



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 6. února 2019¹

Věc C-591/17

**Rakouská republika
proti**

Spolkové republiky Německo

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 259 SFEU – Články 18, 34, 56 a 92 SFEU – Směrnice 1999/62/ES – Používání dálnic – Poplatek za užívání pozemních komunikací uložený vozidlům o hmotnosti nižší než 3,5 tuny – Sleva na dani z provozu motorových vozidel – Nepřímá diskriminace – Opatření s rovnocenným účinkem – Omezení svobody poskytování služeb – Společná dopravní politika – Klauzule ‚standstill‘ “

1. Nedopustíš se diskriminace.
2. Kdyby bylo možné shrnout celé unijní právo do několika příkazů, byl by zákaz diskriminace a především diskriminace na základě *státní příslušnosti* pravděpodobně jedním z prvních.
3. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti je zakotven v článku 18 SFEU a čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), zatímco širší zásada zákazu diskriminace, jejímž je vyjádřením, patří mezi základní hodnoty Unie (článek 2 SEU) a mezi práva chráněná Listinou (článek 21 Listiny).
4. Uvedená zásada je jádrem projednávané věci, která je jedním z mála případů, kdy členský stát zahájil řízení o nesplnění povinnosti podle článku 259 SFEU proti jinému členskému státu.
5. Ve svém vyjádření Rakouská republika tvrdí, že Spolková republika Německo porušila několik ustanovení unijního práva tím, že zavedla: i) poplatek za užívání pozemních komunikací uložený všem uživatelům dálniční sítě („dále jen „poplatek za užívání pozemních komunikací“) a ii) slevu na dani z provozu motorových vozidel, kterou musí odvádět vlastníci vozidel registrovaných v Německu (dále jen „tuzemská vozidla“), ve výši, která se rovná minimálně částce poplatku za užívání pozemních komunikací, který musí platit tito vlastníci (dále jen „sleva na dani“)². Podle Rakouské republiky vede kombinovaný účinek dotčených opatření především k tomu, že v praxi budou poplatku za užívání pozemních komunikací podléhat pouze řidiči motorových vozidel registrovaných v jiných členských státech (dále jen „zahraniční vozidla“), což vede k nepřímé diskriminaci na základě státní příslušnosti.
6. V tomto stanovisku uvedu důvody, proč mám za to, že by žaloba rakouské vlády měla být zamítnuta. Vysvětlím zejména, proč jsou argumenty vycházející z domnělé diskriminace na základě státní příslušnosti založeny na zásadním nepochopení pojmu „diskriminace“.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – V následujícím textu budou obě opatření označena jako „dotčená opatření“.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

7. Článek 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (také nazývaná jako „směrnice o evropské dálniční známce“)³, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

„Aniž je dotčen čl. 9 odst. 1a, mohou členské státy ponechat v platnosti nebo zavést mýtné nebo poplatky za užívání transevropské silniční sítě nebo některých úseků této sítě anebo jakýchkoliv dalších úseků své dálniční sítě, které nejsou součástí transevropské silniční sítě, za podmínek uvedených v odstavcích 2 až 5 tohoto článku a člancích 7a až 7k. Tím není dotčeno právo členských států v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie uplatňovat mýtné nebo poplatky za užívání na jiných pozemních komunikacích za předpokladu, že uložení mýtného nebo poplatků za užívání těchto jiných pozemních komunikací neznevýhodňuje mezinárodní dopravu a nevede k narušení hospodářské soutěže mezi hospodářskými subjekty.“

8. Článek 7k této směrnice stanoví:

„Aniž jsou dotčeny články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, není touto směrnicí dotčena volnost členských států, které zavedou systém výběru mýtného nebo poplatků za užívání pozemních komunikací, poskytovat za tyto poplatky vhodnou kompenzaci.“

B. Německé právo

9. Nejrelevantnějšími ustanoveními vnitrostátního práva, která budou společně nazývána jako „dotčené vnitrostátní právní předpisy“ jsou následující.

1. Zákon o poplatku za užívání pozemních komunikací

10. Poplatek za užívání pozemních komunikací byl zaveden Infrastrukturabgabengesetz (zákon o poplatcích za užívání pozemních komunikací) ze dne 8. června 2015 (dále jen „InfrAG“)⁴, ve znění plynoucím z § 1 zákona ze dne 18. května 2017⁵. Ustanovení § 1 InfrAG upravuje uložení poplatku za užívání spolkových pozemních komunikací ve smyslu § 1 Bundesfernstraßengesetz (zákon o spolkových pozemních komunikacích)⁶.

11. Podle § 3 a 7 InfrAG musí za tuzemská vozidla platit poplatek za užívání pozemních komunikací vlastník vozidla ve formě roční známky. Podle § 5 odst. 1 InfrAG je výše poplatku za užívání pozemních komunikací stanovena rozhodnutím příslušného orgánu. Poplatek se považuje za uhrazený k datu registrace vozidla.

12. U vozidel registrovaných v zahraničí má povinnost platit poplatek za užívání pozemních komunikací buď vlastník, nebo řidič vozidla během používání silnic, které podléhají poplatku za užívání pozemních komunikací, a vzniká podle § 5 odst. 4 InfrAG při prvním použití takové pozemní komunikace po překročení státní hranice. Poplatek za užívání pozemních komunikací musí být uhrazen ve formě známky. Lze volit mezi desetidenní, dvouměsíční a roční známkou.

3 – Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372.

4 – BGBl. I, s. 904.

5 – BGBl. I, s. 1218.

6 – BGBl. I, s. 1206.

13. Výše poplatku, který má být uhrazen, je stanoven v prvním odstavci přílohy k § 8 InfrAG. Vypočítává se na základě objemu válců motoru, typu motoru (zážehový nebo vznětový) a emisní třídy. Cena za desetidenní známku se pohybuje v rozmezí od 2,50 eur do 25 eur. Cena dvouměsíční známky pak v rozmezí od 7 eur a 55 eur. Konečně cena roční známky činí maximálně 130 eur.

14. Jsou-li pozemní komunikace podléhající poplatku používány bez platné známky nebo je-li hodnota známky příliš nízká, bude poplatek podle § 12 InfrAG vybrán dodatečně. V tomto případě odpovídá poplatek, který musí být zaplacen, částce roční známky nebo rozdílu mezi již zaplacenou částkou a hodnotou roční známky.

15. Ustanovení § 11 InfrAG upravuje nahodilé kontroly za účelem ověření dodržování povinnosti platit poplatky za užívání pozemních komunikací. Podle § 11 odst. 7 InfrAG mohou orgány na místě kontroly uložit osobě, která povinnost porušila, zaplacení poplatku a jistoty ve výši pokuty, která by mohla být uložena podle § 14 InfrAG, jakož i náklady řízení. Kromě toho lze řidiči zakázat pokračování v cestě, pokud není poplatek i přes výzvu zaplacen na místě kontroly a existují důvodné pochybnosti, že bude dodatečně uhrazen, nebo pokud nejsou předloženy dokumenty nezbytné k provedení kontroly, sděleny požadované informace nebo není zaplacená uložena jistota.

16. Ustanovení § 14 InfrAG stanoví, že nezaplacení nebo neúplné zaplacení poplatku za užívání pozemních komunikací, neposkytnutí nebo nesprávné poskytnutí informací, jakož i nesplnění příkazu zastavit vozidlo pro účely kontroly, představují přestupky, za které lze uložit pokutu.

2. Zákon o dani z provozu motorových vozidel

17. Ustanovení § 9 odst. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz (zákon o dani z provozu motorových vozidel) ze dne 26. září 2002⁷ (dále jen „KraftStG“), ve znění Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz (druhý zákon o změně daně z provozu motorových vozidel) ze dne 8. června 2015⁸ (dále jen „Druhý VerkehrStÄndG“) a Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (zákon o změně Druhého zákona o změně daně z provozu motorových vozidel) ze dne 6. června 2017, upravuje slevu na dani, která v podstatě odpovídá částce, která musí být zaplacená za poplatek za užívání pozemních komunikací, s výjimkou vlastníků vozidel emisní třídy Euro 6, v jejichž případě je částka slevy vyšší⁹.

18. Nabytí účinnosti těchto ustanovení závisí podle § 3 odst. 2 Druhého VerkehrStÄndG na zahájení výběru poplatku za užívání pozemních komunikací podle InfrAG.

II. Skutečnosti předcházející sporu a postup před zahájením soudního řízení

A. Řízení podle článku 258 SFEU

19. Výzvami dopisem ze dne 18. června 2015 a 10. prosince 2015 zahájila Evropská komise řízení o nesplnění povinnosti proti Spolkové republice Německo. Komise zpochybňovala na jedné straně kombinovaný účinek dotčených opatření a na straně druhé ceny krátkodobých známek. Výzvy dopisem upozorňovaly německé úřady na možné porušení článků 18, 34, 45 a 56 SFEU, jakož i článku 92 SFEU. Po výměně názorů s německými orgány a vydání odůvodněného stanoviska dne 28. dubna 2016 rozhodla Komise dne 29. září 2016 o předložení věci Soudnímu dvoru podle článku 258 SFEU.

7 – BGBl. I, s. 3818.

8 – BGBl. I, s. 901.

9 – BGBl. I, s. 1493.

20. V návaznosti na přijetí některých změn dotčených vnitrostátních předpisů dne 24. března 2017 německým parlamentem rozhodla Komise dne 17. května 2017 o ukončení řízení o nesplnění povinnosti.

B. Probíhající řízení podle článku 259 SFEU

21. Dopisem ze dne 7. července 2017 se Rakouská republika s touto věcí obrátila na Komisi podle článku 259 SFEU a tvrdila, že Spolková republika Německo přijetím dotčených opatření porušila články 18, 34, 56 a 92 SFEU. Dopisem ze dne 14. července 2017 Komise potvrdila přijetí dopisu od Rakouské republiky.

22. Dopisem ze dne 11. srpna 2017 Spolková republika Německo argumenty Rakouské republiky odmítla. Dne 31. srpna 2017 proběhlo jednání, na kterém Rakouská republika a Spolková republika Německo přednesly své argumenty Komisi. Komise nevydala odůvodněné stanovisko ve tříměsíční lhůtě stanovené v článku 259 SFEU.

III. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

23. Svou žalobou podanou dne 12. října 2017 Rakouská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Spolková republika Německo zavedením poplatku za užívání pozemních komunikací ve spojení se slevou na dani porušila články 18, 34, 56 a 92 SFEU; a
- uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

24. Spolková republika Německo navrhuje, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl a
- uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení.

25. Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 15. ledna a 14. února 2018 bylo Nizozemskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rakouské republiky a Dánskému království vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.

26. Dne 12. listopadu 2018 požádal Soudní dvůr Komisi o vysvětlení důvodů, proč se rozhodla ukončit řízení podle článku 258 SFEU uvedené v bodech 21 a 22 výše. Komise odpověděla na žádost o vysvětlení dne 26. listopadu 2018. Ve svém dopise Soudnímu dvoru vysvětlila, že zákony schválené německým parlamentem dne 24. března 2017 pozměnily dotčené vnitrostátní právní předpisy ohledně ceny za krátkodobé známky a slevy na dani. Vzhledem k těmto změnám a s ohledem na potřebu získat širokou politickou podporu pro vytvoření jednotného evropského právního rámce pro evropský společný systém zpoplatňování pozemních komunikací dospěla Komise k závěru, že je na místě řízení ukončit.

27. Dánská, německá, nizozemská a rakouská vláda přednesly svá ústní vyjádření na jednání konaném dne 11. prosince 2018.

IV. Analýza

28. Ve své žalobě uvádí rakouská vláda čtyři žalobní důvody proti dotčeným opatřením.

29. V následujícím textu budu tyto důvody zkoumat ve stejném pořadí, jak byly rakouskou vládou předloženy v jejích vyjádřeních.

A. První žalobní důvod: nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti v důsledku kombinovaného účinku dotčených opatření

1. Argumentace účastnic řízení

30. První žalobní důvod rakouské vlády se týká domnělého porušení článku 18 SFEU z důvodu nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti.

31. Rakouská vláda od počátku zdůrazňovala, že dotčená opatření musí být z hlediska unijního práva zkoumána a posuzována společně. Podle jejího názoru spolu poplatek za užívání pozemních komunikací a sleva na dani obsahově i časově neoddělitelně souvisejí. Prvně uvedené zavádí poplatek a druhé z těchto opatření faktické osvobození od tohoto poplatku. Navíc je nabytí účinnosti druhého opatření podle § 3 odst. 2 Druhého VerkehrStÄndG výslovně vázáno na provádění prvního z nich.

32. Údajná diskriminace vyplývá podle názoru uvedené vlády z kombinovaného účinku obou opatření. Poplatek za užívání pozemních komunikací musí v zásadě platit všichni uživatelé německých dálnic. Sleva na dani ve výši částky, která odpovídá přinejmenším výši poplatku za užívání pozemních komunikací, je však přiznána pouze vlastníkům tuzemských vozidel. To podle názoru rakouské vlády znamená, že vlastníci tuzemských vozidel platí poplatek za užívání pozemních komunikací pouze teoreticky: částka zaplacená za uvedený poplatek je fakticky odpočítána od daně z provozu motorových vozidel, kterou musejí odvádět. V praxi proto musí hradit poplatek za užívání pozemních komunikací pouze řidiči zahraničních vozidel, kteří jsou zpravidla státními příslušníky jiných členských států.

33. Rakouská vláda dále podotýká, že dotčené vnitrostátní právní předpisy mají sloužit uskutečnění slibu učiněného některými německými politiky během volební kampaně do německého spolkového parlamentu v roce 2013. Prohlášeným cílem tohoto opatření bylo podle tvrzení této vlády zapojit řidiče zahraničních motorových vozidel do hrazení nákladů na financování německé infrastruktury bez vytvoření jakékoli dodatečné finanční zátěže pro vlastníky německých vozidel.

34. Rakouská republika nakonec zpochybňuje skutečnosti uplatněné Spolkovou republikou Německo k odůvodnění případné nepřímé diskriminace. Podle jejího názoru není žádný z těchto důvodů opodstatněný.

35. Spolková republika Německo uznává, že dotčená opatření tvoří z hlediska unijního práva vnitřně propojený celek, avšak tvrdí, že tato opatření nevedou k diskriminaci na základě státní příslušnosti. Zahraniční uživatelé německých dálnic nejsou z hlediska placení částek na financování německé dopravní infrastruktury v méně výhodné situaci než vlastníci vozidel s bydlištěm v Německu, jelikož ti podléhají nejen poplatku za užívání pozemních komunikací, ale také dani z provozu motorových vozidel, byť se sníženou sazbou.

36. Lze namítat, že ze slevy na dani mohou mít prospěch pouze němečtí rezidenti, jelikož v souladu s ustanoveními směrnice Rady 83/182/EHS¹⁰ se daň z provozu motorových vozidel vztahuje pouze na tuzemská vozidla. Podle tvrzení německé vlády představovalo rozhodnutí změnit výši daně z provozu motorových vozidel, aby byla zachována celková finanční zátěž vlastníků vozidel na dosavadní úrovni, a zabráněno tak nepřiměřenému zdanění, legální výkon pravomoci uvedeného členského státu v oblasti přímých daní.

10 – Směrnice Rady 83/182/EHS ze dne 28. března 1983 o osvobození od daní, které platí v rámci Společenství pro dočasný dovoz některých dopravních prostředků (Úř. věst. 1983, L 105, s. 59; Zvl. vyd. 09/01, s. 112).

37. Německá vláda současně tvrdí, že musí mít pravomoc zavést poplatek za užívání pozemních komunikací, jehož výtěžek je určen na udržování a zlepšování dopravní infrastruktury. Podle jejího názoru je legitimním rozhodnutím změnit systém financování dopravní infrastruktury od podoby jeho úplného financování ze státního rozpočtu do podoby jeho financování ze strany uživatelů uvedené infrastruktury.

38. Podpůrně se Spolková republika Německo k odůvodnění jakékoli nepřímé diskriminace, která by mohla vyplývat z kombinace dotčených opatření, dovolává důvodů ochrany životního prostředí, sdílení zátěže a změny systému financování dopravní infrastruktury.

39. Nizozemská vláda v podstatě sdílí argumenty rakouské vlády a zdůrazňuje, pro účely tohoto případu, srovnatelnost vlastníků tuzemských vozidel a řidičů zahraničních vozidel. Naopak dánská vláda souhlasí s německou vládou v tom, že dotčená opatření nejsou diskriminační a zdůrazňuje především pravomoc členských států zavést, změnit nebo zrušit daně a další poplatky, které nejsou harmonizovány.

2. Analýza

40. Ještě než budu podrobně zkoumat argumenty předložené účastnicemi řízení, považuji za užitečné na úvod stručně vysvětlit pojem diskriminace podle unijního práva.

a) Úvodní poznámky k pojmu „diskriminace“

41. Zásada zákazu diskriminace, která je výrazem zásady rovnosti jednotlivců před zákonem, existuje ve všech právních systémech členských států a představuje základní zásadu unijního práva¹¹. Uvedená zásada v jádru vyžaduje, aby se nezacházelo se srovnatelnými situacemi rozdílně a s různými situacemi stejně. Rozdílné zacházení lze odůvodnit pouze objektivními důvody nezávislými na státní příslušnosti dotčených osob a musí být přiměřené legitimně sledovanému cíli¹².

42. Jak je dobře známo, diskriminace může být přímá, nebo nepřímá: k *přímé* diskriminaci dochází, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z identifikovatelných (či zakázaných) znaků, zatímco *nepřímou* diskriminací se rozumí, pokud by v důsledku zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo zvyklosti byly znevýhodněny osoby s uvedeným identifikovatelným znakem v porovnání s jinými osobami¹³. Jinými slovy, v případě přímé diskriminace je rozdílné zacházení výslovně spojeno se zakázaným znakem, zatímco v případech nepřímé diskriminace dochází k rozdílnému zacházení z důvodu jiného znaku, který je však se zakázaným znakem úzce spjat.

43. K prokázání případu diskriminace je nejprve nezbytné nalézt vhodnou „referenční osobu“, tedy osobu, která je ve srovnatelné situaci a je s ní zacházeno příznivěji z důvodu identifikovatelného znaku. V tomto ohledu není nezbytné, aby oběť diskriminace nebo případně osoba, se kterou je příznivěji zacházeno, musely být v daném okamžiku identifikovatelné jako konkrétní osoby „z masa

11 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel a další, 117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 7. Viz rovněž článek 20 Listiny.

12 – Viz rozsudek ze dne 2. října 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, bod 31 a citovaná judikatura.

13 – Viz čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2006, L 204, s. 23).

a kostí“; postačí, že z důvodu údajně diskriminačního opatření je zřejmé, že takové osoby existují¹⁴. Podle ustálené judikatury není ani vyžadováno, aby situace byly totožné, ale pouze srovnatelné, a aby byl přezkum této srovnatelnosti proveden nikoli všeobecným a abstraktním způsobem, ale specificky a konkrétně s ohledem na dotčenou výhodu¹⁵.

44. Uvedený krok identifikace referenční osoby je tedy klíčový: neexistuje-li relevantní referenční osoba, nemůže dojít ani k náležitému srovnání, a tedy ani ke konstatování neodůvodněného rozdílného zacházení.

45. V tomto kontextu budu zkoumat první žalobní důvod Rakouské republiky.

b) K údajné diskriminační povaze dotčených opatření

46. Ve svém vyjádření Rakouská vláda zdůrazňuje důležitost zkoumání kombinovaných účinků obou dotčených opatření. Podle jejího názoru jsou řidiči zahraničních vozidel podle těchto opatření v méně výhodné situaci než vlastníci tuzemských vozidel.

47. Souhlasím s rakouskou vládou v tom, že vlastníci tuzemských vozidel jsou převážně německé státní příslušnosti, zatímco řidiči zahraničních vozidel jsou většinou státními příslušníky jiných členských států. Dotčené německé právní předpisy tedy sice nezakládají žádnou výslovnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, avšak pokud by byly argumenty rakouské vlády považovány za podložené, existovala by nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti, a tedy porušení článku 18 SFEU.

48. Argumenty rakouské vlády týkající se neodůvodněného rozdílného zacházení jsou však z metodického hlediska vadné.

49. Zprvce není *referenční osoba* zvolená rakouskou vládou vhodná. Vlastníci tuzemských vozidel jsou jak uživateli německých silnic (a musí tedy platit poplatek za užívání pozemních komunikací), tak německými daňovými poplatníky (jelikož musejí odvádět daň z provozu motorových vozidel). Naopak řidiči zahraničních vozidel jsou daňovými poplatníky v jiných členských státech: mohou se na ně jako takové vztahovat jiné daně nebo poplatky ukládané v jejich příslušném státě bydliště, ale nikdy nebudou povinni odvádět německou daň z provozu motorových vozidel.

50. Vlastníci tuzemských vozidel a řidiči zahraničních vozidel jsou proto srovnatelní z hlediska používání německých dálnic, nikoli však z hlediska obou opatření, což by znamenalo považovat je za uživatele německých dálnic a zároveň za daňové poplatníky. Z tohoto důvodu vykazují argumenty rakouské vlády nekonzistentnost: na jedné straně trvá tato vláda na tom, aby obě opatření byla pojímána společně, avšak na straně druhé při identifikaci referenční osoby zohledňuje pouze srovnatelnost obou skupin ve vztahu k jejich používání německých dálnic.

51. V této souvislosti odkazuje rakouská vláda na rozsudek Soudního dvora ve věci Komise v. Německo¹⁶, z něhož vyvozuje, že obě skupiny jsou pro účely tohoto řízení srovnatelné.

52. Citovaný rozsudek však chápu jinak. Uvedený případ se týkal údajného porušení (nynějšího) článku 92 SFEU¹⁷. Toto ustanovení je klauzulí „*standstill*“, která má širší dosah než článek 18 SFEU. Článek 92 SFEU nezakazuje pouze diskriminační opatření, ale také jakékoli jiné opatření, které by mohlo mít dopad na konkurenční vztah mezi tuzemskými a zahraničními dopravci. Jinými slovy,

14 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 2008, Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, body 23 až 25, a ze dne 25. dubna 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, bod 36.

15 – Viz rozsudek ze dne 19. července 2017, Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, EU:C:2017:566, bod 25 a citovaná judikatura.

16 – Rozsudek ze dne 19. května 1992, Komise v. Německo, C-195/90, EU:C:1992:219 (dále jen „rozsudek Komise v. Německo“).

17 – K článku 92 SFEU viz konkrétněji výše body 134 až 152 tohoto stanoviska.

uvedené ustanovení brání členským státům i v tom, aby odstranily jakékoli výhody, které by jejich právní předpisy případně poskytovaly zahraničním dopravcům¹⁸. Z tohoto důvodu Soudní dvůr zaujal k článku 92 SFEU právem širší přístup. Stejný přístup však nelze použít ve vztahu k článku 18 SFEU: jelikož se posledně uvedené ustanovení vztahuje pouze na opatření, která zakládají přímou či nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, musí být obě skupiny, které jsou údajně předmětem rozdílného zacházení, srovnatelné v úzkém slova smyslu.

53. Zadruhé a bez ohledu na výše uvedené, řidiči zahraničních vozidel, pokud je na ně nahlíženo z hlediska obou opatření, nejsou a nikdy nemohou být v situaci, která je *méně příznivá* než situace, v níž se nacházejí vlastníci tuzemských vozidel. K tomu, aby se prvně uvedení řidiči mohli pohybovat po německých dálnicích, musejí uhradit pouze poplatek za užívání pozemních komunikací a nejsou přitom povinni zaplatit roční částku: mohou si zvolit známku na kratší dobu trvání podle své skutečné potřeby. Naproti tomu vlastníci tuzemských vozidel musí k tomu, aby se mohli pohybovat po německých dálnicích, uhradit na základě zákona poplatek za užívání pozemních komunikací a zároveň daň z provozu motorových vozidel. Navíc musí vlastníci vozidel registrovaných v Německu zaplatit poplatek za užívání pozemních komunikací ve výši roční známky bez ohledu na jejich skutečné využívání místních dálnic.

54. Pokud jsou tedy obě opatření posuzována společně – jak to po Soudním dvorem žádá rakouská vláda – nedochází zjevně k méně příznivému zacházení se zahraničními vozidly: každé vozidlo registrované v jiném členském státě, které bude použito na německých dálnicích, bude hradit německým orgánům za používání těchto silnic nižší částku, než kterou platí vlastníci stejného modelu vozidla registrovaného v Německu.

55. Je pravda, že daň z provozu motorových vozidel, kterou musí odvádět vlastníci tuzemských vozidel, bude díky slevě na dani nižší než v minulosti. I kdyby však účinkem slevy na dani byla „nulová“ daň z provozu motorových vozidel (k čemuž však nedochází), musel by každý zahraniční řidič platit za používání německých dálnic částku, která by byla maximálně tak vysoká, jako částka, kterou by museli platit vlastníci tuzemských vozidel¹⁹.

56. Je zbytečné poukazovat na to, že k nepříznivému zacházení nedochází ani v případě, že budou opatření posuzována odděleně. Zaprvé částka poplatku za užívání pozemních komunikací se použije bez rozdílu na každého řidiče. Pokud vůbec, příznivěji bude zacházeno spíše s řidiči zahraničních vozidel: jak je uvedeno výše v bodě 53, na rozdíl od vlastníků tuzemských vozidel mají prvně uvedení tři možnosti z hlediska doby platnosti – a tedy nákladů – známky, kterou si musí zakoupit.

57. Zadruhé je paradoxní tvrdit, že ze slevy na dani mají prospěch pouze vlastníci tuzemských vozidel. Je zřejmé, že ke slevě na dani nemůže dojít bez existující daně. Navíc je smysluplné znovu zdůraznit skutečnost, že se na řidiče zahraničních vozidel z povahy věci nevztahuje daň z provozu motorových vozidel v Německu. Zahraniční vozidla mohou podléhat podobné dani v členském státě, v němž jsou registrována, a částka, kterou musí odvádět, může být vyšší či nižší než částka placená vlastníky srovnatelných tuzemských vozidel. To je však nevyhnutelný důsledek okolnosti, že daně z provozu motorových vozidel nejsou v Evropské unii harmonizovány.

58. Na závěr je nutné konstatovat, že se rakouské vládě nepodařilo prokázat svá tvrzení ohledně dvou základních principů diskriminace: na jedné straně nejsou obě skupiny osob, které srovnávala, z hlediska opatření jí zpochybňovaných, ve srovnatelné situaci. Na straně druhé nedokázala rakouská vláda doložit, že z dotčených opatření plyne pro řidiče zahraničních vozidel méně příznivé zacházení.

18 – K tomuto bodu viz analýzu ve stanovisku generálního advokáta F. Jacobse ve věci Komise v. Německo, C-195/90, nezveřejněné, EU:C:1992:123, body 14 až 21.

19 – *A fortiori* není v této souvislosti relevantní skutečnost, že vlastníci vozidel emisní třídy euro 6 požívají slevy na dani ve výši, která přesahuje částku, kterou platí za roční známku.

c) *Dodatečné poznámky*

59. Chybná povaha argumentů rakouské vlády je ještě zřetelnější, pokud budeme zkoumat právní důsledky, které by vyplývaly z konstatování, že dotčená opatření vedou k nepřímé diskriminaci na základě státní příslušnosti. Vystává pak zejména otázka, jak by měla Spolková republika Německo obnovit soulad s článkem 18 SFEU.

60. Na úvod je nutné uvést, že rakouská vláda netvrdila, že německé orgány budou muset zrušit poplatky za užívání pozemních komunikací, tak aby je tuzemští a zahraniční uživatelé mohli nadále používat bezplatně. To by byl vsutku zvláštní argument: Článek 18 SFEU nelze vykládat tak, že členským státům zakazuje zavádět nebo ponechat v platnosti systém, který od všech uživatelů dálnic (bez ohledu na jejich státní příslušnost nebo místo pobytu) vyžaduje hrazení poplatku v závislosti na době trvání používání nebo mýtného vyměřovaného na základě délky trasy. Několik členských států totiž takový systém zavedlo jak pro užitková, tak i osobní vozidla, včetně sousedních zemí, jako je Francie, Polsko a, ironicky také, samotné Rakousko.

61. Nevidím žádný pádný právní argument odůvodňující názor, že členské státy, které se doposud rozhodly poskytnout všem řidičům bezplatné používání jejich dálnic, jsou navždy v „pasti“ z důvodu jejich původního rozhodnutí, a nemohou proto zavést systém poplatků, který se podobá systémům, které mají ostatní členské státy po celou řadu let. To by byl chybný (a dokonce i absurdní) výklad článku 18 SFEU: spíše než zamezit diskriminaci osob, které nejsou státními příslušníky, by *de facto* obrátil diskriminaci proti státním příslušníkům. V projednávaném případě by to skutečně znamenalo, že by němečtí daňoví poplatníci museli nadále financovat dálniční síť sami.

62. Podle mého názoru je samozřejmé, že orgány členských států mají v zásadě možnost rozhodnout se, zda používání určité infrastruktury musí být bezplatné, nebo naopak podléhat poplatku ze strany uživatelů. To je zásadně volba politiky a jako taková náleží příslušným orgánům členského státu. To je důvod, proč je Evropská unie vybavena infrastrukturou, která je v určitém rozsahu podobná nebo stejná, avšak v některých případech podléhá poplatku ze strany uživatelů, zatímco v jiných případech nikoli. Kromě dálnic tvoří četné případy těchto dvou koexistujících přístupů další infrastruktury související s dopravou (jako např. silniční mosty a silniční tunely²⁰). Uvedená logika se nicméně použije *mutatis mutandis* na jakýkoli jiný druh veřejné infrastruktury, kterou lze navštívit nebo použít pro jiné účely, které souvisejí zejména s kulturou, turismem nebo náboženstvím²¹.

63. Neexistují-li specifická unijní pravidla v dané oblasti a za předpokladu, že není porušena žádná zásada nebo ustanovení unijního práva, nepřísluší Evropské unii přezkoumávat rozhodnutí vnitrostátních orgánů, zda by vnitrostátní infrastrukturu měli financovat daňoví poplatníci nebo skuteční uživatelé. Unijní pravidla neposkytují unijním občanům žádnou záruku, že výkon hospodářské činnosti v členském státě určení bude při využití jejich svobody pohybu neutrální z hlediska daní nebo dalších poplatků. Z toho vyplývá, že případné znevýhodnění v porovnání se situací, v níž tento občan vykonával ekonomickou činnost ve svém původním členském státě, není v zásadě v rozporu s článkem 18 SFEU, pokud ovšem dotčené předpisy neznevýhodňují tohoto občana ve vztahu k občanům, kteří jsou rezidenty členského státu určení²².

20 – Například používání mostu Vasco da Gama v Portugalsku a mostu Öresund mezi Švédskem a Dánskem podléhá mýtnému, zatímco tomu tak není v případě řetězového mostu Széchenyi v Budapešti. Stejně tak používání silničního tunelu Arlberg v Rakousku a silničního tunelu Fréjus mezi Itálií a Francií podléhá placení mýtného, zatímco u tunelu Gran Sasso v Itálii tomu tak není.

21 – Například budovu Reichstagu v Berlíně, British museum v Londýně, katedrálu Notre-Dame v Paříži, Pantheon v Římě a zahrady v Schönbrunnu ve Vídni lze navštívit zdarma, zatímco návštěva Van Goghova muzea v Amsterdamu, Akropole v Aténách, muzea Prado v Madridu nebo baziliky Svatého Marka v Benátkách je obvykle zpoplatněna.

22 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. července 2004, Lindfors, C-365/02, EU:C:2004:449, bod 34 a citovaná judikatura. Obecněji viz rovněž rozsudek ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie, C-388/01, EU:C:2003:30.

64. Není ani jasné, proč by měly být německé orgány povinny zrušit slevu na dani, aby zajistily, že tuzemská vozidla budou nadále platit tuto daň ve výši dřívějších (a vyšších) sazeb. Daň z provozu motorových vozidel je především majetkovou daní. Je to tedy přímá daň, jejíž úprava v zásadě spadá do pravomoci členských států. Tohoto druhu daně se týká pouze několik málo ustanovení unijního práva, jak dokládá velmi omezený rozsah působnosti směrnice 83/182²³.

65. Není mi jasné, proč by článek 18 SFEU bránil německým orgánům stanovit daň z provozu motorových vozidel ve výši, kterou považují za nejvhodnější z hlediska specifické situace jejich státu v daném okamžiku. Jak uznala rakouská vláda na jednání, německé orgány jsou oprávněny tuto daň zcela zrušit, pokud budou mít za to, že je vhodné tak učinit, aniž to povede k diskriminaci. Neznamená to však, že jsou tyto orgány *a fortiori* oprávněny pouze snížit sazbu daně z provozu motorových vozidel, pokud budou mít za to, že je celkové zdanění některých subjektů nepřiměřené?

66. Rakouská vláda na jednání uvedla, že nepopírá, že zavedení poplatku za užívání pozemních komunikací může být „kompenzováno“ snížením daně z provozu motorových vozidel²⁴. Když však byla Soudním dvorem vyzvána, aby upřesnila typy slev na dani, které jsou podle jejího názoru přijatelné, měla obtíže poskytnout jasnou odpověď: s určitým váháním uvedla, že v souladu s právem by v zásadě bylo rovnoměrné snížení daně pro všechny daňové poplatníky (v procentní sazbě nebo pevné částce).

67. Na jednání rakouská vláda dokonce připustila, že kdyby německé orgány zavedly slevu na dani, která je podobná slevě dotčené v projednávané věci, v jiné době a bez výslovné vazby na zavedení poplatku za užívání pozemních komunikací, nevznikl by problém diskriminace. Stejně tak rakouská vláda uvedla, že by k diskriminaci nedošlo, kdyby se německé orgány rozhodly snížit jinou daň, která nesouvisí s používáním motorových vozidel, za předpokladu, že by tak učinily koherentně.

68. V této souvislosti však nevidím z právního hlediska žádný podstatný rozdíl mezi dotčenou slevou na dani a slevami na daních, které rakouská vláda považuje za přijatelné. Kromě toho z hospodářského hlediska by byl výsledek vyvolaný všemi těmito opatřeními zhruba stejný. Někteří vlastníci tuzemských vozidel by platili více než podle stávajícího opatření, zatímco jiní by platili méně. Nic by se však nezměnilo pro řidiče zahraničních vozidel a ostatně ani pro rozpočet Spolkové republiky Německo.

69. V tomto ohledu německá vláda zcela jasně uvedla svůj záměr ponechat v platnosti veškeré poplatky, které musí odvádět vlastníci tuzemských vozidel, na přijatelné úrovni. S touto argumentací se ztotožňuji: článek 18 SFEU nelze vykládat tak, že vyžaduje, aby německé orgány uložily vlastníkům tuzemských vozidel potenciálně nepřiměřenou daň jen z toho důvodu, že se rozhodnou změnit systém financování tuzemských dálnic.

70. V této souvislosti je nepodstatné, že někteří němečtí politici během volební kampaně veřejně prohlašovali, že mají v úmyslu zavést poplatek pro zahraniční cestující pohybující se na německých dálnicích. Tato prohlášení jsou nejspíš projevem – abych parafrázoval slavný citát – strašidla obcházejícího v posledních letech Evropou, kterým je strašidlo populismu a suverenismu²⁵.

23 – Viz výše bod 36 tohoto stanoviska.

24 – Podotýkám, že taková kompenzace je výslovně povolena článkem 7k směrnice o evropské dálniční známce. Ačkoli není toto ustanovení bezprostředně použitelné na projednávaný případ, lze je považovat za výraz zásady, která musí také platit v situaci dotčené v projednávané věci.

25 – Pozorní čtenáři poznají parafrázi úvodu k dílu „Manifesto of the Communist Party“ filozofů Karla Marxe a Bedřicha Engelse z roku 1848. Původní odkaz se samozřejmě týkal komunismu. V žádném případě však nenaznačuji, že by se na oba tyto fenomény mělo nahlížet podobně.

71. Právní analýza, kterou má Soudní dvůr provést z hlediska takových vnitrostátních opatření, jako jsou opatření dotčená v projednávaném případě, však nemůže být založena na politických prohlášeních. Záměr (ať již skutečný nebo domnělý) jednotlivých členů vnitrostátního zákonodárského orgánu nebo vlády nehraje v této souvislosti žádnou roli. Na jedné straně není zapotřebí prokazovat diskriminační záměr na straně autora opatření, aby bylo považováno za opatření, které porušuje zásadu zákazu diskriminace²⁶. Na straně druhé nepostačují prohlášení veřejně činných osob, jež sahají až po uznání či naznačování porušování unijního práva ke konstatování nesplnění povinnosti²⁷: pouhá prohlášení nemohou vést k použitelnosti unijního práva na situace, na něž se objektivně nevztahuje²⁸.

72. Je potřebné zdůraznit, že posouzení slučitelnosti vnitrostátního opatření se Smlouvami o EU v rámci řízení o nesplnění povinnosti je posouzením *objektivním*²⁹. To platí také pro údajná porušení zásady zákazu diskriminace: důraz analýzy musí být kladen na účinky jednání jejího původce, a nikoli na jeho subjektivní záměr³⁰.

73. Na závěr je nutno poznamenat, že argumenty rakouské vlády k těmto otázkám nejsou přesvědčivé. Jednoduše řečeno německé orgány měly plné právo mít za to, že zaprvé náklady na dálniční síť, které dosud nesli hlavně daňoví poplatníci³¹, musí nést stejně všichni uživatelé, včetně řidičů zahraničních vozidel. Zadruhé by vlastníci tuzemských vozidel podléhali nepřiměřeně vysokému zdanění, kdyby se na ně vztahoval poplatek za užívání pozemních komunikací i daň z provozu motorových vozidel.

74. Na základě výše uvedeného, a aniž je nutné zkoumat případné skutečnosti k odůvodnění předložené Spolkovou republikou Německo, navrhuji Soudnímu dvoru, aby první žalobní důvod Rakouské republiky zamítl.

B. Druhý žalobní důvod: nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti z důvodu podoby poplatku za užívání pozemních komunikací

1. Argumentace účastnic řízení

75. V rámci svého druhého žalobního důvodu Rakouská republika tvrdí, že způsob, jakým je koncipován poplatek za užívání pozemních komunikací z hlediska kontrolních a donucovacích opatření, je diskriminační.

76. V tomto ohledu Rakouská vláda poukazuje na to, že dotčené vnitrostátní právní předpisy rozlišují v mnoha ohledech mezi tuzemskými vozidly a vozidly registrovanými v zahraničí. Zejména specifické pravomoci k zásahům (namátkové kontroly, výběr jistoty, zákaz pokračování v cestě) upravené v § 11, 12 a 14 InfrAG a dodatečné vybrání poplatku za užívání pozemních komunikací ve výši roční známky nebo rozdílu mezi částkou již zaplacenou a částkou roční známky se vztahují výlučně nebo hlavně na vozidla registrovaná v zahraničí. Také hrozba pokut ukládaných podle § 14 InfrAG směřuje podle názoru rakouské vlády převážně proti zahraničním řidičům. Na podporu těchto argumentů odkazuje rakouská vláda na rozsudek Soudního dvora Komise v. Itálie³².

26 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta W. Van Gervena ve spojených věcech Jackson a Cresswell, C-63/91 a C-64/91, EU:C:1992:212, body 15 a násl.

27 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2017, Komise v. Spojené království, C-502/15, nezveřejněný, EU:C:2017:334, bod 25 a citovaná judikatura.

28 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko, C-364/10, EU:C:2012:630, body 56 až 61.

29 – Zejména viz rozsudek ze dne 16. září 2004, Komise v. Španělsko, C-227/01, EU:C:2004:528, bod 58.

30 – V právní nauce, viz 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, s. 111 a 112, a další odkazy.

31 – Mýtné pro těžká nákladní vozidla již bylo zavedeno.

32 – Rozsudek ze dne 19. března 2002, C-224/00, EU:C:2002:185 (dále jen „rozsudek ve věci Komise v. Itálie“).

77. Německá vláda uvádí, že zaprvé většina pravidel týkajících se vymáhání a kontroly platby poplatku za užívání pozemních komunikací, která jsou upravena v § 11, 12 a 14 InfrAG, se použije na všechny řidiče bez rozdílu. Pouze výběr jistoty podle § 11 odst. 7 InfrAG se vztahuje jen na řidiče zahraničních vozidel. Takové opatření je však – podle tvrzení uvedené vlády – odůvodněné, jelikož výběr částek dlužných za známku a možnou pokutu jsou obtížněji vymahatelné v zahraničí. Německá vláda každopádně zdůrazňuje, že § 11 odst. 7 InfrAG umožňuje, avšak neukládá povinnost, aby orgány jistotu požadovaly. Konečně německá vláda je toho názoru, že dodatečný výběr poplatku za užívání pozemních komunikací ve výši roční známky nebo rozdílu mezi částkou již zaplacenou a částkou roční známky nevede k žádné diskriminaci, jelikož vlastníci tuzemských vozidel platí vždy roční známku.

2. Analýza

78. Úvodem bych chtěl připomenout, že v rámci řízení o nesplnění povinnosti je na žalobci, aby prokázal existenci tvrzeného nesplnění povinnosti tím, že Soudnímu dvoru předloží informace nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tohoto nesplnění povinnosti. K tomuto účelu se žalobce nemůže opírat o jakoukoli domněnku³³.

79. Ve světle uvedené zásady a z důvodů vysvětlených níže mám za to, že Rakouská republika neunesla důkazní břemeno ohledně svého tvrzení, že podoba poplatku za užívání pozemních komunikací vede, pokud jde o kontrolní a donucovací opatření, k nepřímé diskriminaci na základě státní příslušnosti³⁴.

a) Kontroly, zákaz pokračování v cestě a správní sankce

80. Zaprvé spis neobsahuje podle mého názoru žádný argument, který by mohl zpochybnit skutečnost, že jak tvrdí německá vláda, namátkové kontroly, které mají být prováděny *in loco*, stejně jako zákaz pokračování v cestě a správní sankce, které mohou být uloženy v případě porušení povinnosti zaplatit poplatek za užívání pozemních komunikací, se použijí bez rozdílu na všechna vozidla pohybující se na německých dálnicích. Znění relevantních ustanovení InfraAG je v tomto ohledu neutrální a z textu neplyne žádný jiný základ na podporu tvrzení rakouské vlády.

81. Německá vláda dále vysvětlila, že většina kontrolních a donucovacích opatření (včetně sankcí) se může velmi dobře použít na vlastníky tuzemských vozidel. Okolnost, že u těchto vozidel musí být poplatek za užívání pozemních komunikací zaplacený předem, nevylučuje *a priori* případná porušení povinností. Například § 2 InfrAG upravuje určité výjimky z povinnosti hradit poplatek za užívání pozemních komunikací. Podle této vlády bude proto docházet ke kontrolám, aby bylo zajištěno, že tyto výjimky nebudou vlastníci tuzemských vozidel využívat chybně nebo zneužívajícím způsobem, přičemž v případě porušení se může i na ně vztahovat zákaz pokračování v cestě a správní sankce.

82. Rakouská vláda tato tvrzení nezpochybnila. Navíc mám s ohledem na skutečnost, že většina vozidel pohybujících se na německých dálnicích je registrována v Německu, pochybnosti, že Soudní dvůr může bez dalšího přijmout tvrzení rakouské vlády, podle něhož ustanovení o kontrolách a sankcích, byť mají neutrální znění, míří v praxi především na řidiče zahraničních vozidel. Rakouská vláda nepředložila v této souvislosti žádný důkaz, který by mohl podpořit její tvrzení (jako například rozhodnutí nebo interní pokyny vydané správními orgány, studie nebo statistické údaje).

33 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2018, Komise v. Bulharsko, C-97/17, EU:C:2018:285, bod 69 a citovaná judikatura.

34 – Na jednání rakouská vláda rovněž tvrdila, že poplatek za používání pozemních komunikací je z důvodu své podoby diskriminační ještě z dalšího důvodu. Tato vláda uvedla, že poplatek za používání pozemních komunikací by měl být z hlediska různých způsobů svého placení považován za poplatek, který v praxi vede ke dvěma odlišným opatřením, a to dani uložené vlastníkům tuzemských vozidel a poplatku za používání pro řidiče zahraničních vozidel. Tento argument však nebyl jasně vysvětlen ani nebyl výslovně zahrnut do žaloby. Považuji jej proto za zjevně nepřipustný.

83. I kdyby byla pravda, že z hlediska koncepce poplatku za užívání pozemních komunikací se budou kontrolní a donucovací opatření týkat poměrně častěji zahraničních řidičů než řidičů tuzemských, neznamenalo by to každopádně samo o sobě nezbytně diskriminaci na základě státní příslušnosti. Bylo by to pouze nevyhnutelným důsledkem skutečnosti, že všichni vlastníci tuzemských vozidel musí platit poplatek předem, zatímco řidiči vozidel zahraničních jej musí zaplatit pouze tehdy, když najede na německou dálniční síť.

84. Rovněž v této otázce lze stěží přijmout logiku argumentů rakouské vlády. Je to téměř jako by chtěla rakouská vláda tvrdit, že jelikož je porušení dotčených právních předpisů zjevně obtížnější pro vlastníky tuzemských vozidel než pro řidiče vozidel zahraničních, musely by se německé orgány ve vztahu k posledně uvedeným zdržet provádění namátkových kontrol nebo ukládání donucovacích opatření. Uvedený argument by byl neudržitelný.

85. Rakouská vláda ani netvrdila, že například donucovací opatření upravená v dotčených právních předpisech nejsou přiměřená a že by tedy mohla odradit státní příslušníky jiných členských států od využití svých práv na volný pohyb³⁵.

86. Rakouská vláda ani neuváděla výši případných správních sankcí stanovených za porušení povinnosti zaplatit poplatek za užívání pozemních komunikací. Podle mého názoru by proto Soudnímu dvoru každopádně chyběly informace nezbytné k provedení zevrubného posouzení proporcionality v této souvislosti.

b) Dodatečný výběr částky za roční známku

87. Rakouská vláda nicméně tvrdí, že dodatečný výběr částky potřebné k zakoupení roční známky je nepřiměřený vzhledem k tomu, že § 14 InfrAG upravuje správní sankci.

88. Tento argument nepovažuji za přesvědčivý.

89. Zprvce tato dvě opatření jsou rozdílné povahy a skutečnost, že jsou uplatňována kumulativně, nevedou v zásadě samy o sobě k nepřiměřené pokutě. Povinnost zaplatit za známku není pokutou, ale pouze výběrem neuhrazeného poplatku. Správní sankce je pak pokutou, kterou mohou orgány legitimně uložit za přestupek, jehož se dopustil řidič. Zdá se mi samozřejmé, že v případě přestupku mohou německé orgány vybrat dlužnou částku a zároveň uložit pokutu³⁶.

90. Je pravda, že nelze vyloučit, že v případě obzvláště přísné správní sankce by mohla vést kombinace obou opatření, bez ohledu na protiprávní jednání, k nepřijatelné finanční zátěži pro řidiče. Rakouská vláda však nepředložila, jak je uvedeno výše v bodě 86, žádný údaj o výši správní sankce.

91. Zadruhé mám za to, že skutečnost, že si porušovatel práva musí zakoupit roční známku, není diskriminační ani nepřiměřená. Vlastníci tuzemských vozidel musí vždy zaplatit částku odpovídající roční známce. Ve vztahu k řidičům zahraničních vozidel proto nedochází k méně příznivému zacházení. Nanejvýš pozbývá zahraniční řidič, který nesplní povinnost uhradit poplatek za užívání pozemních komunikací, výhody, která je obvykle přiznána řidičům zahraničních vozidel (a pouze jim), a to možnost zvolit si známku na kratší dobu trvání za nižší cenu. Dále nepovažuji uvedené opatření za

35 – V případě, že chybí společná pravidla upravující konkrétní oblast, jsou členské státy nadále oprávněny ukládat sankce za porušení povinností vyplývajících z vnitrostátních právních předpisů. Členské státy však nesmí uložit sankci, která bude tak nepřiměřená závažnosti protiprávního jednání, že se stane překážkou svobod zakotvených ve Smlouvách. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. července 1976, Watson a Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, bod 21; a ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36.

36 – Obdobně viz moje stanovisko ve věci Vámos, C-566/16, EU:C:2017:895, body 57 a 58 (potvrzené v rozsudku ze dne 17. května 2018, EU:C:2018:321, bod 42).

nepřiměřené. S ohledem na nahodilou povahu kontrol nemají orgány, které zjistí porušení povinnosti zakoupit si známku, obvykle žádný způsob, jak se dozvědět, jak dlouho se již porušovatel nezákonně po dálnicích pohyboval. Považuji proto za rozumné, že uvedený řidič musí zaplatit tu nejvyšší možnou částku za řízené vozidlo³⁷.

c) Složení jistoty

92. Pokud jde konečně o povinnost porušovatele složit jistotu, je nutno uvést, že uvedené opatření by se mohlo zdát *prima facie* diskriminační, jelikož se § 11 odst. 7 InfrAG vztahuje pouze na řidiče zahraničních vozidel.

93. Rozdílné zacházení podle uvedeného ustanovení však není podle mého názoru v rozporu se zásadou zakotvenou v článku 18 SFEU. Judikatura Soudního dvora včetně rozhodnutí, na která odkazuje rakouská vláda, totiž argumenty uvedené vládou předložené v této souvislosti nepodporuje.

94. Ve svém rozsudku Komise v. Itálie Soudní dvůr uznal, že v případě porušení práva, jichž se dopustili zahraniční řidiči, není členský stát *a priori* zbaven možnosti zacházet s nimi rozdílně za předpokladu, že je takové zacházení odůvodněné objektivními okolnostmi a je přiměřené sledovanému cíli³⁸. Ve světle uvedené zásady Soudní dvůr konstatoval, že absence jakýchkoli dohod k zajištění prosazení soudního rozhodnutí v jiném členském státě, než ve kterém byl vyhlášen, objektivně odůvodňuje rozdíl v zacházení mezi porušovateli rezidenty a porušovateli nerezidenty. Povinnost zaplatit částku prostřednictvím jistoty uložená posledně uvedeným byla shledána vhodnou k zabránění tomu, aby se tito porušovatelé vyhnuli skutečné pokutě pouhým prohlášením, že nesouhlasí s jejím okamžitým uložením. Soudní dvůr nicméně konstatoval, že výše jistoty nebyla přiměřená, jelikož činila dvojnásobek sankce stanovené pro případ okamžité platby. Uvedená částka vedla k tomu, že se zahraniční řidiči vzdali lhůty na rozmyšlenou, kterou jim přiznává zákon k rozhodnutí, zda zaplatí nebo zpochybní domnělé porušení povinnosti u správních orgánů³⁹.

95. Chtěl bych zdůraznit, že uvedený rozsudek je konzistentní s řadou dalších rozhodnutí Soudního dvora. Například v rozsudku Komise v. Španělsko⁴⁰ Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení vyžadující od zahraničních společností složení jistoty za výkon dané hospodářské činnosti ve Španělsku je neslučitelné s pravidly o volném pohybu upravenými ve Smlouvě. Soudní dvůr shledal uvedené pravidlo nepřiměřeným z důvodu, že nezohledňuje případné záruky složené dotčenými společnostmi v jejich členském státě původu. Toto rozhodnutí však vycházelo z toho, že za současného stavu vývoje mechanismu přeshraničního vymáhání dluhů a výkonu zahraničních rozsudků v rámci Evropské unie by mohlo být méně přísné opatření slučitelné s unijním právem⁴¹.

96. V nedávné věci Čepelnik⁴² Soudní dvůr neprohlásil za neslučitelné s článkem 56 SFEU vnitrostátní pravidlo *per se* ukládající složení jistoty v případě podezření z porušení předpisů pracovního práva zahraničním poskytovatelem služeb, nýbrž z důvodu jeho specifických znaků. Ačkoli měl jistotu složit objednatel služeb, mohla skutečná částka jistoty překročit, a to dokonce značně, částku, kterou by tato strana musela v zásadě zaplatit poskytovateli služeb. Jistota byla tedy uložena automaticky

37 – Případ je podle mého názoru podobný případu řidiče, jenž ztratí lístek, který obdržel při vjezdu na dálnici. V takovém případě je řidič obvykle nucen zaplatit mýtné odpovídající nejdelší možné trase na uvedené dálnici.

38 – Viz bod 20 rozsudku.

39 – Viz body 21 až 29 rozsudku.

40 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2006, C-514/03, EU:C:2006:63.

41 – Viz body 41 až 44 rozsudku.

42 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, C-33/17, EU:C:2018:896.

a bezpodmínečně, bez ohledu na individuální okolnosti každého poskytovatele služeb, přestože bylo zřejmé, že se ne všichni poskytovatelé zaregistrovaní v zahraničí nacházeli v podobné situaci. Pokuta, jejíž zaplacení mělo být zajištěno předmětnou jistotou, byla navíc obzvláště přísná, a to i za méně závažná porušení práva⁴³.

97. Ve světle uvedené judikatury mám za to, že možnost požadovat složení jistoty, která je upravena v § 11 odst. 7 InfrAG, není *per se* neslučitelná s unijním právem. Je pravda, že Spolková republika Německo a Rakouská republika jsou stranami dvoustranné dohody o soudní a správní spolupráci. Jak však poznamenala německá vláda, Spolková republika Německo neuzavřela podobné smlouvy s každým z ostatních členských států Evropské unie.

98. K tomu, aby bylo takové opatření v souladu se zásadou proporcionality, a tedy slučitelné s článkem 18 SFEU, musí však být podle mého názoru splněny dvě podmínky.

99. Zaprvé požadavek složení jistoty nesmí být použit u každého porušovatele automaticky, ale pouze v těch případech, kdy lze z objektivních důvodů usuzovat, že pokud nebudou částka dlužná za známku a pokuta zaplacený okamžitě, může být pro orgán nemožné či značně obtížné vybrat je v budoucnosti. Soudní dvůr totiž konstantně uznával, že postihování přestupků spáchaných s vozidly registrovanými v zahraničí může zahrnovat složitější a nákladnější postupy, a odůvodnit tak právní předpisy upravující odlišné zacházení⁴⁴.

100. Orgán však nemůže předpokládat nedostatek dobré víry u každého zahraničního řidiče, který nebude s to zaplatit dlužnou částku na místě. Nelze vycházet z toho, že všichni řidiči zahraničních vozidel, kteří se dopustí porušení práva, by se mohli pokusit využít správních překážek, které vyplývají z přeshraničního vynucování exekučních opatření za účelem vyhnutí se své odpovědnosti⁴⁵.

101. Kromě toho se přeshraniční vynucování sankcí a dalších správních rozhodnutí stalo v posledních letech pro orgány členských států méně zatěžující a složitější díky přijetí řady unijních právních nástrojů, jako je například rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV⁴⁶ a směrnice 2015/413/EU⁴⁷. Navíc lze v některých případech, jak uvedla rakouská vláda, použít ustanovení dvoustranných dohod o spolupráci, jejichž stranou je Spolková republika Německo.

102. Orgány členských států nemohou mít proto za to, že přeshraniční donucovací opatření budou nezbytná za všech okolností ani že tato opatření, budou-li nezbytná, budou vždy znamenat nepřijatelnou správní nebo finanční zátěž.

103. V tomto ohledu německá vláda zdůrazňuje, že ze znění § 11 odst. 7 InfrAG jasně vyplývá, že složení jistoty v případě, že je zjištěno porušení práva a částka dlužná porušovatelem není zaplacená okamžitě, lze vyžadovat, ale neexistuje žádná *povinnost* ji uložit. V této souvislosti uvedená vláda podotýká, že orgány příslušné k uplatňování tohoto ustanovení jsou samozřejmě povinny vykládat je v souladu s unijním právem, aby bylo zabráněno jakémukoli možnému porušení pravidel Smlouvy.

43 – Viz body 46 až 48 rozsudku. Viz také moje stanovisko ve stejné věci, EU:C:2018:311, body 100, 101 a 107.

44 – Viz stanovisko generální advokátky Ch. Stix-Hackl ve věci Komise v. Itálie, C-224/00, EU:C:2001:671, body 31 a násl. a citovaná judikatura.

45 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. března 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, body 51 a 52; ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Belgie, C-433/04, EU:C:2006:702, body 35 až 38; ze dne 7. září 2017, Eqiom a Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, bod 31, a ze dne 20. prosince 2017, Deister Holding a Juhler Holding, C-504/16 a C-613/16, EU:C:2017:1009, bod 61.

46 – Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 24. února 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut (Úř. věst. 2005, L 76, s. 16).

47 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2015 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu (Úř. věst. 2015, L 68, s. 9).

104. V tomto ohledu je třeba zohlednit, že Soudní dvůr musí posuzovat rozsah vnitrostátních zákonů, nařízení nebo správních ustanovení, tak jak jsou uplatňovány v praxi⁴⁸, ve světle jejich výkladu vnitrostátními soudy⁴⁹. V důkazech předložených žalobkyní Soudnímu dvoru není obsaženo nic, z čeho by se dalo usuzovat, že správní a soudní orgány ve Spolkové republice Německo, pokud by měly vykládat a uplatňovat § 11 odst. 7 InfrAG, tak nebudou činit ve světle relevantních unijních pravidel, aby zajistily soulad s unijním právem⁵⁰.

105. Zadruhé je podle mého názoru nezbytné, aby výše jistoty nebyla stanovena v takové výši, že bude nepřiměřená ve vztahu ke spáchanému porušení práva, nebo by mohla vést k odrazení řidičů zahraničních vozidel od využití svých práv na volný pohyb v Německu. V tomto ohledu konstatuji, že výše jistoty je omezena na potenciálně dlužné částky (poplatek za známku a sankci, která může být uložena) a na náklady správního řízení.

106. V tomto ohledu neobsahuje spis žádný údaj o pravděpodobných částkách pokuty a nákladů řízení. V případě jakýchkoli chybějících konkrétních údajů nemůže Soudní dvůr pouze usuzovat, že celková částka bude nezbytně nepřiměřená, jak naznačuje rakouská vláda.

107. Závěrem mám tedy za to, že i druhý žalobní důvod musí být zamítnut.

C. Třetí žalobní důvod: porušení článků 34 a 56 SFEU

1. Argumentace účastnic řízení

108. Rakouská republika tvrdí, že sporná opatření představují omezení volného pohybu zboží a svobody poskytování služeb, jelikož tato opatření mohou vyvolávat účinky na přeshraniční dodávání zboží vozidly o celkové hmotnosti nižší než 3,5 tuny a na poskytování služeb nerezidenty nebo i na poskytování služeb nerezidentům. Rakouská vláda dále poznamenává, že taková opatření nelze odůvodnit.

109. Spolková republika Německo zaprvé poukazuje na to, že poplatek za užívání pozemních komunikací nepředstavuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 34 SFEU. Za tímto účelem odkazuje zejména na rozsudek ve věci Keck and Mithouard⁵¹. Kromě toho sleva na dani nemá podle názoru německé vlády přeshraniční charakter, jelikož se týká pouze tuzemských státních příslušníků. Zadruhé německá vláda zpochybňuje, že by poplatek za užívání pozemních komunikací mohl vést k porušení svobody poskytování služeb. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Mobistar a Belgacom Mobile⁵².

48 – Viz zejména rozsudek ze dne 27. listopadu 2003, Komise v. Finsko, C-185/00, EU:C:2003:639, bod 109.

49 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. července 1986, Komise v. Itálie, 235/84, EU:C:1986:303, bod 14.

50 – Viz obdobně rozsudek ze dne 29. května 1997, Komise v. Spojené království, C-300/95, EU:C:1997:255, bod 38.

51 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905 (dále jen „rozsudek Keck“)

52 – Rozsudek ze dne 8. září 2005, C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518.

2. Analýza

110. Argumenty rakouské vlády se týkají výlučně poplatku za užívání pozemních komunikací. Není totiž nijak zjevné, v čem by mohly spočívat přeshraniční účinky slevy na dani. Posledně uvedené opatření pouze snižuje daň, kterou musí odvádět vlastníci tuzemských vozidel. Tato daň však není a nemůže být uložena vlastníkům vozidel registrovaným v jiných členských státech a není ani tvrzeno, že daň z provozu motorových vozidel je *de facto* diskriminační, takže je v rozporu s článkem 110 SFEU⁵³.

111. Svou analýzu v tomto kontextu zaměřím tedy hlavně na otázku, zda poplatek za užívání pozemních komunikací porušuje články 34 a 56 SFEU.

112. K tomu je však třeba uvést jednu úvodní poznámku. Často se tvrdí, že pokud vnitrostátní opatření může mít *prima facie* dopad na několik svobod vnitřního trhu, může Soudní dvůr zkoumat slučitelnost dotyčného opatření jen z hlediska svobody, která je nejvíce dotčena, a nevyjadřuje se tedy ke slučitelnosti s další svobodou (dalšími svobodami), které se jeví být čistě druhotnými⁵⁴.

113. Podle mého názoru může být takový přístup – který je odůvodněn především hospodárností řízení – legitimní v rámci řízení o žádosti o předběžné otázce. Více pochybností mám v souvislosti s použitím takového přístupu v případě přímé žaloby, v jejímž rámci se má Soudní dvůr v zásadě vyslovit ke každému žalobnímu důvodu žalobce. Především se mi zdá, že v rámci řízení o nesplnění povinnosti lze žalobní důvod nezohlednit pouze tehdy, pokud je tvrzené porušení práva nevyhnutelným důsledkem porušení, které již bylo Soudním dvorem konstatováno, nebo pokud byl uvedený důvod předložen alternativně k důvodu, který byl považován za opodstatněný⁵⁵.

114. S ohledem na argumenty Rakouské republiky se každopádně domnívám, že v projednávaném případě by měl Soudní dvůr zkoumat domnělé porušení z pohledu obou dovolávaných svobod.

a) Volný pohyb zboží

115. Rakouská vláda v podstatě tvrdí, že poplatek za užívání pozemních komunikací je opatřením s účinkem rovnocenným množstevním omezením, které je neslučitelné s článkem 34 SFEU a nelze je odůvodnit.

116. Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba každé opatření, které by mohlo ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 34 SFEU⁵⁶. Opatřeními s účinkem rovnocenným množstevním omezením tak jsou překážky volnému pohybu zboží, které vyplývají z toho, že členský stát použije na zboží pocházející z jiných členských států, kde je legálně vyráběno a uváděno na trh, pravidla týkající se podmínek, které musí toto zboží splňovat, i když se tato pravidla použijí bez rozdílu na všechny výrobky⁵⁷. Naproti tomu použití vnitrostátních právních

53 – Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že oblasti působnosti článků 34 SFEU a 110 SFEU se vzájemně vylučují. Z ustálené judikatury vyplývá, že do působnosti článku 34 SFEU nespádají překážky obchodu, na které se vztahují jiná zvláštní ustanovení, a že se zákaz podle článku 34 SFEU nevztahuje na překážky daňové povahy uvedené v článku 110 SFEU (viz mimo jiné rozsudek ze dne 7. dubna 2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, bod 33).

54 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Maďarsko (Uživací práva k zemědělským pozemkům), C-235/17, EU:C:2018:971, body 43 až 50.

55 – Viz například rozsudky ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 168 až 173, a ze dne 20. října 2011, Komise v. Francie, C-549/09, nezveřejněný, EU:C:2011:672, bod 48.

56 – Viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82 (dále jen „rozsudek Dassonville“), bod 5, a ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další, C-333/14, EU:C:2015:845, bod 31.

57 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, 120/78, EU:C:1979:42 (dále jen „rozsudek Cassis de Dijon“), body 6, 14 a 15, a ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, EU:C:2009:66 (dále jen „rozsudek Trailers“), bod 35.

předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, na výrobky z jiných členských států, není způsobilé narušit přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně obchod mezi členskými státy, pokud jsou tyto předpisy použitelné na všechny relevantní subjekty a pokud jsou právně i fakticky nediskriminační⁵⁸.

117. V tomto ohledu nesouhlasím s německou vládou v tom, že pokud by mohl mít poplatek za užívání pozemních komunikací dopad na distribuci zboží v Německu, má být považován za „způsob prodeje“ ve smyslu judikatury Keck.

118. Pojem způsobů prodeje zahrnuje pouze vnitrostátní pravidla, která se týkají „způsobu, jakým mohou být výrobky prodávány“⁵⁹. Jinými slovy, tento pojem zahrnuje opatření upravující způsob, jakým mohou být výrobky uváděny na trh (například kdy, kde, jak a kým)⁶⁰. Tento pojem by se neměl vztahovat na pravidla, která se týkají způsobu, jakým může být zboží *přepřavováno*. Zkušenosti ukazují, že pokud nejsou způsoby prodeje diskriminační, nebrání obecně přístupu dováženého zboží na trh členského státu. Naopak omezení způsobu, jakým mohou být výrobky přepřavovány, může mít přímější dopad na přeshraniční obchod se zbožím tím, že činí dovozy a vývozy technicky, hospodářsky nebo prakticky obtížnějšími, nebo dokonce nemožnými. Podle mého názoru nejsou vnitrostátní pravidla o přepravě v jistém ohledu nepodobná tuzemským pravidlům týkajícím se používání, na něž Soudní dvůr odmítl rozšířit zásadu podle judikatury Keck⁶¹. To je potvrzeno řadou případů, v nichž Soudní dvůr zkoumal slučitelnost vnitrostátních opatření omezujících přepravu zboží s článkem 34 SFEU podle tradiční judikatury Dassonville a Cassis de Dijon⁶².

119. To však neznamená, že poplatek za užívání pozemních komunikací by měl být považován za opatření s rovnocenným účinkem.

120. Je třeba připomenout, že zaprvé Spolková republika Německo již provozuje systém dálničního mýta, které se vztahuje na vozidla s minimální hmotností 3,5 tuny. Poplatek za užívání pozemních komunikací, který je předmětem tohoto řízení, se tedy týká pouze vozidel o hmotnosti nižší než 3,5 tuny. Vztahuje se proto především na osobní vozidla, autobusy a malé dodávky a – na což je znovu třeba poukázat – použije se bez rozdílu na tuzemská i zahraniční vozidla.

121. Rakouská vláda však tvrdí, že některé výrobky, které pocházejí z jiných členských států, lze vyvážet do Německa osobními vozy nebo dodávkami, takže může být narušen přeshraniční obchod.

122. Je pravda, že nelze vyloučit, že určité zboží může být někdy do Německa přepřaveno z místa jeho výroby, dovozu, skladování nebo pouze z jiného místa, ve kterém bylo v zahraničí uvedeno na trh, prostřednictvím osobních vozidel nebo malých dodávek. To však nepostačuje k závěru, aby byl poplatek za užívání pozemních komunikací považován za opatření s rovnocenným účinkem.

58 – Viz rozsudky Keck, body 16 a 17, a Trailers, bod 36.

59 – Viz rozsudek ze dne 30. dubna 2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, C-531/07, EU:C:2009:276, bod 20.

60 – Viz rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, a ze dne 21. září 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704. Viz také stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:394, body 20 a násl.

61 – Viz rozsudek ve věci Trailers, body 37 a 56 a násl.

62 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333; ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, C-320/03, EU:C:2005:684; a ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko, C-28/09, EU:C:2011:854.

123. V tomto ohledu připomínám, že Soudní dvůr konzistentně v judikatuře rozhodoval, že vnitrostátní opatření, jejichž omezující účinky jsou „příliš nejisté a nepřímé“, „čistě hypotetické“ nebo „příliš bezvýznamné a nahodilé“ neporušují článek 34 SFEU⁶³. To platí zejména v případě opatření, která „nerozlišují v závislosti na původu přepravovaného zboží“ a „[jejichž] účelem není upravit obchod se zbožím s jinými členskými státy“⁶⁴.

124. Tak je tomu patrně v případě poplatku za užívání pozemních komunikací dotčeného v tomto řízení, který je opatřením, jež není v žádném případě určeno k úpravě obchodu: použije se bez rozdílu na každé vozidlo pohybující se na německých dálnicích bez ohledu na soukromý nebo obchodní účel cesty a nezávisle na původu vozidla a případně přepravovaného zboží. Počet dovážených výrobků, který by mohl být dotčen, je pravděpodobně nízký a možné zvýšení cen těchto výrobků dokonce ještě nižší vzhledem k tomu, že poplatek za užívání pozemních komunikací bude pravděpodobně představovat obzvláště malý zlomek celkových nákladů na přepravu.

125. Spis podle mého názoru neumožňuje dospět k jinému závěru zejména s ohledem na to, že Rakouská republika neposkytla důkaz jakéhokoli druhu (odhady, studie, příklady atd.) o možném dopadu poplatku za užívání pozemních komunikací na přeshraniční obchod. Rakouská vláda ve skutečnosti od Soudního dvora požaduje, aby rozhodl v této věci na základě pouhé domněnky bez ohledu na skutečnost, že jako žalobkyně nese důkazní břemeno.

b) Volný pohyb služeb

126. Rakouská vláda má za to, že poplatek za užívání pozemních komunikací porušuje také článek 56 SFEU, jelikož činí pohyb zahraničních poskytovatelů služeb a tuzemských zákazníků v Německu nákladnějším.

127. Úvodem je nutno připomenout, že podle ustálené judikatury se za omezení volného pohybu služeb považují všechna opatření, která zakazují výkon této svobody, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním. Navíc článek 56 SFEU přiznává práva nejen samotnému poskytovateli služeb, ale i jejich příjemcům⁶⁵.

128. Soudní dvůr však opakovaně rozhodl, že se článek 56 SFEU nevztahuje na vnitrostátní opatření, jejichž jediným účinkem je vytvoření *dotatečných nákladů* na dotčenou službu a která se vztahují stejným způsobem na poskytování služeb mezi členskými státy jako na vnitrostátní poskytování služeb v určitém členském státě⁶⁶.

129. Tak tomu může být především v případě daní a dalších druhů poplatků, které mohou vnitrostátní orgány zavést při výkonu svých pravomocí v oblasti daní nebo hospodářské politiky. Pokud tyto daně a poplatky nejsou přímo či nepřímo diskriminační a jejich výše není značná ve vztahu k dotýcným službám, nelze vycházet z toho, že by mohly bránit přístupu na trh dotýcného členského státu⁶⁷.

63 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. března 1990, Krantz, C-69/88, EU:C:1990:97, bod 11; ze dne 5. října 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, EU:C:1994:368, bod 36; ze dne 3. prosince 1998, Bluhme, C-67/97, EU:C:1998:584, bod 22; a ze dne 26. května 2005, Burmanjer a další, C-20/03, EU:C:2005:307, bod 31.

64 – Viz rozsudky ze dne 18. června 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, bod 31; ze dne 14. července 1994, Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, bod 24; a ze dne 5. října 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, bod 41.

65 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, body 37 a 38, jakož i citovaná judikatura.

66 – Viz zejména rozsudky ze dne 8. září 2005, Mobistar a Belgacom Mobile, C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 31; ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 36, a ze dne 22. listopadu 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekbank, C-625/17, EU:C:2018:939, bod 32.

67 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. února 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, EU:C:2005:94, body 37 až 39, a obdobně ze dne 1. června 2006, innoventif, C-453/04, EU:C:2006:361, body 37 až 40. Viz rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Viacom Outdoor, C-134/03, EU:C:2004:676, body 58 až 67, a moje stanovisko ve věci Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:442, body 26 až 29.

130. Je pravda, že v minulosti mohli mít řidiči osobních vozidel, autobusů a malých dodávek registrovaných v zahraničí bezplatný přístup na německou dálniční síť. Soudní dvůr však opakovaně konstatoval, že ustanovení unijního práva týkající se volného pohybu neopravňují hospodářské subjekty spoléhat se na to, že nedojde k žádným legislativním změnám⁶⁸. Pouhé změny vnitrostátních právních předpisů za předpokladu, že nejsou diskriminační, nebo pouhé rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy různých členských států, pokud nebrání v přístupu na trh členského státu, nepostačují k použití pravidel Smlouvy upravujících volný pohyb, i kdyby mohly mít negativní vliv na rozhodnutí hospodářských subjektů v Unii na to, zda využijí svých práv na volný pohyb⁶⁹.

131. V této souvislosti by Soudní dvůr, jemuž žalobkyně nepředložila žádné konkrétní informace nebo důkazy, neměl pouze usuzovat na to, že zavedení poplatku, který je typem dotčeného poplatku za užívání pozemních komunikací, a jeho výše nevyhnutelně odradí poskytovatele služeb usazené v zahraničí od poskytování služeb v Německu, nebo jednotlivce, kteří mají bydliště v Německu, od přesunutí se za podobným účelem do zahraničí.

132. Jak bylo uvedeno v bodě 124 výše, poplatek za užívání pozemních komunikací se použije bez rozdílu na každé vozidlo při průjezdu po německých dálnicích, bez ohledu na soukromý nebo obchodní účel cesty a nezávisle na původu vozidla. Na základě informací, které má k dispozici Soudní dvůr, náklady na známku odpovídají podle všeho nákladům v jiných členských státech Evropské unie (včetně Rakouské republiky) a lze je stěží považovat za nepřiměřené ve vztahu k získané službě (neomezený přístup na německou dálniční síť). Jakýkoli účinek na volný pohyb služeb se proto jeví jako nejistý nebo každopádně nepřímý. Jinými slovy, nebyla předložena žádná skutečnost, která by mohla naznačovat, že došlo k zabránění přístupu na trh.

133. Na základě výše uvedených úvah není důvod zabývat se případnými odůvodněními, jichž se dovolává německá vláda.

D. Čtvrtý žalobní důvod: porušení článku 92 SFEU

1. Argumentace účastnic řízení

134. V rámci svého čtvrtého a posledního žalobního důvodu Rakouská vláda tvrdí, že dotčená opatření porušují článek 92 SFEU tím, že se použijí na komerční autobusovou dopravu nebo přepravu zboží motorovými vozidly o hmotnosti nižší než 3,5 tuny. Rakouská vláda zdůrazňuje, že článek 92 SFEU nestanoví žádnou možnost odůvodnění, takže diskriminační povaha dotčených opatření vede k tomu, že jsou s tímto ustanovením neslučitelná. V této souvislosti odkazuje tato vláda na rozsudek ve věci Komise v. Německo.

135. Spolková republika Německo považuje tento žalobní důvod za neopodstatněný. Tvrdí, že článek 92 SFEU nelze vykládat jako ustanovení s širokou působností, které vylučuje jakoukoli změnu vnitrostátních právních předpisů, jež by mohla mít dopad na silniční dopravu. Německá vláda také poukazuje na skutečnost, že po vydání rozsudku Komise v. Německo byly přijaty právní předpisy zásadního významu a obzvláště směrnice o evropské dálniční známce. Článek 7 odst. 1 a článek 7k uvedené směrnice výslovně umožňují přijetí takových opatření, jako jsou dotčená opatření.

68 – Viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386, EU:C:2015:386, bod 78 a citovaná judikatura.

69 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Weigel*, C-387/01, EU:C:2004:256, bod 55. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ve věci *CaixaBank France*, C-442/02, EU:C:2004:187, bod 58.

2. Analýza

136. Článek 92 SFEU stanoví, že „[a]ž do přijetí předpisů uvedených v čl. 91 odst. 1 nesmí žádný členský stát, pokud Rada jednomyslně nepřijme opatření pro udělení výjimky, měnit předpisy upravující tuto oblast k 1. lednu 1958 nebo pro přistupující státy ke dni přistoupení způsobem, který by přímo nebo nepřímou znevýhodňoval dopravce jiných členských států ve srovnání s domácími dopravci“.

137. Článek 91 odst. 1 SFEU pak upravuje základ pro přijetí prováděcích opatření v oblasti společné dopravní politiky, a to zejména ustanovení o „společných pravidlech pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států“, „podmínkách, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu“, a „opatřeních ke zlepšení bezpečnosti dopravy“.

138. Článek 92 SFEU (nebo jeho předchůdci, a to nejprve článek 76 EHS a poté článek 72 ES) je ustanovením, které Soudním dvorem dosud nebylo téměř nikdy vyloženo a Radou bylo použito jen velmi zřídka. Projednávaný případ je tak pro Soudní dvůr příležitostí upřesnit jeho rozsah a smysl.

139. Doprava je předmětem společné politiky, která zahrnuje existenci specifických pravidel, která se mohou někdy odchylovat nebo v každém případě lišit od pravidel upravujících jiné činnosti. Členské státy se při vypracovávání Smlouvy z řady důvodů domnívaly, že doprava vykazuje určité zvláštnosti, které vyžadují specifický režim pravidel⁷⁰. Tyto státy měly mimo jiné za to, že existují značné rozdíly ve způsobu, jakým jsou regulovány dopravní služby na úrovni členských států, což je faktor, který z důvodu citlivosti daného předmětu úpravy, vyžadoval opatrný a postupný přístup při zavádění společné politiky⁷¹.

140. Z tohoto důvodu bylo v první řadě důležité zabránit členským státům v oslabení uvedeného procesu zavedením nových pravidel, jež by zvýhodňovala tuzemské dopravce na úkor zahraničních. To by ve skutečnosti prohloubilo rozdíl mezi jednotlivými režimy pravidel členských států a odporovalo samotnému duchu budoucí politiky. Tehdejší článek 76 EHS (nyní článek 92 SFEU) byl proto koncipován právě za tímto konkrétním účelem: ukládal členským státům povinnost *standstill* do doby, než Společenství (nyní Evropská unie) schválí společná pravidla. V této souvislosti nesmí být přehlédnuto, že v současnosti, tak jako tenkrát, se obecný zákaz omezení svobody poskytování služeb v rámci Evropské unie, zakotvený v článku 56 SFEU (tehdy článek 59 EHS), nepoužil na základě čl. 58 odst. 1 SFEU (tehdy čl. 61 odst. 1 EHS) v oblasti dopravy.

141. Vzhledem k tomuto vývoji jsou argumenty rakouské vlády na podporu porušení článku 92 SFEU nepřesvědčivé.

142. Na úvod je nutné uvést, že článek 92 SFEU již nebude zřejmě použitelný na taková opatření, jako jsou opatření dotčená v projednávaném případě. Není překvapující, že uvedené ustanovení bylo v minulosti uplatňováno velmi zřídka a že se po dlouhou dobu vůbec nepoužívalo: tehdejší článek 76 EHS byl od počátku pojat jako pravidlo přechodné povahy, jehož rozsah působnosti se měl postupně zmenšovat⁷². Znění tohoto ustanovení totiž výslovně uvádí, že se použije pouze „do přijetí předpisů uvedených v čl. 91 odst. 1 [SFEU]“. Po zavedení společných pravidel, která zahrnují veškeré způsoby dopravy (leteckou, silniční, železniční, námořní a vnitřní říční) vznesli někteří autoři otázku, zda se uvedené ustanovení nestalo ve velké míře obsoletní⁷³.

70 – Viz Aussant, J., Fornasier, R., „La Politique Commune des Transports“, v *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, svazek 3, 2. vydání, 1990, s. 195–197.

71 – Viz obecně Robert, J., „Doubts on a Common Transport Policy“, 1967, *Common Market Law Review*, svazek 5, s. 193 a násl.

72 – Viz Aussant, J., Fornasier, R., viz výše poznámka pod čarou 69, s. 216.

73 – Viz například Grand, L., Comment to Article 72 EC, v Pingel, I. (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2. vydání, Dalloz, Paris, 2010, s. 667 a 668. Podobně Balducci Romano, F., Comment to Article 92 TFEU, v Curti Gialdino, C., *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Simone, Neapol, 2012, s. 962 a 963.

143. Domnívám se, že je to především případ silniční dopravy. Zejména na konci osmdesátých a na počátku devadesátých let bylo totiž přijato několik unijních opatření zaměřených na zavedení společné politiky v uvedené oblasti⁷⁴. V průběhu těchto let unijní normotvůrce za účelem provedení (nynějšího) čl. 91 odst. 1 SFEU mimo jiné stanovil, že bude od ledna 1990 zavedeno volné sjednávání sazeb mezi smluvními stranami, zrušil kvóty s účinkem od ledna 1993, taktéž od ledna 1993 zavedl povolení podnikatelů v silniční nákladní dopravě pro celé Společenství, stanovil společná pravidla pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy a zavedl kabotáž, která se měla realizovat v několika fázích⁷⁵.

144. V současnosti, jak nedávno potvrdil posudek 2/15, se na silniční dopravu v široké míře vztahují unijní právní předpisy⁷⁶. Tyto předpisy konkrétně zahrnují společná pravidla o přístupu k povolání a přístupu na trh, stanoví minimální normy pro pracovní dobu, dobu jízdy a dobu odpočinku pro profesionální řidiče v silniční dopravě, stanoví minimální roční daň z vozidel, jakož i společná pravidla pro mýtné a poplatky za užívání komunikací těžkými nákladními vozidly⁷⁷.

145. Poslední z těchto hledisek je zvláště relevantní pro toto řízení. Směrnice o evropské dálniční známce stanoví společná pravidla pro mýtné vypočítávané v závislosti na vzdálenosti a pro časové poplatky za užívání některých komunikací v závislosti na době používání (známky) pro těžká nákladní vozidla za užívání některých komunikací. Tato pravidla stanoví, že náklady na výstavbu, provoz a rozvoj komunikací lze financovat prostřednictvím mýtného a známek jejich uživatelů.

146. Unijní normotvůrce se však prozatím rozhodl omezit sblížení právních předpisů členských států v této oblasti pouze na vozidla s hmotností nad 3,5 tuny⁷⁸. Článek 7 odst. 1 směrnice o evropské dálniční známce jasně uvádí, že za určitých podmínek „mohou členské státy ponechat v platnosti nebo zavést mýtné a/nebo poplatky za užívání transevropské silniční sítě nebo některých úseků této sítě anebo jakýchkoliv dalších úseků své dálniční sítě, které nejsou součástí transevropské silniční sítě“. Členské státy mají v zásadě právo „uplatňovat mýtné a/nebo poplatky za užívání jiných pozemních komunikací za předpokladu, že uložení mýtného nebo poplatků za užívání těchto jiných pozemních komunikací neznevýhodňuje mezinárodní dopravu a nevede k narušení hospodářské soutěže mezi hospodářskými subjekty“. Uvedené ustanovení by mělo být vykládáno ve světle bodu 9 odůvodnění směrnice 2011/76/EU⁷⁹, podle něhož tato směrnice „nebrání členským státům uplatňovat vnitrostátní pravidla týkající se poplatků pro ostatní uživatele komunikací mimo oblast působnosti této směrnice“. Kromě toho článek 7k směrnice o evropské dálniční známce výslovně umožňuje členským státům, které zavádějí systém poplatků za užívání pozemních komunikací poskytovat za tyto poplatky vhodnou kompenzaci.

74 – Důvodem toho je, že v polovině osmdesátých let Parlament vyhrál spor proti Radě z důvodu nezavedení společné dopravní politiky (viz rozsudek ze dne 22. května 1985, *Parlament v. Rada*, 13/83, EU:C:1985:220).

75 – Tato opatření byla zavedena nařízením Rady (EHS) č. 4058/89 ze dne 21. prosince 1989 o stanovení sazeb pro přepravu zboží po silnici mezi členskými státy (Úř. věst. 1989, L 390, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 286); nařízením Rady (EHS) č. 1841/88 ze dne 21. června 1988 o změně nařízení (EHS) č. 3164/76 o kvótě Společenství na přepravu zboží mezi členskými státy (Úř. věst. 1988, L 163, s. 1); nařízením Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. 1992, L 95, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 370); nařízením Rady (EHS) č. 684/92 ze dne 16. března 1992 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy (Úř. věst. 1992, L 74, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 306) a nařízením Rady (EHS) č. 3118/93 ze dne 25. října 1993, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu zboží uvnitř členského státu (Úř. věst. 1993, L 279, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 103).

76 – Posudek 2/15 (*Dohoda o volném obchodu mezi EU a Singapurem*) ze dne 16. května 2017, EU:C:2017:376, body 204 až 212. Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston v téže věci, EU:C:2016:992, body 260 až 267.

77 – K relativně novému přehledu stávající legislativy s odkazy na jednotlivé právní instrumenty, které jsou v současné době v platnosti, viz Zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o situaci na trhu silniční dopravy v EU ze dne 14. dubna 2014 [KOM(2014) 222 final].

78 – Viz pátý bod odůvodnění směrnice o evropské dálniční známce.

79 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. září 2011, kterou se mění směrnice 1999/62 (Úř. věst. 2011, L 269 s. 1).

147. Není možné tvrdit – jak je navrhováno v argumentaci rakouské vlády – že bez ohledu na rozsáhlou legislativu přijatou Evropskou unií na základě článku 91 SFEU v oblasti silniční dopravy a navzdory specifickým pravidlům stanoveným ve směrnici o evropské dálniční známce nemůže žádný členský stát zavést systém mýtného nebo poplatků za užívání své dálniční sítě pro vozidla, na která se nevztahuje směrnice o evropské dálniční známce, dokud unijní normotvůrce tuto oblast neupraví. Nelze ani tvrdit, že pokud bude takto členský stát postupovat, nesmí snížit daně související s motorovými vozidly za účelem kompenzace nových poplatků.

148. Tento závěr kromě toho, že by byl obtížně slučitelný se samotným zněním směrnice o evropské dálniční známce, by byl navíc v rozporu se dvěma široce akceptovanými principy unijní dopravní politiky, a to, že náklady na používání dopravní infrastruktury by měly být založeny na zásadách „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“⁸⁰. Jednalo by se také o nelogický závěr, jelikož by znamenal, že všechny členské státy, které zavedly takové systémy po 1. lednu 1958 (nebo po datu jejich přistoupení ke Společenství/Unii) porušily a nadále porušují článek 92 SFEU.

149. Na podporu svého tvrzení odkazuje rakouská vláda na rozsudek ve věci Komise v. Německo.

150. Domnívám se však, že závěr, k němuž Soudní dvůr dospěl v uvedené věci, nelze na toto řízení bez dalšího přenést. Žaloba byla totiž podána v roce 1990, tedy v době, kdy většina opatření požadovaných k provedení společné politiky v oblasti silniční dopravy nebyla buď přijata, nebo měla být na vnitrostátní úrovni teprve provedena, včetně – a to především – směrnice o evropské dálniční známce. „Předpisy uvedené v čl. 91 odst. 1 [SFEU]“ však nyní byly konečně přijaty, a to včetně specifických pravidel o rozdělení nákladů na dopravní infrastrukturu.

151. I kdyby se měl článek 92 SFEU ještě použít, rakouská vláda každopádně nevysvětlila ani nepředložila jakýkoli důkaz, jak by opatření, které se týká pouze vozidel s hmotností nižší než 3,5 tuny, mohlo mít skutečný dopad na zahraniční dopravce. Také v této otázce žádá rakouská vláda Soudní dvůr v podstatě o to, aby své rozhodnutí založil na domněnce. Jak bylo ovšem uvedeno v bodě 78 výše, v řízení zahájeném podle článku 259 SFEU musí žalobce prokázat tvrzená porušení práva, aniž se může spoléhat na jakoukoli domněnku.

152. Na základě všech těchto důvodů mám za to, že i čtvrtý žalobní důvod musí být zamítnut.

V. K nákladům řízení

153. V souladu s čl. 138 odst. 1 a 140 odst. 1 jednacího řádu jsem toho názoru, že Rakouská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Spolkovou republikou Německo, zatímco Dánské království a Nizozemské království ponесou vlastní náklady řízení.

VI. Závěry

154. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl;
- rozhodl, že Rakouská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Spolkovou republikou Německo;
- rozhodl, že Dánské království a Nizozemské království ponесou vlastní náklady řízení.

80 – Viz například bod 3 odůvodnění směrnice 2011/76 a Evropská komise, bílá kniha, „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“ [KOM(2011) 144 final], bod 58.