



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

28. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 1999/62/EZ – Direktiva 2006/38/EZ – Naknade koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila – Članak 7. stavak 9. – Članak 7.a stavci 1. i 2. – Cestarine – Načelo povrata infrastrukturnih troškova – Infrastrukturni troškovi – Troškovi rada – Troškovi prometne policije – Prekoračenje troškova – Izravan učinak – Naknadno opravdanje previsoke stope cestarine – Vremensko ograničenje učinaka presude”

U predmetu C-321/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka), odlukom od 28. ožujka 2019., koju je Sud zaprimio 18. travnja 2019., u postupku

BY,

CZ

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, C. Toader, M. Safjan, i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Krausenböck, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. ožujka 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobe CZ i BY, M. Pfnür i A. Winczura, *Rechtsanwälte*,
- za Bundesrepublik Deutschland, J. Hilf, F. Montag i M. Schleifenbaum, *Rechtsanwälte*,
- za njemačku vladu, D. Klebs i J. Möller, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za Europsku komisiju, W. Mölls i N. Yerrell, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. lipnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 9. i članka 7.a stavaka 1. i 2. Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL 1999., L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.), kako je izmijenjena Direktivom 2006/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. (SL 2006., L 157, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 17., str. 27.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 1999/62).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osoba BY i CZ i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) povodom njihova zahtjeva za povrat iznosa plaćenih na ime cestarina za korištenje njemačkih saveznih autocesta.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člankom 2. izmijenjene Direktive 1999/62 propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

- (a) ‚transeuropska cestovna mreža‘ znači cestovna mreža određena u odjeljku 2. Priloga I. Odluci 1692/96/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 1996. o smjernicama Zajednice za razvoj transeuropske prometne mreže [(SL 1996., L 228, str. 1.) – Odluka kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća br. 1791/2006/EZ od 20. studenoga 2006. (SL 2006., L 363, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 187.)], kako je prikazano na kartama. Karte se odnose na odgovarajuće dijelove navedene u operativnom dijelu i/ili u Prilogu II. toj Odluci;
- (aa) ‚troškovi izgradnje‘ znači troškovi povezani s izgradnjom, uključujući, tamo gdje je to prikladno, troškove financiranja:
 - nove infrastrukture ili novih poboljšanja infrastrukture (uključujući značajne konstrukcijske popravke), ili
 - infrastrukture ili poboljšanja infrastrukture (uključujući značajne konstrukcijske popravke), koja je bila završena ne više od 30 godina prije 10. lipnja 2008., gdje su režimi cestarine 10. lipnja 2008. već na snazi, ili koja je završena ne više od 30 godina prije utvrđivanja bilo kakvih novih režima cestarina uvedenih nakon 10. lipnja 2008.; troškovi u odnosu na infrastrukturu ili poboljšanja infrastrukture koja je bila završena prije ovih vremenskih ograničenja, mogu se također smatrati troškovima izgradnje u sljedećim slučajevima:
 - i. ako je država članica uspostavila sustav cestarina koji omogućava povrat tih troškova na temelju ugovora s operatorom sustava naplaćivanja ili na temelju drugih pravnih akata s jednakim učinkom koji su stupili na snagu prije 10. lipnja 2008.; ili

- ii. ako država članica može pružiti dokaz da je uvjet za izgradnju dotične infrastrukture koji je ovisio o njezinom predviđenom vijeku trajanja duži od 30 godina.

U svakom slučaju, udjel troškova izgradnje koji se uzima u obzir ne premašuje udjel trenutnog predviđenog vijeka trajanja komponenata infrastrukture koji će još uvijek biti u upotrebi 10. lipnja 2008. ili na dan uvođenja novih režima cestarina, ako je to poslije.

Troškovi infrastrukture ili poboljšanja infrastrukture mogu uključivati bilo koji specifičan izdatak na infrastrukturu koja je projektirana da bi se smanjile smetnje povezane s bukom ili da bi se poboljšala sigurnost ceste, kao i stvarna plaćanja operatora infrastrukture koja se odnose na objektivne aspekte okoliša, kao što je na primjer zaštita od onečišćenja tla;

[...]

- (b) ‚cestarina‘ znači određen iznos koji se plaća za vozilo koje prelazi određenu udaljenost na infrastrukturama iz članka 7. stavka 1.; taj se iznos temelji na prijedenoj udaljenosti i na tipu vozila;
- (ba) ‚izmjerljiva prosječna cestarina‘ znači ukupan prihod prikupljen od cestarina kroz određeno vremensko razdoblje podijeljen s brojem prijedjenih kilometara vozila na određenoj mreži na kojoj se u tom razdoblju naplaćivala cestarina, s tim da se i prihod i kilometri/vozila izračunavaju za vozila na koja se primjenjuje cestarina;

[...]”

- 4 Člankom 7. te direktive propisuje se:

„1. Države članice mogu zadržati ili uvesti cestarine i/ili korisničke naknade na transeuropskoj cestovnoj mreži, ili na dijelu te mreže, samo pod uvjetima navedenim u stavicama od 2. do 12. Ovim se ne dovodi u pitanje pravo država članica da u skladu s Ugovorom primjenjuju cestarine i/ili korisničke naknade na cestama koje nisu uključene u transeuropsku cestovnu mrežu, *inter alia*, na paralelnim cestama na koje se može preusmjeriti promet s transeuropske cestovne mreže i/ili koje su u izravnom tržišnom natjecanju s nekim dijelovima te mreže, ili pak na neke druge tipove motornih vozila koji nisu pokriveni definicijom ‚vozila‘ na transeuropskoj cestovnoj mreži, pod uvjetom da primjena cestarina i/ili korisničkih naknada na takvim cestama nije diskriminirajuća u odnosu na međunarodni promet i da ne rezultira narušavanjem tržišnog natjecanja između operatora.

[...]

9. Cestarine se temelje isključivo na načelu povrata infrastrukturnih troškova. To znači da su izmjerljive prosječne cestarine povezane s troškovima izgradnje te s troškovima rada, održavanja i razvoja dotične infrastrukturne mreže. Izmjerljive prosječne cestarine mogu također uključivati dobit od kapitala ili stopu dobitka na temelju tržišnih uvjeta.

[...]”

- 5 U skladu s člankom 7.a stavicama 1. do 3. navedene direktive:

„1. Pri utvrđivanju razine izmjerljivih prosječnih cestarina koje se zaračunavaju na određenoj infrastrukturnoj mreži ili na jasno određenom dijelu te mreže, države članice uzimaju u obzir različite troškove navedene u članku 7. stavku 9. Troškovi koji se uzimaju u obzir odnose se na mrežu ili dio mreže na kojima se cestarine ubiru te na vozila kojima se te cestarine naplaćuju. Države članice mogu odlučiti da te troškove ne vraćaju kroz prihod od cestarine, ili da vraćaju samo određeni postotak tih troškova.

2. Cestarine se utvrđuju u skladu s člankom 7. i stavkom 1. ovog članka.

3. Za nove režime cestarina, osim onih koje se odnose na koncesijske cestarine koje države članice uvedu nakon 10. lipnja 2008., države članice izračunavaju troškove upotrebom metodologije koja se zasniva na temeljnim načelima izračuna navedenim u Prilogu III.

Za nove koncesijske cestarine koje se uvedu nakon 10. lipnja 2008., najviša razina cestarina bit će jednaka ili manja od razine koja bi se dobila upotrebom metodologije koja se zasniva na temeljnim načelima izračuna navedenim u Prilogu III. Ova se jednakost procjenjuje na temelju razumno dugog referentnog razdoblja primjerenog prirodi ugovora o koncesiji.

Režimi cestarina koji su 10. lipnja 2008. na snazi, ili za koje su prije 10. lipnja 2008. na temelju postupka javne nabave primljene ponude ili odgovori na poziv za pregovore u okviru postupka za pregovaranje, ne podliježu obvezama iz ovog stavka tako dugo dok ostanu na snazi i uz uvjet da ih se značajno ne promijeni.”

- 6 U točki 3. Priloga III. izmijenjenoj Direktivi 1999/62, pod naslovom „Temeljna načela za raspodjelu troškova i izračun cestarina”, određuje se:

„Troškovi poslovanja, upravljanja i ubiranja cestarina

Ovi troškovi uključuju sve troškove operatora infrastrukture koji nisu sadržani u odjeljku 2., a koji se odnose na provedbu, rad i upravljanje infrastrukturom i sustavom ubiranja cestarine. Oni posebno uključuju:

- troškove izgradnje, uspostave i održavanja naplatnih kućica i drugih sustava naplate,
- svakodnevne troškove rada, upravljanja i provođenja sustava naplate cestarina,
- upravne naknade i pristojbe povezane s ugovorima o koncesiji,
- troškove upravljanja, uprave i usluga povezane s poslovanjem infrastrukture.

Troškovi mogu uključivati povrat od investicijskog ulaganja ili stopu dobiti koji odražavaju stupanj prenesenog rizika.

Ovakvi se troškovi na pravičnoj i transparentnoj osnovi raspodjeljuju na sve klase vozila koje podliježu sustavu naplaćivanja cestarina.”

Njemačko pravo

- 7 Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, iznos cestarina za korištenje njemačkih saveznih autocesta za razdoblje od 1. siječnja 2009. do 31. prosinca 2014. utvrđen je na temelju članka 14. stavka 3. Bundesfernstraßenmautgesetzes (Savezni zakon o magistralnim cestama) od 12. srpnja 2011. (BGBl. 2011. I S, str. 1378.) njegovim Prilogom 4. Tim se prilogom te cestarine utvrđuju na temelju, s jedne strane, iznosa utvrđenog po kilometru za vozila ili skup vozila koja imaju do tri osovine i ona koja imaju četiri osovine ili više i, s druge strane, prema kategoriji kojoj pripada vozilo, a koje odgovaraju stupnju ispuštenog zagađenja. Stope iznose od 0,141 do 0,288 eura.
- 8 Taj sud pojašnjava da je stopa cestarina koja se primjenjuje na razdoblje zahtijevanog povrata, od 1. siječnja 2010. do 18. srpnja 2011., izračunana na temelju „Aktualisierung der Wegekostenrechnung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland” (Stručno izvješće o cestovnim infrastrukturnim troškovima u Njemačkoj) od 30. studenoga 2007. (u daljnjem tekstu: WKG iz 2007.),

koji se odnosi na obračunsko razdoblje od 2007. do 2012., uzimajući u obzir, među ostalim, troškove investicijskog ulaganja u stjecanje zemljišta na kojima su izgrađene autoceste i troškove rada cestovne infrastrukture, odnosno troškove održavanja, troškove izgradnje, troškove sustava naplate cestarina i troškove prometne policije.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Osobe BY i CZ do 31. kolovoza 2015. upravljale su društvom poljskog prava koje obavlja djelatnosti cestovnog prijevoza, među ostalim, na njemačkom državnom području.
- 10 Po toj su osnovi osobe BY i CZ za razdoblje od 1. siječnja 2010. do 18. srpnja 2011. platile ukupan iznos od 12 420,53 eura u korist Savezne Republike Njemačke na ime cestarine za korištenje njemačkih saveznih autocesta.
- 11 Smatrajući da je taj iznos previsok, osobe BY i CZ podnijele su tužbu s ciljem ishoda njegovu povrata pred Verwaltungsgesichtom Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), koji ju je odbio.
- 12 Osobe BY i CZ podnijele su žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev, ističući u biti da su načini izračuna, na temelju kojih su utvrđene stope cestarina koje su morali platiti, doveli do utvrđenja previsokih stopa, što je u suprotnosti s pravom Unije.
- 13 Kako bi odlučio o pitanju koje mu je postavljeno, sud koji je uputio zahtjev smatra da najprije treba ispitati imaju li članak 7. stavak 9. i članak 7.a stavci 1. i 2. izmijenjene Direktive 1999/62 izravan učinak i jesu li te odredbe pravilno prenesene u njemačko pravo.
- 14 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev podsjeća, kao prvo, da je u predmetu u kojem je donesena presuda od 5. veljače 2004., Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), Sud presudio da se pojedinci ne mogu pozivati na članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62 protiv državnog tijela u slučaju neprenošenja ili nepotpunog prenošenja te direktive. Međutim, nakon izmjena te direktive koje je zakonodavac Unije izvršio na temelju Direktive 2006/38, on smatra da članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 ima izravan učinak. Naime, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta odredba sada sadržava zabranu prekoračenja troškova na temelju koje su zabranjene previsoke stope cestarine koje nisu opravdane infrastrukturnim troškovima.
- 15 Kao drugo, on u biti dvoji jesu li troškovi prometne policije, koji su uzeti u obzir pri utvrđivanju stope cestarina o kojoj je riječ u glavnom postupku, obuhvaćeni pojmom „troškovi rada”, u smislu članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62.
- 16 Osim toga, iako ističe da načini izračuna stopa cestarina određeni u njemačkom pravu sadržavaju pogreške, osobito u pogledu uzimanja u obzir troškova koji odgovaraju povratu od investicijskog ulaganja u stjecanje zemljišta na kojima su izgrađene autoceste, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se povreda članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62 utvrditi u slučaju neznatnog prekoračenja infrastrukturnih troškova.
- 17 Kao treće i posljednje, sud koji je uputio zahtjev ističe da se prema nacionalnom pravu previsoka stopa cestarine može ispraviti izračunom troškova koji je naknadno obavljen u okviru sudskog postupka. On se, međutim, pozivajući se na točku 138. presude od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493), pita je li takav nacionalni propis u skladu s pravom Unije. U slučaju da je tako, sud koji je uputio zahtjev pita se i o metodi koju valja primijeniti radi takvog izračuna.

18 U tim je okolnostima Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Može li se pojedinačni obveznik cestarine pred nacionalnim sudovima pozivati na poštovanje odredaba o izračunu cestarine u skladu s člankom 7. stavkom 9. i člankom 7.a stavcima 1. i 2. [izmijenjene] Direktive 1999/62 ako država članica prilikom utvrđivanja stopa cestarina zakonom te odredbe nije poštovala u punom opsegu ili ih je pogrešno provela na štetu obveznika cestarine?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
- (a) Mogu li se u troškove rada infrastrukturne mreže u smislu članka 7. stavka 9. druge rečenice [izmijenjene] Direktive 1999/62 uračunati i troškovi prometne policije?
- (b) Dovodi li prekoračenje infrastrukturnih troškova uračunanih s izmjerljivom prosječnom cestarinom u rasponu
- (i) do 3,8 %, osobito ako se uračunavaju troškovi koji se već po svojoj prirodi ne mogu uračunati,
- (ii) do 6 %

do povrede zabrane prekoračenja troškova u skladu s člankom 7. stavkom 9. [izmijenjene] Direktive 1999/62 s posljedicom da nacionalno pravo u tom pogledu nije primjenjivo?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 2. (b):
- (a) Treba li presudu Suda od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493, t. 138.), razumjeti na način da se znatno prekoračenje troškova u konačnici više ne može kompenzirati naknadnim izračunom troškova koji je dostavljen u sudskom postupku, a kojim se nastoji dokazati da se određenom stopom cestarine u konačnici doista ne prekoračuju uračunani troškovi?
- (b) U slučaju negativnog odgovora na pitanje 3. (a):

Treba li se naknadni izračun troškova nakon isteka obračunskog razdoblja u punom opsegu temeljiti na stvarnim troškovima i stvarnim prihodima od cestarine, odnosno ne na pretpostavkama u vezi s tim u prvotnom prognostičkom izračunu?”

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje, točka (a)

- 19 Svojim drugim pitanjem, točkom (a), koje valja ispitati kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 tumačiti na način da su troškovi prometne policije obuhvaćeni pojmom „troškovi rada” u smislu te odredbe.
- 20 U tom pogledu članak 7. stavak 9. prva rečenica izmijenjene Direktive 1999/62 određuje da se cestarine temelje isključivo na načelu povrata infrastrukturnih troškova. Drugom se rečenicom te odredbe pojašnjava da su izmjerljive prosječne cestarine povezane s troškovima izgradnje te s troškovima rada, održavanja i razvoja dotične infrastrukturne mreže. U trećoj je rečenici iste odredbe поближе navedeno da izmjerljive prosječne cestarine mogu također uključivati dobit od kapitala ili stopu dobitka na temelju tržišnih uvjeta.

- 21 Člankom 7.a stavkom 1. izmijenjene Direktive 1999/62 predviđa se da, pri utvrđivanju razine izmjerljivih prosječnih cestarina koje se zaračunavaju na određenoj infrastrukturnoj mreži ili na jasno određenom dijelu te mreže, države članice uzimaju u obzir različite troškove navedene u članku 7. stavku 9. te direktive. Stavkom 2. tog članka 7.a precizira se da se cestarine utvrđuju u skladu sa stavkom 1. tog članka i člankom 7. te direktive.
- 22 Iz teksta tih odredbi proizlazi da izmjerljive prosječne cestarine moraju biti određene uzimajući u obzir isključivo „infrastrukturne troškove” iz članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62, koji u tom pogledu upućuje na troškove izgradnje, rada, održavanja i razvoja dotične infrastrukturne mreže.
- 23 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, najprije valja smatrati da troškovi koji su relevantni za odgovor na ovo pitanje nisu oni koji se odnose na izgradnju, održavanje ili razvoj dotične infrastrukturne mreže, nego oni koji se odnose na rad.
- 24 Konkretno, što se tiče pojma „troškovi rada” iz članka 7. stavka 9. druge rečenice izmijenjene Direktive 1999/62, on se odnosi na troškove koji proizlaze iz korištenja predmetne infrastrukture.
- 25 To tumačenje potvrđuju odredbe Priloga III. točke 3. izmijenjene Direktive 1999/62, prema kojima troškovi rada uključuju sve troškove operatora infrastrukture koji se odnose na njezino iskorištavanje. U tom pogledu valja istaknuti da, iako iz članka 7.a stavka 3. te direktive proizlazi da se temeljna načela koja se navode u njezinom Prilogu III. primjenjuju na izračun izmjerljivih prosječnih cestarina za režime cestarina uspostavljene nakon 10. lipnja 2008., i da taj prilog stoga nije primjenjiv u glavnom postupku, on ipak pruža indicije o doseg u ekvivalentnih pojmova korištenih u okviru navedene direktive.
- 26 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 32. svojeg mišljenja, policijske djelatnosti obuhvaćene su odgovornošću države koja djeluje u izvršavanju svojih javnih ovlasti, a ne kao operator cestovne infrastrukture.
- 27 Troškovi prometne policije stoga se ne mogu smatrati „troškovima rada” iz članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62.
- 28 Takvo tumačenje potkrepljuju pripremni akti te direktive. Naime, iz Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62 od 23. srpnja 2003. (COM(2003) 448 *final*, str. 4.) proizlazi da je Europska komisija prvotno predložila da se za potrebe određivanja stopa cestarina uzmu u obzir vanjski troškovi kao što su troškovi nesreće koji nisu pokriveni osiguranjima koja ostaju na teret društva u cijelosti. Ti bi troškovi osobito trebali uključivati upravne troškove javnih službi angažiranih u okviru prometnih nesreća. Međutim, zakonodavac Unije nije prihvatio taj prijedlog u izmijenjenoj Direktivi 1999/62.
- 29 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje, točku (a) valja odgovoriti da članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 treba tumačiti na način da troškovi prometne policije nisu obuhvaćeni pojmom „troškova rada” u smislu te odredbe.

Drugo pitanje, točka (b)

- 30 Svojim drugim pitanjem, točkom (b), koje valja ispitati kao drugo, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 tumačiti na način da mu se protivi to da izmjerljive prosječne cestarine prekoračuju infrastrukturne troškove dotične infrastrukturne mreže za 3,8 % ili 6 %, osobito zbog uzimanja u obzir troškova koji nisu obuhvaćeni pojmom „infrastrukturnih troškova” u smislu te odredbe.

- 31 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točaka 20. i 22. ove presude, s jedne strane, člankom 7. stavkom 9. prvom rečenicom izmijenjene Direktive 1999/62 predviđa se da se cestarine temelje isključivo na načelu povrata infrastrukturnih troškova. S druge strane, države članice trebaju odrediti izmjerljive prosječne cestarine uzimajući u obzir isključivo „infrastrukturne troškove”, kako su izričito navedeni u tom članku.
- 32 Iz toga slijedi da se članku 7. stavku 9. izmijenjene Direktive 1999/62 protivi svako prekoračenje infrastrukturnih troškova dotične infrastrukturne mreže koje proizlazi iz pogrešaka u izračunu koje nisu zanemarive ili uzimanja u obzir troškova koji nisu obuhvaćeni troškovima iz te odredbe, kao što su troškovi prometne policije.
- 33 Slijedom toga, na drugo pitanje točku (b) valja odgovoriti da članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 treba tumačiti na način da mu se protivi to da izmjerljive prosječne cestarine prekoračuju infrastrukturne troškove dotične infrastrukturne mreže za 3,8 % ili 6 %, zbog pogrešaka u izračunu koje nisu zanemarive ili uzimanja u obzir troškova koji nisu obuhvaćeni pojmom „infrastrukturnih troškova” u smislu te odredbe.

Prvo pitanje

- 34 Svojim prvim pitanjem, koje valja ispitati kao treće, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati može li se pojedinac pozivati na odredbe članka 7. stavka 9. i članka 7.a stavaka 1. i 2. izmijenjene Direktive 1999/62 pred nacionalnim sudovima protiv države članice kada nije poštovala te odredbe ili ih je pogrešno prenijela.
- 35 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se u svim slučajevima u kojima su odredbe neke direktive, s obzirom na njihov sadržaj, bezuvjetne i dovoljno precizne, pojedinci mogu na njih pozivati protiv države članice pred njezinim sudovima, bilo da je ta država članica propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo ili ju je pogrešno prenijela (presuda od 21. studenoga 2018., Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 36 Odredba prava Unije je bezuvjetna ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i ne ovisi u svojoj provedbi ili u svojim učincima o poduzimanju nijedne mjere od strane institucija Unije ili država članica. Ona je dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu (presuda od 1. srpnja 2010., Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, t. 45.).
- 37 U točki 42. presude od 5. veljače 2004., Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), Sud je presudio da se pojedinci ne mogu pozivati ni na članak 7. točka (h) Direktive Vijeća 93/89/EEZ od 25. listopada 1993. o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila korištena za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastrukturnih vozila (SL 1993., L 279, str. 32.) ni na članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62 protiv državnog tijela u slučaju neprenošenja ili nepotpunog prenošenja tih direktiva.
- 38 Naime, što se tiče članka 7. točke (h) Direktive 93/89, u skladu s kojim su „stope cestarina povezane s troškovima izgradnje, rada i razvoja dotične infrastrukturne mreže”, Sud je u točkama 40. i 41. te presude presudio da se ta odredba ne može smatrati bezuvjetnom i dovoljno preciznom da bi se pojedinci mogli pozivati na nju protiv državnog tijela, s obrazloženjem, kao prvo, da se navedenom odredbom pobliže ne određuje priroda veze koja mora postojati između stopa cestarina i troškova izgradnje, rada i razvoja dotične infrastrukturne mreže, kao drugo, da se njome ne daje nikakva definicija triju predmetnih troškovnih stavki i, naposljetku, kao treće, da se, iako se njome određuje opća smjernica za izračun cestarina, ne navodi nikakva konkretna metoda izračuna i državama članicama ostavlja vrlo široka margina prosudbe u tom pogledu.

- 39 U točki 41. navedene presude Sud je smatrao da se ta ocjena *a fortiori* primjenjuje na članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62 s obzirom na to da je ta odredba sastavljena na jednak način kao i članak 7. točka (h) Direktive 93/89, osim činjenice da se ne odnosi na pojam „stopa cestarine”, nego na pojam „izmjerljive prosječne cestarine”, ali ga ne definira.
- 40 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 22. ove presude, iz članka 7. stavka 9. prve rečenice izmijenjene Direktive 1999/62 i članka 7.a stavaka 1. i 2. te direktive proizlazi da izmjerljive prosječne cestarine moraju biti određene uzimajući u obzir isključivo „infrastrukturne troškove”.
- 41 Predviđajući da se cestarine temelje isključivo na načelu povrata „infrastrukturnih troškova”, članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 pojašnjava prirodu veze koja mora postojati između stopa cestarina i dotičnih infrastrukturnih troškova.
- 42 Usto, iz zajedničkog tumačenja članka 7. stavka 1. i članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62 proizlazi da „dotična infrastrukturna mreža” iz potonje odredbe odgovara infrastrukturnoj mreži koja se nalazi na „transeuropskoj cestovnoj mreži”, koja je definirana u članku 2. točki (a) te direktive. Navedenom se direktivom također u članku 2. definiraju pojmovi „cestarine”, „izmjerljive prosječne cestarine” i „troškovi izgradnje”.
- 43 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 83. svojeg mišljenja, glavne je nedostatke, koje je Sud istaknuo u presudi od 5. veljače 2004., Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), i koji su sprječavali da članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62 ima izravan učinak, zakonodavac Unije uklonio izmjenama te direktive izvršenima Direktivom 2006/38.
- 44 Iako izmijenjena Direktiva 1999/62 državama članicama još ostavlja marginu prosudbe u pogledu načina izračuna cestarina, ta okolnost ne utječe na preciznost i bezuvjetnost obveze određivanja cestarina isključivo s obzirom na „infrastrukturne troškove” iz članka 7. stavka 9. te direktive.
- 45 Iz toga proizlazi da članak 7. stavak 9. izmijenjene Direktive 1999/62 i članak 7.a stavci 1. i 2. te direktive državama članicama koje uvode ili održavaju na snazi cestarine na transeuropskoj cestovnoj mreži nameću preciznu i bezuvjetnu obvezu da odrede razinu tih cestarina uzimajući u obzir isključivo „infrastrukturne troškove”, odnosno troškove izgradnje, rada, održavanja i razvoja dotične infrastrukturne mreže.
- 46 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti da se pojedinac može pred nacionalnim sudovima izravno pozivati na obvezu uzimanja u obzir isključivo infrastrukturnih troškova iz članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62, koja je propisana tom odredbom i člankom 7.a stavcima 1. i 2. te direktive, protiv države članice ako ona nije poštovala tu obvezu ili ju je pogrešno prenijela.

Treće pitanje

- 47 Svojim trećim pitanjem, koje valja ispitati kao posljednje, sud koji je uputio zahtjev pita treba li izmijenjenu Direktivu 1999/62, s obzirom na točku 138. presude od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493), tumačiti na način da joj se protivi to da se previsoka stopa cestarine naknadno opravda novim izračunom infrastrukturnih troškova provedenim u okviru sudskog postupka. U slučaju negativnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita treba li se takav izračun temeljiti isključivo na stvarnim troškovima i stvarnim prihodima od cestarine, a ne na pretpostavkama koje su uzete u obzir u prognostičkom izračunu.
- 48 U tom je pogledu Sud u točki 138. te presude presudio da Republika Austrija nije mogla opravdati povećanje stope cestarine primjenjive na dotičnu autocestu donošenjem nove metode izračuna troškova s obzirom na to da, s jedne strane, nije objasnila u kojoj je mjeri ta metoda prikladnija i da, s

druge strane, članak 7. točka (h) Direktive 93/89, u skladu s kojim su stope cestarine povezane s troškovima izgradnje, rada i razvoja dotične infrastrukturne mreže, podrazumijeva da se stopa cestarine prilagođava nakon izračuna na kojem se zasniva.

- 49 Takva razmatranja primjenjuju se i u slučaju poput onog iz glavnog postupka u kojem opravdanje stopa cestarina koje se smatraju previsokima ne proizlazi iz naknadne primjene nove metodologije izračuna, nego iz ažuriranja infrastrukturnih troškova, koji su prvotno uzeti u obzir, u okviru sudskog postupka.
- 50 U tim okolnostima na treće pitanje valja odgovoriti da izmijenjenu Direktivu 1999/62, tumačenu s obzirom na točku 138. presude od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493), treba tumačiti na način da joj se protivi to da se previsoka stopa cestarine naknadno opravda novim izračunom infrastrukturnih troškova provedenim u okviru sudskog postupka.

O ograničenju vremenskih učinaka ove presude

- 51 Savezna Republika Njemačka na raspravi je zatražila od Suda da ograniči vremenske učinke ove presude ako presudi da odredbe članka 7. stavka 9. i članka 7.a stavaka 1. i 2. izmijenjene Direktive 1999/62 imaju izravan učinak.
- 52 U prilog svojem zahtjevu Savezna Republika Njemačka tvrdila je, kao prvo, da postoji nesigurnost u pogledu dosega pojma „troškova rada” u smislu članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62, koja u velikom dijelu proizlazi iz Komisijina postupanja. Naime, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, u svojim mišljenjima od 10. prosinca 2014., u skladu s člankom 7.h stavkom 2. Direktive 1999/62/EZ, o uvođenju novog sustava naplate cestarine u Njemačkoj [C(2014)9313 *final*] i od 16. siječnja 2019., u skladu s člankom 7.h stavkom 2. Direktive 1999/62/EZ, o uvođenju novog sustava naplate cestarine u Njemačkoj [C(2019)60], Komisija je smatrala da su troškovi prometne policije obuhvaćeni navedenim pojmom.
- 53 Kao drugo, Savezna Republika Njemačka upozorila je Sud na teške financijske posljedice koje proizlaze iz retroaktivne primjene ove presude.
- 54 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tumačenje nekog pravnog pravila prava Unije koje Sud daje izvršavajući nadležnost koja mu je dodijeljena člankom 267. UFEU-a pojašnjava i precizira značenje i doseg tog pravila onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon njegova stupanja na snagu. Iz toga proizlazi da tako protumačeno pravilo sudac može i mora primijeniti čak i na pravne odnose koji su se pojavili i nastali prije donošenja presude o zahtjevu za tumačenje ako su usto ispunjeni uvjeti koji omogućuju iznošenje spora o primjeni navedenog pravila pred nadležne sudove (presuda od 14. ožujka 2019., Skanska Industrial Solutions i dr., C-724/17, EU:C:2019:204, t. 55. i navedena sudska praksa).
- 55 Sud samo iznimno može, primjenjujući opće načelo pravne sigurnosti svojstveno pravnom poretku Unije, ograničiti mogućnost zainteresiranih osoba da se pozovu na odredbu koju je protumačio s ciljem dovodenja u pitanje pravnih odnosa ustanovljenih u dobroj vjeri. Da bi se takvo ograničenje moglo uvesti, moraju biti ispunjena dva osnovna kriterija – dobra vjera zainteresiranih osoba i opasnost od ozbiljnih povreda (presuda od 14. ožujka 2019., Skanska Industrial Solutions i dr., C-724/17, EU:C:2019:204, t. 56. i navedena sudska praksa).
- 56 Točnije, Sud je pribjegavao tom rješenju samo u točno određenim okolnostima, primjerice kada je postojala opasnost od teških ekonomskih posljedica do kojih je došlo osobito zbog velikog broja pravnih odnosa nastalih u dobroj vjeri na temelju propisa za koji se smatralo da je bio valjano na snazi i kada su pojedinci i nacionalna tijela bili poticani na to da usvoje ponašanje koje nije bilo u skladu s pravom Unije zbog objektivne i značajne nesigurnosti u pogledu dosega odredbi prava Unije,

kojoj su mogla pridonijeti i sama ponašanja koja su usvojile druge države članice ili Komisija (presuda od 14. ožujka 2019., *Skanska Industrial Solutions i dr.*, C-724/17, EU:C:2019:204, t. 57. i navedena sudska praksa).

- 57 U ovom slučaju valja utvrditi da Savezna Republika Njemačka nije podnijela dokaze na temelju kojih bi se mogao ispuniti kriterij dobre vjere zainteresiranih osoba.
- 58 Konkretno, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 99. i 100. svojeg mišljenja, Savezna Republika Njemačka nije iznijela razloge zbog kojih su Komisijina mišljenja spomenuta u točki 52. ove presude, kojima je ta institucija dala pozitivno mišljenje za nove sustave cestarina koji sadržavaju infrastrukturne troškove prometne policije, doprinijela tome da na doseg članka 7. stavka 9. izmijenjene Direktive 1999/62 utječe objektivna i značajna nesigurnost.
- 59 Naime, stopa cestarina o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja se odnosi na razdoblje od 1. siječnja 2010. do 18. srpnja 2011., izračunana je na temelju WKG-a iz 2007., koji se odnosi na obračunsko razdoblje od 2007. godine do 2012. godine. Međutim, valja utvrditi da su navedena Komisijina mišljenja donesena nakon tog obračunskog razdoblja i da se zato nisu mogla uzeti u obzir prilikom određivanja stope cestarina o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 60 U tim okolnostima nije potrebno vremenski ograničiti učinke ove presude.

Troškovi

- 61 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila, kako je izmijenjena Direktivom 2006/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006., treba tumačiti na način da troškovi prometne policije nisu obuhvaćeni pojmom „troškovi rada” u smislu te odredbe.**
- 2. Članak 7. stavak 9. Direktive 1999/62, kako je izmijenjena Direktivom 2006/38, treba tumačiti na način da mu se protivi to da izmjerljive prosječne cestarine prekoračuju infrastrukturne troškove dotične infrastrukturne mreže za 3,8 % ili 6 % zbog pogrešaka u izračunu koje nisu zanemarive ili uzimanja u obzir troškova koji nisu obuhvaćeni pojmom „infrastrukturnih troškova” u smislu te odredbe.**
- 3. Pojedinaac se može pred nacionalnim sudovima izravno pozivati na obvezu uzimanja u obzir isključivo infrastrukturnih troškova iz članka 7. stavka 9. Direktive 1999/62, kako je izmijenjena Direktivom 2006/38, koja je propisana tom odredbom i člankom 7.a stavicima 1. i 2. te direktive, protiv države članice ako ona nije poštovala tu obvezu ili ju je pogrešno prenijela.**
- 4. Direktivu 1999/62, kako je izmijenjena Direktivom 2006/38, tumačenu s obzirom na točku 138. presude od 26. rujna 2000., Komisija/Austrija (C-205/98, EU:C:2000:493), treba tumačiti na način da joj se protivi to da se prekomjerna stopa cestarine naknadno opravda novim izračunom infrastrukturnih troškova provedenim u okviru sudskog postupka.**

Potpisi