционална?

20 Например за ползването на моста „Вашку да Гама“ в Португалия и на моста над протока Йоресунд между Швеция и Дания се заплаща ТОЛ такса, докато ползването на верижния мост „Сечени“ в Будапеща е безплатно. По същия начин, за ползването на австрийския пътен тунел „Арберг“ и на пътният тунел „Фрежус“ между Италия и Франция се заплаща ТОЛ такса, а ползването на тунела „Gran Sasso“ в Италия е безплатно.

21 Например куполът на Райхстага в Берлин, Британският музей в Лондон, катедралата „Света Богородица“ в Париж, Пантеонът в Рим и градините на двореца „Шьонбрун“ във Виена могат да бъдат посетени безплатно, докато за посещение на музея на Ван Гог в Амстердам, Атинския Акропол, музея „Прадо“ в Мадрид или базиликата „Сан Марко“ във Венеция обикновено се заплаща входна такса.

22 Вж. в този смисъл решение от 15 юли 2004 г., Lindfors (C-365/02, EU:C:2004:449, т. 34 и цитираната съдебна практика). В по-общ план, вж. още решение от 16 януари 2003 г., Комисия/Италия (C-388/01, EU:C:2003:30).

23 Вж. по-горе точка 36 от настоящото заключение.

66. Австрийското правителство заявява в съдебното заседание, че не оспорва възможността въвеждането на такса за ползване на инфраструктурата да бъде „компенсирано“ с намаляване на данъка върху моторните превозни средства²⁴. При все това, помолено от Съда да поясни видовете данъчни намаления, които според него са приемливи, това правителство се затруднява да даде ясен отговор — с известно колебание то посочва, че данъчно намаление, което е еднакво за всички данъчнозадължени лица (като процент или като фиксирана сума) по принцип би било законосъобразно.

67. Всъщност в съдебното заседание австрийското правителство дори признава, че ако германските органи бяха въвели данъчно облекчение, подобно на разглежданото в настоящото производство, в друг момент и без изрично да го обвързват с въвеждането на таксата за ползване на инфраструктурата, вероятно нямаше да е налице случай на дискриминация. По същата логика австрийското правителство посочва, че не би съществувала дискриминация, ако германските органи бяха решили да намалят друг данък, който не е свързан с ползването на моторни превозни средства, стига да са приложили съгласуван подход.

68. В този контекст обаче не виждам съществена разлика от правна гледна точка между разглежданото данъчно облекчение и тези, които австрийското правителство счита за приемливи. Освен това, от икономическа гледна точка резултатът от всички тези мерки би бил *приблизително* еднакъв. Някои притежатели на местни превозни средства биха плащали повече, отколкото по сега действащата мярка, а други — по-малко. Въпреки това нищо няма да се промени за водачите на чуждестранни превозни средства, нито дори за бюджета на Федерална република Германия.

69. В това отношение германското правителство много ясно заявява своето намерение да поддържа общата вноска, дължима от притежателите на местни превозни средства, на приемливо равнище. Трябва да се съглася с тези доводи: член 18 ДФЕС не може да се тълкува като изискване към германските органи да обременят с потенциално непропорционална данъчна тежест притежателите на местни превозни средства само по причината, че са решили да променят системата на финансиране на вътрешните магистрали.

70. В този контекст е без значение, че някои германски политици открито са заявили по време на избирателна кампания, че възнамеряват да въведат такса за чуждестранните пътници по германските автомагистрали. Тези изявления вероятно са проява на — перифразирайки известен цитат — един призрак, който броди из Европа през последните години: призрака на популизма и суверенизма²⁵.

71. Въпреки това правният анализ, който Съдът е длъжен да направи по отношение на национални мерки като разглежданите, не може да се основава на декларации на политици. (Действителното или предполагаемо) намерение на отделни членове на националния законодателен орган или на правителството е без значение в този контекст. От една страна, не е нужно да се докаже умишъл за дискриминация от страна на автора на мярката, за да се приеме, че тази мярка нарушава принципа на недопускане на дискриминация²⁶. От друга страна,

24 Отбелязвам, че член 7к от Директивата за евроинетката изрично разрешава такава компенсация. Въпреки че не е пряко приложима в разглеждания случай, тази разпоредба може да се възприема като израз на принцип, който трябва да бъде валиден и в разглежданото в настоящото производство положение.

25 Внимателните читатели са разпознали перифразираното начало на произведението от 1848 г. „Манифест на Комунистическата партия“ на философите Карл Маркс и Фридрих Енгелс. Оригиналната препратка очевидно е към комунизма. Все пак ни най-малко не загатвам, че тези две явления трябва да се разглеждат като сходни.

26 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Van Gerven по съединени дела Jackson и Cresswell (C-63/91 и C-64/91, EU:C:1992:212, т. 15 и сл.).

изявленията на държавни служители, в които се признава или предполага нарушение на правото на Съюза, не са достатъчни, за да бъде констатирано такова²⁷: декларациите сами по себе си не могат да направят правото на Съюза приложимо по отношение на положения, за които то обективно не се прилага²⁸.

72. Изключително важно е да се подчертае, че преценката за съвместимостта на национална мярка с Договорите за ЕС в контекста на производство за установяване на неизпълнение на задължения има *обективен* характер²⁹. Това важи и по отношение на твърденията за нарушения на принципа на недопускане на дискриминация: анализът трябва да се фокусира върху последиците от действието на нарушителя, а не върху неговото субективно намерение³⁰.

73. В заключение, доводите, изтъкнати от австрийското правителство по тези въпроси, са неубедителни. Казано по-просто, германските органи съвсем основателно са могли да приемат, първо, че разходите за мрежата от магистрали, които досега са били поемани основно от данъчнозадължените лица³¹, трябва да се поделят поравно между всички ползватели, включително водачите на чуждестранни превозни средства. Второ, притежателите на местни превозни средства биха били натоварени с непропорционална данъчна тежест, ако дължаха едновременно таксата за ползване на инфраструктурата и данъка върху моторните превозни средства.

74. Предвид гореизложеното и без да се налага да се разглеждат посочените от Федерална република Германия възможни основания за обосноваване, предлагам на Съда да отхвърли първото твърдение за нарушение, изтъкнато от Република Австрия.

Б. По второто твърдение за нарушение: непряка дискриминация на основание гражданство поради общата структура на таксата за ползване на инфраструктурата

1. Доводи на страните

75. С второто си твърдение за нарушение Република Австрия заявява, че общата структура на таксата за ползване на инфраструктурата е дискриминационна във връзка с мерките за контрол и изпълнение.

76. В това отношение австрийското правителство посочва, че разглежданата национална правна уредба в много отношения прави разграничение между местни превозни средства и такива, които са регистрирани в чужбина. По-специално, конкретните правомощия за намеса (проверки на случаен принцип, събиране на гаранция, забрана за по-нататъшно пътуване), предвидени в членове 11, 12 и 14 от InfrAG, както и последващото събиране на таксата за ползване на инфраструктурата в размер на годишната винетка или разликата между вече платената сума и тази на годишната винетка, се прилагат само или главно за превозни средства, регистрирани в чужбина. Освен това заплахата за налагане на глоби в съответствие с член 14 от InfrAG според австрийското правителство също е насочена предимно към чуждестранните водачи. В подкрепа на доводите си по този въпрос австрийското правителство се позовава конкретно на решението на Съда Комисия/Италия³².

27 Вж. в този смисъл решение от 4 май 2017 г., Комисия/Обединено кралство (C-502/15, непубликувано, EU:C:2017:334, т. 25 и цитираната съдебна практика).

28 Вж. в този смисъл решение от 16 октомври 2012 г., Унгария/Словакия (C-364/10, EU:C:2012:630, т. 56—61).

29 Вж., наред с много други, решение от 16 септември 2004 г., Комисия/Испания (C-227/01, EU:C:2004:528, т. 58).

30 В правната литература, с допълнителни препратки, вж. *Sanchez-Graells*, A. Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows? — Cambridge Yearbook of European Legal Studies., 2016, 111—112.

31 Система за събиране на ТОЛ такси за тежкотоварни превозни средства вече е въведена.

32 Решение от 19 март 2002 г. (C-224/00, EU:C:2002:185, наричано по-нататък „решение Комисия/Италия“).

77. От своя страна германското правителство изтъква, че първо, повечето от правилата относно изпълнението и контрола върху плащането на таксата за ползване на инфраструктурата, предвидени в членове 11, 12 и 14 от InfrAG, се прилагат за всички водачи без разлика. Само събирането на гаранция съгласно член 11, параграф 7 от InfrAG се прилага единствено за водачи на чуждестранни превозни средства. Подобна мярка обаче е обоснована според това правителство, тъй като събирането на сумите, дължими за винетни такси и за възможната глоба, е по-трудно за изпълнение в чужбина. Във всеки случай германското правителство изтъква, че член 11, параграф 7 от InfrAG позволява, но не задължава органите да изискват гаранция. Накрая, германското правителство счита, че последващото събиране на таксата за ползване на инфраструктурата в размер на годишната винетка или разликата между вече платената сума и тази на годишната винетка не поражда дискриминация, тъй като притежателите на местни превозни средства винаги заплащат годишната винетка.

2. Анализ

78. От самото начало трябва да се припомни, че в производствата за установяване на неизпълнение на задължения в тежест на ищеца е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение, като представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнението на задължения. За целта ищецът не може да се основава на каквато и да било презумпция³³.

79. С оглед на този принцип и поради причините, обяснени по-долу, считам, че Република Австрия не е изпълнила задължението си да докаже, че общата структура на таксата за ползване на инфраструктурата поражда, във връзка с мерките за контрол и изпълнение, непряка дискриминация на основание гражданство³⁴.

а) Проверки, забрана за по-нататъшно пътуване и административна санкция

80. На първо място, в преписката по делото не откривам данни, които могат да поставят под съмнение факта, че както поддържа германското правителство, извършването на проверки на място на случаен принцип, както и забраната за по-нататъшно пътуване и административната санкция, които могат да бъдат наложени в случай на неизпълнение на задължението за плащане на таксата за ползване на инфраструктурата, се прилагат без разлика по отношение на всички превозни средства, които се движат по германската мрежа от автомагистралаи. Формулировката на релевантните разпоредби на InfrAG е неутрална в това отношение и не откривам други текстове в подкрепа на твърденията на австрийското правителство.

81. Германското правителство обяснява още, че повечето от мерките за контрол и изпълнение (в това число санкции) могат също така да се прилагат за притежателите на местни превозни средства. Фактът, че по отношение на тези превозни средства таксата за ползване на инфраструктурата се дължи предварително, не изключва а priori евентуални нарушения. Така например член 2 от InfrAG предвижда някои изключения от задължението за плащане на таксата за ползване на инфраструктурата. Затова се извършват проверки, с които да се гарантира, че притежателите на местни превозни средства не се позовават неправилно или злоумишлено на тези изключения: в случай на нарушение може също така да им бъде наложена забрана за по-нататъшно пътуване и административна санкция.

³³ Вж. в този смисъл решение от 26 април 2018 г., Комисия/България (C-97/17, EU:C:2018:285, т. 69 и цитираната съдебна практика).

³⁴ В съдебното заседание австрийското правителство също така посочва, че има и друга причина, поради която общата структура на таксата за ползване на инфраструктурата е дискриминационна. Това правителство твърди, че с оглед на различните начини, по които се извършва плащането, таксата за ползване на инфраструктурата следва да се разглежда на практика като две отделни мерки: данък за притежателите на местни превозни средства и потребителска такса за водачите на чуждестранни превозни средства. Този довод обаче не е ясно обяснен, нито е изрично включен в иска. Поради това го считам за явно недопустим.

82. Австрийското правителство не оспорва тези твърдения. Освен това, като се има предвид, че мнозинството от превозните средства, които ползват германските автомагистрали, са регистрирани в Германия, се съмнявам, че изказаното от австрийското правителство предположение, че разпоредбите относно проверките и санкциите, макар и неутрално формулирани, на практика са насочени главно към водачи на чуждестранни превозни средства, може да бъде прието с лекота от Съда. Австрийското правителство не представя никакви доказателства, които да подкрепят неговите твърдения по този въпрос (като например решения или вътрешни насоки, издадени от административните органи, проучвания или статистически данни).

83. Във всеки случай, дори да беше вярно, че с оглед на общата структура на таксата за ползване на инфраструктурата мерките за контрол и изпълнение ще засегнат чуждестранните водачи пропорционално в по-голяма степен, отколкото местните водачи, това само по себе си не предполага непременно дискриминация на основание гражданство. Това ще бъде просто неизбежна последица от факта, че всички притежатели на местни превозни средства са длъжни да заплатят тази такса предварително, докато водачите на чуждестранни превозни средства я заплащат едва при навлизане в германската мрежа от автомагистрали.

84. Логиката, на която се основават доводите на австрийското правителство по този въпрос, отново е трудна за проследяване. Сякаш посоченото правителство предполага, че тъй като притежателите на местни превозни средства по-трудно биха могли да извършат нарушение на разглежданата национална правна уредба, отколкото водачите на чуждестранни превозни средства, германските органи ще трябва да избягват да извършват проверки на случаен принцип или да налагат мерки за изпълнение по отношение на последните. Този довод е несъстоятелен.

85. Австрийското правителство не твърди и например че мерките за изпълнение, предвидени в разглежданото национално законодателство, са непропорционални и поради това могат да обезкуражат гражданите на други държави членки да упражнят правото си на свободно движение³⁵.

86. Австрийското правителство също така не посочва размера на евентуалните административни санкции, предвидени за неизпълнение на задължението за плащане на таксата за ползване на инфраструктурата. Поради това ми се струва, че Съдът във всеки случай няма да разполага с необходимата информация, за да направи подробен анализ на пропорционалността в това отношение.

б) Последващо събиране на необходимата сума за годишна винетка

87. Австрийското правителство все пак твърди, че последващото събиране на сумата, необходима за закупуване на годишна винетка, е непропорционално, като се има предвид, че член 14 от InfrAG предвижда административно наказание.

88. Не считам този довод за убедителен.

³⁵ При липсата на общи правила за уреждането на конкретен въпрос държавите членки запазват компетентността си да налагат санкции за неспазване на задълженията, произтичащи от националното законодателство. Държавите членки не могат обаче да налагат толкова непропорционална за тежестта на нарушението санкция, че да се превърне това в пречка за прогласените в Договорите свободи. Вж. в този смисъл решения от 7 юли 1976 г., *Watson and Belmann* (118/75, EU:C:1976:106, т. 21), и от 29 февруари 1996 г., *Skanavi and Chrysanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36).

89. Първо, тези две мерки имат различно естество и по принцип фактът, че се прилагат кумулативно, сам по себе си не води до несъразмерна санкция. Задължението за заплащане на винетка не е санкция, а просто възстановяване на неплатена такса. От друга страна, административното наказание е санкцията, която органите могат правомерно да наложат за извършеното от водача нарушение. Струва ми се очевидно, че при наличие на нарушение германските органи могат едновременно да съберат дължимото и да наложат санкция³⁶.

90. Наистина, не е изключено при особено строга административна санкция кумулирането на двете мерки, независимо от нарушението, да доведе до непоносима финансова тежест за водача. При все това, както посочих в точка 86 по-горе, австрийското правителство не предоставя данни относно размера на административната санкция.

91. Второ, обстоятелството, че нарушителят е задължен да купи годишна винетка, не ми се струва дискриминационно или непропорционално. От една страна, от притежателите на местни превозни средства винаги се изисква да заплатят сумата, съответстваща на годишната винетка. Следователно не е налице по-неблагоприятно третиране по отношение на водачите на чуждестранни превозни средства. Чуждестранен водач, който не изпълни задължението да заплати таксата за ползване на инфраструктурата, губи най-много привилегия, която обикновено се предоставя на водачи на чуждестранни превозни средства (и само на тях) — възможността да избере винетка с по-кратък срок на по-ниска цена. От друга страна, не смятам, че тази мярка е непропорционална. Като се има предвид случайният характер на проверките, органите, които констатират нарушение на задължението за закупуване на винетка, по принцип няма как да узнаят колко дълго извършителят е използвал незаконно мрежата от автомагистрала. Затова намирам за разумно такъв водач да е длъжен да заплати възможно най-високия размер, съответстващ на управляваното от него превозно средство³⁷.

в) Внасяне на гаранция

92. Накрая, по отношение на задължението на нарушителя да внесе гаранция, трябва да се отбележи, че безспорно тази мярка може да изглежда на пръв поглед дискриминационна, доколкото член 11, параграф 7 от InfrAG е приложим само по отношение на водачи на чуждестранни превозни средства.

93. При все това различното третиране, предвидено в тази разпоредба, според мен не противоречи на принципа, закрепен в член 18 ДФЕС. Всъщност практиката на Съда, включително решенията, на които се позовава австрийското правителство, не подкрепя доводите на това правителство по този въпрос.

94. В решение Комисия/Италия Съдът признава, че в случаи на нарушения, извършени от чуждестранни водачи, на държавата членка не се забранява а priori да ги третира различно, при условие че това третиране се обосновава от обективни обстоятелства и е пропорционално на преследваната цел³⁸. В светлината на този принцип Съдът приема, че липсата на споразумения, които да осигуряват изпълнението на съдебно решение в държава членка, различна от държавата, в която то е постановено, обективно обосновава разлика в третирането на местните и чуждестранните нарушители. Наложено на последните задължение за плащане на сума под формата на гаранция е счетено за целесъобразна мярка за предотвратяване на възможността те да избегнат ефективна санкция чрез простото деклариране на несъгласие за незабавно събиране на глобата. При все това Съдът констатира, че размерът на гаранцията не е пропорционален,

³⁶ Вж. по аналогия заключението ми по дело Vámos (C-566/16, EU:C:2017:895, т. 57 и 58, потвърдено с решение от 17 май 2018 г., EU:C:2018:321, т. 42).

³⁷ Случаят според мен е сходен с хипотезата на водач, който губи билета, получен на входа на магистрала. В този случай водачът обикновено е длъжен да заплати ТОЛ таксата, която съответства на възможно най-дългия маршрут по тази магистрала.

³⁸ Вж. точка 20 от решението.

тъй като се равнява на двукратния размер на санкцията, предвидена в случай на незабавно плащане. Този размер на практика подтиква чуждестранните водачи да се откажат от законното си право на определен период от време, в който да решат дали да платят или да оспорят твърдяното нарушение пред административните органи³⁹.

95. Това решение, подчертавам, е в съответствие с редица други решения на Съда. Например в решение Комисия/Испания⁴⁰ Съдът констатира, че разпоредба, която изисква от чуждестранните дружества да внесат гаранция, за да извършват дадена стопанска дейност в Испания, е несъвместима с разпоредбите на Договора относно свободното движение. Съдът приема това правило за непропорционално, тъй като то не взема предвид гаранциите, които въпросните дружества евентуално може да са внесли в своята държава членка по произход. Това съдебно решение обаче предполага, че при сегашното състояние на развитие на системите за събиране на трансгранични вземания и изпълнение на чуждестранни съдебни решения в рамките на Европейския съюз, една не толкова строга мярка би била съвместима с правото на Съюза⁴¹.

96. Наскоро в решение Šerpetnik⁴² Съдът не обявява национална правна уредба, която налага внасянето на гаранция в случай на съмнение за нарушение на националното трудово законодателство от чуждестранен доставчик на услуги, за несъвместима *per se* с член 56 ДФЕС, а само поради специфичните ѝ характеристики. Въпреки факта, че гаранцията е трябвало да се внесе от възложителя на услугите, действителният размер на гаранцията можел да надвиши, дори значително, сумата, която тази страна по принцип е трябвало да заплати на доставчика на услугите. Освен това гаранцията била приложена автоматично и безусловно, без да се отчетат по подходящ начин отделните обстоятелства при всеки доставчик на услуги, въпреки очевидния факт, че не всички регистрирани в чужбина доставчици са се намирали в подобно положение. Освен това санкцията, чието събиране въпросната гаранция е имала за цел да обезпечи, е била особено строга, включително за дребни нарушения⁴³.

97. С оглед на тази съдебна практика считам, че възможността да се изисква внасянето на гаранция, както е предвидена в член 11, параграф 7 от InfrAG, не е несъвместима *per se* с правото на Съюза. Вярно е, че Федерална република Германия и Република Австрия са страни по двустранно споразумение за съдебно и административно сътрудничество. Въпреки това, както посочва германското правителство, Федерална република Германия не разполага с подобни действащи споразумения с всяка от останалите държави членки на Европейския съюз.

98. Все пак, за да съответства подобна мярка на принципа на пропорционалност, а оттам и да е съвместима с член 18 ДФЕС, според мен трябва да са изпълнени две условия.

99. На първо място, изискването за внасяне на гаранция не трябва да се прилага автоматично по отношение на всеки нарушител, а само в случаите, когато са налице обективни причини да се смята, че ако дължимата сума за винетката и санкцията не бъдат платени незабавно, събирането им от органа в бъдеще може да се окаже невъзможно или прекомерно трудно. Всъщност Съдът многократно се е произнасял, че преследването на нарушения, извършени с превозни средства, регистрирани в чужбина, може да включва по-сложни и скъпи процедури, поради което да обосновава законодателство, предвиждащо различно третиране⁴⁴.

39 Вж. точки 21—29 от решението.

40 Решение от 26 януари 2006 г. (C-514/03, EU:C:2006:63).

41 Вж. точки 41—44 от решението.

42 Решение от 13 ноември 2018 г. (C-33/17, EU:C:2018:896).

43 Вж. точки 46—48 от решението. Вж. още моето заключение по същото дело (EU:C:2018:311, точки 100, 101 и 107).

44 Вж. заключение на генералния адвокат Stix-Hackl по дело Комисия/Италия (C-224/00, EU:C:2001:671, т. 31 и сл. и цитираната съдебна практика).

100. При все това органът не може да предполага недобросъвестност у всеки чуждестранен водач, който не е в състояние да плати дължимата сума на място. Не може да се приеме, че всички водачи на чуждестранни превозни средства, които извършат нарушение, могат да опитат да се възползват от административните пречки, произтичащи от трансграничното прилагане на изпълнителните мерки, с цел да избегнат отговорност⁴⁵.

101. Освен това трансграничното изпълнение на санкции и други административни решения през последните години далеч не е толкова обременително и сложно за държавите членки, благодарение на приемането на редица актове на Съюза, като например по-специално Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета⁴⁶ и Директива (ЕС) 2015/413⁴⁷. В допълнение, както посочва австрийското правителство, в някои случаи могат да бъдат приложими и разпоредбите на двустранни споразумения за сътрудничество, по които Федерална република Германия е страна.

102. Следователно органите на държавите членки не могат да смятат, че при всички обстоятелства ще са необходими трансгранични мерки за изпълнение, нито че тези мерки, когато са необходими, задължително ще създават непоносима административна или финансова тежест.

103. По този въпрос германското правителство подчертава, че текстът на член 11, параграф 7 от InfrAG ясно посочва, че внасянето на гаранция в случай на установено нарушение и липса на незабавно плащане на дължимата сума от нарушителя *може* да бъде поискано, но не съществува *задължение* да бъде наложено. Във връзка с това правителството посочва, че органите, които отговарят за прилагането на тази разпоредба, очевидно са длъжни да я тълкуват в контекста на правото на Съюза, за да се избегне всяко възможно нарушение на правилата на Договора.

104. В това отношение трябва да се има предвид, че Съдът е компетентен да преценява обхвата на националните закони, подзаконови или административни разпоредби, както се прилагат на практика⁴⁸, с оглед на тълкуването им от националните юрисдикции⁴⁹. Въз основа на представените от ищеца доказателства пред Съда не може да се предположи, че административните и съдебните органи във Федерална република Германия, сезирани с тълкуването и прилагането на член 11, параграф 7 от InfrAG, няма да вземат предвид съответните правила на Съюза, за да се гарантира спазването на правото на Съюза⁵⁰.

105. Второ, според мен размерът на гаранцията не трябва да се определя на такова равнище, че да няма никаква разумна връзка с извършеното нарушение или да доведе до евентуален отказ на водачите на чуждестранни превозни средства да упражняват правото си на свободно движение в Германия. В това отношение считам, че размерът на гаранцията е ограничен до евентуално дължимите суми (дължимата винетна такса и евентуалната санкция) плюс разноските по административната процедура.

106. По този въпрос преписката не съдържа никакво указание за вероятните размери на санкцията и за разноските по процедурата. При липсата на каквито и да било конкретни данни Съдът не може просто да приеме, че общата сума непременно ще бъде непропорционална, както предполага австрийското правителство.

45 Вж. в този смисъл решения от 11 март 2004 г., de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, т. 51 и 52), от 9 ноември 2006 г., Комисия/Белгия (C-433/04, EU:C:2006:702, т. 35—38), от 7 септември 2017 г., Egiom и Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, т. 31), и от 20 декември 2017 г., Deister Holding и Juhler Holding (C-504/16 и C-613/16, EU:C:2017:1009, т. 61).

46 Рамково решение на Съвета от 24 февруари 2005 година относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции (ОВ L 76, 2005 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 150).

47 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2015 година за улесняване на трансграничния обмен на информация относно пътнотранспортни нарушения, свързани с безопасността по пътищата (ОВ L 68, 2015 г., стр. 9).

48 Вж., наред с много други, решение от 27 ноември 2003 г., Комисия/Финландия (C-185/00, EU:C:2003:639, т. 109).

49 Вж., наред с други, решение от 10 юли 1986 г., Комисия/Италия (235/84, EU:C:1986:303, т. 14).

50 Вж. по аналогия решение от 29 май 1997 г., Комисия/Обединено кралство (C-300/95, EU:C:1997:255, т. 38).

107. В заключение, считам, че второто твърдение за нарушение също трябва да бъде отхвърлено.

В. По третото твърдение за нарушение: нарушение на членове 34 и 56 ДФЕС

1. Доводи на страните

108. Република Австрия твърди, че спорните мерки представляват ограничения на свободното движение на стоки и свободното предоставяне на услуги, доколкото такива мерки могат да имат последици за трансграничната доставка на стоки с превозни средства с общо тегло под 3,5 тона, както и за предоставянето на услуги от чуждестранни лица или дори за предоставянето на услуги на чуждестранни лица. Австрийското правителство изтъква още, че такива ограничения не могат да бъдат обосновани.

109. Федерална република Германия твърди, първо, че таксата за ползване на инфраструктурата не представлява мярка с ефект, равностоен на количествено ограничение по смисъла на член 34 ДФЕС. В този смисъл тя се позовава по-специално на решение *Keck и Mithouard*⁵¹. Освен това според германското правителство данъчното облекчение няма трансгранично измерение, тъй като засяга само германски граждани. Второ, германското правителство не е съгласно, че таксата за ползване на инфраструктурата би могла да доведе до нарушение на свободното предоставяне на услуги. В това отношение то се позовава на решение *MobistarandBelgacom Mobile*⁵².

2. Анализ

110. Доводите на австрийското правителство по същество се отнасят изключително до таксата за ползване на инфраструктурата. Всъщност изобщо не става ясно какви биха могли да бъдат трансграничните последици от данъчното облекчение. С последната мярка просто се намалява размера на данъка, който дължат притежателите на местни превозни средства. Все пак такъв данък не е и не може да бъде наложен на притежателите на регистрирани в други държави членки превозни средства, нито пък се твърди, че данъкът върху моторните превозни средства е *de facto* дискриминационен и следователно противоречи на член 110 ДФЕС⁵³.

111. В този смисъл, моят анализ в това отношение ще се съсредоточи главно върху въпроса дали таксата за ползване на инфраструктурата нарушава членове 34 и 56 ДФЕС.

112. Преди това обаче следва да изложа едно предварително съображение. Често се твърди, че когато дадена национална мярка на пръв поглед е в състояние да засегне две или повече свободи на вътрешния пазар, Съдът може да разгледа съвместимостта на въпросната мярка единствено с оглед на свободата, която е засегната в най-голяма степен, като не се произнася относно съвместимостта с останалите свободи, които изглеждат само второстепенни⁵⁴.

51 Решение от 24 ноември 1993 г. (C-267/91 и C-268/91, EU:C:1993:905, наричано по-нататък „решение Keck“).

52 Решение от 8 септември 2005 г. (C-544/03 и C-545/03, EU:C:2005:518).

53 Съдът многократно се е произнасял, че приложните полета на членове 34 и 110 ДФЕС взаимно се изключват. Съгласно постоянната съдебна практика в приложното поле на член 34 ДФЕС не се включват пречките пред търговията, обхванати от други специални разпоредби, а пречките от фискален характер по член 110 ДФЕС не спадат към формулираната в член 34 ДФЕС забрана (вж. по-специално решение от 7 април 2011 г., *Tatu* (C-402/09, EU:C:2011:219, т. 33).

54 Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Комисия/Унгария (*Право на плодopolзване върху земеделски земи*) (C-235/17, EU:C:2018:971, т. 43—50).

113. Според мен такъв подход — който е обоснован главно от съображения за процесуална икономия — може да бъде оправдан в рамките на преюдициално производство. Изпитвам повече съмнения, че той трябва да се следва в рамките на пряко производство, в което Съдът по принцип е длъжен да даде отговор на всяко твърдение за нарушение, посочено от ищеца. По-специално, струва ми се, че в контекста на производствата за установяване на неизпълнение на задължения едно твърдение за нарушение може да бъде пренебрегнато само когато твърдяното нарушение е неизбежна последица от вече установено от Съда нарушение или когато това твърдение е направено при условията на евентуалност и Съдът е признал основното твърдение за обосновано⁵⁵.

114. При всички положения, с оглед на представените от Република Австрия доводи, ми се струва, че в настоящия случай Съдът следва да разгледа твърдяното нарушение от гледна точка и на двете изтъкнати свободи.

а) Свободно движение на стоки

115. По същество австрийското правителство твърди, че таксата за ползване на инфраструктурата представлява мярка с равностоен ефект, която не може да бъде обоснована, в нарушение на член 34 ДФЕС.

116. Като начало трябва да се има предвид, че съгласно постоянната съдебна практика всяка мярка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза, трябва да се счита за мярка с равностоен ефект по смисъла на член 34 ДФЕС⁵⁶. По този начин пречките за свободното движение на стоки, които са последица от прилагането по отношение на стоки с произход от други държави членки, където те са законно произведени и търгувани, на правила относно условията, на които тези стоки трябва да отговарят, дори тези правила да са приложими без разлика към всички продукти, представляват мерки с равностоен на количествени ограничения ефект⁵⁷. Напротив, прилагането по отношение на стоки с произход от други държави членки на национални разпоредби, които ограничават или забраняват някои условия за продажба, не може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията между държавите членки, доколкото тези разпоредби се прилагат към всички заинтересовани оператори и доколкото от правна и фактическа гледна точка те са недискриминационни⁵⁸.

117. В този контекст, не съм съгласен с германското правителство, че таксата за ползване на инфраструктурата, доколкото тя може да има последици за разпространението на стоки в Германия, следва да се разглежда като „условие за продажба“ по смисъла на съдебната практика Keck.

118. Понятието „условия за продажба“ обхваща само национални норми, които се отнасят до „условията, при които стоките могат да бъдат продавани“⁵⁹. С други думи, то включва мерките, които уреждат начина, по-който стоките могат да бъдат търгувани (например кога, къде, как и от кого)⁶⁰. Това понятие не трябва да бъде разширявано, така че да обхване и нормите относно

⁵⁵ Вж. например решения от 30 май 2006 г., Комисия/Ирландия (C-459/03, EU:C:2006:345, т. 168—173), и от 20 октомври 2011 г., Комисия/Франция (C-549/09, непубликувано, EU:C:2011:672, т. 48).

⁵⁶ Вж. по-специално решения от 11 юли 1974 г., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, т. 5, наричано по-нататък „решение Dassonville“), и от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 31).

⁵⁷ Вж. в този смисъл решения от 20 февруари 1979 г., Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, т. 6, 14 и 15, наричано по-нататък „решение „Cassis de Dijon““), и от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 35, наричано по-нататък „решение „Trailers““).

⁵⁸ Вж. решения Keck, точки 16 и 17, и „Trailers“, точка 36.

⁵⁹ Вж. решение от 30 април 2009 г., Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, т. 20).

⁶⁰ Вж. решения от 12 ноември 2015 г., Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751), и от 21 септември 2016 г., Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704). Вж. още заключение на генералния адвокат Szpunar по дело Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, т. 20 и сл.).

начина, по който стоките могат да бъдат *транспортирани*. Опитът показва, че условията за продажба, доколкото не са дискриминационни, като цяло не възпрепятстват достъпа на вносни стоки до пазара на държава членка. И обратно, ограничаването на начина, по който стоките могат да бъдат транспортирани, може да има по-преки последици върху трансграничната търговия със стоки, като прави вноса и износа технически, икономически или практически по-труден или дори невъзможен. Според мен националните норми относно транспорта в някои отношения не се различават от националните норми относно използването, по отношение на които Съдът е отказал да разшири обхвата на принципа от решение Keck⁶¹. Това се потвърждава от редица дела, в които Съдът разглежда съвместимостта на национални мерки, ограничаващи транспортирането на стоки, с член 34 ДФЕС, следвайки традиционната съдебна практика, изведена от решения „Dassonville“ и „Cassis de Dijon“⁶².

119. Това обаче не означава, че таксата за ползване на инфраструктурата следва да се счита за мярка с равностоен ефект.

120. Трябва да се припомни, първо, че Федерална република Германия вече е въвела система от магистрални ГОЛ такси, която се прилага за превозни средства с тегло 3,5 тона и повече. Следователно таксата за ползване на инфраструктурата, която е предмет на настоящото производство, се отнася само за превозни средства с тегло под 3,5 тона. Така, тази такса се отнася главно до леки автомобили, автобуси и микробуси и — което е полезно да се подчертае отново — се прилага без разлика спрямо местните и чуждестранните превозни средства.

121. Независимо от това австрийското правителство твърди, че някои продукти с произход от други държави членки могат да бъдат изнасяни в Германия чрез леки автомобили или микробуси и следователно трансграничната търговия може да бъде засегната.

122. Наистина, не може да се изключи, че някои стоки понякога могат да бъдат транспортирани от мястото им на производство, внос, складиране или от друго място в чужбина, където се търгуват, в Германия чрез леки автомобили или микробуси. Това обаче не е достатъчно, за да се счита, че таксата за ползване на инфраструктурата представлява мярка с равностоен ефект.

123. В това отношение бих припомнил, че в поредица свои решения Съдът последователно се е произнесъл, че национални мерки, чиито ограничителни последици са „твърде неопределени и косвени“, „чисто спекулативни“ или „твърде незначителни и несигурни“, не нарушават член 34 ДФЕС⁶³. Това важи особено за мерки, които „не правят разграничение в зависимост от произхода на превозваните стоки“ и „които нямат за цел да регулират търговията със стоки с други държави членки“⁶⁴.

124. Такъв, изглежда, е случаят с таксата за ползване на инфраструктурата, разглеждана в настоящото производство, която по никакъв начин не може да се определи като мярка, насочена към регулиране на търговията: тя се прилага без разлика за всички транзитно преминаващи през германската мрежа от автомагистрали превозни средства, независимо от целта, частна или търговска, на тяхното пътуване и независимо от произхода на превозното

61 Вж. решение „Trailers“, точки 37 и 56 и сл.

62 Вж. по-специално решения от 12 юни 2003 г., Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), от 15 ноември 2005 г., Комисия/Австрия (C-320/03, EU:C:2005:684), и от 21 декември 2011 г., Комисия/Австрия (C-28/09, EU:C:2011:854).

63 Вж., наред с много други, решения от 7 март 1990 г., Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, т. 11), от 5 октомври 1994 г., Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, т. 36), от 3 декември 1998 г., Bluhme (C-67/97, EU:C:1998:584, т. 22), и от 26 май 2005 г., Burmanjer и др. (C-20/03, EU:C:2005:307, т. 31).

64 Вж. решения от 18 юни 1998 г., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, т. 31), от 14 юли 1994 г., Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, т. 24), и от 5 октомври 1995 г., Centro Servizi Spediporto (C-96/94, EU:C:1995:308, т. 41).

средство и от евентуално превозваните стоки. Броят на внесените продукти, които могат да бъдат засегнати, вероятно е ограничен, а възможното увеличение на цените на тези продукти — дори още по-незначително, като се има предвид, че таксата за ползване на инфраструктурата вероятно представлява твърде малка част от общите транспортни разходи.

125. Преписката по делото според мен не позволява друг извод, особено предвид факта, че Република Австрия не е представила никакви доказателства (оценки, проучвания, примери и др.) относно възможното въздействие на таксата за ползване на инфраструктурата върху трансграничната търговия. В действителност австрийското правителство иска от Съда да се произнесе по това дело само въз основа на презумпция, независимо от факта, че като ищец то носи тежестта на доказване.

б) Свободно предоставяне на услуги

126. Австрийското правителство счита, че таксата за ползване на инфраструктурата противоречи още на член 56 ДФЕС, тъй като тя оскъпява придвижването на територията на Германия както на чуждестранните доставчици на услуги, така и на местните потребители.

127. Най-напред трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика като ограничения на свободното предоставяне на услуги трябва да се разглеждат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на тази свобода. Освен това член 56 ДФЕС предоставя права не само на самия доставчик на услуги, но и на получателя на услугите⁶⁵.

128. Съдът обаче последователно е постановявал, че член 56 ДФЕС не се отнася до национални мерки, единственото действие на които е създаването на *допълнителни разходи* за разглежданата доставка и които засягат доставката на услуги между държави членки по същия начин, както доставката им в рамките на една държава членка⁶⁶.

129. Такъв може да бъде по-специално случаят на данъци и други видове такси, които националните органи могат да въведат при упражняването на своите правомощия в областта на данъчното облагане или икономическата политика. Доколкото тези данъци и такси не са пряко или непряко дискриминационни и размерът им е незначителен по отношение на въпросните услуги, не може да се приеме безусловно, че те вероятно ще възпрепятстват достъпа до пазара на въпросната държава членка⁶⁷.

130. Вярно е, че в миналото водачите на леки автомобили, автобуси или микробуси, регистрирани в чужбина, са разполагали с безплатен достъп до германската мрежа от автомагистрали. Въпреки това Съдът последователно приема, че разпоредбите на Съюза относно свободното движение не дават право на икономическите оператори да имат очаквания за липса на законодателни изменения⁶⁸. Обикновени изменения на националното законодателство, стига да не са дискриминационни, или прости различия между националните законодателства на отделните държави членки, които не възпрепятстват достъпа до пазара на

⁶⁵ Решение от 13 ноември 2018 г., Šepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика).

⁶⁶ Вж. например решения от 8 септември 2005 г., MobistarandBelgacom Mobile (C-544/03 и C-545/03, EU:C:2005:518, т. 31), от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 36), и от 22 ноември 2018 г., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, т. 32).

⁶⁷ Вж. в този смисъл решения от 17 февруари 2005 г., Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94, т. 37—39), и по аналогия, от 1 юни 2006 г., innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, т. 37—40). Вж. още заключение на генералния адвокат Kokott по дело Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2004:676, т. 58—67), както и моето заключение по дело Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, т. 26—29).

⁶⁸ Вж. решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 78 и цитираната съдебна практика).

държава членка, не са достатъчни, за да доведат до прилагането на нормите на Договора относно свободното движение, дори когато биха могли да повлияят отрицателно върху решението на икономическите оператори в Съюза дали да упражнят правото си на свободно движение⁶⁹.

131. При това положение и при липсата на конкретна информация или доказателства от страна на ищеца, Съдът не може просто да приеме, че въвеждането на такса от вида и с размера на разглежданата такса за ползване на инфраструктурата неизбежно ще обезкуражава доставчиците, установени в чужбина, да предоставят услуги в Германия, или ще разколебава лицата, пребиваващи в Германия, да пътуват в чужбина с подобна цел.

132. Както бе посочено в точка 124 по-горе, таксата за ползване на инфраструктурата се прилага без разлика за всички транзитно преминаващи през германската мрежа от автомагистрали превозни средства, независимо от целта, частна или търговска, на пътуването и независимо от произхода на превозното средство. Въз основа на данните, с които разполага Съдът, цената на винетката, изглежда, съответства на цените, приложими в други държави членки на Европейския съюз (включително Република Австрия), и едва ли може да се счита за непропорционална по отношение на получената услуга (неограничен достъп до германската мрежа от автомагистрали). Следователно последиците за свободното движение на услуги изглеждат неопределени или най-много косвени. С други думи, нито едно обстоятелство не свидетелства за съществуването на пречка за достъпа до пазара.

133. Предвид гореизложеното, няма причина да бъдат разглеждани евентуалните основания за обосноваване, изтъкнати от германското правителство.

Г. По четвъртото твърдение за нарушение: нарушение на член 92 ДФЕС

1. Доводи на страните

134. С четвъртото си и последно твърдение за нарушение Република Австрия поддържа, че разглежданите мерки нарушават член 92 ДФЕС, доколкото се отнасят за търговски автобусни превози или превози на стоки с моторни превозни средства с тегло под 3,5 тона. Австрийското правителство изтъква, че член 92 ДФЕС не предвижда възможност за обосноваване, поради което дискриминационният характер на разглежданите мерки ги прави несъвместими с тази разпоредба. В това отношение австрийското правителство се позовава на решение Комисия/Германия.

135. От своя страна Федерална република Германия счита това твърдение за необосновано. Германското правителство твърди, че член 92 ДФЕС не може да се тълкува като широкообхватна разпоредба, която възпрепятства всяко изменение на националното законодателство, което може да засегне автомобилния транспорт. Освен това германското правителство изтъква, че след произнасянето на решение Комисия/Германия е прието важно законодателство, и по-специално Директивата за евровинетката. Член 7, параграф 1 и член 7к от тази директива изрично допускат мерки като разглежданите по настоящото дело.

⁶⁹ Вж. в този смисъл решение от 29 април 2004 г., Weigel (C-387/01, EU:C:2004:256, т. 55). Вж. още заключение на генералния адвокат Tizzano по дело CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, т. 58).

2. Анализ

136. Съгласно член 92 ДФЕС „[Д]о приемането на разпоредбите, посочени в член 91, параграф 1, никоя държава членка не може, без приемането от Съвета, с единодушие, на мярка за дерогация, да изменя действащи към 1 януари 1958 г. или, за присъединяващите се държави, към датата на тяхното присъединяване, разпоредби, които уреждат тази материя, така че те по своите преки или косвени последици да бъдат по-неблагоприятни за превозвачите от други държави членки, отколкото за собствените ѝ превозвачи“.

137. На свой ред член 91, параграф 1 ДФЕС предоставя основата за приемането на мерките за прилагане на общата транспортна политика, и по-специално разпоредби, които установяват „общи правила, приложими към международния транспорт от и към територията на държава членка или преминаване през територията на дадена държава членка“, „условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава“ и „мерки за подобряване на безопасността на транспорта“.

138. Член 92 ДФЕС (или неговите предшественици — първо член 76 ЕИО, а след това член 72 ЕО) е разпоредба, която почти не е била тълкувана от Съда и много рядко е била прилагана от Съвета. Затова настоящото дело предоставя възможност на Съда да изясни обхвата и смисъла на тази разпоредба.

139. Транспортът е предмет на обща политика, което предполага съществуването на специфични правила, които понякога могат да дерогират или най-малкото да се отклоняват от правилата, уреждащи други дейности. Има няколко причини, поради които при изготвянето на проектите за Договорите за тогавашните Общности държавите членки възприемат виждането, че транспортът се характеризира с някои особености, които изискват специален набор от правила⁷⁰. Считало се е по-специално че на равнище държави членки съществуват значителни различия в уредбата на транспортните услуги — обстоятелство, което предвид чувствителността на материята е изисквало внимателен и постепенен подход при установяването на общата политика⁷¹.

140. Поради това е било важно като първа стъпка да се попречи на държавите членки да подкопаят този процес чрез въвеждането на нови правила, облагодетелстващи националните превозвачи за сметка на чуждестранните превозвачи. Това действително би задълбочило различията между правните уредби на държавите членки и би било против самия дух на бъдещата политика. Тогавашният член 76 ЕИО (понастоящем член 92 ДФЕС) следователно бил замислен точно с тази цел: той наложил на държавите членки задължение за запазване на съществуващото положение („standstill“) до приемането на общи правила от Общността (понастоящем Съюза). В това отношение не трябва да се забравя, че днес, както и тогава, общата забрана на ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз, установена в член 56 ДФЕС (предишен член 59 ЕИО), не е приложима в областта на транспорта по силата на член 58, параграф 1 ДФЕС (предишен член 61, параграф 1 ЕИО).

141. Като се има предвид тази история, доводите, изтъкнати от австрийското правителство в подкрепа на нарушение на член 92 ДФЕС, са неубедителни.

70 Вж. *Aussant, J., Fornasier, R. La Politique Commune des Transports.* — In: *Commentaire Megret — Le Droit de la CEE*, Vol. 3, 2. ed., 1990, 195–197.

71 Най-общо виж *Robert, J., Doubts on a Common Transport Policy.* — *Common Market Law Review*, 1967, Vol. 5, p. 193 sq.

142. На първо място, член 92 ДФЕС вероятно вече не се прилага по отношение на мерки като разглежданите в настоящия случай. Не е чудно, че тази разпоредба е била много рядко прилагана в миналото и за много дълъг период от време изобщо не се е прилагала — от самото начало член 76 ЕИО се е смятал за разпоредба с преходен характер, чийто обхват постепенно ще се стеснява⁷². Действително текстът на разпоредбата изрично посочва, че тя се прилага само „[д]о приемането на разпоредбите, посочени в член 91, параграф 1 [ДФЕС]“. Всъщност след установяването на общи правила, които обхващат всички видове транспорт (въздушен, автомобилен, железопътен, морски и по вътрешни водни пътища), някои коментатори си задават въпроса дали тази разпоредба не е до голяма степен остаряла⁷³.

143. Според мен такъв е случаят в частност с автомобилния транспорт. Наистина, няколко мерки на Съюза, имащи за цел да установят обща политика в този сектор, се появяват „на бял свят“, особено в края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век⁷⁴. През тези години, с цел да изпълни (настоящия) член 91, параграф 1 ДФЕС, законодателят на Съюза по-специално предвижда въвеждането на свободно договорени тарифи между договарящите страни от януари 1990 г., премахва квотите от януари 1993 г., въвежда общностно разрешение за автомобилните превози на стоки с търговска цел от януари 1993 г., установява общи правила за международен превоз на пътници с автобус и въвежда каботаж, който следва да се осъществи в различни фази⁷⁵.

144. Понастоящем, както наскоро бе потвърдено в Становище 2/15, секторът на автомобилния транспорт до голяма степен попада в обхвата на законодателството на Съюза⁷⁶. По-конкретно законодателството на Съюза включва общи правила за достъп до професиите и до пазара, определя минималните стандарти относно работното време, времето за кормуване и периодите на почивка за професионалния автомобилен транспорт, и определя минимални годишни данъци върху превозните средства, както и общи правила за такси за изминато разстояние и такси за ползване на инфраструктура за тежкотоварни автомобили⁷⁷.

145. Последният от тези аспекти е от особено значение в настоящото производство. Действително, Директивата за евровинетката определя общи правила за свързаните с разстоянието такси за изминат участък и обвързаните с времето такси за ползване на инфраструктура (винетки) за тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури. Тези правила предвиждат, че разходите за строителство, експлоатация и развитие на инфраструктурата могат да бъдат финансирани чрез ТОЛ такси и винетки за участниците в движението по пътищата.

72 Вж. *Aussant J., Fornasier, R.*, бележка под линия 69 по-горе, 216.

73 Вж. например *Grand, L.* Comment to Article 72 CE. — In: *Pingel, I.* (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2. ed., Dalloz, Paris, 2010, 667—668. Подобно *Balducci Romano, F.*, Comment to Article 92 TFEU. — In: *Curti Gialdino, C.*, *Codice dell'Unione Europea Operativo*. Simone, Napoli, 2012, 962—963.

74 Причината за това се крие във факта, че в средата на 80-те Парламентът печели дело срещу Съвета за неизпълнение на задължението му да въведе обща транспортна политика (вж. решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220).

75 Съответно Регламент (ЕИО) № 4058/89 на Съвета от 21 декември 1989 година за определяне на тарифи за автомобилен превоз на товари между държавите членки (ОВ L 390, 1989 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 39), Регламент (ЕИО) № 1841/88 на Съвета от 21 юни 1988 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 3164/76 за квотата на Общността за автомобилен превоз на стоки между държавите членки (ОВ L 163, 1988 г., стр. 1), Регламент (ЕИО) № 881/92 на Съвета от 26 март 1992 година относно достъпа до пазара при автомобилен превоз на товари в рамките на Общността до или от територията на държава членка или при преминаване през територията на една или повече държави членки (ОВ L 95, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 116), Регламент (ЕИО) № 684/92 на Съвета от 16 март 1992 година относно общите правила за международен превоз на пътници с автобус (ОВ L 74, 1992 г. стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 34) и Регламент (ЕИО) № 3118/93 на Съвета от 25 октомври 1993 година относно условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да осъществяват вътрешен автомобилен превоз на товари в тази държава членка (ОВ L 279, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 3, стр. 14).

76 Становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия ЕС—Сингапур) от 16 май 2017 г. (EU:C:2017:376, т. 204—212). Вж. още заключение на генералния адвокат Sharpston в същото производство (EU:C:2016:992, т. 260—267).

77 За сравнително скоросен преглед на съществуващото законодателство с препратки към различните действащи понастоящем правни актове вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно състоянието на пазара на Съюза в областта на автомобилния транспорт от 14 април 2014 г. (COM(2014) 222 окончателен).

146. Все пак законодателят на Съюза е решил засега да ограничи сближаването на законодателствата на държавите членки в тази област само до превозните средства с тегло над 3,5 тона⁷⁸. Член 7, параграф 1 от Директивата за евровинетката ясно заявява, че при определени условия „държавите членки могат да продължат да прилагат или да въвеждат ТОЛ такси и/или такси за ползване на трансевропейската пътна мрежа или на определени участъци от тази мрежа, както и на онези допълнителни участъци от своята мрежа от автомагистрали, които не са част от трансевропейската пътна мрежа“. Държавите членки по принцип имат правото „да прилагат ТОЛ такси и/или такси за ползване за други пътища, при условие че налагането на ТОЛ такси и/или такси за ползване за такива други пътища не е дискриминационно спрямо международния трафик и не води до нарушаване на конкуренцията между операторите“. Тази разпоредба следва да се тълкува във връзка със съображение 9 от Директива 2011/76/ЕС⁷⁹, съгласно което тази директива „не възпрепятства държавите членки да прилагат национални правила за таксуване на други ползватели на пътищата, които са извън обхвата на настоящата директива“. Освен това член 7к от Директивата за евровинетката изрично разрешава на държавите членки, които въвеждат система за такси за ползване на инфраструктура, да предоставят подходящи компенсации за тези такси.

147. Не може да се твърди, както се предполага в писменото становище на австрийското правителство, че независимо от големия брой законодателни актове, приети от Европейския съюз по силата на член 91 ДФЕС в областта на автомобилния транспорт, и независимо от специфичните правила, предвидени в Директивата за евровинетката, никоя държава членка няма право да въвежда система за ТОЛ такси или такси за ползване на нейната мрежа от автомагистрали за превозните средства, които не са обхванати от Директивата за евровинетката, доколкото законодателят на Съюза не урежда този въпрос. Нито може да се твърди, че когато държава членка въведе такива такси, тя не може да намали данъчната тежест във връзка с моторните превозни средства като компенсация за новите такси.

148. Такова заключение, освен че е трудно съвместимо със самия текст на Директивата за евровинетката, би противоречало и на две широко възприети догми на транспортната политика на Съюза: разходите, свързани с ползването на транспортната инфраструктура, следва да се основават на принципите „ползвателят плаща“ и „замърсителят плаща“⁸⁰. Заключение би било и нелогично, тъй като би означавало, че всички държави членки, които са въвели такива системи след 1 януари 1958 г. (или след датата на присъединяването им към Общността/Съюза), са нарушили и продължават да нарушават член 92 ДФЕС.

149. В подкрепа на своето твърдение австрийското правителство се позовава на решение Комисия/Германия.

150. Счита обаче, че заключението, до което стига Съдът по това дело, не може автоматично да се приложи в настоящото производство. Всъщност това дело е заведено през 1990 г. в момент, когато повечето от мерките, необходими за изпълнението на обща политика в областта на автомобилния транспорт, или не са били приети, или все още е предстояло да бъдат транспонирани на национално равнище, включително — и това е особено важно — Директивата за евровинетката. Все пак „разпоредбите, посочени в член 91, параграф 1 [ДФЕС]“ понастоящем са окончателно приети, включително специални правила за разпределяне на разходите за транспортните инфраструктури.

⁷⁸ Вж. съображение 5 от Директивата за евровинетката.

⁷⁹ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2011 година за изменение на Директива 1999/62 (ОВ L 269, 2011 г., стр. 1).

⁸⁰ Вж. например съображение 3 от Директива 2011/76 и Бяла книга на Европейската комисия „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (СОМ(2011) 144 окончателен), точка 58.

151. При всички положения, дори ако член 92 ДФЕС все още следва да се прилага, австрийското правителство не обяснява, а още по-малко доказва, как мярка, която се отнася само за превозни средства с тегло под 3,5 тона, би могла да има реални последици за чуждестранните превозвачи. По този въпрос австрийското правителство отново иска от Съда по същество да основе решението си на предположение. Все пак, както посочих в точка 78 по-горе, в контекста на производство по член 259 ДФЕС ищецът е длъжен да докаже твърдените нарушения, без да се позовава на каквато и да било презумпция.

152. Поради всички тези съображения считам, че четвъртото твърдение за нарушение също трябва да бъде отхвърлено.

V. Съдебни разноски

153. В съответствие с член 138, параграф 1 и член 140, параграф 1 от Процедурния правилник считам, че Република Австрия следва да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на Федерална република Германия. Кралство Дания и Кралство Нидерландия следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

VI. Заключение

154. Предвид гореизложеното, предлагам на Съда:

- да отхвърли иска,
- да осъди Република Австрия да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на Федерална република Германия,
- да осъди Кралство Дания и Кралство Нидерландия да понесат направените от тях съдебни разноски.