



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
18 päivänä kesäkuuta 2020¹

Asia C-321/19

**BY ja
CZ
vastaan
Saksan liittotasavalta**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuim, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Verojen ja maksujen kantaminen raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä – Direktiivi 1999/62/EY – Direktiivi 2006/38/EY – Tietullien laskenta – 7 artiklan 9 kohta – Infrastruktuurikulujen korvaamisen periaate – Liikennepoliisin kustannukset – Käyttökustannukset – Ulkoiset kustannukset – Pääoman tuottoon liittyvät kustannukset – 7 a artiklan 1–3 kohta – Välitön oikeusvaikutus – Kustannusten vähäinen ylittyminen – Jälkikäteinen laskenta – Tuomion vaikutusten ajallinen rajoittaminen

I Johdanto

1. Käsiteltävä asia koskee raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoihin sovellettavien tietullien määrittämistä Saksan moottoriteiden käytön osalta.
2. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuim, Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy riita-asiaan, jossa asianosaisina ovat kuljetustoiminnan harjoittajat BY ja CZ (jäljempänä pääasian kantajat) ja Saksan liittotasavalta (jäljempänä pääasian vastaaja) ja joka koskee tietullien palauttamista.
3. Se koskee pääasiallisesti direktiivin 1999/62/EY², sellaisena kuin se on muutettuna 17.5.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/38/EY³ (jäljempänä muutettu direktiivi 1999/62), 7 artiklan 9 kohdan tulkintaa. Tässä säännöksessä säädetään, että tietullien on perustuttava *yksinomaan* infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen, ja luetellaan osatekijät, joiden perusteella tietullit lasketaan.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1999, L 187, s. 42). Tällä direktiivillä korvattiin tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25.10.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/89/ETY (EYVL 1993, L 279, s. 32).

³ EUVL 2006, L 157, s. 8.

4. Unionin tuomioistuinta pyydetään selventämään kysymystä siitä, onko kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdalla välitön oikeusvaikutus ja voiko tietullien laskenta käsittää liikennepoliisin kustannusten kaltaisia osatekijöitä. Lisäksi unionin tuomioistuimen on lausuttava siitä, merkitseekö kustannusten vähäinen ylittyminen mainitun artiklan rikkomista, ja mikäli vastaus tähän on myöntävä, mahdollistaako kyseinen säännös jälkikäteisen laskennan tuomioistuinmenettelyn yhteydessä.

5. Ehdotan arvioinnissani, että unionin tuomioistuin tulkitsee muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa, jonka välittömään oikeusvaikutukseen yksityinen oikeussubjekti voi vedota, siten, että liikennepoliisin kustannukset eivät sisälly siihen. Ehdotan myös, että unionin tuomioistuin toteaisi, että vähäistäkin infrastruktuurikulujen ylittymistä on pidettävä kyseisen säännöksen rikkomisena ja että tämä säännös sekä saman direktiivin 7 a artiklan 1 ja 2 kohta ovat esteenä jälkikäteiselle laskennalle, jolla on tarkoitus näyttää toteen, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon.

II Sovellettavat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

6. Muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’Euroopan laajuisella tieverkolla’ yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi 23 päivänä heinäkuuta 1996 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1692/96/EY [(EYVL 1996, L 228, s. 1) – päätöstä on viimeksi muutettu 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1791/2006 (EUVL 2006, L 363, s. 1)] liitteessä I olevassa 2 jaksossa määriteltyä ja kartoin kuvattua tieverkkoa. Kartat viittaavat kyseisen päätöksen artiklaosassa ja/tai liitteessä II tarkoitettuihin vastaaviin jaksoihin;
- aa) ’rakennuskustannuksilla’ rakentamiseen liittyviä kustannuksia, mukaan luettuina tarvittaessa rahoituskustannukset, jotka koskevat
 - uusia infrastruktuureja tai uusia infrastruktuuriparannuksia (myös merkittäviä rakenteellisia kunnostuksia), tai
 - enintään 30 vuotta ennen 10 päivää kesäkuuta 2008 valmistuneita infrastruktuureja tai infrastruktuuriparannuksia (myös merkittäviä rakenteellisia kunnostuksia), jos tietullijärjestelyt ovat 10 päivänä kesäkuuta 2008 jo käytössä, tai enintään 30 vuotta ennen uusien 10 päivän kesäkuuta 2008 jälkeen käyttöön otettujen tietullijärjestelyjen vahvistamista valmistuneita infrastruktuureja tai infrastruktuuriparannuksia; –⁴
- –
- ii) – – Infrastruktuurien tai infrastruktuuriparannusten kustannuksia voivat olla erityiset meluhaittojen vähentämiseen tai liikenneturvallisuuden parantamiseen liittyvät infrastruktuurikulut sekä todelliset maksut, jotka infrastruktuurin hallinto on suorittanut objektiivisista ympäristönäkökohdista, kuten maaperän suojele pilaantumiselta.

⁴ Tämän 2 artiklan aa alakohdan mukaan ennen edellä mainittuja aikoja valmistuneiden infrastruktuurien ja infrastruktuuriparannusten kustannuksia voidaan pitää rakennuskustannuksina tietyin edellytyksin.

ab) 'rahoituskustannuksilla' lainojen korkoja ja/tai osakkeenomistajien rahoittamien pääomasijoitusten tuottoja;

[– –]

b) 'tietullilla' tiettyä summaa, joka on maksettava siitä, että ajoneuvolla kuljetaan tietynpituinen matka käyttäen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuureja; määrän on perustuttava kuljettuun matkaan ja ajoneuvotyyppiin;

ba) 'painotetulla keskimääräisellä tietullilla' tietulleista tietyllä ajanjaksolla saatuja kokonaistuloja jaettuna tietyssä tieverkossa, johon tietulleja sovelletaan kyseisellä ajanjaksolla, ajettujen kilometrien määrällä;

– –”

7. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1, 9 ja 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön tietullit ja/tai käyttäjämaksut Euroopan laajuisella tieliikenneverkolla tai sen osilla ainoastaan 2–12 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti. – –

– –

9. Tietullien on perustuttava yksinomaan infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen. Painotettujen keskimääräisten tietullien on erityisesti perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin. Painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin voidaan sisällyttää myös pääoman tuotto tai markkinatilanteeseen perustuva voittomarginaali.^[5]

10. a) Jäsenvaltiot voivat porrastaa tietullit sellaisista syistä kuin ympäristövahinkojen torjunta, ruuhkien torjunta, infrastruktuurin vahingoittumisen minimointi, asianomaisen infrastruktuurin käytön optimointi tai tieturvallisuuden edistäminen, sanotun kuitenkin vaikuttamatta 9 kohdassa tarkoitettuun painotettuun keskimääräiseen tietulliin, edellyttäen, että porrastus:

– – –

– – – –

– ei ole tarkoitettu tuottamaan ylimääräistä tietullituloa, vaan mahdollinen tulojen suunnitteleman kasvu (joka johtaa painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin, jotka eivät ole 9 kohdan mukaisia) tasataan vaihtelun rakenteeseen tehtävillä muutoksilla, jotka on toteutettava kahden vuoden kuluessa sen tilivuoden päättymisestä, jonka aikana ylimääräinen tulo on syntynyt,

– –”

5 Direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa säädettiin seuraavaa: ”Keskimääräisten tietullien on perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakentamis-, käyttö- ja kehittämiskuluihin”. Tämä säännös on puolestaan korvannut direktiivin 93/89/ETY 7 artiklan h alakohdan, jonka mukaan ”tiemaksut perustuvat kyseisen infrastruktuuriverkon rakentamis-, käyttö- ja kehittämiskuluihin”.

8. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 11 kohdassa säädetään, että erityisiä tieosuuksia koskevia tietulleja voidaan poikkeuksellisissa tapauksissa vuoristoalueiden infrastruktuurien osalta korottaa sen jälkeen, kun asiasta on ilmoitettu Euroopan komissiolle, jos näillä tieosuuksilla esiintyy äkillisiä ruuhkia, jotka haittaavat ajoneuvojen vapaata liikkuvuutta, tai ajoneuvojen tienkäyttö aiheuttaa merkittäviä ympäristövahinkoja edellyttäen, että noudatetaan tiettyjä edellytyksiä ja varsinkin painotettujen keskimääräisten tietullien ylittämiseksi asetettuja enimmäisrajoja, jotka on ilmaistu prosentteina viimeksi mainituista.

9. Kyseisen direktiivin 7 a artikla on sanamuodoltaan seuraava:

”1. Määrittäessään kyseiselle infrastruktuuriverkolle tai verkon selkeästi määritellylle osalle painotetun keskimääräisen tietullin määrää jäsenvaltioiden on otettava huomioon erilaiset 7 artiklan 9 kohdassa esitetyt kustannukset. Huomioon otettavien kustannusten on liityttävä siihen verkkoon tai sen osaan, jolta tietullia peritään, ja ajoneuvoihin, joilta tietullia peritään. Jäsenvaltiot voivat päättää, etteivät ne kata näitä kustannuksia tietullituloilla tai että ne kattavat kustannuksista vain tietyn prosenttiosuuden.

2. Tietullit määritetään 7 artiklan ja tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti.

3. Uusien jäsenvaltioissa 10 päivän kesäkuuta 2008 jälkeen käyttöön otettavien, muiden kuin käyttöoikeusmaksuja edellyttävien tietullijärjestelyjen osalta jäsenvaltioiden on käytettävä kustannusten laskentaan liitteessä III esitettyihin peruslaskentaperiaatteisiin perustuvaa menetelmää.

--

Tässä kohdassa tarkoitetut velvoitteet eivät koske tietullijärjestelyjä, jotka ovat jo käytössä 10 päivänä kesäkuuta 2008 tai joiden osalta tarjouksia tai vastauksia pyyntöihin käydä neuvotteluja neuvottelumenettelyn puitteissa on vastaanotettu julkisen hankintaprosessin perusteella ennen 10 päivää kesäkuuta 2008, niin kauan kuin kyseiset järjestelyt pysyvät voimassa ja edellyttäen, ettei niitä merkittävästi muuteta.

--”

10. Tämän saman direktiivin liitteessä III, jonka otsikko on ”Kustannusten jakamisen ja tietullien laskennan perusperiaatteet”, olevissa 2.1, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2.1 Investointikustannukset

- Investointikustannuksiin on sisällytettävä rakennuskustannukset (myös rahoituskustannukset) ja infrastruktuurin kehittämiskustannukset sekä tarvittaessa investoidun pääoman tuotto tai voittomarginaali. Mukaan on sisällytettävä myös maanhankinnasta, kaavoituksesta, suunnittelusta, rakennussopimusten ja hankkeiden hallinnon valvonnasta, arkeologisista tutkimuksista ja maaperätutkimuksista aiheutuvat kustannukset sekä muut asiaankuuluvat satunnaiset menot.

--

- Kaikkien alkuperäisten kustannusten on perustuttava maksettuihin määriin. Myöhemmin aiheutuvat kustannukset perustuvat kohtuullisiin kustannusennusteisiin.
- Julkisia investointeja voidaan pitää rahoitettuina lainoina. Alkuperäisiin hankintakustannuksiin sovellettava korko on se, jota kyseisellä kaudella sovellettiin valtion lainanottoon.

--

- Pääoman tuottoa tai voittomarginaalia koskevan arvion on oltava markkinaolosuhteiden perusteella kohtuullinen, ja se voi vaihdella suorituksen parantamista edistävien kannustimien antamiseksi sopimuspuolena olevalle kolmannelle taholle palvelun laatuvaatimusten suhteen. Pääoman tuottoa voidaan arvioida talouden tunnuslukujen kuten IRR:n (sisäisen korkokannan) tai WACC:n (pääomakustannusten painotetun keskiarvon) perusteella.

– –

3. Toiminnasta, hallinnoinnista ja tietulleista aiheutuvat kustannukset

Näihin kustannuksiin on sisällytettävä kaikki infrastruktuurin hallinnolle koituvat kustannukset, joita ei kateta 2 luvun nojalla ja jotka liittyvät infrastruktuurin ja tietullijärjestelmän käyttöönottoon, toimintaan ja hallinnointiin. – –

– –

4. Tavaraliikenteen osuus, vastaavuuskertoimet ja oikaisumekanismi

- Tietullien laskennan on perustuttava raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen todelliseen tai ennakoituun osuuteen ajokilometreistä mukautettuna haluttaessa vastaavuuskertoimilla, jotta tavarankuljetusajoneuvojen käytöstä aiheutuvien infrastruktuurin rakennus- ja kunnostuskustannusten nousu voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon.
- Seuraavassa taulukossa annetaan joukko viitteellisiä vastaavuuskertoimia. Kun jäsenvaltio käyttää vastaavuuskertoimia, joiden suhdeluvut poikkeavat taulukossa esitetyistä luvuista, näiden vastaavuuskertoimien on perustuttava objektiivisiin kriteereihin ja ne on julkistettava.

– – –

- Tietullijärjestelmissä, jotka perustuvat ennakoituihin liikennemääriin, on oltava oikaisumekanismi, jonka mukaisesti tietulleja mukautetaan säännöllisesti ennakointivirheistä johtuvan kustannusten mahdollisen ali- tai yliperinnän oikaisemiseksi.”

B Saksan oikeus

11. Tietullien määrä Saksan liittotasavallan moottoriteiden käytöstä ajanjaksolta 1.1.2009–31.12.2014 on vahvistettu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan 12.7.2011 annetun päteiden tietulleista annetun liittovaltion lain (Bundesfernstraßenmautgesetz) 14 §:n 3 momentin nojalla (BGBl. 2011 I, s. 1378) sen liitteessä 4. Tässä laissa vahvistetaan tietullin määrä kilometriltä enintään kolmeakselisten ja vähintään neliakselisten ajoneuvojen tai ajoneuvoyhdistelmien osalta päästöjen tasoa vastaavien neljän kategorian mukaan. Määrät vaihtelevat 0,141 eurosta 0,288 euroon.

12. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että tietulli, jota sovellettiin 1.1.2010 ja 18.7.2011 välisenä ajanjaksona, jolta palauttamista vaaditaan, on laskettu ”Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland” -nimisen lausunnon perusteella, josta käytetään myös nimitystä ”Wegekostengutachten” (asiantuntijalausunto tieinfrastruktuurikuluista Saksassa), joka on päivätty 30.11.2007 (jäljempänä WKG 2007) ja joka koskee vuosien 2007 ja 2012 välistä laskenta-ajanjaksoa. Moottoriteiden rakentamiseen käytettyjen maa-alueiden arvon määrittämisen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että perustaksi on otettu vuosien 2003 ja 2010 välistä laskenta-ajanjaksoa koskevan ”Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr” -nimisen lausunnon (vuoden 2002 asiantuntijalausunto tieinfrastruktuurikuluista) tulokset WKG 2007:ään 22.9.2008 tehdyn täydennyksen mukaan.

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Pääasian kantajat ovat harjoittaneet kuljetustoimintaa 31.8.2015 saakka Puolan oikeuden mukaan perustetun siviiliyhtiön (spółka cywilna), jonka kotipaikka oli Puolassa, muodossa ja tehneet kuljetuksia muun muassa Saksaan. Tässä yhteydessä pääasian kantajat ovat maksaneet rahasumman tietulleina Saksan liittotasavallan moottoriteiden käytöstä ajanjaksolta 1.1.2010–18.7.2011.

14. Pääasian kantajat katsoivat, että kyseinen summa oli liian suuri, ja nostivat siviiliyhtiönsä nimissä Verwaltungsgericht Kölnissä (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa) kanteen, jossa vaadittiin maksetun summan palauttamista.⁶ Viimeksi mainitun hylättyä kanteen pääasian kantajat tekivät valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja väittivät pääasiallisesti, että käsiteltävässä asiassa sovellettujen tietullien laskennan perustana oli unionin oikeuden vastaisesti käytetty liian suuria kustannuksia.

15. Pystyäkseen ratkaisemaan tämän kysymyksen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on ensin tutkittava, onko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdalla ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdalla välitön oikeusvaikutus ja onko nämä säännökset pantu asianmukaisesti täytäntöön Saksan oikeudessa.

16. Tässä yhteydessä kyseinen tuomioistuin muistuttaa *ensiksi*, että tuomiossa Rieser Internationale Transporte⁷ on katsottu, että yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan⁸ alkuperäiseen versioon suhteessa valtion viranomaiseen silloin, kun direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty tai se on pantu puutteellisesti täytäntöön. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseisen säännöksen ei voida katsoa olevan ehdoton tai riittävän täsmällinen, jotta yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota siihen suhteessa valtion viranomaiseen.

17. Unionin lainsäätäjän tekemien muutosten johdosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoo, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdalla olisi välitön oikeusvaikutus. Kyseinen tuomioistuin korostaa, että muutosdirektiivillä tehtiin normatiivisia täsmennyksiä, joiden voitaisiin katsoa olevan ”ehdottomia ja riittävän täsmällisiä”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa myös, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohta sisältää sen mielestä kustannusten ylittymistä koskevan kiellon, jonka nojalla liian suuret tietullit, joita ei voida perustella infrastruktuurikuluilla, ovat kiellettyjä.

18. *Toiseksi* ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lähinnä kysymystä siitä, kuuluvatko liikennepoliisin kustannukset, jotka on otettu huomioon vahvistettaessa pääasiassa kyseessä olevia tietulleja, muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”käyttökustannukset” alaan. Sen näkemyksen mukaan poliisin toiminta ei palvele infrastruktuurin toimintakunnon takaamista vaan liikennepoliisi pikemminkin valvoo, että tienkäyttäjät noudattavat liikennesääntöjä, ja käsittelee näiden mahdollisesti tekemien rikkomusten seuraukset. Samalla kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Saksan oikeudessa vahvistetut tietullien määrät perustuvat laskentavirheisiin muun muassa siltä osin kuin on kyse niiden maa-alueiden, joille moottoritiet on rakennettu, hankintaan sijoitetun pääoman tuoton laskennasta, se pohtii lisäksi, voidaanko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan rikkominen todeta siinä tapauksessa, että infrastruktuurikulujen ylittyminen on vähäinen.

6 Pääasian kantajat ilmoittivat istunnossa vaativansa kansallisiin menettelyllisiin seikkoihin liittyvistä syistä maksettujen tietullien määrien palauttamista lähes kokonaisuudessaan.

7 Tuomio 5.2.2004 (C-157/02, EU:C:2004:76, 41 ja 42 kohta; jäljempänä tuomio Rieser Internationale Transporte).

8 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 5.

19. *Kolmanneksi ja viimeiseksi* ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisessa oikeudessa sallitaan liian suuren tietullin oikaisu jälkikäteen tuomioistuinmenettelyn yhteydessä. Tuomion komissio v. Itävalta⁹ 138 kohtaan nojautuen se pohtii kuitenkin, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden mukainen. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää myös kysymyksen siitä, onko jälkikäteen, laskentajakson päätyttyä tehtävässä kustannuslaskennassa otettava täysimääräisesti perustaksi tosiasialliset kustannukset ja tietulleista saadut tosiasialliset tulot.

20. Tässä tilanteessa Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voiko yksittäinen kuljetusyritys, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vedota kansallisissa tuomioistuimissa direktiivin [1999/62] 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä [2006/38], tietullin laskentaa koskevien säännösten (riippumatta 7 a artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä liitteen III kanssa, säännöksistä) noudattamiseen, jos jäsenvaltio ei ole noudattanut näitä säännöksiä täysimääräisesti vahvistaessaan tietulleja kansallisessa lainsäädännössä tai on pannut ne virheellisesti täytäntöön kuljetusyrityksen, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vahingoksi?

2) Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

a) Voidaanko [muutetun] direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuina infrastruktuuriverkon käyttökustannuksina pitää myös liikennepoliisin kustannuksia?

b) Johtaako painotetun keskimääräisen tietullin perusteella laskettavien kustannusten ylittyminen

i) enintään 3,8 prosenttia, etenkin silloin, kun perustana käytetään kustannuksia, joita ei lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon laskennassa,

ii) enintään 6 prosenttia

[muutetun] direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan sisältyvän kustannusten ylittymistä koskevan kiellon rikkomiseen sillä seurauksella, ettei kansallista oikeutta voida tältä osin soveltaa?

3) Siinä tapauksessa, että toisen kysymyksen b kohtaan on vastattava myöntävästi:

a) Onko [tuomiota komissio v. Itävalta (138 kohta)] tulkittava siten, että kustannusten huomattavaa ylittymistä ei voida enää tasata tuomioistuinmenettelyssä jälkikäteen tehdyllä kustannuslaskennalla, jolla on tarkoitus näyttää toteen, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon?

b) Siinä tapauksessa, että kolmannen kysymyksen a kohtaan on vastattava kieltävästi:

Onko jälkikäteen, laskentajakson päätyttyä tehtävässä kustannuslaskennassa otettava täysimääräisesti perustaksi tosiasialliset kustannukset ja tietulleista saadut tosiasialliset tulot eikä alkuperäiseen, ennusteisiin perustuvaan laskentaan sisältyneitä näitä koskevia oletuksia?”

21. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantajat, pääasian vastaaja, Saksan liittotasavalta, Saksan hallitus ja Euroopan komissio. Samat osapuolet olivat edustettuina 4.3.2020 pidetyssä istunnossa.

⁹ Tuomio 26.9.2000, komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493; jäljempänä tuomio komissio v. Itävalta).

IV Asian tarkastelu

22. Aion tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiä aloittamalla toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä, joka koskee lähinnä sitä, ovatko liikennepoliisin kustannukset muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuuriverkon käyttökustannuksia, ja johtaako infrastruktuurikulujen vähäinen ylittyminen kyseisen säännöksen rikkomiseen (jakso A). Tämä lähestymistapa mahdollistaa sen määrittämisen, missä määrin käsiteltävässä asiassa suoritettun kaltainen tietullin laskenta aiheuttaa muutetun direktiivin 1999/62 mukaisuuteen liittyvän ongelman. Nämä tarkastelun osatekijät muodostavat viitekohdan kyseisen direktiivin säännösten välitöntä oikeusvaikutusta koskevan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä (jakso B). Tämän jälkeen tarkastelen kolmatta ja viimeistä ennakkoratkaisukysymystä, jonka kohteena on jälkikäteinen laskenta (jakso C). Viimeiseksi käsittelen unionin tuomioistuimen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista koskevaa kysymystä (jakso D).

A Liikennepoliisin kustannukset ja infrastruktuurikulujen vähäinen ylittyminen (toinen ennakkoratkaisukysymys)

23. Tarkastelen aluksi sitä, sisältyvätkö liikennepoliisin kustannukset infrastruktuurikuluihin, ennen kuin arvioin toiseksi, voiko infrastruktuurikulujen vähäinen ylittyminen olla muutetun direktiivin 1999/62 mukaista.

1. Liikennepoliisin kustannukset (toisen kysymyksen a kohta)

24. Olen sitä mieltä, että liikennepoliisin kustannukset eivät ole muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuurikuluja eivätkä varsinkaan käyttökustannuksia.

25. Analyysini perustuu klassisen tulkintamenetelmän mukaisesti¹⁰ kyseisen säännöksen sanamuotoon, muutetun direktiivin 1999/62 valmisteluasiakirjoihin ja tämän direktiivin tarkoitukseen.

a) Sanamuodon mukainen tulkinta

26. On tärkeää viitata muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan sanamuotoon kokonaisuudessaan. Totean aivan aluksi, että tässä säännöksessä ei mainita lainkaan liikennepoliisin kustannuksia ”tietullien” laskennassa.¹¹ Tämän säännöksen sanamuodon kielellisestä analyysistä seuraa lisäksi, että siinä luetellaan tyhjentävästi seikat, jotka voivat sisältyä kyseiseen laskentaan.

27. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään siis, että tietullien, jotka määritellään tietyksi summaksi, joka on maksettava siitä, että ajoneuvolla kuljetaan tietynpituinen matka käyttäen infrastruktuureja, on perustuttava *yksinomaan* infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen. Tämä periaate ilmaistaan selvästi seuraavissa virkkeissä, jotka koskevat ”painotettuja keskimääräisiä tietulleja”, jotka määritellään viittaamalla tietulleista tietyllä ajanjaksolla saatuihin tuloihin ja ajoneuvolla ajettujen kilometrien määrään.¹² Toisessa virkkeessä täsmennetään, että

¹⁰ Ks. vastaavasti mm. säännöksen sanamuodon ja kyseessä olevan direktiivin tarkoituksen huomioon ottamisen osalta tuomio 11.3.2020, X (Tuonnissa sovellettavien lisätullien kantaminen) (C-160/18, EU:C:2020:190, 34 kohta) ja valmisteluasiakirjojen huomioon ottamisen osalta tuomio 1.10.2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:801, 48 kohta).

¹¹ Ks. muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklan b alakohta.

¹² Ks. muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklan ba alakohta.

painotettujen keskimääräisten tietullien on perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin. Kolmannessa virkkeessä täsmennetään, että painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin voidaan sisällyttää myös pääoman tuotto tai markkinatilanteeseen perustuva voittomarginaali.

28. Tietulleja koskevan ensimmäisen virkkeen ja niiden kustannusten, jotka voidaan ottaa huomioon niiden laskennassa, välinen yhteys käy ilmi ilmaisun ”erityisesti” (ranskaksi ”plus précisément”) tai vastaavan terminologian käytöstä toisessa virkkeessä eri kieliversioissa.¹³ Tämä yhteys käy ilmi myös kolmannelta virkkeestä, jossa täsmennetään, mitä muita osatekijöitä painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin ”voidaan sisällyttää myös”.

29. Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa vahvistetaan siten ne seikat, jotka ainoastaan voidaan ottaa huomioon painotettujen keskimääräisten tietullien laskennassa.

30. Merkitykselliset kustannukset on rajoitettu kyseessä olevan infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin. Rakennuskustannukset määritellään yksityiskohtaisesti muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklan aa alakohdassa, ja ne eivät sisällä liikennepoliisin kustannuksia. Muista kustannuksista verkon kunnossapitoon ja kehittämiseen liittyvät kustannukset voivat tuskin kattaa liikennepoliisin kustannuksia, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele unionin tuomioistuimelta sitä paitsi ainoastaan *käyttökustannuksista*.

31. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, pääasian kantajien ja komission tapaan olen sitä mieltä, että liikennepoliisin kustannukset eivät ole käyttökustannuksia. Käyttökustannusten käsite liittyy nimittäin kustannuksiin, jotka aiheutuvat toiminnan harjoittamisesta kyseessä olevan rakennelman avulla. Moottoritietoiminta ei kuitenkaan kuulu poliisin toimintaan.

32. Kuten komissio on korostanut, nämä toiminnot kuuluvat muussa kuin moottoritieinfrastruktuurin hallinnoijan ominaisuudessa toimivan valtion eli julkista valtaa käyttävän viranomaisen vastuulle.

33. Käyttökustannusten käsitteen tällaisen tulkinnan vahvistavat muutetun direktiivin 1999/62 liitteessä III olevan 3 kohdan säännökset, joissa täsmennetään, että kyse on hallinnolle koituvista kustannuksista. Liitettä III ei tosin voida soveltaa *ajallisesti* pääasiassa kyseessä olevien tietullien laskentaan, koska kyseisen direktiivin 7 a artiklan 3 kohdan mukaisesti sitä ei sovelleta tietullijärjestelmiin, jotka olivat jo käytössä 10.6.2008, kuten pääasiassa kyseessä oleva järjestelmä, mutta se voi ainakin olla muualla kyseisessä direktiivissä käytetyn terminologian tulkintalähde. Tältä osin huomautan, että tällaisten kustannusten ja hallinnoijan välinen yhteys on erityisen selvä muutetun direktiivin 1999/62 saksankielisessä versiossa, jonka 7 artiklan 9 kohdassa käytetään ilmaisua ”Kosten für *Betrieb*” (käyttökustannukset) ja jonka liitteessä III olevassa 3 kohdassa käytetään ilmaisua ”Kosten des *Infrastrukturbetreibers*” (infrastruktuurin hallinnolle koituvat kustannukset).¹⁴ Lisäksi totean, että kyseisessä liitteessä III ei missään mainita liikennepoliisin kustannuksia.

34. Lisään tämän tulkinnan tueksi, että kyseisen direktiivin muissa säännöksissä pyritään rajoittamaan kustannuksia, jotka voidaan ottaa huomioon tietullien laskennassa.

13 Seuraavissa kieliversioissa käytetään vastaavaa terminologiaa: espanjankielinen (*en particular*), tšekinkielinen (*konkrétně*), tanskankielinen (*specielt*), englanninkielinen (*specifically*), kroaatinkielinen (*to znači*), italiansielinen (*in particolare*), hollanninkielinen (*meer bepaald*), puolankielinen (*w szczególności*), portugalinkielinen (*especificamente*), romaniansielinen (*mai precis*), slovakinkielinen (*konkrétne*), sloveeninkielinen (*to pomeni*) ja ruotsinkielinen (*särskilt*) versio. Ilmaisua ”ausdrücklich” saksankielisessä versiossa tarkoittaa ”nimenomaan”. Unkarinkielisessä versiossa käytetään samalla tavalla ilmaisua ”kifejezetten”.

14 Ks. vastaavasti englanninkielinen versio, jossa muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa käytetään ilmaisua ”costs of *operating*” (käyttökustannukset) ja liitteessä III olevassa 3 kohdassa ilmaisua ”costs incurred by the infrastructure *operator*” (infrastruktuurin hallinnolle koituvat kustannukset).

35. Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 1 kohdassa säädetään siten, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön tietullit tieliikenneverkolla *ainoastaan* tämän direktiivin 7 artiklan 2–12 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon erilaiset saman direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa esitetyt kustannukset määrittäessään painotetun keskimääräisen tietullin määrää. Lisäksi muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 10 kohdan a alakohdassa ja erityisesti tämän säännöksen kolmannessa luetelmakohdassa¹⁵ ja 7 artiklan 11 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa¹⁶ rajoitetaan korotus, jota voidaan soveltaa painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin, viittaamalla tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohtaan.

36. Katson näin ollen, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan sanamuodosta ei ilmene nimenomaisesti eikä implisiittisesti, että liikennepoliisin kustannukset kuuluvat tämän säännöksen ja varsinkaan siihen sisältyvän käyttökustannusten käsitteen soveltamisalaan.

b) Valmisteluasiakirjat

37. Valmisteluasiakirjat vahvistavat tämän tulkinnan poistamalla kaikki epäilyt liikennepoliisin kustannusten huomioon ottamista infrastruktuurikuluissa koskevista lainsäätäjän tarkoituksista.

38. Korostan tässä yhteydessä, että komission vihreän kirjan, jonka otsikko on ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua”¹⁷ ja jossa tarkastellaan vaihtoehtoja liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin,¹⁸ esittämisestä alkaen komissio oli suunnitellut liikennepoliisin kustannusten, joita pidettiin saastumisesta johtuvien kustannusten tapaan ulkoisina kustannuksina, sisällyttämistä infrastruktuurikuluihin. Unionin lainsäätäjä on kuitenkin hylännyt tämän lähestymistavan antaessaan sekä direktiivin 1999/62 että direktiivin 2006/38, jolla muutettiin direktiiviä 1999/62.

39. Direktiivin 1999/62 valmisteluasiakirjoista on *ensiksi* todettava, että komissio oli katsonut direktiiviehdotuksensa perusteluissa,¹⁹ että ulkoiset kustannukset sisälsivät *poliisin ja onnettomuuksien kustannukset*,²⁰ mutta se ei ollut aikonut tässä vaiheessa sisällyttää niitä itse direktiivin tekstiin. Viimeksi mainitussa säädettiin ainoastaan, että tietullit sisältävät osatekijän, jonka tarkoituksena on kattaa ulkoiset kustannukset, joilla määritellään tarkoitettavan ”ruuhkautumisesta, ilman pilaantumista ja melusta aiheutuvia kustannuksia”.²¹

15 Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 10 kohdan a alakohdassa säädetään tietullien porrastamisesta ”sanotun kuitenkin vaikuttamatta – – painotettuun keskimääräiseen tietulliin”. Säännöksen kolmannessa luetelmakohdassa edellytetään, että porrastus ”ei ole tarkoitettu tuottamaan ylimääräistä tietullituloa”.

16 Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 11 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa sallitaan tietullien korottaminen poikkeuksellisissa tapauksissa vuoristoalueiden infrastruktuurien osalta, jos kyseinen korotus on enintään 15 prosenttia 9 kohdan mukaisesti lasketusta painotetusta keskimääräisestä tietullista, tai enintään 25 prosenttia erityistapauksissa. Tässä säännöksessä ei säädetä muusta painotettujen keskimääräisten tietullien korottamisesta ja siinä korostetaan, että korotus lasketaan muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan mukaisesti.

17 KOM(95) 691 lopullinen.

18 Ks. vihreän kirjan alaotsikko ”Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa”.

19 Komission 10.7.1996 esittämä ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa (KOM(96) 331 lopullinen) (jäljempänä ehdotus direktiiviksi 1999/62).

20 Ks. ehdotus direktiiviksi 1999/62, s. 12.

21 Ks. ehdotus direktiiviksi 1999/62 (s. 45 (määritelmä) ja 48 (7 artiklan 8 ja 9 kohta)).

40. Euroopan parlamentissa ympäristö-, terveys- ja kuluttajansuojavaliokunta antoi puolestaan lausunnon,²² jonka mukaan direktiivissä olisi viitattava neljään pääasialliseen liikenteestä johtuvien ulkoisten kustannusten lähteeseen, sellaisina kuin ne on esitetty vihreässä kirjassa, eli liikenteeseen, ilman pilaantumiseen, meluun ja onnettomuuksiin. Parlamentti ei kuitenkaan noudattanut tätä lausuntoa ja ehdotti jopa ulkoisten kustannusten sisällyttämistä koskevien säännösten poistamista, kunnes käytettävissä on enemmän tietoa tästä asiasta.²³

41. Euroopan unionin neuvosto ei yhtynyt komission näkemykseen,²⁴ ja se vahvisti yhteisen kannan, joka noudattaa parlamentin lähestymistapaa ja jossa ei siis hyväksytty käsitettä ”ulkoiset kustannukset”, ja huomautti, että niistä ei ole vielä tehty perusteellista tutkimusta.²⁵ Lisäksi neuvosto korosti, että tiemaksujärjestelmää soveltavien jäsenvaltioiden on noudatettava peruseriaatetta, jonka mukaan tiemaksujen määrät ovat yhteydessä infrastruktuurin kustannuksiin.²⁶

42. Direktiivissä 1999/62, jonka parlamentti ja neuvosto lopulta antoivat, ei ollut säännöstä ulkoisista kustannuksista.²⁷

43. *Toiseksi* direktiivin 2006/38 valmisteluasiakirjojen osalta on todettava, että direktiiviehdotuksesta²⁸ ilmenee, että komissio oli aikonut tällä kertaa ottaa huomioon liikennepoliisin kustannukset sisällyttämällä tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohtaan onnettomuuskustannukset, sikäli kuin vakuutusjärjestelmä ei kattanut niitä.²⁹

44. Parlamentti oli myös aikonut ottaa huomioon onnettomuuskustannukset rajoittamalla samalla niiden ulottuvuuden kustannuksiin, jotka vastaavat infrastruktuurien hallinnon suorittamia todellisia maksuja onnettomuuksien ehkäisemiseen ja vähentämiseen tarkoitetuista investoinneista.³⁰

45. Neuvosto vahvisti kuitenkin yhteisen kannan, jossa ei mainita lainkaan onnettomuuksia. Tämä toimitella ei siis hyväksynyt tältä osin parlamentin ehdotusta, jossa ei kuitenkaan menty yhtä pitkälle kuin komission ehdotuksessa.³¹ Muutetun direktiivin 1999/62 teksti, joka lopulta hyväksyttiin, ei sisällä säännöstä ulkoisista kustannuksista.

46. Näin ollen on todettava, että valmisteluasiakirjat vahvistavat tulkinnan, jonka mukaan muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toinen virke ei sisällä lainkaan liikennepoliisin kustannuksia.

22 Ympäristö-, terveys- ja kuluttajansuojavaliokunnan 23.5.1997 päivätty lausunto, joka on liitetty Euroopan parlamentin 4.7.1997 antamaan mietintöön ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa (A4-0243/97) (jäljempänä parlamentin mietintö, s. 21, 23 ja 33).

23 Ks. parlamentin mietintö, s. 20.

24 Komission EY:n perustamissopimuksen 189 a artiklan 2 kohdan nojalla 13.7.1998 esittämä muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa (KOM(1998) 427 lopullinen), s. 2.

25 Neuvoston 18.1.1999 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 14/1999 (EYVL 1999, C 58, s. 1, ks. erityisesti s. 12; jäljempänä yhteinen kanta).

26 Ks. yhteinen kanta, s. 14.

27 Tästä syystä en jaa Saksan hallituksen käsitystä, jonka mukaan parlamentin ja neuvoston kieltäytyminen sisällyttämästä ulkoisia kustannuksia koski ainoastaan niitä ulkoisia kustannuksia, joiden osalta ei ollut vielä riittävästi tietoa, jotta niiden määrä olisi mahdollista laskea, mutta se ei ulottunut liikennepoliisin kustannuksiin. Parlamentti ja neuvosto hylkäsivät kaikki ulkoisia kustannuksia koskevat säännökset.

28 Komission 23.7.2003 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta (KOM(2003) 448 lopullinen (jäljempänä ehdotus direktiiviksi 2006/38)).

29 Ks. ehdotus direktiiviksi 2006/38, s. 4 ja sitä seuraavat sivut sekä s. 22 ja sitä seuraavat sivut. Komission ehdottamaan liitteeseen III sisältyi kohta, joka liittyi onnettomuuksien kustannuksiin, jotka kattoivat komission mukaan myös onnettomuuksien jälkiselvitykseen osallistuvien julkisten laitosten hallintokustannukset, ks. ehdotus direktiiviksi 2006/38, s. 33 ja sitä seuraavat sivut.

30 Mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, annettu 23.3.2004 (A5-0220/2004), s. 19–20 (tarkistus 28) ja 32.

31 Neuvoston 6.9.2005 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 33/2005 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta (EYVL 2005, C 275 E, s. 1, ks. erityisesti s. 17).

c) *Teleologinen tulkinta*

47. Muutetun direktiivin 1999/62 tarkoitus ei johda muuhun päätelmään. Sen johdanto-osan ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että lainsäätäjää päätti yhdenmukaistaa asteittain maksujärjestelmät ja ottaa käyttöön oikeudenmukaisen järjestelyn infrastruktuurikulujen veloittamiseksi liikenteenharjoittajilta, jotta poistettaisiin kuljetusyritysten väliset kilpailun vääristymät unionissa.³²

48. Muutetussa direktiivissä 1999/62 säädetään siis säännöistä, jotka velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita, ja suunnitellaan samalla muutoksia tulevaisuutta varten.

49. Nämä muutokset koskevat erityisesti ulkoisten kustannusten sisäistämistä ja tätä kautta saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista. Kuten direktiivin 2006/38 johdanto-osan 18 ja 19 perustelukappaleesta³³ ilmenee, näitä muutoksia suunnitellaan ainoastaan *tulevaisuutta varten*. Tämän suunnitelman *tulevan* luonteen vahvistaa muutetun direktiivin 1999/62 11 artiklan kolmas kohta, jonka mukaan on komission tehtävänä esittää kaikkien ulkoisten kustannusten arvioimiseksi yleispätevä, avoin ja ymmärrettävä malli sekä vaikutusarvio ulkoisten kustannusten sisäistämisestä.

50. Näin ollen unionin lainsäätäjää on sillä välin tarkoituksellisesti jättänyt ulkoisten kustannusten ja erityisesti liikennepoliisin kustannusten sisäistämisen muutetun direktiivin 1999/62 soveltamisalan ulkopuolelle, ja kun otetaan huomioon sen 7 artiklan 9 kohdassa asetetut rajat, jäsenvaltiot eivät voineet sisällyttää näitä kustannuksia infrastruktuurikulujen laskentaan.

51. En siis jaa Saksan hallituksen käsitystä, jonka mukaan liikenteen tai infrastruktuurien käytön turvallisuus, johon liikennepoliisi pyrkii, olisi tieverkon ominaisuus, mistä seuraisi, että sen jättäminen ottamatta huomioon infrastruktuurikuluina olisi ristiriidassa ”käyttäjä maksaa”- ja ”saastuttaja maksaa”-periaatteen kanssa. En allekirjoita myöskään pääasian vastaajan käsitystä, jonka mukaan kyseisten kustannusten jättäminen ottamatta huomioon julkisen toimijan osalta johtaisi julkisten ja yksityisten toimijoiden erilaiseen kohteluun, koska kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että tiepartiot, ranskalaiset tiekonsession saajat tai moottoritiepoliisi varmistavat infrastruktuurin turvallisuuden,³⁴ ovat yksityisen infrastruktuurin hallinnolle koituvia kustannuksia ja näin ollen käyttökustannuksia konsessiosopimusten yhteydessä.³⁵

52. Tässä yhteydessä korostan ensiksi, että *erityiset* infrastruktuurikustannukset, joiden tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta, kuuluvat muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklan aa alakohdan toisen luetelmakohdan ii alakohdan kolmannessa kohdassa tarkoitettuihin infrastruktuurien rahoituskustannuksiin. Lisäksi yhdyn käsitykseen, jonka komissio ilmaisi istunnon aikana unionin tuomioistuimessa, eli että liikennepoliisin kustannukset eivät ole käyttökustannuksia, toisin kuin siviilitehtävien kustannukset, kuten Saksassa teiden kunnossapitohenkilöstön tai Ranskassa tiepartioiden tapauksessa.

32 Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Itävalta, 91 ja 92 kohta.

33 Direktiivin 2006/38 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jotta tulevaisuudessa voitaisiin tehdä tietoinen ja puolueeton päätös ’saastuttaja maksaa’ -periaatteen mahdollisesta soveltamisesta kaikkiin liikennemuotoihin, olisi kehitettävä tieteellisesti tunnustettuihin tietoihin pohjautuvat yhtenäiset laskentaperiaatteet, joissa sisäistetään ulkoiset kustannukset. Tavaraliikenteen harjoittajien jo nyt maksama verorasitus, kuten ajoneuvoverot ja polttoaineiden valmisteverot, olisi otettava täysimääräisesti huomioon kaikissa tätä asiaa koskevissa tulevilla päätöksillä.” Kyseisen direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaan ”komission olisi alettava kehittää kaikkien liikennemuotojen ulkoisten kustannusten arvioimiseksi yleispätevää, avointa ja ymmärrettävää mallia, jota käytettäisiin jatkossa infrastruktuurimaksujen laskennan pohjana. – –”.

34 Silloin kun yksityisen infrastruktuurin hallinto käyttää toimilupasopimuksen yhteydessä julkista valtaa infrastruktuurin turvallisuuden varmistamiseksi.

35 Ks. muutetun direktiivin 1999/62 liitteessä III oleva 3 kohta.

53. Toiseksi myös direktiivissä 1999/62, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2013/22/EU,³⁶ jonka 2 artiklan bb alakohdassa säädetään ”ulkoisiin kustannuksiin perustuva[sta] maksu[sta]”, määrittellen tällä tarkoitettavan maksua, joka on tarkoitettu liikenneperäiseen ilman pilaantumiseen ja/tai liikenneperäisiin meluhaittoihin liittyvien, jäsenvaltioissa aiheutuneiden kustannusten kattamiseen. Onnettomuuksien kustannukset, jotka kuuluvat liikennepoliisin kustannuksiin, eivät sisälly tähän määritelmään eivätkä tämän direktiivin mihinkään muuhun säännökseen.

54. Totean vielä kolmanneksi, että 10.12.2014 päivätyssä komission lausunnossa³⁷ – jonka pääasian vastaaja väittää osoittavan, että komissio katsoi, että liikennepoliisin kustannukset olivat infrastruktuurikuluja ja varsinkin käyttökustannuksia – ja komission 16.1.2019 päivätyssä lausunnossa³⁸ viitataan asiantuntijalausuntoihin tieinfrastruktuurien kustannuksista Saksassa vuosien 2013–2017 ja vuosien 2018–2022 osalta. Ne eivät siis kata käsiteltävässä asiassa merkityksellistä ajanjaksoa. Sitä paitsi komission lausunnolla ei ole sitovia oikeudellisia vaikutuksia,³⁹ joten se ei voi muuttaa parlamentin ja neuvoston antaman direktiivin oikeudellista ulottuvuutta.

55. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että se ei sisällä liikennepoliisin kustannuksia infrastruktuurikuluina eikä varsinkaan käyttökustannuksina.

2. Infrastruktuurikulujen vähäinen ylittyminen (toisen kysymyksen b kohta)

56. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että tuomion komissio v. Itävalta⁴⁰ mukaan moottoritietä koskeneiden rakentamis-, käyttö- ja kehittämiskustannusten ylittyminen yli 150 prosentilla merkitsee direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä. Kyseinen tuomioistuin tiedustele unionin tuomioistuimelta, johtaako kyseisten kustannusten vähäinen ylittyminen samoihin seurauksiin.

a) Infrastruktuurikulujen ylittyminen muutetun direktiivin 1999/62 ulkopuolisten kustannusten huomioon ottamisen vuoksi

57. Kuten olen esittänyt edellä,⁴¹ muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa suljetaan pois se, että tietulleissa otettaisiin lukuun muita seikkoja kuin tässä säännöksessä mainitut. Näin ollen infrastruktuurikulujen ylittyminen kyseisten muiden seikkojen huomioon ottamisen vuoksi merkitsee tämän säännöksen rikkomista, ja tällaisiin seikkoihin perustuvan tietullin maksuvelvollisuuden on katsottava olevan vailla oikeusperustaa.

58. Liikennepoliisin kustannusten osalta on todettava, että koska nämä eivät kuulu käyttökustannusten käsitteen alaan eivätkä – yleisemmin – infrastruktuurikuluihin, muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohta on esteenä 3,8 prosentin suuruiselle tai mille tahansa ylittymiselle tällä perusteella. Näin ollen ei ole merkityksellistä tutkia, onko mahdollinen laskentavirhe tapahtunut näiden kustannusten laskennassa siten, että huomioon ei olisi otettu ainoastaan varsinaisia

36 Tiettyjen liikennepolitiikan alan direktiivien mukauttamisesta Kroatian tasavallan liittymisen johdosta 13.5.2013 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 158, s. 356).

37 Komission direktiivin 1999/62/EY 7 h artiklan 2 kohdan mukaisesti 10.12.2014 antama lausunto uuden tietullijärjestelyn käyttöönotosta Saksassa (C(2014) 9313 final).

38 Komission direktiivin 1999/62/EY 7 h artiklan 2 kohdan mukaisesti antama lausunto uuden tietullijärjestelyn käyttöönotosta Saksassa (C(2019)60) – ei julkaistu.

39 Ks. tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 55 kohta) ja määräys 14.5.2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. komissio (C-477/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:292, 52 kohta).

40 Ks. tuomion 135 ja 140 kohta.

41 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24–55 kohta.

liikennepoliisin kustannuksia vaan myös rikollisuuden torjuntaan liittyvät kustannukset yleensä.⁴² Koska kaikki nämä kustannukset ovat muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ulkopuolisia kustannuksia, ne on jätettävä ottamatta huomioon kokonaisuudessaan. Ei siis ole tarpeen täsmentää, koostuvatko suuruudeltaan noin 730 miljoonan euron kustannukset vuodelta 2010 yksinomaan kustannuksista, jotka liittyvät liikennepoliisin menoihin, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat ovat epäilleet.

59. Tarkastelen jäljempänä sellaisten kustannusten vähäistä ylittymistä, jotka eivät ole muutetun direktiivin 1999/62 ulkopuolisia vaan joista on säädetty siinä, tässä tapauksessa kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdan kolmannessa virkkeessä mainittuja sijoitetun pääoman tuottoon liittyviä kustannuksia.

b) Sijoitetun pääoman tuottoon liittyvien infrastruktuurikulujen vähäinen ylittyminen

60. Ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa säädettyjen pääoman tuottoon liittyvien infrastruktuurikulujen vähäisenkin ylittyminen merkitsee tämän säännöksen rikkomista.

61. Käsiteltävässä asiassa sijoitetun pääoman tuoton laskentavirheistä johtuva ylittyminen olisi 2,2 prosenttia (6 %miinus 3,8 %).

62. Tällainen ylittyminen ei tosin ole verrattavissa tuomiossa komissio v. Itävalta esiin tuotuun ylittymiseen yli 150 prosentilla.

63. Korostan kuitenkin, ettei muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan eikä tämän direktiivin muihinkaan säännöksiin sisälly de minimis -sääntöä. Lisäksi tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että tietullien on perustuttava *yksinomaan* infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen, mikä on esteenä ylittymiselle, olipa se kuinka vähäinen tahansa.

64. Näin ollen sijoitetun pääoman tuottoon liittyvien infrastruktuurikulujen vähäisenkin ylittymisen on katsottava merkitsevän muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan rikkomista.

65. Sen kysymyksen osalta, ovatko sijoitetun pääoman tuottoon liittyvät infrastruktuurikulut ylittyneet, korostan, että unionin tuomioistuimelta ei nimenomaisesti kysytä tästä asiasta. Esitän kuitenkin täydentävästi ja hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle seuraavat täsmennykset.

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin, että virheitä on tehty siinä, että perusomaisuuden, toisin sanoen maa-alueiden, joille kyseessä olevat moottoritiet on rakennettu, arvoa, jota on käytetty korkojen laskennassa, ei olisi pitänyt laskea ottamalla huomioon tämän omaisuuden nykyarvoja. Tämän johdosta laskenta on kyseisen tuomioistuimen mukaan perustunut virheellisesti fiktion, jossa toimijana on osittain yksityinen ja osittain julkinen yritys, sillä kyseisenä ajanjaksona ei vakavasti suunniteltu moottoritieverkon yksityistämistä.⁴³

⁴² Pääasian vastaaja katsoo, että rikollisuuden torjuntaan yleensä liittyvät kustannukset ovat liikennepoliisin kustannuksista erillisiä, ja väittää, että se on aina pitänyt huolta niiden erottamisesta kirjanpidossa.

⁴³ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä seuraisi Saksan perustuslaista ja nimenomaan 23.5.1949 annetun Saksan liittotasavallan perustuslain 90 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; BGBl 1949 I, s. 1)).

67. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että jos käytetään toista ”fiktiota”, eli fiktiota, jossa ”toimijana on julkishallinto”, sen omia ilmaisuja käyttäen, maa-alueiden arvo, jonka perusteella korot lasketaan, voisi sisältyä ainoastaan *hankintahintaan*. Näitä arvoja ei voitaisi mukauttaa myöhemmin, kuten käsiteltävässä asiassa on tehty, koska tässä tapauksessa ei maksettaisi ainoastaan tuottoa sijoitetulle pääomalle, inflaatio mukaan lukien, vaan luotaisiin lisätuloja, joissa otettaisiin huomioon maa-alueiden jälleenhankintaan tarvittava määrä, vaikka niiden jälleenhankintaa ei tarvita.

68. Tässä yhteydessä totean, että mahdollisuudesta maksaa tuottoa pääomalle säädetään muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan kolmannessa virkkeessä. Tässä säännöksessä mainitaan nimenomaisesti, että painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin voidaan sisällyttää markkinatilanteen mukainen pääoman tuotto. Lisäksi tämän direktiivin 2 artiklan aa alakohdassa säädetään, että rakennuskustannuksiin luetaan mukaan tarvittaessa rahoituskustannukset, joilla määritellään viimeksi mainitun 2 artiklan ab alakohdassa tarkoitettavan lainojen korkoja ja/tai osakkeenomistajien rahoittamien pääomasijoitusten tuottoja.

69. Vaikka jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa tietullien laskennassa muun muassa sen suhteen, mitä laskentamenetelmää ne soveltavat, ja infrastruktuurien tuottotason määrittämisessä, on kuitenkin tärkeää, että tehdyt valinnat ovat realistisia ja että kustannukset vastaavat olemassa olevaa tai suunniteltua taloudellista todellisuutta. Muussa tapauksessa muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

70. Näyttää kuitenkin siltä, että jos ei suunniteltu mitään moottoriteiden ja maa-alueiden, joille ne on rakennettu, yksityistämistä eikä jälleenhankintaa, ja muiden merkityksellisten taloudellisten perustelujen puuttuessa, minkä tutkiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä, viimeksi mainittu voi perustellusti katsoa, ettei tietullien laskennassa ollut realistista ottaa huomioon kyseisten alueiden nykyarvoa.

71. Yhdyn näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsitykseen, jonka mukaan muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan noudattamisen valvonta edellyttää sen tarkistamista, ettei sijoitetun pääoman tuoton arviointi perustu virheellisiin oletuksiin, jotka vääristelevät olemassa olevaa tai suunniteltua taloudellista todellisuutta.

72. Kaikkien näiden seikkojen perusteella toisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohtaan on mielestäni vastattava, että vähäinkin muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitettujen infrastruktuurikulujen ylittyminen merkitsee tämän säännöksen rikkomista.

73. Totean toissijaisesti, että kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääoman tuottoa koskevalle laskennalle, joka perustuu arvoihin, joissa ei oteta huomioon taloudellista todellisuutta.

B Välitön oikeusvaikutus (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)

74. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan välittömästä oikeusvaikutuksesta.

75. Muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jos direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, niihin voidaan vedota sellaisia kansallisia säännöksiä vastaan, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia, silloin kun toimenpiteitä niiden täytäntöönpanemiseksi ei ole toteutettu määräajassa, ja näin on myös, jos direktiivin säännöksissä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota suhteessa

valtioon.⁴⁴

76. Direktiivin täytäntöönpanon määräajan umpeuduttua 10.6.2008⁴⁵ herää ainoastaan kysymys siitä, voidaanko mainittuja säännöksiä pitää riittävän täsmällisinä.

77. Kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohdassa, muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa painotettujen keskimääräisten tietullien laskennan alalla. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällä seikalla ei ole kuitenkaan vaikutusta siihen, että säännöstä on pidettävä täsmällisenä ja ehdottomana, niin kauan kuin on mahdollista määrittää suojelun vähimmäistaso, joka jäsenvaltioiden on toteutettava, ja tuomioistuinvalvonta mahdollistaa vähimmäissisällön noudattamisen varmistamisen.⁴⁶

78. Sitä paitsi harkintavalta ei sulje pois sitä, että tuomioistuinvalvontaa voidaan harjoittaa sen varmistamiseksi, etteivät kansalliset viranomaiset ole ylittäneet harkintavaltaansa,⁴⁷ ja näin ollen sen selvittämiseksi, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja sen soveltaminen pysyneet kyseessä olevalla unionin säännöksellä asetetuissa rajoissa.⁴⁸

79. Direktiivin 1999/62 osalta tuomiossa Riesen Internationale Transporte on todettu, että tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohtaa ei voida pitää ehdottomana ja riittävän täsmällisenä, jotta yksityiset oikeussubjektit voivat vedota siihen valtion viranomaisista vastaan, sillä kyseinen säännös on vielä epätäsmällisempi kuin direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohhta. Kyseisestä tuomiosta ilmenee, että direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa asetettiin jäsenvaltioille yleiset suuntaviivat tiemaksujen laskemista varten mutta siinä ei osoitettu minkäänlaista konkreettista laskentamenetelmää ja jätettiin jäsenvaltioille *hyvin laaja* harkintavalta laskentamenetelmän suhteen.⁴⁹ Tarkemmin sanoen direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa käytettiin samaa sanamuotoa kuin direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdassa sitä lukuun ottamatta, että se koski ”keskimääräisiä tietulleja” eikä ”tiemaksuja”, ilman, että kyseistä käsitettä olisi kuitenkaan määritelty.⁵⁰

80. Direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdassa säädettiin, että tiemaksut perustuvat kyseisen infrastruktuuriverkon rakentamis-, käyttö- ja kehittämiskuluihin. Unionin tuomioistuimen mukaan tässä artiklassa ei ole täsmennetty, minkälainen tämä yhteys on, eikä määritelty näitä kolmea kuluerää, eli rakentamista, käyttöä ja kehittämistä, eikä kyseisen infrastruktuuriverkon käsitettä.⁵¹

81. Korostan, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toisen virkkeen sanamuodossa säädetään myös, että painotettujen keskimääräisten tietullien *on perustuttava* kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin. Kuten olen edellä esittänyt,⁵² kyseisessä 7 artiklan 9 kohdassa täsmennetään kuitenkin vastedes selvästi, että tietullien on perustuttava *yksinomaan* infrastruktuurikulujen, jotka luetellaan tyhjentävästi tässä säännöksessä, korvaamisen periaatteeseen, mikä rajoittaa samassa suhteessa jäsenvaltioiden harkintavaltaa.

44 Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 11 kohta); tuomio 11.7.2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, 25 kohta); tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, 47 kohta) sekä tuomio 13.2.2019, Human Operator (C-434/17, EU:C:2019:112, 38 kohta).

45 Ks. direktiivin 2006/38 2 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke.

46 Ks. tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta); tuomio 1.7.2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, 51 kohta); tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta) sekä vastaavasti tuomio 6.9.2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, 43–46 kohta ja 58–60 kohta).

47 Ks. tuomio 1.2.1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, EU:C:1977:12, 24 kohta) ja tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta); ks. myös tuomio 26.6.2019, Craeynest ym. (C-723/17, EU:C:2019:533, 45 kohta).

48 Ks. tuomio 5.9.2012, Rahman ym. (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 kohta); ks. myös tuomio 26.6.2019, Craeynest ym. (C-723/17, EU:C:2019:533, 45 kohta).

49 Ks. tuomion Riesen Internationale Transporte 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

50 Ks. tuomion Riesen Internationale Transporte 41 kohta.

51 Ks. tuomion Riesen Internationale Transporte 40 kohta.

52 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

82. Lisäksi muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklassa määritellään, toisin kuin sitä edeltävissä versioissa, kyseinen infrastruktuuriverkko, eli ”Euroopan laajuinen tieverkko” sekä käsitteet ”painotetut keskimääräiset tietullit”, ”rakennuskustannukset” ja ”rahoituskustannukset”, jotka voidaan tarvittaessa sisällyttää rakennuskustannuksiin.

83. Tästä seuraa mielestäni, että unionin lainsäätäjä on korjannut muutetussa direktiivissä 1999/62 tuomioissa Rieser Internationale Transporte esiin tuodut pääasialliset puutteet, jotka estivät direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen. Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa asetetaan mielestäni jäsenvaltioille selvä velvollisuus määrittää tietullit nojautuen yksinomaan tässä säännöksessä lueteltuihin kustannuksiin. Harkintavallan olemassaolo ja muutetun direktiivin 1999/62 liitteen III soveltamatta jättäminen käsiteltävässä asiassa⁵³ eivät estä yksityisen oikeussubjektin pyynnöstä harjoitettavaa tämän velvollisuuden noudattamista koskevaa kansallista tuomioistuINVALVONTAA, joka käsittää ainakin sen selvittämisen, että tässä direktiivissä säädettyihin kustannuksiin kuulumattomia kustannuksia, kuten liikennepoliisin kustannuksia, ei ole sisällytetty tietullien laskentaan.⁵⁴

84. Näin ollen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on mielestäni vastattava, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan välittömään oikeusvaikutukseen sen tutkimiseksi, ovatko kansallisen lainsäädäntö ja sen soveltaminen pysyneet tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa säädetyn harkintavallan rajoissa, kun liikennepoliisin kustannukset on otettu huomioon tietulleja määritettäessä.

C Jälkikäteen tehtävä laskenta (kolmas ennakkoratkaisukysymys)

85. Kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, mitä seurauksia olisi unionin tuomioistuimen muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdasta tekemällä sellaisella tulkinnalla, josta seuraisi – kuten ehdotan –, että pääasian yhteydessä tarkasteltu tietullien laskenta on virheellinen. Kyseinen tuomioistuin pyrkii saamaan selville, onko mahdollista suorittaa tosiasiallisiin kustannuksiin ja tietulleista saatuihin tosiasiallisiin tuloihin perustuva infrastruktuurikulujen laskenta jälkikäteen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällainen laskenta on sallittu Saksan oikeudessa tietyissä olosuhteissa, mutta siitä voisi seurata kantajien vaatimien summien palauttamatta jääminen.

86. Siltä osin kuin nämä kustannukset olisivat saatuja tuloja suuremmat,⁵⁵ niillä voitaisiin nimittäin tasata muutetun direktiivin 1999/62 perusteella liian suuriksi katsottuja tietulleja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että tällainen tasaaminen, joka on suoritettu jälkikäteen tehdyn laskennan jälkeen, sallitaan Saksan oikeudessa edellyttäen, että virhe ei ole vakava ja ilmeinen. Kyseinen tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä, olisiko tällainen tasaaminen muutetun direktiivin 1999/62 mukaista tarkasteltuna tuomion komissio v. Itävalta ja erityisesti sen 138 kohdan valossa.

87. Muistutan, että kyseisessä kohdassa ei hyväksytty Brennerin (Itävalta) moottoritien tietullien määrän korotusta, joka perustui Itävallan tasavallan tuomioistuinmenettelyn aikana esittämään kulujen *uuteen laskentatapaan*. Mainitun tuomion mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ollut selvittänyt, missä suhteessa se soveltuisi paremmin asianomaisen moottoritien kulujen laskemiseen.

⁵³ Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdasta ilmenee, tätä liitettä ei voida soveltaa ajallisesti.

⁵⁴ Ks. siltä osin kuin unionin oikeuden säännökseen vedotaan välittömästi harkintavallan ylittämistä koskevassa tapauksessa, tuomio 28.6.2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust ja The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, 61 kohta).

⁵⁵ Pääasian vastaaja väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että asianlaite on näin pääasiassa ja että ajanjaksolta 2009–2014 tosiasiallisesti perityt kustannukset ovat noin 11 prosenttia pienemmät suhteessa asiantuntijalausunnoissa arvioituihin kustannuksiin.

88. Saman tuomion mukaan direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdassa edellytetään, että tiemaksuja muutetaan tarkistusperusteen *laskemisen jälkeen* ja että tämän säännöksen perusteella ei siten voida perustella tiemaksujen korotusta laskelmalla, joka on tehty jälkikäteen.

89. Näin ollen on tutkittava, onko muutettua direktiiviä 1999/62 ja erityisesti sen 7 artiklan 9 kohtaa ja sen 7 a artiklan 1 ja 2 kohtaa, tarkasteltuna kyseisen tuomion valossa, tulkittava siten, että se on esteenä tuomioistuimenmenettelyssä jälkikäteen tehtävälle laskennalle, jolla on tarkoitus näyttää toteen, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon.

90. Tässä yhteydessä muistutan *ensinnäkin*, että tuomioistuimen on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Jos siis unionin tuomioistuimen tuomiosta seuraa, että tietullien määrittämiseksi tehty kustannusten laskenta on virheellinen muutetun direktiivin 1999/62 perusteella, kansallisen tuomioistuimen, jota on pyydetty antamaan ratkaisu pääasiassa, on, jos asiaa koskeva vaatimus esitetään, määrättävä liikaa perityt määrät palautettaviksi.

91. Kyseinen tuomioistuin ei voisi SEUT 260 artiklan 1 kohtaa rikkomatta ja vaarantamatta muutetun direktiivin 1999/62, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, tehokkuutta ottaa huomioon jälkikäteen tehtyjä laskelmia todetakseen, että virheellisten laskelmien perusteella liikaa perityn määrän palauttaminen ei ole tarpeen.

92. Totean *toiseksi*, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdassa ei lainkaan esitetä jälkikäteen tehtävän laskennan mahdollisuutta. Muistutan myös, että tämän direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa luetellaan tyhjentävästi osatekijät, jotka voidaan sisällyttää tietullien laskentaan.

93. Korostan lopuksi *kolmanneksi*, että muutetussa direktiivissä 1999/62 ei suljeta pois tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvaa tietullien mukauttamista edellyttäen, että laskentajärjestelmä on vahvistettu *ennen* tätä mukauttamista ja julkistettu. Tätä tulkintaa tukevat kyseisen direktiivin liitteessä III olevan 4 kohdan ensimmäinen ja kolmas luetelmakohta, joissa säädetään, että tietulleja voidaan mukauttaa ja oikaista säännöllisesti ennakkointivirheistä johtuvan kustannusten mahdollisen ali- tai yliperinnän oikaisemiseksi. Tämä tulkinta vastaa tuomion komissio v. Itävalta 138 kohdassa olevaa unionin tuomioistuimen analyysiä, jossa edellytetään, että tiemaksuja muutetaan tarkistusperusteen laskemisen *jälkeen*.

94. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, että muutettua direktiiviä 1999/62 ja erityisesti sen 7 artiklan 9 kohtaa ja sen 7 a artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä tuomioistuimenmenettelyssä jälkikäteen tehtävälle laskennalle, jolla on tarkoitus osoittaa, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon.

D Tuomion vaikutusten ajallinen rajoittaminen

95. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin antaisi kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen suosittelemani vastauksen, pääasian vastaaja pyytää rajoittamaan ajallisesti annettavan tuomion vaikutuksia. Korostan, että tämä pyyntö on tehty myöhään, eli istuntovaiheessa unionin tuomioistuimessa.

96. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisen tuomion vaikutusten ajallinen rajoittaminen, jossa unionin tuomioistuin tulkitsee ennakkoratkaisumenettelyssä unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, on poikkeuksellinen toimenpide, jossa kahden olennaisen edellytyksen, eli asianomaisten *vilpittömän mielen* ja *vakavien vaikeuksien uhan*, on täytyttävä.⁵⁶

97. Unionin tuomioistuin on tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa muun muassa silloin, kun on ollut olemassa sellaisten vakavien taloudellisten seurausten vaara, joita aiheutuisi erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden lukuisuudesta, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun on ollut ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys – johon oli mahdollisesti myötävaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden tai komission toiminta – unionin säännösten tai määräysten ulottuvuudesta oli *saanut* yksityiset ja kansalliset viranomaiset toimimaan unionin oikeuden vastaisesti.⁵⁷

98. Tässä tapauksessa pääasian vastaaja ei ole esittänyt seikkoja, jotka olisivat omiaan täyttämään molemmat kumulatiiviset edellytykset.

99. *Yhtäältä* se ei ole osoittanut asianomaisten vilpittömää mieltä. Tarkemmin sanoen se ei ole osoittanut, miltä osin komission lausunnot vuosilta 2014 ja 2019,⁵⁸ joilla komissio on antanut puoltavan lausunnon uusista tietullijärjestelmistä, jotka sisältävät liikennepoliisiin liittyvät infrastruktuurikulut, olisivat myötävaikuttaneet objektiiviseen ja huomattavaan epäselvyyteen muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ulottuvuudesta. Pääasiassa kyseessä olevien tietullien määrä, joka koskee ajanjaksoa 1.1.2010–18.7.2011, on nimittäin laskettu WKG 2007:n perusteella, joka koskee vuosien 2007 ja 2012 välistä laskentajaksoa.⁵⁹

100. On siis todettava, että kyseiset lausunnot on annettu kyseessä olevan ajanjakson jälkeen eikä niitä ole siis voitu ottaa huomioon määritettäessä pääasiassa kyseessä olevia tietulleja.

101. *Toisaalta* pääasian vastaaja, joka pyysi istunnossa tuomion vaikutusten ajallista rajoittamista, ei esittänyt täsmennyksiä vakavien taloudellisten vaikutusten uhan olemassaolosta. Olen tietoinen tämän asian *mahdollisesta* taloudellisesta merkityksestä. Ennakkoratkaisupyyntöissä mainittu ja pääasian vastaajan istunnossa esiin tuoma 200 miljoonan euron määrä vuodessa raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoista aiheutuvina liikennepoliisin kustannuksina ei kuitenkaan riitä itsessään – ja kun otetaan huomioon kansallisessa oikeudessa säädettyjen vanhentumissääntöjen soveltaminen – osoittamaan vakavien taloudellisten vaikutusten uhkaa.

102. Näin ollen ehdotan, että annettavan tuomion vaikutusten ajallista rajoittamista koskeva pyyntö hylätään.

V Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 17.5.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/38/EY, välittömään oikeusvaikutukseen sen

⁵⁶ Ks. tuomio 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, 61 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁷ Ks. tuomio 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

⁵⁹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

tutkimiseksi, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja sen soveltaminen pysyneet kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa säädetyn harkintavallan rajoissa, kun liikennepoliisin kustannukset on otettu huomioon tietulleja määritettäessä.

- 2) Direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38, on tulkittava siten, että se ei sisällä liikennepoliisin kustannuksia infrastruktuurikuluina eikä varsinkaan käyttökustannuksina.

Vähäinenkin infrastruktuurikulujen, sellaisina kuin niistä on säädetty mainitussa 7 artiklan 9 kohdassa, ylittyminen merkitsee tämän säännöksen rikkomista.

- 3) Direktiiviä 1999/62, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38, ja erityisesti sen 7 artiklan 9 kohtaa ja sen 7 a artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tuomioistuinmenettelyssä jälkikäteen tehtävälle laskennalle, jolla on tarkoitus osoittaa, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon.