



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

28 oktober 2020 \*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 1999/62/EG – Richtlijn 2006/38/EG – In rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen – Artikel 7, lid 9 – Artikel 7 bis, leden 1 en 2 – Tolgelden – Beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten – Infrastructuurkosten – Exploitatiekosten – Kosten van de verkeerspolitie – Kostenoverschrijding – Rechtstreekse werking – Rechtvaardiging a posteriori van een te hoog toltarief – Beperking van de werking van het arrest in de tijd”

In zaak C-321/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter voor de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen, Duitsland) bij beslissing van 28 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 18 april 2019, in de procedure

**BY,**

**CZ**

tegen

**Bundesrepublik Deutschland,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident van het Hof, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 maart 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- CZ en BY, vertegenwoordigd door M. Pfnür en A. Winczura, Rechtsanwältin,
- de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door J. Hilf, F. Montag en M. Schleifenbaum, Rechtsanwältin,

\* Procestaal: Duits.

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door D. Klebs en J. Möller als gemachtigden,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Mölls en N. Yerrell als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 juni 2020,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PB 1999, L 187, blz. 42), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 (PB 2006, L 157, blz. 8) (hierna: „gewijzigde richtlijn 1999/62”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen BY en CZ, enerzijds, en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), anderzijds, over de vordering van eerstgenoemden tot terugbetaling van bedragen aan tolgeld die zij hebben betaald voor het gebruik van de Duitse federale autosnelwegen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Artikel 2 van de gewijzigde richtlijn 1999/62 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚trans-Europees wegennet’: het wegennet als beschreven en met kaarten geïllustreerd in afdeling 2 van bijlage I bij beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet [(PB 1996, L 228, blz. 1) – beschikking laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (PB 2006, L 363, blz. 1)]. De kaarten hebben betrekking op de in het dispositief en/of in bijlage II van voornoemde beschikking genoemde afdelingen;
- a bis) ‚aanlegkosten’: de kosten in verband met de aanleg, inclusief, in voorkomend geval, de financieringskosten, van:
  - nieuwe infrastructuur of nieuwe infrastructuurverbeteringen (inclusief significante structurele reparaties); of
  - infrastructuur of infrastructuurverbeteringen (inclusief significante structurele reparaties) die voltooid waren uiterlijk 30 jaar vóór 10 juni 2008, indien de tolregelingen reeds zijn ingesteld op 10 juni 2008, of die voltooid waren uiterlijk 30 jaar vóór de vaststelling van

nieuwe tolregelingen die na 10 juni 2008 worden ingevoerd; kosten in verband met infrastructuur of infrastructuurverbeteringen die vóór deze termijnen waren voltooid, kunnen ook als aanlegkosten worden beschouwd indien:

- i) een lidstaat een tolsysteem heeft ingesteld dat voorziet in het terugbetalen van deze kosten door middel van een overeenkomst met een exploitant van een tolsysteem of andere rechtshandelingen van gelijke werking die in werking treden vóór 10 juni 2008, of
- ii) een lidstaat kan aantonen dat de aanleg van de betrokken infrastructuur slechts gerechtvaardigd was als de geplande levensduur meer dan 30 jaar bedroeg.

Het aandeel van de aanlegkosten dat in aanmerking wordt genomen, mag in geen geval groter zijn dan het gedeelte van de huidige geplande levensduur van de infrastructuurcomponenten dat nog moet ingaan op 10 juni 2008 of op de datum waarop de nieuwe tolregelingen worden ingevoerd indien deze datum later valt.

Kosten betreffende infrastructuur of infrastructuurverbeteringen kunnen ook de specifieke uitgaven voor infrastructuurvoorzieningen ter beperking van de geluidshinder of ter verbetering van de veiligheid op de weg omvatten, en de daadwerkelijk door de exploitant van de infrastructuur gemaakte kosten, op basis van objectieve milieuaspecten zoals bescherming tegen bodemverontreiniging;

[...]

- b) ‚tolgeld’: een bedrag dat wordt betaald voor een bepaalde afstand afgelegd met een voertuig op een van de in artikel 7, lid 1, bedoelde infrastructuurvoorzieningen; het bedrag is gebaseerd op de afgelegde afstand en op het type voertuig;
- b bis) ‚gewogen gemiddelde toltarief’: de totale opbrengsten uit tolgelden over een bepaalde periode gedeeld door het aantal voertuigkilometers die tijdens die periode zijn afgelegd op een bepaald netwerk waarop tolgeld wordt geheven, waarbij de opbrengsten en de voertuigkilometers telkens worden berekend voor de voertuigen waarvoor tolgeld moet worden betaald;

[...]”

4 Artikel 7 van die richtlijn luidt:

„1. De lidstaten mogen tolgelden en/of gebruiksrechten op het trans-Europese wegennet of op een gedeelte daarvan handhaven of invoeren, mits aan de in de leden 2 tot en met 12 gestelde voorwaarden is voldaan. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om met inachtneming van het Verdrag tolgelden en/of gebruiksrechten toe te passen op wegen die niet tot het trans-Europese netwerk behoren o.m. parallelwegen waarnaar het verkeer vanaf het trans-Europese wegennet kan worden omgeleid en/of die rechtstreeks concurreren met bepaalde delen van dat net of, op het trans-Europese netwerk, op typen motorvoertuigen die niet onder de definitie van ‚voertuig’ vallen, mits door de tolheffing en/of gebruiksrechten op dit soort wegen het internationaal verkeer niet wordt gediscrimineerd en er geen mededingingsvervalsing tussen ondernemers wordt veroorzaakt.

[...]

9. Toltarieven zijn uitsluitend gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten. Meer bepaald moeten de gewogen gemiddelde toltarieven gerelateerd zijn aan de kosten van de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet. De gewogen gemiddelde toltarieven mogen eveneens rendement op kapitaal of een winstmarge op basis van de marktvoorwaarden omvatten.

[...]”

5 Artikel 7 bis, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen de gewogen gemiddelde toltarieven vast voor het betrokken infrastructuurnetwerk of een duidelijk omschreven gedeelte van een dergelijk netwerk en nemen daarbij de verschillende kosten als bepaald in artikel 7, lid 9, in aanmerking. De in aanmerking genomen kosten houden verband met het netwerk of het gedeelte van het netwerk waarop tolgeld wordt geheven en met de voertuigen die tolplichtig zijn. De lidstaten kunnen ervoor kiezen die kosten niet terug te verdienen via inkomsten uit tolgeld, of slechts een percentage van de kosten terug te verdienen.

2. Toltarieven worden bepaald overeenkomstig artikel 7 en lid 1 van dit artikel.

3. De lidstaten berekenen de kosten voor nieuwe tolregelingen anders dan regelingen met betrekking tot concessietolgelden, die door de lidstaten na 10 juni 2008 worden ingesteld, aan de hand van methoden die zijn gebaseerd op de in bijlage III opgenomen kernbeginselen voor kostenberekening.

De maximale toltarieven voor nieuwe concessietolgelden die na 10 juni 2008 worden ingesteld, zijn ten hoogste gelijk aan het tarief dat het resultaat zou zijn van een berekening aan de hand van methoden die zijn gebaseerd op de in bijlage III opgenomen kernbeginselen voor kostenberekening. Deze gelijkwaardigheid wordt beoordeeld op basis van een referentieperiode die redelijk lang is en aan de aard van een concessieovereenkomst is aangepast.

De bij dit lid opgelegde verplichtingen gelden niet voor tolregelingen die reeds zijn ingesteld op 10 juni 2008 of waarvoor, in het kader van een procedure voor overheidsopdrachten, inschrijvingen of antwoorden op uitnodigingen om te onderhandelen in het kader van een procedure van gunning door onderhandelingen zijn ontvangen vóór 10 juni 2008, zolang deze regelingen van kracht blijven en mits zij niet ingrijpend worden gewijzigd.”

6 Bijlage III bij de gewijzigde richtlijn 1999/62, met als opschrift „Kernbeginselen voor de toedeling van kosten en de berekening van tolgelden”, bepaalt in punt 3:

„Exploitatiekosten, beheerskosten en kosten voor tolheffing

Deze kosten omvatten alle kosten van de exploitant van de infrastructuur die niet onder deel 2 vallen en die verband houden met de aanleg, de exploitatie en het beheer van de infrastructuur en van de tolregeling. Zij omvatten met name:

- de kosten voor bouw, instelling en onderhoud van tolhuisjes en andere betaalsystemen;
- de dagelijkse kosten voor exploitatie, beheer en toepassing van het tolstelsel;
- administratieve heffingen en bijdragen in verband met concessieovereenkomsten;
- beheerskosten, administratieve kosten en kosten van diensten in verband met de exploitatie van de infrastructuur.

De kosten kunnen ook een rendement op kapitaal of een winstmarge omvatten die de overgedragen risicograad aangeven.

Deze kosten worden op een eerlijke, transparante basis verdeeld over alle tolplichtige voertuigklassen.”

## Duits recht

- 7 Volgens de verwijzende rechter zijn de toltarieven voor het gebruik van de Duitse federale autosnelwegen voor het tijdvak van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2014 overeenkomstig § 14, lid 3, van het Bundesfernstraßenmautgesetz van 12 juli 2011 (Duitse wet inzake tolgelden voor de federale autosnelwegen; BGBl. 2011 I, blz. 1378) vastgesteld in bijlage 4 bij deze wet. Deze bijlage stelt deze toltarieven vast op basis van een bedrag per kilometer voor voertuigen of voertuigcombinaties met maximaal drie wielassen, respectievelijk vier wielassen of meer, en op basis van de categorie waaronder het voertuig valt, die afhangt van de mate van vervuilende emissies. De toltarieven variëren tussen 0,141 en 0,288 EUR.
- 8 Die rechter preciseert dat het toltarief dat van toepassing is op het tijdvak waarop de vordering tot terugbetaling betrekking heeft, dat liep van 1 januari 2010 tot en met 18 juli 2011, is berekend op basis van de *Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* van 30 november 2007 (deskundigenrapport van 2007 betreffende de kosten van weginfrastructuur in Duitsland; hierna: „WKG 2007”), die betrekking heeft op het berekeningstijdvak 2007-2012, waarbij onder meer rekening werd gehouden met de kosten voor het kapitaal dat is geïnvesteerd in de aankoop van de terreinen waarop de autosnelwegen zijn aangelegd en met de kosten voor de exploitatie van de weginfrastructuur, namelijk de onderhoudskosten, de bouwkosten, de kosten voor de regeling om de tolgelden te innen en de kosten van de verkeerspolitie.

## Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 9 BY en CZ hebben tot en met 31 augustus 2015 een vennootschap naar Pools recht geëxploiteerd, die onder meer op het Duitse grondgebied wegtransport uitvoerde.
- 10 Daarvoor hebben BY en CZ voor het tijdvak van 1 januari 2010 tot en met 18 juli 2011 aan de Bondsrepubliek Duitsland een totaalbedrag van 12 420,53 EUR aan tolgelden voor het gebruik van de Duitse federale autosnelwegen betaald.
- 11 BY en CZ meenden dat dat bedrag te hoog was en hebben de terugbetaling ervan gevorderd bij het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter Keulen, Duitsland), dat de vordering heeft afgewezen.
- 12 BY en CZ hebben tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij zij in wezen aanvoeren dat de kostenberekening op basis waarvan de toltarieven die zij hebben moeten betalen zijn vastgesteld, in strijd met het Unierecht heeft geleid tot te hoge tarieven.
- 13 Om te kunnen beslissen over de hem voorgelegde kwestie, moet volgens de verwijzende rechter vooraf worden nagegaan of artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 rechtstreekse werking hebben en of die bepalingen in het Duitse recht juist zijn omgezet.
- 14 In dat verband brengt de verwijzende rechter in de eerste plaats in herinnering dat het Hof in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), heeft geoordeeld dat artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62 niet door particulieren tegen een overheidsinstantie kon worden ingeroepen wanneer die richtlijn niet of niet volledig was omgezet. Vanwege de wijzigingen die door de Uniewetgever op grond van richtlijn 2006/38 in deze richtlijn zijn aangebracht, is de verwijzende rechter evenwel van oordeel dat artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 rechtstreekse werking heeft. Volgens hem bevat deze bepaling inmiddels een verbod op kostenoverschrijding op grond waarvan te hoge toltarieven die niet worden gerechtvaardigd door infrastructuurkosten verboden zijn.

- 15 In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de aan de verkeerspolitie gerelateerde kosten, die in aanmerking zijn genomen voor de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde toltarieven, onder het begrip „kosten van de exploitatie” in de zin van artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 vallen.
- 16 Hij wijst er voorts op dat de toltarieven in het Duitse recht zijn vastgesteld op basis van onjuiste berekeningen, met name aangaande de inaanmerkingneming van de kosten voor het rendement op het kapitaal dat is geïnvesteerd in de aankoop van de terreinen waarop de autosnelwegen zijn aangelegd. Bijgevolg rijst de vraag of een schending van artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 ook kan worden vastgesteld indien er sprake is van een geringe overschrijding van de infrastructuurkosten.
- 17 In de derde en laatste plaats merkt de verwijzende rechter op dat het nationale recht in de mogelijkheid voorziet om een te hoog toltarief alsnog te corrigeren door achteraf, in het kader van een gerechtelijke procedure, een nieuwe kostenberekening in te dienen. Onder verwijzing naar punt 138 van het arrest van 26 september 2000, Commissie/Oostenrijk (C-205/98, EU:C:2000:493), vraagt deze rechter zich evenwel af of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met het Unierecht. Mocht dit het geval zijn, dan wenst hij ook te vernemen welke methode voor deze berekening moet worden gebruikt.
- 18 Daarop heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter voor de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Kan een individuele tolplichtige zich tegenover nationale rechterlijke instanties beroepen op de naleving van de regels voor de berekening van toltarieven volgens artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de [gewijzigde richtlijn 1999/62], wanneer de lidstaat bij de wettelijke vaststelling van de toltarieven die regels niet ten volle heeft nageleefd of ze gebrekkig heeft omgezet ten koste van de tolplichtige?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:
- a) Mogen ook kosten van de verkeerspolitie in aanmerking worden genomen als kosten van de exploitatie van het infrastructuurnet in de zin van artikel 7, lid 9, tweede volzin, van de [gewijzigde richtlijn 1999/62]?
- b) Is een overschrijding van de in verband met de gewogen gemiddelde toltarieven in aanmerking genomen infrastructuurkosten met een percentage
- i) tot 3,8 %, in het bijzonder wanneer kosten in aanmerking worden genomen die reeds in beginsel niet in aanmerking kunnen worden genomen, dan wel
- ii) tot 6 %
- aan te merken als een schending van het verbod op kostenoverschrijding dat voortvloeit uit artikel 7, lid 9, van de [gewijzigde richtlijn 1999/62] met als gevolg dat het nationale recht in zoverre niet van toepassing is?
- 3) Indien de tweede vraag, onder b), bevestigend wordt beantwoord:
- a) Moet het arrest van 26 september 2000, Commissie/Oostenrijk (C-205/98, EU:C:2000:493, punt 138), aldus worden uitgelegd dat een aanmerkelijke kostenoverschrijding uiteindelijk niet meer kan worden goedge maakt door een in de gerechtelijke procedure overgelegde berekening die achteraf is opgesteld en die strekt tot bewijs van het feit dat het vastgestelde toltarief de in aanmerking komende kosten uiteindelijk in werkelijkheid niet overschrijdt?

b) Indien de derde vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord:

Moet een achteraf opgestelde berekening na afloop van de berekeningsperiode ten volle worden gebaseerd op de werkelijke kosten en de werkelijke tolinkomsten, en dus niet op de aannamen ter zake in de oorspronkelijke raming?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Tweede vraag, onder a)*

- 19 Met zijn tweede vraag, onder a), die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat de kosten van de verkeerspolitie onder het begrip „kosten van de exploitatie” in de zin van deze bepaling vallen.
- 20 Dienaangaande bepaalt artikel 7, lid 9, eerste zin, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 dat toltarieven uitsluitend zijn gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten. Volgens de tweede zin van deze bepaling moeten de gewogen gemiddelde toltarieven gerelateerd zijn aan de kosten van de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet. De derde zin bepaalt dat de gewogen gemiddelde toltarieven eveneens rendement op kapitaal of een winstmarge op basis van de marktvoorwaarden mogen omvatten.
- 21 Volgens artikel 7 bis, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 stellen de lidstaten de gewogen gemiddelde toltarieven vast voor het betrokken infrastructuurnetwerk of een duidelijk omschreven gedeelte van een dergelijk netwerk, en nemen zij daarbij de verschillende kosten als bepaald in artikel 7, lid 9, van deze richtlijn in aanmerking. Volgens lid 2 van dit artikel 7 bis worden toltarieven bepaald overeenkomstig lid 1 ervan en artikel 7 van deze richtlijn.
- 22 Uit de bewoordingen van deze bepalingen blijkt dat bij de vaststelling van de gewogen gemiddelde toltarieven uitsluitend rekening mag worden gehouden met de in artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 bedoelde „infrastructuurkosten”. In dit lid wordt dienaangaande verwezen naar de kosten van de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet.
- 23 Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft benadrukt, dient om te beginnen te worden vastgesteld dat de voor het antwoord op de onderhavige vraag relevante kosten niet de kosten van de aanleg, het onderhoud of de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet zijn, maar de kosten van de exploitatie ervan.
- 24 Inzonderheid heeft het begrip „kosten van de exploitatie” in de zin van artikel 7, lid 9, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 betrekking op de kosten die voortvloeien uit de exploitatie van de betrokken infrastructuur.
- 25 Deze uitlegging wordt bevestigd door de bepalingen van bijlage III, punt 3, bij de gewijzigde richtlijn 1999/62, volgens welke de exploitatiekosten alle kosten van de exploitant van de infrastructuur omvatten die verband houden met de exploitatie ervan. Dienaangaande zij echter opgemerkt dat uit artikel 7 bis, lid 3, van deze richtlijn blijkt dat de kernbeginselen die in bijlage III zijn opgenomen, gelden voor de berekening van de gewogen gemiddelde tolgelden voor tolregelingen die zijn ingesteld na 10 juni 2008, en dat deze bijlage bijgevolg niet van toepassing is op het hoofding. Niettemin geeft bijlage III aanwijzingen over de draagwijdte van de in het kader van deze richtlijn gebruikte overeenstemmende begrippen.

- 26 Zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vallen de activiteiten van de politie onder de verantwoordelijkheid van de staat die handelt in de uitoefening van zijn bevoegdheden van openbaar gezag, en niet als exploitant van de snelweginfrastructuur.
- 27 De kosten van de verkeerspolitie kunnen dus niet worden beschouwd als „kosten van de exploitatie” in de zin van artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62.
- 28 Deze uitlegging vindt steun in de ontstaansgeschiedenis van deze richtlijn. Uit het op 23 juli 2003 ingediende voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 1999/62 [COM(2003) 448 definitief, blz. 4] blijkt immers dat de Commissie aanvankelijk had voorgesteld om voor de vaststelling van de tolgelden rekening te houden met externe kosten zoals de kosten van ongevallen die niet door verzekeringen worden gedekt en die ten laste komen van de gehele samenleving. Deze kosten moesten inzonderheid de administratieve kosten van de bij wegongevallen ingeschakelde overheidsdiensten omvatten. In de gewijzigde richtlijn 1999/62 heeft de Uniewetgever dit voorstel echter niet overgenomen.
- 29 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag, onder a), te worden geantwoord dat artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat de kosten van de verkeerspolitie niet onder het begrip „kosten van de exploitatie” in de zin van deze bepaling vallen.

### ***Tweede vraag, onder b)***

- 30 Met zijn tweede vraag, onder b), die als tweede moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de gewogen gemiddelde toltarieven de infrastructuurkosten van het betrokken infrastructuurnet met 3,8 % of met 6 % overschrijden, met name omdat kosten in aanmerking worden genomen die niet onder het begrip „infrastructuurkosten” in de zin van deze bepaling vallen.
- 31 Zoals blijkt uit de punten 20 en 22 van dit arrest, bepaalt artikel 7, lid 9, eerste zin, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 dienaangaande dat toltarieven uitsluitend zijn gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten. Voorts mogen de lidstaten bij de vaststelling van de gewogen gemiddelde toltarieven uitsluitend rekening houden met de „infrastructuurkosten”, zoals uitdrukkelijk opgesomd in dit artikel.
- 32 Daaruit volgt dat artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 in de weg staat aan elke overschrijding van de infrastructuurkosten van het betrokken infrastructuurnet die voortvloeit uit niet-verwaarloosbare berekeningsfouten of uit de inaanmerkingneming van kosten die niet onder de in deze bepaling bedoelde kosten vallen, zoals de kosten van de verkeerspolitie.
- 33 Bijgevolg moet op de tweede vraag, onder b), worden geantwoord dat artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de gewogen gemiddelde toltarieven de infrastructuurkosten van het betrokken infrastructuurnet met 3,8 % of met 6 % overschrijden wegens niet-verwaarloosbare berekeningsfouten of wegens de inaanmerkingneming van kosten die niet onder het begrip „infrastructuurkosten” in de zin van deze bepaling vallen.

### ***Eerste vraag***

- 34 Met zijn eerste vraag, die als derde moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een particulier zich voor de nationale rechterlijke instanties kan beroepen op artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 tegen een lidstaat die deze bepalingen niet heeft nageleefd of onjuist heeft omgezet.



- 35 Volgens vaste rechtspraak kunnen particulieren, in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover een lidstaat wanneer deze de richtlijn niet tijdig of onjuist in nationaal recht heeft omgezet (arrest van 21 november 2018, *Ayubi*, C-713/17, EU:C:2018:929, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Een Unierechtelijke bepaling is onvoorwaardelijk wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten. Een bepaling is voldoende nauwkeurig om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd (arrest van 1 juli 2010, *Gassmayr*, C-194/08, EU:C:2010:386, punt 45).
- 37 In punt 42 van het arrest van 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), heeft het Hof geoordeeld dat noch artikel 7, onder h), van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de lidstaten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten (PB 1993, L 279, blz. 32), noch artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62 door particulieren tegen een overheidsinstantie kan worden ingeroepen indien deze richtlijnen niet of niet volledig zijn omgezet.
- 38 Wat betreft artikel 7, onder h), van richtlijn 93/89, dat bepaalt dat „de toltarieven moeten gerelateerd zijn aan de kosten voor de aanleg, de exploitatie en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet”, heeft het Hof in de punten 40 en 41 van genoemd arrest immers geoordeeld dat deze bepaling niet kan worden aangemerkt als onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om door particulieren tegen een overheidsinstantie te kunnen worden ingeroepen op grond dat deze bepaling, ten eerste, de aard van het verband dat moet bestaan tussen de toltarieven en de kosten voor de aanleg, de exploitatie en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet niet preciseert, ten tweede, geen omschrijving van deze drie betrokken kostenposten geeft, en, ten derde en ten slotte, de lidstaten weliswaar een algemeen richtsnoer oplegt voor de berekening van de tol, maar geen concrete berekeningsmethode aanreikt en de lidstaten in dit opzicht een zeer ruime beoordelingsmarge laat.
- 39 In punt 41 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat dezelfde beoordeling a fortiori geldt voor artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62, omdat deze bepaling in dezelfde bewoordingen is geformuleerd als artikel 7, onder h), van richtlijn 93/89, met uitzondering van het feit dat zij niet het begrip „toltarieven” gebruikt maar het begrip „gewogen gemiddelde toltarieven”, zonder dit echter te omschrijven.
- 40 Zoals blijkt uit punt 22 van het onderhavige arrest, blijkt uit artikel 7, lid 9, eerste zin, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 dat bij de vaststelling van de gewogen gemiddelde tolgelden uitsluitend rekening mag worden gehouden met de „infrastructuurkosten”.
- 41 Door te bepalen dat toltarieven uitsluitend zijn gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de „infrastructuurkosten”, preciseert artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 duidelijk de aard van het verband dat moet bestaan tussen de toltarieven en de betrokken infrastructuurkosten.
- 42 Bovendien volgt uit artikel 7, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62, dat het in dit lid 9 bedoelde „betrokken infrastructuurnet” een infrastructuurnet is dat op het in artikel 2, onder a), van deze richtlijn omschreven „trans-Europese wegennet” ligt. In artikel 2 van deze richtlijn worden ook de begrippen „tolgeld”, „gewogen gemiddelde toltarief” en „aanlegkosten” omschreven.

- 43 Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn de belangrijkste door het Hof in het arrest van 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), uitgelichte gebreken die de rechtstreekse werking van artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62 verhinderden, dus verholpen door de wijzigingen die de Uniewetgever bij richtlijn 2006/38 in deze richtlijn heeft aangebracht.
- 44 De gewijzigde richtlijn 1999/62 laat de lidstaten weliswaar nog een beoordelingsmarge aangaande de berekeningswijze van de tolgelden, maar dit heeft geen invloed op het nauwkeurige en onvoorwaardelijke karakter van de verplichting om bij de vaststelling van de tolgelden uitsluitend rekening te houden met de in artikel 7, lid 9, van deze richtlijn bedoelde „infrastructuurkosten”.
- 45 Daaruit volgt dat artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 aan de lidstaten die op het trans-Europese wegennet tolgelden instellen of handhaven, een nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting opleggen om bij de vaststelling van de hoogte van de tolgelden uitsluitend rekening te houden met de „infrastructuurkosten”, namelijk de kosten van de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet.
- 46 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat een particulier zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks kan beroepen op de verplichting overeenkomstig artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 om uitsluitend rekening te houden met de infrastructuurkosten als bedoeld in voornoemd artikel 7, lid 9, tegen een lidstaat die deze verplichting niet is nagekomen of die de bepaling waarbij deze verplichting is opgelegd, onjuist heeft omgezet.

### *Derde vraag*

- 47 Met zijn derde vraag, die als laatste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de gewijzigde richtlijn 1999/62, gelezen tegen de achtergrond van punt 138 van het arrest van 26 september 2000, *Commissie/Oostenrijk* (C-205/98, EU:C:2000:493), aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een te hoog toltarief achteraf wordt gerechtvaardigd door een in een gerechtelijke procedure overgelegde nieuwe berekening van de infrastructuurkosten. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze berekening uitsluitend moet worden gebaseerd op de werkelijke kosten en de werkelijke tolinkomsten, en niet op de aannamen ter zake in de prognostische berekening.
- 48 Dienaangaande heeft het Hof in punt 138 van voornoemd arrest geoordeeld dat de Republiek Oostenrijk de verhoging van de toltarieven die golden voor de betrokken autosnelweg niet kon rechtvaardigen door een nieuwe berekeningsmethode voor de kosten over te leggen, omdat zij niet had verduidelijkt in hoeverre deze methode geschikter was en voorts omdat artikel 7, onder h), van richtlijn 93/89, volgens hetwelk de toltarieven moeten zijn gerelateerd aan de kosten voor de aanleg, de exploitatie en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet, impliceerde dat de aanpassing van de toltarieven plaatsvindt na de berekening die ter rechtvaardiging daarvan dient.
- 49 Deze overwegingen gelden ook in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de rechtvaardiging van de te hoog geachte toltarieven niet voortvloeit uit de toepassing achteraf van een nieuwe berekeningsmethode, maar uit de actualisering van de aanvankelijk in aanmerking genomen infrastructuurkosten, in het kader van een gerechtelijke procedure.
- 50 In deze omstandigheden dient op de derde vraag te worden geantwoord dat de gewijzigde richtlijn 1999/62, gelezen tegen de achtergrond van punt 138 van het arrest van 26 september 2000, *Commissie/Oostenrijk* (C-205/98, EU:C:2000:493), aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een te hoog toltarief achteraf wordt gerechtvaardigd door een in een gerechtelijke procedure overgelegde nieuwe berekening van de infrastructuurkosten.

## Beperking van de werking van dit arrest in de tijd

- 51 Ter terechtzitting heeft de Bondsrepubliek Duitsland het Hof verzocht om de werking van dit arrest in de tijd te beperken in het geval dat het zou oordelen dat artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van de gewijzigde richtlijn 1999/62 rechtstreekse werking hebben.
- 52 Ter ondersteuning van haar vordering heeft de Bondsrepubliek Duitsland in de eerste plaats aangevoerd dat er onzekerheid bestaat over de draagwijdte van het begrip „infrastructuurkosten” in de zin van artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62, hetgeen grotendeels aan de houding van de Commissie te wijten is. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland was de Commissie in haar adviezen van 10 december 2014, op grond van artikel 7 nonies, lid 2, van richtlijn 1999/62/EG, over de invoering van een nieuwe tolregeling in Duitsland [C(2014) 9313 final], en van 16 januari 2019, op grond van artikel 7 nonies, lid 2, van richtlijn 1999/62/EG, over de invoering van een nieuwe tolregeling in Duitsland [C(2019) 60], immers van mening dat de kosten van de verkeerspolitie onder dit begrip vielen.
- 53 In de tweede plaats vestigt de Bondsrepubliek Duitsland de aandacht van het Hof op de ernstige financiële gevolgen die het zou hebben wanneer met terugwerkende kracht uitvoering wordt gegeven aan dit arrest.
- 54 De uitlegging die het Hof aan een voorschrift van het Unierecht geeft wanneer het gebruikmaakt van de bevoegdheid die het aan artikel 267 VWEU ontleent, verklaart en preciseert volgens vaste rechtspraak de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sinds de datum van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden opgevat en toegepast. Hieruit volgt dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter zelfs kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die ontstaan en tot stand gekomen zijn voordat het arrest is gewezen waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien daarnaast is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geding over de toepassing van dat voorschrift bij de bevoegde rechter aanhangig kan worden gemaakt (arrest van 14 maart 2019, *Skanska Industrial Solutions e.a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan het Hof krachtens een aan de rechtsorde van de Unie inherent algemeen rechtszekerheidsbeginsel besluiten om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen ter discussie te stellen. Tot een dergelijke beperking kan slechts worden besloten indien voldaan is aan twee essentiële criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het risico op ernstige verstoringen (arrest van 14 maart 2019, *Skanska Industrial Solutions e.a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Meer bepaald heeft het Hof slechts in zeer specifieke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, namelijk wanneer er een risico bestond op ernstige economische gevolgen, inzonderheid gezien het grote aantal op basis van de geldig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, en wanneer bleek dat particulieren en de nationale autoriteiten tot met het Unierecht strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van de bepalingen van het Unierecht, aan welke onzekerheid het gedrag zelf van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen (arrest van 14 maart 2019, *Skanska Industrial Solutions e.a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 In casu heeft de Bondsrepubliek Duitsland niets aangedragen waaruit blijkt dat is voldaan aan het criterium inzake de goede trouw van de belanghebbende kringen.

- 58 Zoals de advocaat-generaal in de punten 99 en 100 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Bondsrepubliek Duitsland inzonderheid niet uiteengezet waarom de in punt 52 van dit arrest vermelde adviezen van de Commissie, waarin deze een positief advies heeft uitgebracht over nieuwe tolregelingen waarin aan de verkeerspolitie gerelateerde infrastructuurkosten waren opgenomen, zouden hebben bijgedragen aan een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van artikel 7, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 1999/62.
- 59 Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde toltarief, dat betrekking heeft op het tijdvak tussen 1 januari 2010 en 18 juli 2011, is immers berekend op basis van het WKG 2007, dat betrekking heeft op de berekeningsperiode 2007-2012. Vastgesteld zij echter dat die adviezen van de Commissie na deze berekeningsperiode zijn uitgebracht en dus niet in aanmerking kunnen zijn genomen om het in het hoofdgeding aan de orde zijnde toltarief vast te stellen.
- 60 In deze omstandigheden hoeft de werking van het onderhavige arrest niet in de tijd te worden beperkt.

### **Kosten**

- 61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006, moet aldus worden uitgelegd dat de kosten van de verkeerspolitie niet onder het begrip „kosten van de exploitatie” in de zin van deze bepaling vallen.**
- 2) **Artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/38, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de gewogen gemiddelde toltarieven de infrastructuurkosten van het betrokken infrastructuurnet met 3,8 % of met 6 % overschrijden wegens niet-verwaarloosbare berekeningsfouten of de inaanmerkingneming van kosten die niet onder het begrip „infrastructuurkosten” in de zin van deze bepaling vallen.**
- 3) **Een particulier kan zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks beroepen op de verplichting overeenkomstig artikel 7, lid 9, en artikel 7 bis, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/62, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/38, om uitsluitend rekening te houden met de infrastructuurkosten als bedoeld in voornoemd artikel 7, lid 9, tegen een lidstaat die deze verplichting niet is nagekomen of die de bepaling waarbij deze verplichting is opgelegd, onjuist heeft omgezet.**
- 4) **Richtlijn 1999/62, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/38, gelezen tegen de achtergrond van punt 138 van het arrest van 26 september 2000, Commissie/Oostenrijk (C-205/98, EU:C:2000:493), moet aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een te hoog toltarief achteraf wordt gerechtvaardigd door een in een gerechtelijke procedure overgelegde nieuwe berekening van de infrastructuurkosten.**

Handtekeningen