



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
H. SAUGMANDSGAARD ØE  
fremsat den 18. juni 2020<sup>1</sup>

**Sag C-321/19**

**BY,  
CZ  
mod  
Bundesrepublik Deutschland**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – direktiv 1999/62/EF – direktiv 2006/38/EF – beregning af vejafgifter – artikel 7, stk. 9 – princippet om dækning af infrastrukturuomkostninger – omkostninger til færdselspoliti – omkostninger til drift – eksterne omkostninger – omkostninger i forbindelse med afkast af kapital – artikel 7a, stk. 1, 2 og 3 – direkte virkning – ringe overskridelse af omkostningerne – efterfølgende beregning – begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger«

## I. Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører fastsættelse af vejafgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af tyske motorveje.
2. Den præjudicielle anmodning, der er blevet indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland), er blevet forelagt under en tvist mellem indehaverne af en transportvirksomhed, BY og CZ (herefter »sagsøgerne«), og Forbundsrepublikken Tyskland (herefter »sagsøgte«) angående tilbagebetaling af vejafgifter.
3. Den vedrører navnlig fortolkningen af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62/EF<sup>2</sup>, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/38/EF af 17. maj 2006<sup>3</sup> (herefter »direktiv 1999/62, som ændret«). I henhold til denne bestemmelse skal vejafgifter bygge på princippet om, at *kun* infrastrukturuomkostninger skal dækkes, og den opregner de forskellige elementer, der indgår i beregningen af vejafgifter.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 17.6.1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42). Dette direktiv erstattede Rådets direktiv 93/89/EØF af 25.10.1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1993, L 279, s. 32).

3 – EUT 2006, L 157, s. 8.

4. Domstolen anmodes om at præcisere, hvorvidt direktivets artikel 7, stk. 9, har direkte virkning, og om beregningen af vejafgifter kan omfatte elementer såsom omkostninger til færdselspoliti. Domstolen anmodes endvidere om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en ringe overskridelse af disse omkostninger udgør en tilsidesættelse af denne artikel, og i bekræftende fald om bestemmelsen giver mulighed for, at der under en retssag foretages en efterfølgende beregning.

5. Efter min gennemgang vil jeg foreslå Domstolen, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret – hvis direkte virkning kan gøres gældende af en borger – skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke omfatter omkostninger til færdselspoliti. Jeg vil ligeledes foreslå Domstolen at fastslå, at selv en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne skal anses for en tilsidesættelse af denne bestemmelse, og at bestemmelsen, ligesom direktivets artikel 7a, stk. 1 og 2, er til hinder for en efterfølgende beregning, der har til formål at godtgøre, at den fastsatte vejafgift i sidste ende faktisk ikke overskrider de omkostninger, der kan tages i betragtning.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

6. Artikel 2 i direktiv 1999/62, som ændret, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »det transeuropæiske vejnet«: det vejnet, der er fastlagt i afsnit 2 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet [(EFT 1996, L 228, s. 1) beslutning senest ændret ved Rådets forordning nr. 1791/2006 af 20.11.2006 (EUT 2006, L 363, s. 1)] og illustreret med kort. Kortene refererer til de tilsvarende afsnit i den dispositive tekst og/eller bilag II i nævnte beslutning

aa) »anlægsomkostninger«: omkostninger i forbindelse med anlæggelsen, herunder eventuelle finansieringsomkostninger, til:

- ny infrastruktur eller forbedringer af ny infrastruktur (herunder omfattende strukturreparationer), eller
- infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur (herunder omfattende strukturreparationer), der er blevet færdiggjort højst 30 år før den 10. juni 2008, for så vidt der allerede er indført vejafgiftsordninger den 10. juni 2008, eller som er blevet færdiggjort højst 30 år inden indførelsen af nye vejafgiftsordninger, der måtte blive indført efter den 10. juni 2008 [...] [4]

[...]

ii) [...] Omkostninger til infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur kan omfatte alle former for specifikke infrastrukturudgifter, hvis formål er at mindske støjgener eller forbedre vejsikkerheden, og faktiske betalinger afholdt af infrastrukturforvalteren svarende til objektive miljøtiltag, som f.eks. beskyttelse mod jordforurening.

ab) »finansieringsomkostninger«: renter på lån og/eller udbytte af aktionærens finansiering af egenkapital

4 – Ifølge artikel 2, litra aa), kan omkostninger til infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur, der afsluttes inden disse tidsfrister, på visse betingelser også betragtes som anlægsomkostninger.

[...]

- b) »vejafgift«: betaling af et bestemt beløb for et køretøjs tilbagelæggelse af en given strækning på en af de i artikel 7, stk. 1, nævnte infrastrukturer, idet beløbets størrelse afhænger af den tilbagelagte afstand og køretøjstypen
- ba) »vægtet, gennemsnitlig vejafgift«: den samlede indtægt fra vejafgifter i en given periode, divideret med det antal vognkilometer, der i samme periode er tilbagelagt på et givet net, der er omfattet af vejafgift, idet både indtægten og antallet af vognkilometer beregnes for de køretøjer, der skal betales vejafgift for

[...]«

7. Direktivets artikel 7, stk. 1, 9 og 10, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må kun på betingelserne i stk. 2-12 bibeholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller en del af dette vejnet. [...]

[...]

9. Vejafgifter skal bygge på princippet om, at kun infrastrukturomkostninger skal dækkes. Specielt skal de vægtede gennemsnitlige vejafgifter stå i forhold til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet. De vægtede gennemsnitlige vejafgifter kan også omfatte kapitalindkomst eller fortjenstmargen baseret på markedsvilkår [5].

10. a) Uden at dette berører de vægtede gennemsnitlige vejafgifter i stk. 9, kan medlemsstaterne differentiere vejafgiftssatserne med henblik på at bekæmpe miljøskader, reducere trafikbelastningen, mindske skader på infrastrukturer, optimere anvendelsen af den pågældende infrastruktur eller fremme vej sikkerheden, såfremt en sådan differentiering:

[...]

- ikke er udformet med henblik på at tilvejebringe ekstra vejafgiftsindtægter, idet en eventuel utilsigtet forhøjelse af indtægterne (der fører til vægtede gennemsnitlige vejafgifter, der er i strid med stk. 9) skal opvejes af ændringer i differentieringens struktur, som skal gennemføres senest to år efter afslutningen af det regnskabsår, i hvilket den ekstra indtægt er opstået

[...]«

8. Direktivets artikel 7, stk. 11, bestemmer, at der for usædvanlig infrastruktur i bjergområder efter underretning af Europa-Kommissionen kan opkræves en forhøjet vejafgift for specifikke vejafsnit, såfremt trafikbelastningen er så alvorlig, at den påvirker køretøjernes frie bevægelighed, eller hvor vejtrafikken forårsager væsentlige miljøskader, såfremt visse betingelser er opfyldt, og navnlig at de maksimale grænser for de vægtede gennemsnitlige vejafgifter, udtrykt som en procentdel af disse, ikke overskrides.

5 – Artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 var affattet således: »De vægtede gennemsnitlige vejafgifter bør stå i forhold til omkostningerne ved anlæg, drift og udvikling af det pågældende infrastrukturnet.« Denne bestemmelse blev erstattet af artikel 7, litra h), i Rådets direktiv 93/89, hvorefter »[s]atserne for vejafgifter baseres på omkostningerne i forbindelse med bygning, drift og udvikling af det pågældende infrastrukturnet«.

9. Det nævnte direktivs artikel 7a har følgende ordlyd:

»1. Ved fastlæggelse af niveauerne for de vægtede gennemsnitlige vejafgifter, der skal opkræves for det pågældende infrastrukturnet eller en klart defineret del af et sådant net, tager medlemsstaterne hensyn til de forskellige omkostninger, der er omhandlet i artikel 7, stk. 9. De omkostninger, der medregnes, skal vedrøre det net eller en del af det net, for hvilket vejafgifterne opkræves, og de køretøjer, der er pålagt vejafgift. Medlemsstaterne kan vælge ikke at lade disse omkostninger dække gennem vejafgiftsprovenuet eller kun at dække en del af omkostningerne.

2. Vejafgifter fastsættes i henhold til artikel 7 og stk. 1 i nærværende artikel.

3. For nye vejafgiftsordninger, der ikke involverer koncessionsvejafgifter, og som medlemsstaterne indfører efter den 10. juni 2008, beregner medlemsstaterne omkostningerne under anvendelse af en metode, der er baseret på de grundlæggende beregningsprincipper i bilag III.

[...]

Forpligtelserne i henhold til dette stykke gælder ikke for vejafgiftsordninger, der allerede er indført den 10. juni 2008, eller for hvilke der inden den 10. juni 2008 ifølge en udbudsprocedure er modtaget bud eller svar på opfordringer til at forhandle ved udbud med forhandling, så længe disse ordninger fortsat er gældende, og forudsat de ikke ændres væsentligt.

[...]«

10. Punkt 2.1, 3 og 4 i samme direktivs bilag III, der bærer overskriften »Grundlæggende principper for fordeling af omkostninger og beregning af vejafgifter«, bestemmer:

»2.1. Investeringsomkostninger

- Investeringsomkostninger omfatter anlægsomkostninger (inkl. finansieringsomkostninger) og omkostninger til udvikling af infrastrukturen plus eventuelt afkast af kapitalinvesteringen eller fortjeneste. Omkostninger til jordkøb, planlægning, konstruktion, tilsyn med anlægskontrakter og projektstyring og til arkæologiske undersøgelser og jordbundsundersøgelser samt andre relevante påløbne omkostninger skal også medregnes.

[...]

- Alle historiske omkostninger baseres på de betalte beløb. Omkostninger, der endnu ikke er afholdt, baseres på rimelige omkostningsoverslag.
- Statslige investeringer kan formodes at være finansieret låntagning. Den rentesats, der skal anvendes for historiske omkostninger, skal være den sats, der anvendes for statslån i den pågældende periode.

[...]

- Skøn over afkast af kapital eller fortjeneste skal være rimelige set i lyset af markedsforholdene og kan differentieres med henblik på at give tredjepart under kontrakt incitamentet til at leve op til kvalitetskrav. Afkast af kapital kan vurderes ved hjælp af økonomiske indikatorer som IRR (intern rente af investeringen) eller WACC (vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger).

[...]

### 3. Omkostninger til drift, forvaltning og vejafgifter

Denne omkostningspost omfatter alle infrastrukturforvalterens omkostninger, der ikke er dækket af afsnit 2, og som vedrører implementering, drift og forvaltning af infrastrukturen og vejafgiftsordningen. [...]

[...]

### 4. Godskøretøjers trafikandel, ækvivalensfaktorer og korrektionsmekanisme

- Beregningen af vejafgifter baseres på tunge godskøretøjers faktiske eller anslåede vognkilometerandele, eventuelt justeret med ækvivalensfaktorer, for at tage højde for de højere omkostninger ved konstruktion og reparation af infrastruktur til brug for godskøretøjer.
- Nedenstående tabel angiver vejledende ækvivalensfaktorer. Såfremt en medlemsstat anvender ækvivalensfaktorer med tal, der afviger fra tallene i tabellen, skal de baseres på kriterier, som kan begrundes objektivt, og de skal offentliggøres.

[...]

- Vejafgiftsordninger, der er baseret på anslået trafik, skal omfatte en korrektionsmekanisme, hvorefter vejafgifter regelmæssigt justeres for at korrigere en eventuel under- eller overvurdering af omkostninger på grund af fejl i prognosen.«

## ***B. Tysk ret***

11. Vejafgift for benyttelse af tyske forbundsmotorveje i tidsrummet fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 fremgår ifølge den forelæggende ret i henhold til § 14, stk. 3, i Bundesfernstraßenmautgesetz (lov om vejafgift for større forbundsveje, herefter »forbundsvejafgiftsloven«) af 12. juli 2011 (BGBl. 2011 I s. 1378) af bilag 4 til denne lov. Heri angives vejafgiftssatsen pr. kilometer for køretøjer eller kombinationer af køretøjer med henholdsvis op til tre aksler og mere end fire aksler for fire kategorier afhængig af deres respektive forureningsgrad. Satsene varierer fra 0,141 til 0,288 EUR.

12. Den forelæggende ret har oplyst, at den vejafgiftssats, der fandt anvendelse i den periode, som det fremsatte tilbagebetalingskrav vedrører, nemlig perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011, blev beregnet på grundlag af »Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland«, eller »Wegekostengutachten« (sagkyndig erklæring vedrørende vejinfrastrukturuomkostninger i Tyskland), af 30. november 2007 (herefter »WKG 2007«) vedrørende beregningsperioden 2007-2012. For så vidt angår værdiansættelsen af de arealer, der benyttedes til anlæg af motorveje, fremgår denne ifølge den forelæggende ret af »Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr« (sagkyndig erklæring fra 2002 vedrørende vejinfrastrukturuomkostninger) fra marts 2002, som omfatter beregningsperioden 2003-2010, og som ifølge supplerende oplysninger til WKG 2007 af 22. september 2008 blev lagt til grund.

### III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

13. Sagsøgerne i hovedsagen drev indtil den 31. august 2015 en vejtransportvirksomhed, som var etableret som et polsk civilretligt selskab (»Spółka Cywilna«) med hjemsted i Polen, og som navnlig udførte transportopgaver i Tyskland. Sagsøgerne i hovedsagen havde som følge heraf betalt vejafgifter for benyttelse af tyske forbundsmotorveje for perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011.

14. Efter sagsøgerne i hovedsagens opfattelse var dette beløb for højt, hvorfor de på vegne af deres civilretlige selskab anlagde sag ved Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) med påstand om tilbagebetaling af det betalte beløb<sup>6</sup>. Da de ikke fik medhold ved denne rets afgørelse, iværksatte de appel til prøvelse af denne ved den forelæggende ret og har herunder navnlig gjort gældende, at de omkostninger, der indgik i beregningen af vejafgifter i den foreliggende sag, var for høje og var i strid med EU-retten.

15. Efter den forelæggende rets opfattelse er det med henblik på afgørelsen af dette spørgsmål nødvendigt først at undersøge, om artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning, og om disse bestemmelser er blevet gennemført korrekt i tysk ret.

16. I denne forbindelse har den forelæggende ret *for det første* påpeget, at Domstolen i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Rieser Internationale Transporte<sup>7</sup>, fastslog, at den oprindelige affattelse af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62<sup>8</sup> ikke kunne påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed i tilfælde af manglende eller ufuldstændig gennemførelse af dette direktiv. Ifølge Domstolen kunne denne bestemmelse ikke anses for at være ubetinget eller tilstrækkeligt præcis, således at den kunne påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed.

17. Det er imidlertid den forelæggende rets opfattelse, at de ændringer, som EU-lovgiver har foretaget, indebærer, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning. Den forelæggende ret har anført, at ændringsdirektivet bidrog med normative præciseringer, der kan antages at være »ubetingede og tilstrækkeligt præcise«. Det påpeges ligeledes, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, efter dens opfattelse indeholder et forbud mod, at omkostningerne overskrides, hvorefter der gælder et forbud mod for høje vejafgiftssatser, der ikke er begrundet i infrastrukturomkostninger.

18. Den forelæggende ret rejser *for det andet* nærmere bestemt spørgsmål om, hvorvidt de omkostninger til færdselspoliti, som blev medregnet ved fastsættelsen af den omhandlede vejafgiftstakst i tvisten i hovedsagen, er omfattet af begrebet »omkostninger til drift« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret. Efter den forelæggende rets opfattelse har politiets aktiviteter ikke til formål at sikre infrastrukturernes funktion, men snarere at påse, at trafikanterne overholder færdselslovgivningen og drage konsekvenser af eventuelle overtrædelser af denne. Med henvisning til, at de vejafgiftssatser, der er fastsat i tysk lovgivning, er baseret på forkerede beregninger, navnlig for så vidt angår beregningen af afkast af kapitalinvesteringen i forbindelse med erhvervelse af arealer til anlæg af motorveje, har den forelæggende ret i øvrigt ligeledes rejst spørgsmål om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, såfremt der konstateres en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne.

6 – Sagsøgerne anførte i retsmødet, at de på grund af national rets processuelle regler havde nedlagt påstand om tilbagebetaling af stort set hele det beløb, de havde betalt i vejafgift.

7 – Dom af 5.2.2004 (C-157/02, herefter »dommen i sagen Rieser Internationale Transporte«, EU:C:2004:76, præmis 41 og 42).

8 – Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse.

19. *Endelig* har den forelæggende ret *for det tredje* anført, at national ret tillader, at der under en retssag foretages en efterfølgende berigtigelse af en for høj vejafgiftssats. Med henvisning til præmis 138 i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig<sup>9</sup>, rejser retten imidlertid spørgsmål om, hvorvidt en sådan national lovgivning er forenelig med EU-retten. I denne forbindelse nærer den forelæggende ret ligeledes tvivl om, hvorvidt en efterfølgende beregning af omkostningerne, efter beregningsperiodens udløb, i fuldt omfang skal baseres på de faktiske omkostninger og de faktisk opkrævede vejafgiftsindtægter.

20. På denne baggrund har Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (den øverste regionale forvaltningsdomstol i delstaten Nordrhein-Westfalen) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en individuel afgiftspligtig person ved de nationale retter påberåbe sig overholdelse af bestemmelserne om beregning af vejafgift i henhold til artikel 7, stk. 9, [og] artikel 7a, stk. 1 og 2, i [direktiv 1999/62, som ændret] (uafhængigt af de deri anførte bestemmelser i henhold til artikel 7a, stk. 3, sammenholdt med bilag III), såfremt medlemsstaten, da den fastlagde vejafgiften ved lov, ikke overholdt disse bestemmelser i fuldt omfang eller gennemførte dem ukorrekt til skade for den, der skal erlægge vejafgiften?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

a) Kan omkostninger til færdselspoliti også medregnes som omkostninger ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv [1999/62, som ændret]?

b) Medfører en overskridelse af de forventede infrastrukturomkostninger i forbindelse med den vægtede gennemsnitlige vejafgift på

aa) op til 3,8%, særligt når der inddrages omkostninger, som reelt ikke kan medregnes

bb) op til 6%

en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelse i henhold til artikel 7, stk. 9, i direktiv [1999/62, som ændret,] med den konsekvens, at den nationale lovgivning ikke finder anvendelse i denne henseende?

3) Såfremt det andet spørgsmål, litra b), besvares bekræftende:

a) Skal [dommen i sagen Kommissionen mod Østrig (præmis 138)] forstås således, at en betydelig omkostningsoverskridelse ikke i sidste ende kan udliges ved en efterfølgende beregning af omkostningerne, der fremlægges under retssagen og har til formål at påvise, at den fastlagte vejafgift i sidste ende faktisk ikke overskrider de forventede omkostninger?

b) Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), besvares benægtende:

Skal en efterfølgende beregning af omkostningerne efter udløbet af beregningsperioden i fuldt omfang baseres på de faktiske omkostninger og de faktiske vejafgiftsindtægter, dvs. ikke på antagelserne herom i den oprindelige prognostiske beregning?«

9 – Dom af 26.9.2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Østrig«, EU:C:2000:493).

21. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, sagsøgte i hovedsagen, den tyske regering samt af Kommissionen. De samme parter og procesdeltagere var repræsenteret i retsmødet, der blev afholdt den 4. marts 2020.

#### IV. Bedømmelse

22. Jeg agter at behandle den forelæggende rets spørgsmål således, at jeg indledningsvist gennemgår det andet præjudicielle spørgsmål, hvorved det nærmere bestemt ønskes oplyst, om omkostninger til færdselspoliti udgør omkostninger ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, og om en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne udgør en tilsidesættelse af denne bestemmelse (under A). Denne fremgangsmåde gør det muligt at fastslå, i hvilket omfang en vejafgiftsberegning, som den der blev foretaget i den foreliggende sag, er problematisk for så vidt angår dens overensstemmelse med direktiv 1999/62, som ændret. Disse aspekter tjener som referencepunkt i relation til gennemgangen af det første præjudicielle spørgsmål vedrørende direktivbestemmelsernes direkte virkning (under B). Derefter vil jeg behandle det tredje og sidste præjudicielle spørgsmål, der vedrører den efterfølgende beregning (under C). Afslutningsvis vil jeg behandle spørgsmålet om begrænsning af de tidsmæssige virkninger af Domstolens dom (under D).

##### *A. Omkostninger til færdselspoliti og en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne (det andet præjudicielle spørgsmål)*

23. Jeg vil først undersøge, om infrastrukturomkostninger omfatter omkostninger til færdselspoliti, inden jeg dernæst undersøger, om en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne kan anses for at være forenelig med direktiv 1999/62, som ændret.

##### *1. Omkostninger til færdselspoliti [det andet spørgsmål, litra a)]*

24. Det er min opfattelse, at omkostninger til færdselspoliti ikke udgør infrastrukturomkostninger, navnlig ikke omkostninger til drift som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

25. Min gennemgang er i overensstemmelse med en klassisk fortolkningsmetode<sup>10</sup> baseret på bestemmelsens ordlyd, forarbejderne til direktiv 1999/62, som ændret, og direktivets formål.

##### *a) Ordlydsfortolkning*

26. Det er væsentligt at tage udgangspunkt i den fulde ordlyd af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret. Jeg konstaterer indledningsvis, at denne bestemmelse intetsteds nævner omkostninger til færdselspoliti i forbindelse med beregning af »vejafgifter«<sup>11</sup>. Det fremgår i øvrigt af en bogstavelig gennemgang af denne bestemmelses ordlyd, at den udtømmende opregner de elementer, der kan indgå i denne beregning.

27. Det fremgår således af direktivets artikel 7, stk. 9, første punktum, at vejafgifter, der er defineret som betaling af et bestemt beløb for et køretøj, afhængig af dets tilbagelægning af en given strækning på infrastrukturer, skal bygge på princippet om, at *kun* infrastrukturomkostninger skal dækkes. Dette princip forklares i de følgende punktummer, der omhandler »vægtede gennemsnitlige vejafgifter«, der

10 – Jf. i denne retning for så vidt angår hensyntagen til bestemmelsens ordlyd og det omhandlede direktivs formål bl.a. dom af 11.3.2020, X (Optrævning af tillægsimporttold) (C-160/18, EU:C:2020:190, præmis 34), og for så vidt angår hensyntagen til forarbejderne dom af 1.10.2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:801, præmis 48).

11 – Jf. artikel 2, litra b), i direktiv 1999/62, som ændret.



defineres med henvisning til provenuet fra vejafgifter i en given periode og i forhold til antallet af kørte kilometer pr. køretøj<sup>12</sup>. Det præciseres i bestemmelsens andet punktum, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter skal stå i forhold til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet. I tredje punktum præciseres det, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter også kan omfatte kapitalindkomst eller fortjenstmargen baseret på markedsvilkår.

28. Sammenhængen mellem første punktum, der omhandler vejafgifter, og de omkostninger, der kan medtages ved beregning af disse, fremgår af udtrykket »specielt« i andet punktum eller af den tilsvarende terminologi i de øvrige sprogversioner<sup>13</sup>. Denne sammenhæng fremgår ligeledes af tredje punktum, hvori det præciseres, hvilke andre elementer de vægtede gennemsnitlige vejafgifter »også [kan] omfatte«.

29. Artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, angiver således de eneste elementer, som beregningen af de vægtede gennemsnitlige vejafgifter kan omfatte.

30. De relevante omkostninger er begrænset til at omfatte anlægsomkostninger og omkostninger til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet. Anlægsomkostninger er nærmere defineret i artikel 2, litra aa), i direktiv 1999/62, som ændret, og omfatter ikke omkostninger til færdselspoliti. Af de øvrige omkostninger kan omkostninger til vedligeholdelse og udvikling af nettet næppe antages at omfatte omkostninger til færdselspoliti, og den forelæggende rets spørgsmål angår i øvrigt specielt *omkostninger til drift*.

31. Jeg er enig med den forelæggende ret, sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen i, at omkostninger til færdselspoliti ikke er omkostninger til drift. Begrebet omkostninger til drift omfatter således de omkostninger, der opstår i forbindelse med driften af det pågældende anlæg. Motorvejsdrift omfatter imidlertid ikke politivirksomhed.

32. Ifølge Kommissionen er politivirksomhed statens ansvar, når denne ikke optræder som motorvejsinfrastrukturforvalter, men som udøver af offentligretlige beføjelser.

33. Denne fortolkning af begrebet »omkostninger til drift« bekræftes af bestemmelserne i punkt 3 i bilag III til direktiv 1999/62, som ændret, hvori det præciseres, at der er tale om omkostninger, der påhviler infrastrukturforvalteren. Det nævnte bilag III finder ganske vist ikke anvendelse på beregning af vejafgifter i tvisten i hovedsagen *ratione temporis*, idet det fremgår af direktivets artikel 7a, stk. 3, at det ikke finder anvendelse på vejafgiftsordninger, der allerede var indført den 10. juni 2008, såsom den i hovedsagen omhandlede ordning, men det kan i det mindste tjene som kilde ved fortolkningen af den terminologi, der benyttes i direktivet i øvrigt. Jeg henviser i denne forbindelse til, at sammenhængen mellem de således omhandlede omkostninger og operatøren fremgår særlig klart af den tyske sprogversion af direktiv 1999/62, som ændret, der i artikel 7, stk. 9, nævner »Kosten für *Betrieb*« (omkostninger til drift) og i bilag III, punkt 3, »Kosten des *Infrastrukturbetreibers*« (infrastrukturforvalterens omkostninger)<sup>14</sup>. Jeg henviser i øvrigt til, at der intetsteds i bilag III nævnes omkostninger til færdselspoliti.

34. Til støtte for denne fortolkning henviser jeg til, at andre bestemmelser i direktivet har til formål at begrænse de omkostninger, som kan indgå i beregningen af vejafgifter.

12 – Jf. artikel 2, litra ba), i direktiv 1999/62, som ændret.

13 – Følgende sprogversioner anvender en tilsvarende terminologi: bulgarsk (»конструктивните«), spansk (»en particular«), tjekkisk (»konkrétné«), engelsk (»specifically«), fransk (»plus précisément«), kroatisk (»to znači«), italiensk (»in particolare«), nederlandsk (»meer bepaald«), polsk (»w szczególności«), portugisisk (»especificamente«), rumænsk (»mai precis«), slovakisk (»konkrétné«), slovensk (»to pomeni«), svensk (»särskilt«). Udtrykket »ausdrücklich« i den tyske sprogversion betyder »udtrykkeligt«. Den ungarske sprogversion benytter i lighed hermed udtrykket »kifejezetten«.

14 – Jf. i samme retning den engelske sprogversion, der i artikel 7, stk. 9, benytter udtrykket »costs of *operating*« (omkostninger til drift) og i bilag III, punkt 3, i direktiv 1999/62, som ændret, »costs incurred by the infrastructure *operator*« (infrastrukturforvalterens omkostninger).

35. Artikel 7, stk. 1, i direktiv 1999/62, som ændret, bestemmer således, at medlemsstaterne *kun* må opretholde eller indføre vejafgifter på vejnettet på de i direktivets artikel 7, stk. 2-12, nævnte betingelser. Ifølge direktivets artikel 7a, stk. 1, tager medlemsstaterne hensyn til de forskellige omkostninger, der er omhandlet i samme direktivs artikel 7, stk. 9, ved fastlæggelse af niveauerne for de vægtede gennemsnitlige vejafgifter. Artikel 7, stk. 10, litra a), særligt bestemmelsens tredje led<sup>15</sup>, og artikel 7, stk. 11, litra b), andet led,<sup>16</sup> i direktiv 1999/62, som ændret, begrænser ligeledes forhøjelsen af de vægtede gennemsnitlige vejafgifter med henvisning til direktivets artikel 7, stk. 9.

36. Det er følgelig min opfattelse, at det hverken udtrykkeligt eller stiltiende fremgår af ordlyden af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, at omkostninger til færdselspoliti er omfattet af denne bestemmelse, navnlig ikke af begrebet »omkostninger til drift« i den nævnte bestemmelse.

#### b) Forarbejderne

37. Forarbejderne bekræfter denne fortolkning, idet de fjerner enhver tvivl om, hvorvidt det var lovgivers hensigt, at omkostninger til færdselspoliti medregnes som infrastrukturomkostninger.

38. Jeg henviser i denne forbindelse til, at Kommissionen allerede ved vedtagelsen af grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet«<sup>17</sup>, der undersøger mulighederne for at internalisere de eksterne omkostninger<sup>18</sup>, overvejede at inkludere omkostninger til færdselspoliti i infrastrukturomkostningerne, der i lighed med omkostninger som følge af forurening betragtedes som eksterne omkostninger. EU-lovgiver forkastede imidlertid denne betragtning ved vedtagelsen af såvel direktiv 1999/62 som direktiv 2006/38, der førte til direktiv 1999/62, som ændret.

39. For så vidt angår *for det første* forarbejderne til direktiv 1999/62 fandt Kommissionen ifølge præambelen til direktivforslaget<sup>19</sup>, at eksterne omkostninger omfattede *omkostninger til politi og ulykker*<sup>20</sup>, men det var ikke på daværende tidspunkt hensigten, at disse skulle indgå i selve ordlyden af direktivet. Heri hed det alene, at vejafgifter omfattede et element til dækning af eksterne omkostninger, der defineredes som »omkostninger forbundet med overbelastning, luftforurening og støj«<sup>21</sup>.

40. Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerbeskyttelse afgav på sin side en udtalelse<sup>22</sup>, hvorefter direktivet skulle henvise til de fire vigtigste eksterne omkostningskilder ved transport, der er nævnt i grønbogen, nemlig trafik, luftforurening, støjforurening og ulykker. Parlamentet fulgte imidlertid ikke denne udtalelse og foreslog endog at lade samtlige bestemmelser, der inkluderede eksterne omkostninger, udgå, indtil der blev opnået større viden inden for dette område<sup>23</sup>.

15 – Artikel 7, stk. 10, litra a), i direktiv 1999/62, som ændret, omhandler en differentiering af vejafgifterne, men »[u]den at dette berører de vægtede gennemsnitlige vejafgifter«. Bestemmelsens tredje led kræver, at differentieringen »ikke er udformet med henblik på at tilvejebringe ekstra vejafgiftsindtægter«.

16 – Artikel 7, stk. 11, litra b), andet led, i direktiv 1999/62, som ændret, tillader en forhøjelse af vejafgifterne ved usædvanlig infrastruktur i bjergområder, forudsat at forhøjelsen ikke overstiger 15% af den vægtede gennemsnitlige vejafgift, beregnet i overensstemmelse med stk. 9, eller 25% i særlige tilfælde. Denne bestemmelse nævner ikke andre forhøjelser af den vægtede gennemsnitlige vejafgift, og det fremhæves, at beregningen skal foretages i overensstemmelse med artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

17 – KOM(95) 691 endelig udg.

18 – Grønbogens undertitel er »Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«.

19 – Forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, forelagt af Kommissionen den 10.7.1996 (KOM(96) 331 endelig udg.) (herefter »forslag til direktiv 1999/62«).

20 – Jf. forslag til direktiv 1999/62, s. 12.

21 – Jf. forslag til direktiv 1999/62, s. 41 [definition, artikel 2, litra h)] og s. 45 (artikel 7, stk. 8 og 9).

22 – Udtalelse fra Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerbeskyttelse af 23.5.1997, der er indeholdt i Europa-Parlamentets betænkning om forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer af 4.7.1997 (A4-0243/97) (herefter »Parlamentets betænkning«, s. 21, 23 og 33).

23 – Jf. Parlamentets betænkning, s. 20.

41. Rådet for Den Europæiske Union, der ikke var enig i Kommissionens synspunkt<sup>24</sup>, vedtog en fælles holdning, der fulgte Parlamentets forslag og følgelig ikke omfattede begrebet »eksterne omkostninger« med henvisning til, at der disse endnu ikke var blevet undersøgt nærmere<sup>25</sup>. Rådet fremhævede endvidere, at de medlemsstater, der anvender et vejafgiftssystem, skal iagttage det grundlæggende princip om forholdet mellem vejafgifterne og infrastrukturomkostningerne<sup>26</sup>.

42. Den affattelse af direktiv 1999/62, der endeligt blev vedtaget af Parlamentet og Rådet, indeholdt ikke bestemmelser om eksterne omkostninger<sup>27</sup>.

43. For så vidt angår forarbejderne til direktiv 2006/38 fremgår det *for det andet* af det direktivforslag<sup>28</sup>, som Kommissionen herefter forelagde, at der skulle tages hensyn til omkostninger til færdselspoliti, idet omkostninger i forbindelse med ulykker var omfattet af direktivets artikel 7, stk. 9, såfremt de ikke var dækket af forsikringer<sup>29</sup>.

44. Parlamentet havde ligeledes overvejet at lade omkostninger i forbindelse med ulykker være omfattet, men begrænsede disse til de faktiske beløb, som infrastrukturforvalteren havde investeret i forebyggelse og begrænsning af ulykker<sup>30</sup>.

45. Rådet vedtog imidlertid en fælles holdning, der intetsteds nævner ulykker. På dette punkt fulgte Rådet således ikke Parlamentets forslag, uanset at dette ikke var lige så vidtgående som Kommissionens forslag<sup>31</sup>. Den formulering af direktiv 1999/62, som ændret, der endeligt blev vedtaget, indeholder ikke bestemmelser om eksterne omkostninger.

46. Det må følgelig konstateres, at forarbejderne bestyrker den fortolkning, hvorefter artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, på ingen måde omfatter omkostninger til færdselspoliti.

### *c) Teleologisk fortolkning*

47. Formålet med direktiv 1999/62, som ændret, fører ikke til en anden konklusion. Det fremgår af første og anden betragtning til direktivet, at lovgiver havde besluttet at foretage en etapevis harmonisering af afgiftssystemerne og at indføre retfærdige ordninger for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne for at undgå konkurrencefordrejning mellem EU's transportvirksomheder<sup>32</sup>.

48. Direktiv 1999/62, som ændret, indeholder således regler, der er bindende for samtlige medlemsstater, samtidig med at det forventes, at der vil ske ændringer i fremtiden.

24 – Ændret forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, forelagt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 189 A, stk. 2, den 13.7.1998 (KOM(1998) 427 endelig udg.), s. 2.

25 – Fælles holdning (EF) nr. 14/1999 fastlagt af Rådet den 18.1.1999 (EFT 1999, C 58, s. 1, jf. navnlig s. 12) (herefter den »fælles holdning«).

26 – Jf. s. 14 i den fælles holdning.

27 – Dette er årsagen til, at jeg ikke deler den tyske regerings opfattelse, hvorefter Parlamentets og Rådets afvisning af at inkludere eksterne omkostninger kun vedrørte de eksterne omkostninger, hvorom der endnu ikke var opnået tilstrækkelig viden, således at de kunne kvantificeres, men ikke omfattede omkostninger til færdselspoliti. Parlamentets og Rådets afvisning omfattede samtlige bestemmelser om eksterne omkostninger.

28 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, forelagt af Kommissionen den 23.7.2003 (KOM(2003) 448 endelig) (herefter »forslag til direktiv 2006/38«).

29 – Jf. forslag til direktiv 2006/38, s. 4 ff. og s. 21 ff. Kommissionens forslag til bilag III indeholdt et afsnit vedrørende udgifter i forbindelse med ulykker, der ifølge Kommissionen ligeledes omfattede administrative omkostninger for de offentlige tjenester, der mobiliseres i forbindelse med uheld, jf. s. 32 ff. i forslag til direktiv 2006/38.

30 – Betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer af 23.3.2004 (A5-0220/2004), s. 19 og 20 (ændring 28) samt s. 32.

31 – Fælles holdning (EF) nr. 33/2005 af 6.9.2005 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EUT 2005, C 275 E, s. 1, jf. navnlig s. 17).

32 – Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 91 og 92.

49. Disse ændringer vedrører imidlertid navnlig internaliseringen af eksterne omkostninger og dermed anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler. Som det fremgår af 18. og 19. betragtning til direktiv 2006/38<sup>33</sup>, påtænkes disse ændringer alene indført *i fremtiden*. Den *fremtidige* karakter bekræftes af artikel 11, stk. 3, i direktiv 1999/62, som ændret, hvorefter det påhviler Kommissionen at fremlægge en almindeligt anvendelig, gennemskuelig og forståelig model til vurdering af alle eksterne omkostninger samt en konsekvensanalyse af internaliseringen af eksterne omkostninger.

50. I mellemtiden har EU-lovgiver følgelig bevidst opgivet at lade eksterne omkostninger, og navnlig omkostninger til færdselspoliti, være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 1999/62, som ændret, og henset til de begrænsninger, der følger af dets artikel 7, stk. 9, kan medlemsstaterne ikke lade disse omkostninger indgå i beregningen af infrastrukturomkostninger.

51. Jeg er følgelig ikke enig med den tyske regering i, at færdselssikkerhed eller færdselspolitiets brug af infrastrukturer er karakteristisk for vejnettet, således at det ville være i strid med princippet om »brugerbetaling« og princippet om, at »forureneren betaler«, såfremt infrastrukturomkostninger ikke omfatter disse. Jeg kan heller ikke tilslutte mig sagsøgte i hovedsagens opfattelse, hvorefter manglende hensyntagen til disse omkostninger for så vidt angår en offentlig operatør ville føre til, at offentlige og private operatører behandles forskelligt, idet omkostninger til sikring af infrastrukturens sikkerhed for så vidt angår motorvejspatroljer, franske koncessionshavere eller færdselspolitiet<sup>34</sup> udgør omkostninger, der påhviler den private infrastrukturforvalter og følgelig i henhold til koncessionskontrakterne er omkostninger til drift<sup>35</sup>.

52. Jeg henviser i denne forbindelse for det første til, at *specifikke* infrastrukturudgifter, der har til formål at forbedre vejsikkerheden, er en del af finansieringsomkostningerne til infrastrukturer som omhandlet i artikel 2, litra aa), andet led, nr. ii), tredje afsnit, i direktiv 1999/62, som ændret. Jeg er endvidere enig i den holdning, som Kommissionen tilkendegav i retsmødet for Domstolen, nemlig at omkostninger til færdselspoliti ikke udgør omkostninger for operatøren i modsætning til civile opgaver, såsom udgifter til ansatte i det tyske vejvæsen eller de franske motorvejspatroljer.

53. Jeg henviser for det andet til, at artikel 2, litra bb), i direktiv 1999/62, som senest ændret ved direktiv 2013/22/EU<sup>36</sup>, indeholder en bestemmelse om en »afgift for eksterne omkostninger«, der defineres som en afgift, der pålægges med henblik på at dække omkostninger i en medlemsstat som følge af trafikbaseret luft og/eller støjforurening. Omkostninger i forbindelse med ulykker, der er en del af omkostningerne til færdselspoliti, fremgår hverken af denne definition eller af andre bestemmelser i direktivet.

54. Endelig vil jeg for det tredje anføre, at Kommissionens udtalelse af 10. december 2014<sup>37</sup>, som sagsøgte har påberåbt sig som bevis for, at Kommissionen fandt, at omkostninger til færdselspoliti udgjorde infrastrukturomkostninger, nærmere bestemt omkostninger til drift, samt at Kommissionens udtalelse af 16. januar 2019<sup>38</sup> henviser til sagkyndige erklæringer vedrørende omkostninger til

33 – 18. betragtning til direktiv 2006/38 indeholder følgende: »For i fremtiden at kunne nå frem til en velunderbygget og objektiv beslutning om den mulige anvendelse af princippet om, at forureneren betaler, på alle transportformer gennem internalisering af eksterne omkostninger, bør der udvikles principper for ensartede beregninger, som bygger på videnskabeligt anerkendte data. Enhver fremtidig beslutning herom bør tage hensyn til vejtransportvirksomheders allerede eksisterende afgiftsbyrde som f.eks. motorkøretøjs- og brændstofafgifter.« Det fremgår af 19. betragtning til direktivet, at »Kommissionen bør iværksætte udviklingen af en almindeligt anvendelig, gennemskuelig og forståelig model til vurdering af eksterne omkostninger, som skal danne grundlag for fremtidige beregninger af infrastrukturafgifter«.

34 – Såfremt en privat infrastrukturforvalter i henhold til en koncessionskontrakt søger bistand fra offentlige myndigheder for at sikre infrastrukturens sikkerhed.

35 – Jf. bilag III, punkt 3, til direktiv 1999/62, som ændret.

36 – Rådets direktiv af 13.5.2013 om tilpasning af visse direktiver vedrørende transportpolitik på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse (EUT 2013, L 158, s. 356).

37 – Kommissionens udtalelse af 10.12.2014 i henhold til artikel 7h, stk. 2, i direktiv 1999/62/EF om indførelse af et nyt vejafgiftssystem i Tyskland C(2014) 9313 endelig.

38 – Kommissionens udtalelse af 16.1.2019 i henhold til artikel 7h, stk. 2, i direktiv 1999/62/EF om indførelse af en ny vejafgiftsordning i Tyskland (C(2019) 60) – ikke offentliggjort.

vejinfrastruktur i Tyskland for årene 2013 til 2017 og 2018 til 2022. De vedrører således ikke den periode, der er relevant i den foreliggende sag. Da en udtalelse fra Kommissionen endvidere ikke har retligt bindende virkninger<sup>39</sup>, kan den ikke ændre den retlige virkning af et direktiv, som er blevet vedtaget af Parlamentet og Rådet.

55. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), med, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, skal fortolkes således, at omkostninger til færdselspoliti ifølge denne bestemmelse ikke kan medregnes som infrastrukturomkostninger, og navnlig ikke som omkostninger til drift.

## *2. Ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne (det andet spørgsmål, litra b))*

56. Ifølge den forelæggende ret fremgår det af dommen i sagen Kommissionen mod Østrig<sup>40</sup>, at en overskridelse på mere end 150% af omkostningerne til bygning, drift og udvikling af en motorvej udgør en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 7, litra h), i direktiv 93/89. Retten ønsker oplyst, hvorvidt en ringe overskridelse af disse omkostninger fører til samme resultat.

*a) Overskridelse af infrastrukturomkostningerne som følge af inddragelse af omkostninger, der ikke kan medregnes i henhold til direktiv 1999/62, som ændret*

57. Som anført ovenfor<sup>41</sup> udelukker artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, at vejafgifter omfatter andre elementer end dem, der er nævnt i denne bestemmelse. Overskridelse af infrastrukturomkostninger, der skyldes inddragelse af andre elementer, udgør følgelig en tilsidesættelse af denne bestemmelse, og en pligt til betaling af vejafgift, der støttes på sådanne elementer, må antages at savne retsgrundlag.

58. For så vidt angår omkostninger til færdselspoliti, der hverken er omfattet af begrebet »omkostninger til drift« eller – mere generelt – infrastrukturomkostninger, er artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, til hinder for en overskridelse på 3,8% eller for en hvilken som helst anden overskridelse. Det er følgelig ikke relevant at undersøge, om der eventuelt er sket en regnefejl ved beregningen af disse omkostninger, således at der heri ikke alene indgår omkostninger til færdselspoliti i egentlig forstand, men ligeledes omkostninger til generel kriminalitetsbekæmpelse<sup>42</sup>. Da ingen af disse omkostninger er nævnt i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, er samtlige sådanne omkostninger udelukket. Det er følgelig ikke nødvendigt at præcisere, hvorvidt omkostninger af en størrelsesorden på ca. 730 mio. EUR i 2010 udelukkende omfatter omkostninger til færdselspoliti, hvilket den forelæggende ret og sagsøgerne nærer tvivl om.

59. Jeg vil herefter undersøge den ringe overskridelse i relation til omkostninger, som anerkendes i henhold til direktiv 1999/62, som ændret, og er omfattet af dette, konkret omkostninger for så vidt angår afkast af kapitalinvestering som omhandlet af artikel 7, stk. 9, tredje punktum, i dette direktiv.

## *b) Ringe overskridelse af infrastrukturomkostninger i forbindelse med afkast af kapitalinvestering*

60. Jeg foreslår Domstolen, at det fastslås, at selv en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne i forbindelse med afkast af kapitalinvestering som omhandlet af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, udgør en tilsidesættelse af denne bestemmelse.

39 – Jf. dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 55), og kendelse af 14.5.2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) mod Kommissionen (C-477/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:292, præmis 52).

40 – Jf. den pågældende doms præmis 135 og 140.

41 – Jf. punkt 24-55 i dette forslag til afgørelse.

42 – Ifølge sagsøgte adskiller omkostninger til generel kriminalitetsbekæmpelse sig fra omkostninger til færdselspoliti, og at man altid har været omhyggelig med at regnskabsføre disse poster separat.

61. I den foreliggende sag andrager overskridelsen 2,2% (6% minus 3,8%) og skyldes fejl i forbindelse med beregningen af afkast af kapitalinvestering.

62. En sådan overskridelse er ganske vist ikke sammenlignelig med den overskridelse på over 150%, der blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig.

63. Det påpeges, at hverken artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, eller andre af direktivets bestemmelser indeholder en de minimis-regel. Det hedder endvidere i direktivets artikel 7, stk. 9, første punktum, at vejafgifter skal bygge på princippet om, at *kun* infrastrukturomkostninger skal dækkes, hvilket er til hinder for en overskridelse, uanset hvor ringe denne måtte være.

64. Selv en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne i forbindelse med afkast af kapitalinvestering skal følgelig anses for en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

65. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om en overskridelse af infrastrukturomkostningerne i forbindelse med afkast af kapitalinvestering, vil jeg henlede opmærksomheden på, at Domstolen ikke har fået forelagt et udtrykkeligt spørgsmål herom. Subsidiært vil jeg imidlertid – og for at sikre, at den forelæggende rets spørgsmål besvares fyldestgørende – præcisere følgende.

66. Ifølge den forelæggende ret blev der begået fejl, idet værdien af grundstykkerne, dvs. de arealer, der benyttedes til anlæg af de omhandlede motorveje, som renteberegningen var baseret på, ikke burde være sket på grundlag af grundstykkernes aktuelle nyværdi. Som følge heraf var beregningen fejlagtigt baseret på en fiktion om, at der var tale om en blandet privat og offentlig virksomhed, uanset at der i den omhandlede periode ikke reelt var planer om at privatisere motorvejsnettet<sup>43</sup>.

67. Det er den forelæggende rets opfattelse, at såfremt der benyttes en anden »fiktion«, nemlig, som den nævnte ret selv udtrykker det, at der er tale om en »offentlig virksomhed«, kan den værdi af arealerne, som renteberegningen baseres på, kun være *anskaffelsesprisen*. Denne værdi kan ikke justeres efterfølgende, således som det er sket i tvisten i hovedsagen, fordi der i så tilfælde ikke alene er tale om afkast af kapitalinvestering med tillæg af inflation, men tillige et yderligere beløb, hvori indgår omkostninger til genanskaffelse af arealer, selv om disse ikke er blevet genanskaffet.

68. Jeg henviser i denne forbindelse til, at artikel 7, stk. 9, tredje punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, giver mulighed for at medregne afkast af kapitalinvestering. Det fremgår udtrykkeligt af denne bestemmelse, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter kan omfatte kapitalindkomst baseret på markedsvilkår. Ifølge direktivets artikel 2, litra aa), kan anlægsomkostninger i givet fald omfatte finansieringsomkostninger, der i direktivets artikel 2, litra ab), defineres som renter på lån og/eller udbytte af aktionærers finansiering af egenkapital.

69. Selv om medlemsstaterne råder over et vist skøn ved beregningen af vejafgifter, navnlig med hensyn til om de ønsker at anvende én beregningsmetode frem for en anden og kan fastlægge niveauet for forrentning af infrastrukturterne, er det imidlertid væsentligt, at de trufne valg er realistiske, og at omkostningerne svarer til den aktuelle eller forventede økonomiske virkelighed. I modsat fald vil artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, fuldstændig miste sin effektive virkning.

43 – Ifølge den forelæggende ret følger dette af den tyske forfatning, nærmere bestemt af § 90, stk. 1, andet punktum i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (forfatning for Forbundsrepublikken Tyskland af 23.5.1949 (BGBl 1949 I, s. 1)).

70. Såfremt der hverken er planer om at privatisere eller udskifte motorvejene eller de arealer, hvorpå de er anlagt, og såfremt der heller ikke findes andre relevante økonomiske argumenter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan denne med føje antage, at det ikke er realistisk at medregne nyværdien af disse arealer ved beregning af vejafgifterne.

71. Jeg er derfor enig med den forelæggende ret i, at kontrollen med overholdelsen af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, nødvendiggør en efterprøvelse af, at overslaget over afkast af kapitalinvestering ikke hviler på forkerte forudsætninger, der fordrejer den aktuelle eller forventede økonomiske virkelighed.

72. På baggrund af samtlige disse betragtninger finder jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål, litra b), skal besvares med, at selv en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, udgør en tilsidesættelse af denne bestemmelse.

73. Subsidiært er det min opfattelse, at artikel 7, stk. 9, i dette direktiv skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at afkast af kapitalindkomst beregnes på grundlag af værdier, der ikke tager hensyn til den økonomiske realitet.

### ***B. Direkte virkning (det første præjudicielle spørgsmål)***

74. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning.

75. Jeg erindrer om, at det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at når direktivbestemmelser ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten<sup>44</sup>.

76. Efter gennemførelsesfristens udløb, den 10. juni 2008<sup>45</sup>, er spørgsmålet alene, om de nævnte bestemmelser kan anses for tilstrækkeligt præcise.

77. Som nævnt i punkt 69 i dette forslag til afgørelse overlader artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, medlemsstaterne et skøn med hensyn til beregning af de vægtede gennemsnitlige vejafgifter. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at dette forhold ingen indflydelse har på spørgsmålet om, hvorvidt en bestemmelse er præcis og ubetinget, når blot det er muligt at afgøre, hvilken minimumsbeskyttelse der skal gennemføres af medlemsstaterne, og en domstolsprøvelse gør det muligt at efterprøve, om dette minimum er overholdt<sup>46</sup>.

78. En skønsmargen udelukker endvidere ikke, at domstolene kan kontrollere, om de nationale myndigheder ikke har overskredet dennes grænser<sup>47</sup>, og følgelig om den nationale lovgivning og dens anvendelse er forblevet inden for de grænser, der er fastsat ved den omhandlede EU-retlige bestemmelse<sup>48</sup>.

44 – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 11), af 11.7.2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, præmis 25), af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 47), og af 13.2.2019, Human Operator (C-434/17, EU:C:2019:112, præmis 38).

45 – Jf. artikel 2, stk. 1, første punktum, i direktiv 2006/38.

46 – Jf. dom af 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17), af 1.7.2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, præmis 51), af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 35), og i samme retning dom af 6.9.2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, præmis 43-46 og 58, 59 og 60).

47 – Jf. dom af 1.2.1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, EU:C:1977:12, præmis 24), af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59); jf. ligeledes dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 45).

48 – Jf. dom af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 25); jf. ligeledes dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 45).

79. For så vidt angår direktiv 1999/62 udtalte Domstolen i dommen i sagen Rieser Internationale Transporte, at direktivets artikel 7, stk. 9, ikke kan anses for at være ubetinget eller tilstrækkeligt præcis, således at den kan påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed, idet denne bestemmelse er endnu mere upræcis end artikel 7, litra h), i direktiv 93/89. Det fremgår af dommen, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 pålægger medlemsstaterne en generel retningslinje med henblik på beregningen af vejafgifter, men angiver ingen konkret beregningsmetode og overlader medlemsstaterne et *meget vidt* skøn i den forbindelse<sup>49</sup>. Artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 er nærmere bestemt affattet på samme måde som artikel 7, litra h), i direktiv 93/89, bortset fra, at den ikke angår »satserne for vejafgifter«, men »de vægtede gennemsnitlige vejafgifter«, uden imidlertid at definere dette begreb<sup>50</sup>.

80. Det fremgik af artikel 7, litra h), i direktiv 93/89, at satserne for vejafgifter skulle baseres på omkostningerne i forbindelse med bygning, drift og udvikling af det pågældende infrastruktturnet. Ifølge Domstolen præciserede denne artikel ikke karakteren af denne forbindelse, og den indeholdt hverken en definition af de tre pågældende udgiftsposter, dvs. bygning, drift og udvikling, eller begrebet »det pågældende infrastruktturnet«<sup>51</sup>.

81. Jeg henviser til, at det ligeledes fremgår af ordlyden af artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter skal *stå i forhold* til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastruktturnet. Som jeg har redegjort for ovenfor<sup>52</sup>, fremgår det imidlertid ikke desto mindre klart af direktivets artikel 7, stk. 9, at vejafgifter skal bygge på princippet om, at *kun* infrastrukturuomkostninger, der er udtømmende opregnet i denne bestemmelse, skal dækkes, hvilket ligeledes begrænser medlemsstaternes skøn.

82. Hertil kommer, at artikel 2 i direktiv 1999/62, som ændret, i modsætning til de tidligere affattelser, definerer det pågældende infrastruktturnet, nemlig »det transeuropæiske vejnet«, samt begreberne »vægtede gennemsnitlige vejafgifter«, »anlægsomkostninger« og »finansieringsomkostninger«, idet disse i givet fald kan medregnes i anlægsomkostningerne.

83. Efter min opfattelse følger det heraf, at EU-lovgiver med direktiv 1999/62, som ændret, har afhjulpet de væsentligste mangler, som Domstolen påpegede i dommen i sagen Rieser Internationale Transporte som værende til hinder for, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, havde direkte virkning. Direktivets artikel 7, stk. 9, pålægger efter min opfattelse medlemsstaterne en klar forpligtelse til at fastlægge vejafgifterne således, at de kun er baseret på de omkostninger, der opregnes i denne bestemmelse. Den omstændighed, at der er tale om et skøn, og at bilag III til direktiv 1999/62, som ændret<sup>53</sup>, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, er ikke til hinder for, at en national retsinstans på begæring af en borger foretager en kontrol af, om denne forpligtelse er blevet overholdt, idet det i det mindste efterprøves, at beregningen af vejafgifter ikke omfatter uvedkommende omkostninger i forhold til, hvad der fremgår af dette direktiv, såsom omkostninger til færdselspoliti<sup>54</sup>.

49 – Jf. dommen i sagen Rieser Internationale Transporte, præmis 40 ff.

50 – Jf. dommen i sagen Rieser Internationale Transporte, præmis 41.

51 – Jf. dommen i sagen Rieser Internationale Transporte, præmis 40.

52 – Jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse.

53 – Det fremgår af punkt 33 i dette forslag til afgørelse, at bilaget ikke finder anvendelse ratione temporis.

54 – Jf. for så vidt angår direkte påberåbelse af en EU-retlig bestemmelse for det tilfælde, at grænserne for skønsbeføjelsen er blevet overskredet, dom af 28.6.2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust og The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, præmis 61).



84. Det første præjudicielle spørgsmål skal derfor efter min opfattelse besvares med, at den direkte virkning af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, kan påberåbes af en borger for en national ret med henblik på, at denne efterprøver, om den nationale lovgivning og dennes anvendelse er forblevet inden for grænserne for det skøn, som fremgår af direktivets artikel 7, stk. 9, for så vidt angår medregning af omkostninger til færdselspoliti ved fastlæggelsen af vejafgifter.

### **C. Efterfølgende beregning (det tredje præjudicielle spørgsmål)**

85. Den forelæggende rets tredje præjudicielle spørgsmål angår konsekvenserne af Domstolens fortolkning af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, hvoraf det – i lighed med mit forslag – fremgår, at den beregning af vejafgifterne, som tvisten i hovedsagen angår, er behæftet med fejl. Retten ønsker oplyst, om det er muligt efterfølgende at foretage en beregning af infrastrukturuomkostningerne, der baseres på de faktiske omkostninger og de beløb, der faktisk er blevet opkrævet i vejafgift. Ifølge den forelæggende ret er en sådan beregning under visse omstændigheder tilladt i henhold til tysk ret, men den ville kunne føre til, at der ikke sker tilbagebetaling af de beløb, som sagsøgerne har krævet.

86. For så vidt som disse omkostninger overstiger de opkrævede afgiftsbeløb<sup>55</sup>, ville de nemlig kunne udligne de vejafgiftssatser, der i betragtning af direktiv 1999/62, som ændret, er blevet anset for uforholdsmæssigt høje. Den forelæggende ret har nærmere anført, at en sådan udligning, som finder sted, efter at der er foretaget en efterfølgende beregning, er tilladt i henhold til tysk ret, forudsat at fejlen ikke er alvorlig og åbenbar. Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt denne udligning er i overensstemmelse med direktiv 1999/62, som ændret, sammenholdt med dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, særligt nævnte doms præmis 138.

87. Jeg erindrer om, at Domstolen således forkastede begrundelsen for den forhøjelse af vejafgiftssatsen for Brenner-motorvejen (Østrig), som var baseret på en *ny metode* for beregning af omkostninger, som Republikken Østrig fremlagde under retssagen. Domstolen fandt, at denne medlemsstat ikke havde redegjort for, hvorfor denne nye beregningsmetode var mere hensigtsmæssig med henblik på beregning af omkostningerne for så vidt angik den pågældende motorvej.

88. Domstolen bemærkede endvidere, at det ifølge artikel 7, litra h), i direktiv 93/89 er en betingelse, at tilpasningen af vejafgiftssatserne foretages *efter den beregning*, som begrunder tilpasningen, og at denne bestemmelse følgelig ikke indeholder hjemmel til at foretage en forhøjelse af disse satser på grundlag af en efterfølgende beregning.

89. Det skal derfor undersøges, om direktiv 1999/62, som ændret, navnlig artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, sammenholdt med den nævnte dom, skal fortolkes således, at det er til hinder for en efterfølgende beregning, som foretages under en retssag, og som har til formål at godtgøre, at den fastsatte vejafgiftssats i sidste ende faktisk ikke overskrider de omkostninger, der kan medregnes.

90. I denne forbindelse vil jeg *for det første* henvise til, at en retsinstans i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF skal gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Det fremgår således af Domstolens dom, at da beregningen af omkostningerne med henblik på fastsættelse af vejafgifterne er forkert, henset til direktiv 1999/62, som ændret, skal den nationale ret, der skal træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen, kræve de for meget betalte beløb tilbagebetalt, hvis der er nedlagt påstand herom.

55 – Det fremgår af sagsøgtets skriftlige indlæg, at dette er tilfældet i tvisten i hovedsagen, og at de faktisk opkrævede omkostninger for perioden 2009-2014 er ca. 11% lavere end de anslåede omkostninger ifølge den sagkyndige vurdering.

91. Den pågældende retsinstans kan ikke uden at handle i strid med artikel 260, stk. 1, TEUF og uden at bringe effektiviteten af Domstolens fortolkning af direktiv 1999/62, som ændret, i fare, tage hensyn til efterfølgende beregninger for at fastslå, at det ikke er nødvendigt at kræve tilbagebetaling af det beløb, der er betalt for meget på grund af urigtige beregninger.

92. Jeg vil *for det andet* yderligere påpege, at der ikke nogetsteds i artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, er nævnt muligheden for en efterfølgende beregning. Jeg vil ligeledes erindre om, at direktivets artikel 7, stk. 9, udtømmende opregner de elementer, der kan indgå i beregningen af vejafgifter.

93. Jeg vil *for det tredje* gøre opmærksom på, at direktiv 1999/62, som ændret, ikke udelukker en tilpasning af vejafgifterne baseret på de reelle omkostninger, såfremt beregningsordningen er fastlagt *inden* denne tilpasning og er blevet offentliggjort. Denne fortolkning støttes af direktivets bilag III, punkt 4, første og tredje led, hvorefter vejafgifterne regelmæssigt kan justeres og berigtiges for at korrigere en eventuel under- eller overvurdering af omkostninger på grund af fejl i prognosen. Denne fortolkning er i overensstemmelse med Domstolens analyse i præmis 138 i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, hvorefter tilpasningen af vejafgiftssatserne skal foretages *efter* den beregning, som begrundes tilpasningen.

94. Jeg foreslår følgelig, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at direktiv 1999/62, som ændret, navnlig artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at det er til hinder for en efterfølgende beregning, som foretages under en retssag, og som har til formål at godtgøre, at den fastsatte vejafgiftssats i sidste ende faktisk ikke overskrider de omkostninger, der kan medregnes.

#### ***D. Begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger***

95. For det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det tredje præjudicielle spørgsmål i overensstemmelse med mit forslag til afgørelse, har sagsøgte fremsat anmodning om, at dommens tidsmæssige virkninger begrænses. Jeg gør opmærksom på, at denne anmodning er blevet fremsat sent, nemlig i retsmødet for Domstolen.

96. Det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at begrænsning af de tidsmæssige virkninger af en dom, i hvilken Domstolen fortolker en EU-retlig bestemmelse under en præjudiciel sag, udgør en undtagelsesvis foranstaltning, der kræver, at to hovedbetingelser er opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i *god tro*, og at der skal være *fare for alvorlige forstyrrelser*<sup>56</sup>.

97. Domstolen har kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte omstændigheder, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforordninger, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at borgerne og de nationale myndigheder var blevet *tilskyndet* til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med EU-retten, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende de EU-retlige bestemmelseres rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd<sup>57</sup>.

98. I den foreliggende sag har sagsøgte ikke fremlagt oplysninger, der godtgør, at disse to kumulative betingelser er opfyldt.

56 – Jf. dom af 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, præmis 61 og 62 og den deri nævnte retspraksis).

57 – Jf. dom af 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

99. Sagsøgte har *for det første* ikke godtgjort, at de berørte parter var i god tro. Nærmere bestemt har sagsøgte ikke redegjort for, på hvilken måde Kommissionens udtalelser af 2014 og 2019<sup>58</sup>, hvorved Kommissionen godkendte de nye vejafgiftsordninger, der omfattede infrastrukturomkostninger i relation til færdselspoliti, havde bidraget til en objektiv og betydelig usikkerhed om betydningen af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret. De vejafgiftssatser for perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011, som tvisten i hovedsagen angår, blev beregnet på grundlag af WKG 2007 vedrørende beregningsperioden 2007-2012<sup>59</sup>.

100. Det må således konstateres, at disse udtalelser blev afgivet efter udløbet af den omhandlede periode, og at de derfor ikke kunne have været taget i betragtning med henblik på fastsættelse af de vejafgifter, som tvisten i hovedsagen angår.

101. Sagsøgte, der i retsmødet fremsatte begæring om, at dommens tidsmæssige virkninger begrænses, har *for det andet* ikke nærmere godtgjort, at der er risiko for alvorlige økonomiske forstyrrelser. Jeg er opmærksom på sagens *potentielle* økonomiske betydning. Det beløb på 200 mio. EUR pr. år, der pålægges tunge godskøretøjer til dækning af udgifter til færdselspoliti, som fremgår af den præjudicielle afgørelse, og som sagsøgte på ny nævnte i retsmødet, er ikke i sig selv – tillige under hensyn til national rets forældelsesregler – tilstrækkeligt til at godtgøre en risiko for alvorlige økonomiske konsekvenser.

102. Jeg foreslår derfor, at anmodningen om, at dommens tidsmæssige virkninger begrænses, ikke inødekømmes.

## V. Forslag til afgørelse

103. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) En borger kan for en national ret påberåbe sig den direkte virkning af artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/38/EF af 17. maj 2006, med henblik på, at denne efterprøver, om den nationale lovgivning og dennes anvendelse er forblevet inden for grænserne for det skøn, som fremgår af direktivets artikel 7, stk. 9, for så vidt angår medregning af omkostninger til færdselspoliti ved fastlæggelsen af vejafgifter.
- 2) Artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2006/38, skal fortolkes således, at omkostninger til færdselspoliti ifølge denne bestemmelse ikke kan medregnes som infrastrukturomkostninger, og navnlig ikke som omkostninger til drift.  
  
Selv en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 9, udgør en tilsidesættelse af denne bestemmelse.
- 3) Direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2006/38, navnlig artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, heri, skal fortolkes således, at det er til hinder for en efterfølgende beregning, som foretages under en retssag, og som har til formål at godtgøre, at den fastsatte vejafgiftssats i sidste ende faktisk ikke overskrider de omkostninger, der kan medregnes.«

58 – Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

59 – Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse.