



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 6. februára 2019¹

Vec C-591/17

**Rakúska republika
proti**

Spolkovej republike Nemecko

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 259 ZFEÚ – Články 18, 34, 56 a 92 ZFEÚ –
Smernica 1999/62/ES – Používanie diaľnic – Poplatok za infraštruktúru pre vozidlá s hmotnosťou
nižšou ako 3,5 tony – Daňová úľava na daň z motorových vozidiel – Nepriama diskriminácia –
Opatrenia s rovnocenným účinkom – Obmedzenia slobodného poskytovania služieb –
Spoločná dopravná politika – Doložka „standstill““

1. Nebudeš diskriminovať.
2. Ak by bolo možné zostručniť celý súbor právnych predpisov Únie na niekoľko príkazaní, zákaz diskriminácie, najmä diskriminácie na základe *štátnej príslušnosti*, by bol pravdepodobne jedným z prvých.
3. Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti je zakotvený v článku 18 ZFEÚ a v článku 21 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), zatiaľ čo širšia zásada zákazu diskriminácie, ktorej je vyjadrením, patrí medzi základné hodnoty Únie (článok 2 ZEÚ) a medzi práva chránené Chartou (článok 21).
4. Táto zásada je základom prejednávanej veci, čo je jedným z veľmi zriedkavých prípadov, keď členský štát začal konanie o porušení proti inému členskému štátu podľa článku 259 ZFEÚ.
5. Rakúska republika vo svojich vyjadreniach v podstate tvrdí, že Spolková republika Nemecko porušila viaceré ustanovenia práva Únie stanovením: i) poplatku za infraštruktúru pre všetkých užívateľov diaľničnej siete (ďalej len „poplatok za infraštruktúru“) a ii) daňovej úľavy na dani z motorových vozidiel splatnej majiteľmi motorových vozidiel registrovaných v Nemecku („domáce vozidlá“) vo výške, ktorá sa rovná minimálne výške poplatku za infraštruktúru, ktorý platia títo majitelia (ďalej len „daňová úľava“).² Konkrétne, podľa Rakúskej republiky je kombinovaným účinkom sporných opatrení skutočnosť, že reálne podliehajú poplatku za infraštruktúru iba vodiči vozidiel registrovaných v iných členských štátoch („zahraničné vozidlá“), čím dochádza k nepriamej diskriminácii na základe štátnej príslušnosti.
6. V týchto návrhoch uvádzam dôvody, pre ktoré zastávam názor, že žaloba podaná rakúskou vládou by mala byť zamietnutá. Predovšetkým vysvetlím, prečo sú tvrdenia založené na údajnej diskriminácii na základe štátnej príslušnosti založené na zásadnom nepochopení pojmu „diskriminácia“.

¹ Jazyk prednesu: angličtina

² Obidve opatrenia budú označované ako „sporné opatrenia“.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

7. Článok 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami (ďalej len „smernica Eurovignette“)³ v znení zmien stanovuje:

„Bez toho, aby bol dotknutý článok 9 ods. 1a, môžu členské štáty zachovať alebo zaviesť mýto a/alebo užívateľské poplatky na transeurópskej cestnej sieti alebo na určitých úsekoch tejto siete a na akýchkoľvek iných ďalších úsekoch ich siete diaľnic, ktoré nie sú súčasťou transeurópskej cestnej siete, za podmienok stanovených v odsekoch 2, 3, 4 a 5 tohto článku a v článkoch 7a až 7k. Týmto nie je dotknuté právo členských štátov uplatňovať v súlade so Zmluvou o fungovaní Európskej únie mýto a/alebo užívateľské poplatky na iných cestách pod podmienkou, že vyberanie mýta a/alebo užívateľských poplatkov na takýchto iných cestách nevedie k diskriminácii medzinárodnej premávky a narušeniu hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi.“

8. Článok 7k tejto smernice stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté články 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, sa touto smernicou neobmedzuje sloboda členských štátov, ktoré zavedú systém mýta a/alebo poplatkov za používanie infraštruktúry, poskytovať za tieto poplatky primeranú kompenzáciu.“

B. Nemecké právo

9. Najdôležitejšie ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré budú spoločne označované ako „sporná vnútroštátna právna úprava“, sú tieto.

1. Zákon o poplatkoch za infraštruktúru

10. Poplatok za infraštruktúru bol zavedený zákonom Infrastrukturabgabengesetz z 8. júna 2015 (zákon o poplatkoch za infraštruktúru) (ďalej len „InfrAG“)⁴ v znení podľa § 1 zákona z 18. mája 2017⁵. §1 InfrAG stanovuje zaplatenie poplatku za používanie federálnych ciest v zmysle článku 1 Bundesfernstraßengesetz (Spolkový cestný zákon)⁶.

11. V súlade s § 3 a §7 InfrAG platí, že v prípade vnútroštátnych vozidiel musí byť poplatok za infraštruktúru zaplatený vlastníkom vozidla vo forme ročnej diaľničnej známky. Podľa § 5 ods. 1 InfrAG je výška poplatku za infraštruktúru stanovená rozhodnutím zodpovedného orgánu. Poplatok sa považuje za zaplatený v čase registrácie vozidla.

12. Pre vozidlá registrované v zahraničí sa povinnosť zaplatiť poplatok za infraštruktúru ukladá majiteľovi alebo vodičovi vozidla počas jeho používania na cestách, podliehajúcich poplatku za infraštruktúru a vzniká v súlade s § 5 ods. 4 InfrAG, pri prvom použití na týchto cestách po prekročení štátnej hranice. Poplatok za infraštruktúru musí byť zaplatený vo forme diaľničnej známky. Existuje pritom možnosť voľby medzi diaľničnou známkou na 10 dní, na 2 mesiace alebo na celý rok.

3 Ú. v. ES L 187, 1999, s. 42, Mim. vyd. 07/004, s. 372.

4 BGBl. I, s. 904.

5 BGBl. I, s. 1218.

6 BGBl. I, s. 1206.

13. Výška poplatku, ktorý sa má zaplatiť, je uvedená v pododseku 1 prílohy k § 8 InfrAG. Vypočíta sa na základe objemu motora, typu motora (zážihové alebo vznetového zapalovanie) a emisnej triedy. Cena diaľničnej známky na 10 dní sa pohybuje od minimálne 2,50 eura do maximálne 25 eur. Cena diaľničnej známky na 2 mesiace sa pohybuje od minimálne 7 eur do maximálne 55 eur. Maximálna cena ročnej diaľničnej známky je 130 eur.

14. Ak sa cesty podliehajúce poplatku používajú bez platnej diaľničnej známky alebo ak bol poplatok za známku vyčíslený na príliš nízkej úrovni, poplatok sa vyberá *a posteriori* podľa § 12 InfrAG. V takom prípade poplatok, ktorý sa má zaplatiť, zodpovedá sume ročnej diaľničnej známky alebo rozdielu medzi už vypočítanou sumou a výškou ročnej diaľničnej známky.

15. § 11 InfrAG stanovuje náhodné kontroly na overenie súladu s povinnosťou platiť poplatky za infraštruktúru. Podľa § 11 ods. 7 InfrAG môžu príslušné orgány na mieste kontroly uložiť osobe zodpovednej za porušenie povinnosti zaplatiť poplatok a zábezpeku vo výške rovnajúcej sa pokute, ktorá sa má uložiť podľa § 14 InfrAG, ako aj náklady konania. Okrem toho môže byť vodičovi zakázané pokračovať v ceste, ak nie je poplatok zaplatený na mieste inšpekcie napriek tomu, že bol na to vyzvaný, a ak existujú odôvodnené pochybnosti o tom, či bude zaplatený neskôr alebo v prípade, že neposkytne doklady potrebné na inšpekciu, požadované informácie alebo nezaplatí zábezpeku.

16. Podľa § 14 InfrAG sú definované nezaplatenie alebo neúplné zaplatenie poplatku za infraštruktúru, neposkytnutie alebo nesprávne poskytnutie informácií a nedodržanie príkazu zastaviť vozidlo na účely kontroly ako správne delikty, ktoré sú sankcionované pokutou.

2. Zákon o dani z prevádzky motorových vozidiel

17. § 9 ods. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz z 26. septembra 2002⁷ (zákon o dani z prevádzky motorových vozidiel) (ďalej len „KraftStG“), v znení Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz z 8. júna 2015⁸ (druhý zákon o zmene dane z motorových vozidiel) (ďalej len „druhý VerkehrStÄndG“) a Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (zákon, ktorým sa mení druhý zákon, ktorým sa mení a dopĺňa daň z motorových vozidiel) zo 6. júna 2017 stanovuje daňovú úľavu, ktorá v podstate zodpovedá hodnote poplatku za infraštruktúru, s výnimkou majiteľov vozidiel „Euro 6“, pre ktorých je poplatok nižší.⁹

18. Nadobudnutie platnosti týchto ustanovení v zmysle § 3 ods. 2 druhého VerkehrStÄndG závisí od začatia výberu poplatku za infraštruktúru v zmysle InfrAG.

II. Okolnosti predchádzajúce sporu a konanie pred podaním žaloby

A. Konanie podľa článku 258 ZFEÚ

19. Európska komisia vo formálnych výzvach z 18. júna 2015 a 10. decembra 2015 začala konanie o nesplnení povinnosti proti Spolkovej republike Nemecko. Komisia spochybnila na jednej strane kombinované účinky sporných opatrení a na druhej strane ceny krátkodobých diaľničných známok. Formálne oznámenia upozornili nemecké orgány na prípadné porušenie článkov 18, 34, 45 a 56 ZFEÚ, ako aj článku 92 ZFEÚ. Po výmene názorov s nemeckými orgánmi a po vydaní odôvodneného stanoviska 28. apríla 2016 sa Komisia 29. septembra 2016 rozhodla v súlade s článkom 258 ZFEÚ postúpiť vec Súdnemu dvoru.

⁷ BGBl., s. 3818.

⁸ BGBl., s. 901.

⁹ BGBl. I, s. 1493.

20. Po prijatí určitých zmien spornej vnútroštátnej právnej úpravy nemeckým parlamentom 24. marca 2017 sa však Komisia 17. mája 2017 rozhodla ukončiť konanie o nesplnení povinnosti.

B. Súčasné konanie podľa článku 259 ZFEÚ

21. Listom zo 7. júla 2017 Rakúska republika postúpila záležitosť Komisii v súlade s článkom 259 ZFEÚ, pričom tvrdila, že Spolková republika Nemecko tým, že zaviedla sporné opatrenia, porušila články 18, 34, 56 a 92 ZFEÚ. Listom zo 14. júla 2017 Komisia potvrdila prijatie listu od Rakúskej republiky.

22. Listom z 11. augusta 2017 Spolková republika Nemecko zamietla tvrdenia, ktoré uviedla Rakúska republika. Dňa 31. augusta 2017 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom Rakúska republika a Spolková republika Nemecko predložili svoje tvrdenia Komisii. Komisia nevydala odôvodnené stanovisko v rámci trojmesačnej lehoty stanovenej v článku 259 ZFEÚ.

III. Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

23. Žalobou podanou 12. októbra 2017 Rakúska republika navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Spolková republika Nemecko tým, že zaviedla poplatok za infraštruktúru v spojení s daňovou úľavou, porušila články 18, 34, 56 a 92 ZFEÚ, a
- uložil Spolkovej republike Nemecko povinnosť nahradiť trovy konania.

24. Spolková republika Nemecko navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu a
- uložil Rakúskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

25. Na základe rozhodnutí predsedu Súdneho dvora z 15. januára a 14. februára 2018 bolo Holandskému kráľovstvu a Dánskemu kráľovstvu povolené vstúpiť do konania ako vedľajším účastníkom konania na podporu Rakúskej republiky a Spolkovej republiky Nemecko, podľa poradia.

26. Dňa 12. novembra 2018 Súdny dvor požiadal Komisiu o určité vysvetlenia, pokiaľ ide o dôvody, pre ktoré sa rozhodla ukončiť konanie podľa článku 258 ZFEÚ uvedené v bodoch 21 a 22 vyššie. Komisia odpovedala na žiadosť o vysvetlenie 26. novembra 2018. Komisia vo svojom liste adresovanom Súdnemu dvoru vysvetlila, že zákony schválené nemeckým parlamentom 24. marca 2017 zmenili spornú vnútroštátnu právnu úpravu, pokiaľ ide o cenu za krátkodobé diaľničné známky a daňovú úľavu. Vzhľadom na tieto zmeny a potrebu získať širokú politickú podporu na vytvorenie Jednotného európskeho právneho rámca pre spoločný európsky systém cien cestnej dopravy Komisia usúdila, že konanie by malo byť ukončené.

27. Na pojednávaní 11. decembra 2018 predniesla dánska, nemecká, holandská a rakúska vláda svoje tvrdenia.

IV. Analýza

28. Vo svojej žalobe uvádza rakúska vláda štyri žalobné dôvody proti sporným opatreniam.

29. V nasledujúcich bodoch preskúmam tieto dôvody v tom istom poradí, v akom ich uviedla rakúska vláda vo svojich vyjadreniach.

A. Prvý žalobný dôvod: nepriama diskriminácia na základe štátnej príslušnosti prostredníctvom kombinácie sporných opatrení

1. Tvrdenia účastníkov konania

30. Prvý žalobný dôvod rakúskej vlády sa týka údajného porušenia článku 18 ZFEÚ z dôvodu nepriamej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti.

31. Rakúska vláda hneď na začiatku zdôrazňuje, že sporné opatrenia by sa mali posúdiť a vyhodnotiť v zmysle práva Únie spoločne. Podľa jej názoru, existuje neoddeliteľná súvislosť medzi poplatkom za infraštruktúru a daňovou úľavou, z hľadiska podstaty a času. Zatiaľ čo poplatok za infraštruktúru zaviedol poplatok, daňová úľava zaviedla *de facto* oslobodenie od tohto poplatku. Navyše nadobudnutie platnosti tohto zákona je podľa § 3 ods. 2 druhého VerkehrStÄndG výslovne spojené s implementáciou prvého.

32. Podľa tejto vlády vyplýva údajná diskriminácia z kombinovaného účinku týchto dvoch opatrení. Poplatok za infraštruktúru je v zásade splatný všetkými užívateľmi nemeckých diaľnic. Daňová úľava, ktorej výška zodpovedá prinajmenšom výške poplatku za infraštruktúru, sa však poskytuje len majiteľom domácich vozidiel. To podľa názoru rakúskej vlády znamená, že majitelia domácich vozidiel platia poplatok za infraštruktúru iba teoreticky: suma zaplatená za tento poplatok je v skutočnosti odpočítaná od splatnej dane z motorových vozidiel. Preto v praxi musia platiť poplatok za infraštruktúru len vodiči zahraničných vozidiel, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov.

33. Rakúska vláda ďalej zdôrazňuje, že sporná vnútroštátna právna úprava má za cieľ splniť sľub, ktorý niektorí nemeckí politici urobili počas kampane na federálne voľby v Nemecku v roku 2013. Cieľom tohto opatrenia bolo pripísať vodičom zahraničných motorových vozidiel náklady na financovanie nemeckej infraštruktúry bez toho, aby sa vytvorila dodatočná záťaž pre nemeckých majiteľov vozidiel.

34. Napokon Rakúska republika spochybňuje dôvody uvedené Spolkovou republikou Nemecko na odôvodnenie nepriamej diskriminácie. Podľa nej žiadny z týchto dôvodov nie je platný.

35. Spolková republika Nemecko po tom, čo uznala, že sporné opatrenia tvoria koherentnú jednotku z hľadiska práva Únie, tvrdí, že tieto opatrenia nespôsobujú žiadnu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. V skutočnosti nie sú zahraniční užívatelia nemeckých diaľnic v súvislosti s vyplácaním súm na financovanie nemeckej dopravnej infraštruktúry v menej priaznivej situácii ako majitelia motorových vozidiel s bydliskom v Nemecku, pretože títo neplatia len poplatok za infraštruktúru, ale aj daň z motorových vozidiel, aj keď so zníženou sadzbou.

36. Možno argumentovať, že z daňovej úľavy môžu mať prospech iba nemeckí rezidenti, keďže v súlade s ustanoveniami smernice Rady 83/182/EHS¹⁰ sa daň z motorových vozidiel uplatňuje iba na domáce vozidlá. Podľa nemeckej vlády rozhodnutie o zmene výšky dane z motorových vozidiel s cieľom zachovať celkové finančné zaťaženie majiteľov vozidiel na pôvodnej úrovni, čím sa zabráni neprimeranému zdaneniu, predstavuje zákonné vykonávanie právomoci tohto členského štátu v oblasti priamych daní.

37. Nemecká vláda sa zároveň domnieva, že musí mať právomoc zaviesť poplatok za infraštruktúru, ktorého výnosy sú určené na údržbu a zlepšenie dopravnej infraštruktúry. Podľa jej názoru je legitímnou voľbou zmeniť systém financovania dopravnej infraštruktúry z úplného financovania zo všeobecného štátneho rozpočtu na systém financovania zo strany užívateľov tejto infraštruktúry.

¹⁰ Smernica z 28. marca 1983 o oslobodení od daní, ktoré platia v rámci spoločenstva pre dočasný dovoz určitých dopravných prostriedkov (Ú. v. ES L 105, 1983, s. 59; Mim. vyd. 09/001, s. 112).

38. Spolková republika Nemecko sa subsidiárne odvoláva na úvahy o ochrane životného prostredia, rozdelenie zaťaženia a zmenu systému financovania dopravnej infraštruktúry s cieľom odôvodniť akúkoľvek nepriamu diskrimináciu, ktorá by mohla vyplývať z kombinácie sporných opatrení.

39. Holandská vláda v podstate podporuje tvrdenia predložené rakúskou vládou a zdôrazňuje porovnateľnosť majiteľov domácich vozidiel a vodičov zahraničných vozidiel na účely prejednávanej veci. Naopak, dánska vláda súhlasí s nemeckou vládou, že sporné opatrenia nie sú diskriminačné a zdôrazňuje najmä právomoc členských štátov stanoviť, zmeniť alebo zrušiť dane a iné poplatky, ktoré nie sú harmonizované.

2. Posúdenie

40. Pred podrobným preskúmaním tvrdení predložených účastníkmi konania považujem za užitočné stručne predstaviť pojem diskriminácie podľa práva Únie.

a) Predbežné poznámky k pojmu „diskriminácia“

41. Zásada zákazu diskriminácie je prejavom zásady rovnosti jednotlivcov pred zákonom, čo je zásada, ktorá existuje vo všetkých právnych systémoch členských štátov a predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie.¹¹ Táto zásada v podstate vyžaduje, aby porovnateľné situácie neboli posudzované rozdielne a rozdielne situácie neboli posudzované rovnako. Rozdielne zaobchádzanie možno odôvodniť, iba ak sa opiera o objektívne dôvody nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a ak je primerané vo vzťahu k legitímne sledovanému cieľu.¹²

42. Ako je dobre známe, diskriminácia môže byť priama alebo nepriama: *priama* diskriminácia sa vyskytuje, ak sa s jednou osobou zaobchádza menej priaznivo, než sa zaobchádza alebo by sa zaobchádzalo s inými osobami v porovnateľnej situácii, z dôvodu jednej identifikovateľnej (alebo zakázanej) charakteristiky; zatiaľ čo o *nepriamu* diskrimináciu ide v prípadoch, ak by zjavne neutrálne ustanovenie, kritérium alebo prax priviedli osoby s touto identifikovateľnou charakteristikou do osobitnej nevýhody v porovnaní s inými osobami.¹³ Inými slovami, v prípadoch priamej diskriminácie je rozdielne zaobchádzanie výslovne spojené so zakázanou charakteristikou, zatiaľ čo v prípadoch nepriamej diskriminácie je rozdielne zaobchádzanie spôsobené inou charakteristikou, ale táto charakteristika je striktné spojená so zakázanou charakteristikou.

43. Na to, aby sa preukázal prípad diskriminácie, je najprv potrebné nájsť vhodný „príklad na porovnanie“: osobu, ktorá je v porovnateľnej situácii a s ktorou sa zaobchádza priaznivejšie vzhľadom na identifikovateľnú charakteristiku. V tomto ohľade nie je potrebné, aby obeť diskriminácie alebo príjemca priaznivejšieho zaobchádzania mali byť nevyhnutne v danom okamihu identifikovateľní ako ľudia z „mäsa a krvi“: stačí, že z údajného diskriminačného opatrenia je zrejmé, že tieto osoby existujú.¹⁴ Okrem toho podľa ustálenej judikatúry sa jednak nevyžaduje, aby boli situácie identické, ale iba porovnateľné, a jednak skúmanie tejto porovnateľnosti sa musí uskutočniť nie globálne a abstraktne, ale špecificky a konkrétne so zreteľom na dotknutú pracovnú činnosť.¹⁵

11 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. októbra 1977, Ruckdeschel a i. (117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 7). Pozri tiež článok 20 Charty.

12 Pozri rozsudok z 2. októbra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 31 a tam citovaná judikatúra).

13 Porovnaj článok 2 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, 2006, s. 23).

14 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, body 23 až 25), a z 25. apríla 2013, Asociácia Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, bod 36).

15 Pozri rozsudok z 19. júla 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, bod 25 a tam citovaná judikatúra).

44. Tento krok identifikácie príkladu na porovnanie je teda nanajvýš dôležitý: pri absencii vhodného príkladu na porovnanie nemôže dôjsť k žiadnemu zmysluplnému porovnaniu a v dôsledku toho nemožno preukázať akýkoľvek neodôvodnený rozdiel v zaobchádzaní.

45. V tejto súvislosti budem skúmať otázky uvedené v prvom žalobnom dôvode Rakúskej republiky.

b) O údajnej diskriminačnej povahe sporných opatrení

46. Rakúska vláda vo svojich vyjadreniach zdôrazňuje, že je dôležité posúdiť kombinované účinky oboch sporných opatrení. Podľa jej názoru sú vodiči zahraničných vozidiel v súvislosti s týmito opatreniami v menej priaznivej situácii ako majitelia domácich vozidiel.

47. Súhlasím s rakúskou vládou, že majitelia domácich vozidiel sú väčšinou nemeckej štátnej príslušnosti, zatiaľ čo vodiči zahraničných vozidiel sú väčšinou štátnymi príslušníkmi iných členských štátov. Hoci predmetná nemecká právna úprava neobsahuje žiadnu výslovnú diskrimináciu založenú na štátnej príslušnosti, ak by sa tvrdenia rakúskej vlády mali považovať za dôvodné, išlo by o nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, a teda porušenie článku 18 ZFEÚ.

48. Tvrdenia, ktoré uviedla rakúska vláda v súvislosti s neodôvodneným rozdielom v zaobchádzaní, sú však v zásade nesprávne, pokiaľ ide o metodiku.

49. Po prvé, *príklad na porovnanie* zvolený rakúskou vládou nie je vhodný. Majitelia domácich vozidiel sú používateľmi nemeckých ciest (a teda podliehajú poplatku za infraštruktúru) aj nemeckými daňovými poplatníkmi (keďže podliehajú dani z motorových vozidiel). Naopak vodiči zahraničných vozidiel sú daňovými poplatníkmi iných členských štátov: môžu podliehať iným daniam alebo poplatkom v krajine, kde majú bydlisko, ale nikdy nebudú musieť zaplatiť nemeckú daň z motorových vozidiel.

50. Majitelia domácich vozidiel a vodiči zahraničných vozidiel sú teda v súvislosti s používaním nemeckých diaľnic porovnateľní, nie sú však porovnateľní pri skúmaní z hľadiska obidvoch opatrení, čo by znamenalo, že by ich považovali za užívateľov nemeckých diaľnic a daňových poplatníkov. Preto existuje nesúlad v tvrdeniach rakúskej vlády: na jednej strane trvá na tom, že obidve opatrenia sa majú skúmať spoločne, ale na druhej strane pri stanovení príkladu na porovnanie skúma porovnateľnosť obidvoch skupín len v súvislosti s používaním nemeckých diaľnic.

51. V tejto súvislosti sa rakúska vláda odvoláva na rozsudok Súdneho dvora vo veci Komisia/Nemecko¹⁶, z ktorého vyplýva, že tieto dve skupiny sú na účely prejednávanej veci porovnateľné.

52. Tento rozsudok však nie je možné vykladať takýmto spôsobom. Táto vec sa týkala údajného porušenia (súčasného) článku 92 ZFEÚ.¹⁷ Toto ustanovenie je klauzulou „standstill“, ktorá má širšiu pôsobnosť ako v rámci článku 18 ZFEÚ. Článok 92 ZFEÚ zakazuje nielen diskriminačné opatrenia, ale aj akékoľvek iné opatrenie, ktoré by mohlo ovplyvniť konkurenčný vzťah medzi domácimi a zahraničnými dopravcami. Inými slovami, toto ustanovenie tiež bráni členským štátom vylúčiť akúkoľvek výhodu, ktorú ich právne predpisy môžu poskytnúť zahraničným dopravcom.¹⁸ Z tohto

16 Rozsudok z 19. mája 1992, Komisia/Nemecko (C-195/90, EU:C:1992:219, ďalej len „rozsudok Komisia/Nemecko“).

17 Pokiaľ ide o článok 92 ZFEÚ všeobecne, pozri nižšie body 134 až 152 nižšie.

18 V tejto súvislosti pozri diskusiu v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/Nemecko (C-195/90, EU:C:1992:123, body 14 až 21).

dôvodu mal Súdny dvor právo podľa článku 92 ZFEÚ uplatniť širšiu perspektívu. Rovnaký prístup však nemožno použiť v zmysle článku 18 ZFEÚ: keďže iba opatrenia, ktoré priamo alebo nepriamo diskriminujú na základe štátnej príslušnosti, spadajú pod toto ustanovenie, obe skupiny, ktoré sú údajne predmetom rozdielneho zaobchádzania, musia byť porovnateľné v užšom zmysle slova.

53. Po druhé a bez ohľadu na to, čo bolo uvedené vyššie, pri posudzovaní z hľadiska oboch opatrení, vodiči zahraničných vozidiel nikdy nie sú a nemôžu byť v situácii, ktorá je *menej priaznivá* než tá, v ktorej sú majitelia domácich vozidiel. Aby mohli jazdiť na nemeckých diaľniciach, platia vodiči zahraničných vozidiel len poplatok za infraštruktúru a nie sú povinní platiť za ročnú sadzbu: v závislosti od ich aktuálnej potreby si môžu zvoliť diaľničnú známku s kratším trvaním. Naopak, majitelia domácich vozidiel na to, aby mohli jazdiť na nemeckých diaľniciach, sú podľa zákona povinní platiť poplatok za infraštruktúru a daň z motorových vozidiel. Navyše bez ohľadu na skutočné používanie miestnych diaľnic sú majitelia vozidiel registrovaných v Nemecku povinní zaplatiť poplatok za infraštruktúru vo výške sumy za ročnú diaľničnú známku.

54. V dôsledku toho, keď sa obidve opatrenia posudzujú spoločne – ako žiada rakúska vláda, aby Súdny dvor urobil – zjavne neexistuje menej priaznivé zaobchádzanie so zahraničnými vodičmi: každé vozidlo registrované v inom členskom štáte na to, aby mohlo použiť nemecké diaľnice, vždy zaplatí nemeckým orgánom nižšiu sumu, ako je tá, ktorú zaplatil majiteľ toho istého modelu vozidla, ktoré bolo zaregistrované v Nemecku.

55. Je pravda, že výška dane z motorových vozidiel, ktorú majú zaplatiť majitelia domácich vozidiel, bude nižšia ako v minulosti vďaka daňovej úľave. No aj keby daňová úľava mala za následok „vynulovanie“ dane z motorových vozidiel (čo nie je tento prípad), akýkoľvek zahraničný vodič by musel zaplatiť za to, že sa pohybuje po nemeckých diaľniciach sumu, ktorá zodpovedá maximálne výške sumy splatnej majiteľmi domácich vozidiel.¹⁹

56. Určite nie je potrebné zdôrazňovať, že nepriaznivé zaobchádzanie neexistuje ani vtedy, keď sa opatrenia posudzujú oddelene. Po prvé výška poplatku za infraštruktúru sa uplatňuje na každého vodiča bez rozdielu. Pokiaľ ide o vodičov zahraničných vozidiel, zaobchádza sa s nimi priaznivejším spôsobom: ako je uvedené v bode 53 vyššie, na rozdiel od majiteľov domácich vozidiel majú tri možnosti, pokiaľ ide o trvanie – a teda náklady – na diaľničnú známku.

57. Po druhé je paradoxné tvrdiť, že daňová úľava je prospešná len pre majiteľov domácich vozidiel. Je zrejmé, že nemôže existovať daňová úľava bez dane. Okrem toho je opäť vhodné zdôrazniť, že vodiči zahraničných vozidiel v Nemecku nepodliehajú dani z motorových vozidiel. Zahraničné vozidlá môžu podliehať podobnej dani v členskom štáte, v ktorom sú zaregistrované, a splatná suma môže byť vyššia alebo nižšia ako suma zaplatená majiteľmi porovnateľných domácich vozidiel. To je však nevyhnutný dôsledok toho, že dane z motorových vozidiel nie sú na úrovni Únie harmonizované.

58. Na záver, rakúska vláda nepredložila presvedčivé argumenty vo vzťahu k dvom základným zásadám diskriminácie: na jednej strane dve porovnávané skupiny osôb nie sú, pokiaľ ide o opatrenia kritizované touto vládou, v porovnateľnej situácii. Na druhej strane rakúska vláda nemôže preukázať žiadne menej priaznivé zaobchádzanie, ktoré by sporné opatrenia spôsobovali vodičom zahraničných vozidiel.

¹⁹ *A fortiori*, skutočnosť, že majitelia vozidiel Euro 6 dostanú daňovú úľavu vo výške, ktorá je vyššia ako suma, ktorú zaplatia za ročnú diaľničnú známku, nemá v tejto súvislosti vplyv.

c) *Doplňujúce poznámky*

59. Nesprávna podstata tvrdení predložených rakúskou vládou je ešte jasnejšia, ak sa zväžia právne dôsledky, ktoré by vyplynuli z konštatovania, že sporné opatrenia vedú k nepriamej diskriminácii na základe štátnej príslušnosti. Ako by mala Spolková republika Nemecko obnoviť súlad s článkom 18 ZFEÚ?

60. V prvom rade rakúska vláda netvrdila, že nemecké orgány by mali byť povinné zrušiť poplatok za infraštruktúru tak, aby domáci aj zahraniční užívatelia mohli naďalej využívať nemecké diaľnice bezplatne. Bolo by to dosť zvláštne tvrdenie: článok 18 ZFEÚ nemožno chápať tak, že zakazuje členským štátom zaviesť alebo udržiavať systém, ktorý vyžaduje, aby všetci užívatelia diaľnic (bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť alebo miesto bydliska) zaplatili poplatok podľa doby trvania používania alebo mýto podľa dĺžky trasy. Niektoré členské štáty majú v skutočnosti zavedený tento systém pre komerčné vozidlá, ako aj pre osobné vozidlá, vrátane susedných krajín ako Francúzsko, Poľsko a, paradoxne, samotné Rakúsko.

61. Nevidím žiadny opodstatnený právny argument, ktorý by odôvodňoval názor, že členské štáty, ktoré sa doteraz rozhodli ponechať všetkých vodičov bezplatne používať svoje diaľnice, sú už navždy „uväznené“ svojou pôvodnou voľbou, a teda nie sú oprávnené zaviesť systém poplatkov podobný tomu, ktorý majú ostatné členské štáty už mnoho rokov. Bol by to nezmyselný (a možno aj zvrátený) výklad článku 18 ZFEÚ: aby sa zabránilo diskriminácii cudzincov, *de facto* by to znamenalo obrátenú diskrimináciu voči štátnym príslušníkom. V prejednávanej veci by to v skutočnosti znamenalo, že nemeckí daňoví poplatníci by museli samy pokračovať vo financovaní diaľničnej siete.

62. Zdá sa mi jasné, že orgány členských štátov sa môžu v zásade slobodne rozhodnúť, či používanie určitej infraštruktúry bude bezplatné alebo bude podliehať užívateľskému poplatku. Ide v podstate o politickú voľbu, ktorá ako taká prináleží príslušným orgánom členských štátov. Z tohto dôvodu existuje v rámci Európskej únie infraštruktúra, ktorá je do určitej miery podobná alebo rovnocenná, avšak v niektorých prípadoch podlieha užívateľskému poplatku, zatiaľ čo v iných prípadoch nie. Okrem diaľnic, iná dopravná infraštruktúra (ako sú cestné mosty a cestné tunely²⁰) ponúka mnoho príkladov týchto dvoch koexistujúcich prístupov. Napriek tomu sa *mutatis mutandis* táto logika vzťahuje na akúkoľvek inú verejnú infraštruktúru, ktorú môžu ľudia navštevovať alebo využívať na iné účely súvisiace napríklad s kultúrou, cestovným ruchom alebo náboženstvom.²¹

63. Vzhľadom na to, že v tejto oblasti neexistujú osobitné predpisy Únie a za predpokladu, že nie je porušená žiadna zásada alebo ustanovenie práva Únie, nie je úlohou Európskej únie preskúmať možnosť vnútroštátnych orgánov rozhodnúť, či by vnútroštátna infraštruktúra mala byť financovaná daňovými poplatníkmi alebo skutočnými používateľmi. Pravidlá Únie neposkytujú občanom Únie žiadnu záruku, že pri realizácii ich slobody pohybu bude výkon hospodárskej činnosti v členskom štáte určenia neutrálny, pokiaľ ide o zdaňovanie alebo uplatnenie iných poplatkov. Z toho vyplýva, že v zásade prípadná nevýhoda vzhľadom na situáciu, za ktorej tento občan vykonával činnosť pred zmieneným presunom, nie je v rozpore s článkom 18 ZFEÚ, ale pod podmienkou, že predmetný právny poriadok neznevýhodňuje tohto občana vzhľadom na občanov, na ktorých sa už vzťahovalo takéto zdanenie.²²

20 Napríklad používanie portugalského mosta Vasco da Gama a mosta Øresund medzi Švédskom a Dánskom podlieha mýtu, ale používanie budapeštianskeho mosta Széchenyi nepodlieha. Rovnako používanie tunela Arlberg a tunela Fréjus medzi Talianskom a Francúzskom podlieha mýtu, ale používanie talianskeho tunela Gran Sasso nepodlieha.

21 Napríklad berlínsky Reichstag dóm, britské múzeum v Londýne, katedrála Notre-Dame v Paríži, rímsky Pantheon a viedenské záhrady Schönbrunn je možné navštíviť bezplatne, zatiaľ čo návšteva múzea Vincenta Van Gogha v Amsterdame, aténskej Akropoly, madridského múzea Prado alebo benátskej Baziliky svätého Marka obvykle podlieha poplatku.

22 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. júla 2004, Lindfors (C-365/02, EU:C:2004:449, bod 34 a citovaná judikatúra). Vo všeobecnosti pozri tiež rozsudok zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko (C-388/01, EU:C:2003:30).

64. Nie je tiež jednoduché pochopiť, prečo by mali byť nemecké orgány povinné zrušiť daňovú úľavu, aby sa zabezpečilo, že majitelia domácich vozidiel budú platiť túto daň v pôvodných (a vyšších) sadzbách. Daň z motorových vozidiel je v podstate daň z majetku. Ide teda o priamu daň, ktorej úprava patrí v zásade do právomoci členských štátov. Len málo ustanovení práva Únie sa týka takého druhu dane, ako vyplýva z veľmi obmedzenej pôsobnosti smernice 83/182.²³

65. Nie je mi jasné, prečo by článok 18 ZFEÚ bránil nemeckým orgánom v stanovení dane z motorových vozidiel na úrovni, ktorú považujú za najvhodnejšiu, z hľadiska okolností prevládajúcich v ich krajine v danom okamihu. Ako to pripustila rakúska vláda na pojednávaní, nemecké orgány by boli oprávnené túto daň úplne zrušiť, ak by to považovali za vhodné, bez toho, aby to viedlo k diskriminácii. Neznamená to teda, že tieto orgány sú *a fortiori* oprávnené jednoducho znížiť sadzby dane z motorových vozidiel, ak sa domnievajú, že celkové zdanenie niektorých jednotlivcov je neprimerané?

66. Rakúska vláda na pojednávaní uviedla, že nespochybňuje, že zavedenie poplatku za infraštruktúru by mohlo byť „kompenzované“ znížením dane z motorových vozidiel.²⁴ Keď však bola požiadaná Súdny dvorom, aby objasnila spôsoby znižovania daní, ktoré sú podľa jej názoru prijateľné, bolo pre túto vládu náročné poskytnúť jasnú odpoveď: s určitým zaváhaním uviedla, že zníženie dane, ktoré je rovnaké pre všetkých daňových poplatníkov (percentuálne alebo v pevnej výške) by v zásade malo byť zákonné.

67. V skutočnosti rakúska vláda na pojednávaní zašla tak ďaleko, že pripustila, že ak by nemecké orgány zaviedli daňovú úľavu podobnú tej, ktorá je predmetom prejednávanej veci, v inom čase a bez toho, aby ju výslovne spojili so zavedením poplatku za infraštruktúru, nemuselo by ísť o diskrimináciu. Rovnako rakúska vláda uviedla, že by nedošlo k žiadnej diskriminácii, keby sa nemecké orgány rozhodli znížiť ďalšiu daň, ktorá nesúvisí s používaním motorových vozidiel, za predpokladu, že by tak urobili koherentným spôsobom.

68. V tomto kontexte však z právneho hľadiska nevidím zmysluplný rozdiel medzi predmetnou daňovou úľavou a daňovou úľavou považovanou rakúskou vládou za prijateľnú. Navyše z ekonomického hľadiska by výsledok, ktorý by vyplýval zo všetkých týchto opatrení, bol *grosso modo* ekvivalentný. Niektorí majitelia domácich vozidiel budú platiť viac ako pri súčasnom opatrení a ostatní budú platiť menej. Napriek tomu by sa nič nezmenilo pre vodičov zahraničných vozidiel alebo pre rozpočet Spolkovej republiky Nemecko.

69. V tejto súvislosti nemecká vláda veľmi jasne uviedla svoj zámer zachovať celkový príspevok, ktorý majú zaplatiť majitelia domácich vozidiel na prijateľnej úrovni. Musím súhlasiť s týmito tvrdeniami: článok 18 ZFEÚ sa nemôže vykladať tak, že vyžaduje od nemeckých orgánov, aby uložili potenciálne neprimerané zdanenie majiteľom domácich vozidiel len z dôvodu, že sa rozhodli zmeniť systém financovania domácich diaľnic.

70. V tomto kontexte nie je podstatné, že niektorí nemeckí politici otvorene uviedli počas volebnej kampane, že chcú zaviesť poplatok pre zahraničných cestujúcich na nemeckých diaľniciach. Tieto vyhlásenia sú pravdepodobne prejavom – parafrázovaním slávneho citátu – prízraku, ktorý v posledných rokoch zaujal Európu: prízraku populizmu a suverenizmu.²⁵

²³ Pozri bod 36 vyššie.

²⁴ Treba poznamenať, že taká kompenzácia je výslovne povolená článkom 7k smernice Eurovignette. Hoci v prejednávanej veci nie je priamo uplatniteľná, toto ustanovenie sa môže považovať za vyjadrenie zásady, ktorá musí platiť aj v situácii, ktorá je predmetom prejednávanej veci.

²⁵ Pozorní čitatelia si všimli parafrázu z úvodu diela *Manifest komunistického strany* z roku 1848 od filozofov Karla Marxa a Friedricha Engelsa. Pôvodná referencia bola samozrejme na komunizmus. V žiadnom prípade to však neznamená, že by tieto dva javy mali byť považované za podobné.

71. Právna analýza, ktorú má Súdny dvor vykonať vo vzťahu k týmto vnútroštátnym opatreniam, o aké ide v prejednávanej veci, sa nemôže zakladať na vyhláseniach politikov. Úmysel (skutočný alebo domnelý) jednotlivých členov zákonodarného zboru alebo vlády nehrá v tomto kontexte žiadnu úlohu. Na jednej strane nie je potrebné preukázať diskriminačný úmysel autora daného opatrenia na to, aby bolo toto opatrenie porušením zásady zákazu diskriminácie.²⁶ Na druhej strane vyhlásenia verejných činiteľov, smerujúce až k tomu, že uznajú alebo naznačia porušenie práva Únie, nepostačujú na preukázanie porušenia:²⁷ jednoduché vyhlásenia nemôžu mať za následok, že právo Únie sa uplatní na situácie, na ktoré sa objektívne neuplatňuje.²⁸

72. Nemožno dostatočne zdôrazniť, že posúdenie zlučiteľnosti vnútroštátneho opatrenia so Zmluvami Únie v rámci konania o nesplnení povinnosti je *objektívne*.²⁹ Platí to aj v súvislosti s údajnými porušeniami zásady zákazu diskriminácie: analýza musí byť zameraná na účinky konania páchatela, a nie na jeho subjektívny zámer.³⁰

73. V závere je potrebné konštatovať, že tvrdenia rakúskej vlády týkajúce sa týchto otázok nie sú presvedčivé. Zjednodušene povedané, nemecké orgány boli oprávnené zastávať názor, že po prvé náklady na diaľničnú sieť, ktoré až doteraz znášali daňoví poplatníci,³¹ mali byť rovnako rozdelené medzi všetkých užívateľov, vrátane vodičov zahraničných vozidiel. Po druhé majitelia domácich vozidiel by podliehali neprimeranému zdaneniu, keby podliehali poplatku za infraštruktúru aj dani z motorových vozidiel.

74. Vzhľadom na vyššie uvedené a bez toho, aby som musel preskúmať možné odôvodnenia uvádzané Spolkovou republikou Nemecko, navrhujem Súdnemu dvoru, aby zamietol prvý žalobný dôvod Rakúskej republiky.

B. Druhý žalobný dôvod: nepriama diskriminácia na základe štátnej príslušnosti prostredníctvom návrhu poplatku za infraštruktúru

1. Tvrdenia účastníkov konania

75. Vo svojom druhom žalobnom dôvode Rakúska republika tvrdí, že spôsob, akým je poplatok za infraštruktúru navrhnutý vo vzťahu k opatreniam kontroly a vymáhania, je diskriminačný.

76. Rakúska vláda v tejto súvislosti zdôrazňuje, že sporná vnútroštátna právna úprava v mnohých ohľadoch rozlišuje medzi domácimi vozidlami a vozidlami registrovanými v zahraničí. Najmä osobitné intervenčné právomoci (náhodné kontroly, výber zábezpeky, zákaz ďalšieho cestovania), stanovené v § 11, 12 a 14 InfrAG a následné vyberanie poplatku za infraštruktúru vo výške ročnej diaľničnej známky alebo rozdiel medzi zaplatenou sumou a ročnou diaľničnou známkou, platia len alebo prevažne pre vozidlá registrované v zahraničí. Navyše hrozba uloženia pokút v zmysle §14 InfrAG by bola podľa názoru rakúskej vlády tiež zameraná prevažne na zahraničných vodičov. Na podporu svojich tvrdení v tejto súvislosti rakúska vláda výslovne odkazuje na rozsudok Súdného dvora vo veci Komisia/Taliansko³².

26 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Van Gerven v spojených veciach Jackson a Cresswell (C-63/91 a C-64/91, EU:C:1992:212, bod 15 a naśl.).

27 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. mája 2017, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-502/15, neuvverejnený, EU:C:2017:334, bod 25 a tam citovaná judikatúra).

28 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. októbra 2012, Maďarsko/Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, body 56 až 61).

29 Pozri okrem iných rozsudok zo 16. septembra 2004, Komisia/Španielsko (C-227/01, EU:C:2004:528, bod 58).

30 V právnej vede, s ďalšími odkazmi, pozri SANCHEZ-GRAELLS, A.: Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows? In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, s. 111 a 112.

31 Systém mýta pre ťažké nákladné vozidlá už existuje.

32 Rozsudok z 19. marca 2002 (C-224/00, EU:C:2002:185, ďalej len „Komisia/Taliansko“).

77. Nemecká vláda predovšetkým zdôrazňuje, že väčšina pravidiel týkajúcich sa vymáhania a kontroly zaplataenia poplatku za infraštruktúru stanoveného v § 11, 12 a 14 InfrAG platí pre všetkých vodičov bez rozdielu. Len výber zábezpeky podľa § 11 ods. 7 InfrAG sa vzťahuje výlučne na vodičov zahraničných vozidiel. Také opatrenie je však podľa názoru tejto vlády odôvodnené tým, že v zahraničí je výber splatných súm za diaľničnú známku a za prípadnú pokutu zložitejší. V každom prípade nemecká vláda zdôrazňuje, že § 11 ods. 7 InfrAG umožňuje, ale nevyžaduje, aby príslušné orgány požadovali zábezpeku. Nemecká vláda sa napokon domnieva, že výber poplatku za infraštruktúru *a posteriori* vo výške ročnej diaľničnej známky alebo rozdiel medzi už zaplatenou sumou a ročnou diaľničnou známkou nevedie k žiadnej diskriminácii, keďže majitelia domácich vozidiel vždy zaplatia za ročnú diaľničnú známku.

2. Posúdenie

78. Na úvod je potrebné pripomenúť, že v konaní o nesplnení povinnosti je povinnosťou žalobcu, aby preukázal existenciu údajného nesplnenia povinnosti tým, že poskytne Súdnemu dvoru dôkazy nevyhnutné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia. Na tento účel sa žalobca nemôže opierať o akúkoľvek domnienku.³³

79. Vzhľadom na túto zásadu a z dôvodov vysvetlených ďalej sa domnievam, že Rakúska republika si nesplnila svoju povinnosť preukázať, že návrh poplatku za infraštruktúru, pokiaľ ide o opatrenia kontroly a vymáhania, zakladá nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti.³⁴

a) Kontroly, zákaz ďalšieho cestovania a administratívne sankcie

80. V prvom rade nevidím žiadny prvok v spise, ktorý by mohol spochybníť skutočnosť, že ako to tvrdí nemecká vláda, náhodné kontroly, ktoré sa majú vykonať *na mieste*, ako aj zákaz ďalšieho cestovania a administratívna sankcia, ktoré môžu byť uložené v prípade porušenia povinnosti zaplatiť poplatok za infraštruktúru, sa uplatňujú bez rozdielu na všetky vozidlá prechádzajúce po nemeckej diaľničnej sieti. Znenie príslušných ustanovení InfraAG je v tomto ohľade neutrálne a neviem nájsť žiadny iný textový základ na podporu tvrdení rakúskej vlády.

81. Nemecká vláda ďalej vysvetlila, že väčšinu opatrení kontroly a vymáhania (vrátane sankcií) je možné veľmi dobre uplatňovať na majiteľov domácich vozidiel. Skutočnosť, že poplatok za infraštruktúru, pokiaľ ide o tieto vozidlá, je splatný vopred, nevyklučuje *a priori* možné porušenia. Napríklad § 2 InfrAG stanovuje niektoré výnimky z povinnosti platiť poplatok za infraštruktúru. Preto sa uskutočňujú kontroly s cieľom zabezpečiť, aby tieto výnimky neboli nesprávne uplatňované alebo zneužívané majiteľmi domácich vozidiel: v prípade porušenia by sa na nich tiež mohol vzťahovať zákaz ďalšieho cestovania a administratívna sankcia.

82. Rakúska vláda tieto vyhlásenia nespochybnila. Okrem toho, vzhľadom na to, že väčšina vozidiel používajúcich nemecké diaľnice je registrovaná v Nemecku, pochybujem o tom, že predpoklad rakúskej vlády, že aj napriek tomu, že ustanovenia o kontrolách a sankciách boli neutrálne formulované, v praxi sú zamerané najmä na vodičov zahraničných vozidiel, môže byť pre Súdny dvor ľahko akceptovateľný. Rakúska vláda nepredložila žiadny dôkaz, ktorým by mohla potvrdiť svoje tvrdenia v tomto bode (ako napríklad rozhodnutia alebo interné usmernenia vydané správnymi orgánmi, štúdie alebo štatistické údaje).

³³ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. apríla 2018, Komisia/Bulharsko (C-97/17, EU:C:2018:285, bod 69 a tam citovaná judikatúra).

³⁴ Rakúska vláda na pojednávaní tiež uviedla, že existuje ďalší dôvod, prečo je poplatok za infraštruktúru z dôvodu svojho konceptu diskriminačný. Táto vláda tvrdila, že vzhľadom na rôzne spôsoby, ktorými sa má platiť, poplatok za infraštruktúru by mal byť v praxi posudzovaný tak, že spôsobuje dve rozdielne opatrenia: daň pre majiteľov domácich vozidiel a užívateľský poplatok pre vodičov zahraničných vozidiel. Toto tvrdenie však nebolo jasne vysvetlené, ani výslovne uvedené v žalobe. Preto ho považujem za zjavne neprípustné.

83. V každom prípade, aj keby bola pravda, že vzhľadom na koncept poplatku za infraštruktúru sa opatrenia kontroly a vymáhania týkajú v pomere viac zahraničných vodičov než domácich vodičov, nevyhnutne by to samo osebe neznamenal diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. Bolo by to len nevyhnutným dôsledkom skutočnosti, že všetci majitelia domácich vozidiel sú povinní zaplatiť poplatok vopred, zatiaľ čo vodiči zahraničných vozidiel sú povinní zaplatiť poplatok iba pri vstupe na nemeckú diaľničnú sieť.

84. Aj v tejto otázke je ťažké sledovať logiku tvrdení predložených rakúskou vládou. Vyzerá to tak, ako keby táto vláda naznačovala, že vzhľadom na to, že porušenie dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy je pre majiteľov domácich vozidiel o niečo ťažšie ako pre vodičov zahraničných vozidiel, nemecké orgány by mali vo vzťahu k zahraničným vozidlám zabrániť vykonávaniu náhodných kontrol alebo ukladaniu vymáhacích opatrení. Toto tvrdenie by bolo neobhájiteľné.

85. Rakúska vláda taktiež netvrdila, napríklad, že vymáhacie opatrenia stanovené v spornej vnútroštátnej právnej úprave nie sú primerané a v dôsledku toho môžu odradiť štátnych príslušníkov iných členských štátov od uplatňovania ich slobody voľného pohybu.³⁵

86. Rakúska vláda taktiež neuviedla výšku možných správnych sankcií stanovených za porušenie povinnosti platiť poplatok za infraštruktúru. Preto sa mi zdá, že Súdny dvor by v každom prípade mal nedostatok informácií potrebných na vykonanie dôslednej analýzy proporcionality v tomto bode.

b) A posteriori výber sumy požadovanej za ročnú diaľničnú známku

87. Rakúska vláda však tvrdila, že *a posteriori* výber sumy požadovanej na nákup ročnej diaľničnej známky je neprimeraný vzhľadom na to, že § 14 InfrAG stanovuje administratívnu sankciu.

88. Toto tvrdenie nepovažujem za presvedčivé.

89. Tieto dve opatrenia majú v prvom rade rozdielnu povahu a v zásade skutočnosť, že sa uplatňujú kumulatívne, nepredstavuje *per se* neprimeranú sankciu. Povinnosť zaplatiť diaľničnú známku nie je sankciou, ale len vymáhaním nezaplateného poplatku. Administratívna sankcia je sankciou, ktorú môžu príslušné orgány oprávnené uložiť za porušenie, ktorého sa vodič dopustil. Zdá sa mi zrejme, že v prípade porušenia môžu nemecké orgány súčasne vyberať to, čo bolo splatné, a uložiť pokutu.³⁶

90. Je pravda, že nemožno vylúčiť, že ak by bola administratívna sankcia obzvlášť prísna, kombinácia týchto dvoch opatrení by mohla bez ohľadu na porušenie spôsobiť vodičovi neúnosnú finančnú záťaž. Ako však bolo uvedené v bode 86 vyššie, rakúska vláda neposkytla žiadne informácie o výške administratívnej sankcie.

91. V druhom rade skutočnosť, že páchatel' je povinný si kúpiť ročnú diaľničnú známku, sa mi nejaví ako diskriminačná alebo neprimeraná. Na jednej strane majitelia domácich vozidiel sú vždy povinní zaplatiť sumu zodpovedajúcu ročnej diaľničnej známke. Neexistuje teda žiadne menej výhodné zaobchádzanie, pokiaľ ide o vodičov zahraničných vozidiel. Zahraničný vodič, ktorý si nesplní povinnosť zaplatiť poplatok za infraštruktúru, stráca najviac tak privilegium, ktoré sa zvyčajne poskytuje vodičom zahraničných vozidiel (a len im): možnosť zvoliť si diaľničnú známku na kratšiu

³⁵ V prípade, ak neexistujú spoločné pravidlá upravujúce konkrétnu záležitosť, členské štáty zostávajú príslušné na uloženie sankcií za porušenie povinností vyplývajúcich z vnútroštátnych právnych predpisov. Členské štáty však nemôžu uložiť sankciu, ktorá je natoľko neprimeraná závažnosti porušenia, aby sa táto skutočnosť stala prekážkou slobôd zakotvených v Zmluvách. Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. júla 1976, Watson a Belmann (118/75, EU:C:1976:106, bod 21), a z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36).

³⁶ Pozri analogicky moje návrhy vo veci Vámos (C-566/16, EU:C:2017:895, body 57 a 58), potvrdené rozsudkom zo 17. mája 2018 (EU:C:2018:321, bod 42).

dobu za nižšiu cenu. Na druhej strane toto opatrenie nepovažujem za neprimerané. Vzhľadom na nestálu povahu kontrol, orgány, ktoré zistia porušenie povinnosti zakúpiť diaľničnú známku, nemajú možnosť vo všeobecnosti vedieť, ako dlho páchatel nezákonne využíval diaľničnú sieť. Preto považujem za rozumné, aby tento vodič musel zaplatiť najvyššiu možnú sumu za vozidlo, ktoré riadi.³⁷

c) Zloženie zábezpeky

92. Nakoniec, pokiaľ ide o povinnosť páchatela poskytnúť zábezpeku, je potrebné uviesť, že toto opatrenie sa zjavne môže javiť ako *prima facie* diskriminačné, keďže § 11 ods. 7 InfrAG sa uplatňuje len vo vzťahu k vodičom zahraničných vozidiel.

93. Rozdielne zaobchádzanie stanovené v tomto ustanovení však podľa môjho názoru nie je v rozpore so zásadou zakotvenou v článku 18 ZFEÚ. V skutočnosti judikatúra Súdneho dvora vrátane rozhodnutí, na ktoré odkazuje rakúska vláda, nepodporuje tvrdenia, ktoré táto vláda uviedla v tomto bode.

94. Súdny dvor vo svojom rozsudku Komisia/Taliansko pripustil, že v prípade porušenia, ktorého sa dopustili zahraniční vodiči, sa členskému štátu *a priori* nezakazuje uplatniť rozdielne zaobchádzanie, za predpokladu, že takéto zaobchádzanie je odôvodnené objektívnymi okolnosťami a primerané sledovanému cieľu.³⁸ Vzhľadom na túto zásadu Súdny dvor konštatoval, že absencia akýchkoľvek dohôd na zabezpečenie výkonu súdneho rozhodnutia v inom členskom štáte ako v štáte, v ktorom bolo vyhlásené, objektívne odôvodňuje rozdielne zaobchádzanie s páchatelmi rezidentmi a nerezidentmi. Povinnosť uložená nerezidentom zaplatiť nejakú sumu ako zábezpeku sa považovala za primeranú na zabránenie tomu, aby sa vyhli účinnej sankcii jednoducho tým, že vyhlásia, že nesúhlasia s okamžitým zaplatením pokuty. Súdny dvor však zistil, že výška zábezpeky nebola primeraná, pretože predstavovala dvojnásobok sankcie stanovenej v prípade okamžitej platby. Táto suma viedla k podnecovaniu zahraničných vodičov k tomu, aby sa vzdali svojho zákonného práva na lehotu, v ktorej sa mohli rozhodnúť, či zaplatia alebo spochybnia údajné porušenie predpisov pred správnymi orgánmi.³⁹

95. Chcem zdôrazniť, že tento rozsudok je v súlade s viacerými ďalšími rozhodnutiami Súdneho dvora. Napríklad v rozsudku Komisia/Španielsko⁴⁰ Súdny dvor konštatoval, že ustanovenie, ktoré požaduje od zahraničných spoločností zloženie zábezpeky na vykonávanie určitej hospodárskej činnosti v Španielsku, je nezlučiteľné s ustanoveniami Zmluvy o voľnom pohybe. Súdny dvor rozhodol, že toto pravidlo je neprimerané z dôvodu, že nezohľadnilo prípadnú zábezpeku, ktorú mohli príslušné spoločnosti zložiť v členskom štáte pôvodu. Toto rozhodnutie však znamenalo, že pri súčasnom stave vývoja systémov cezhraničného vymáhania pohľadávok a výkonu cudzích rozsudkov v rámci Európskej únie by mohlo byť menej prísne opatrenie zlučiteľné s právnymi predpismi Únie.⁴¹

96. Nedávno v rozsudku vo veci Čepelnik⁴² Súdny dvor nevyhlásil vnútroštátne pravidlo, ktoré ukladalo povinnosť zložiť zábezpeku v prípade podozrenia, že zahraničný poskytovateľ služieb porušil vnútroštátne pracovné právo, za nezlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ *per se*, ale iba preto, lebo malo určitú osobitnú charakteristiku. Napriek skutočnosti, že zábezpeka musela byť poskytnutá objednávateľom služieb, skutočná výška zábezpeky mohla presiahnuť, dokonca podstatne, sumu, ktorú by táto strana v zásade musela zaplatiť poskytovateľovi služieb. Zábezpeka sa automaticky

37 Prípád je podľa môjho názoru podobný prípadu vodiča, ktorý stratí listok, ktorý obdržal pri vjazde na diaľnicu. V tomto prípade je vodič povinný zaplatiť mýto zodpovedajúce najdlhšej novej trase na tejto diaľnici.

38 Pozri bod 20 rozsudku.

39 Pozri body 21 až 29 rozsudku.

40 Rozsudok z 26. januára 2006 (C-514/03, EU:C:2006:63).

41 Pozri body 41 až 44 rozsudku.

42 Rozsudok z 13. novembra 2018 (C-33/17, EU:C:2018:896).

a bezpodmienečne uplatňovala bez ohľadu na individuálne okolnosti každého poskytovateľa služieb, a to aj napriek zjavnej skutočnosti, že nie všetci poskytovatelia registrovaní v zahraničí boli v podobnej situácii. Pokuta, na ktorej zaplatenie sa mala vzťahovať zábezpeka, bola navyše obzvlášť prísna a to aj v prípade malých porušení.⁴³

97. Vzhľadom na túto judikatúru sa domnievam, že možnosť vyžadovať zloženie zábezpeky podľa § 11 ods. 7 InfrAG nie je samo osebe nezlučiteľné s právom Únie. Je pravda, že Spolková republika Nemecko a Rakúska republika majú medzi sebou uzavretú bilaterálnu dohodu o súdnej a administratívnej spolupráci. Napriek tomu, ako zdôraznila nemecká vláda, Spolková republika Nemecko nemá uzavreté podobné dohovory s každým členským štátom Európskej únie.

98. Aby bolo takéto opatrenie v súlade so zásadou proporcionality, a teda v súlade s článkom 18 ZFEÚ, musia byť podľa môjho názoru splnené dve podmienky.

99. Prvou je, že požiadavka na poskytnutie zábezpeky sa nesmie automaticky uplatňovať na každého páchatela, ale len v tých prípadoch, kde existujú objektívne dôvody domnievať sa, že ak sa suma dlžná za diaľničnú známku a sankcia neuhradia okamžite, príslušný orgán môže zistiť, že je nemožné alebo veľmi náročné ich získať v budúcnosti. Súdny dvor konzistentne uznal, že stíhanie trestných činov spáchaných s použitím vozidiel registrovaných v zahraničí môže mať za následok zložitejšie a nákladnejšie postupy, a teda môže odôvodniť právnu úpravu, ktorá stanovuje rozdielne zaobchádzanie.⁴⁴

100. Príslušný orgán však nemôže predpokladať zlý úmysel pri každom zahraničnom vodičovi, ktorý nie je schopný zaplatiť splatnú sumu na mieste. Nie je možné predpokladať, že by všetci vodiči zahraničných vozidiel, ktorí sa dopustili porušenia, chceli ťažiť z administratívnych prekážok vyplývajúcich z cezhraničného vymáhania sankcií a vyhnúť sa sankciám.⁴⁵

101. Okrem toho cezhraničné presadzovanie sankcií a iných správnych rozhodnutí sa v posledných rokoch stalo pre orgány členských štátov oveľa menej komplikovaným a zložitým, a to vďaka prijatiu viacerých nástrojov Únie, akými sú napríklad rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV⁴⁶ a smernica 2015/413/EU⁴⁷. Ako zdôrazňuje rakúska vláda, v niektorých prípadoch sa môžu uplatniť aj ustanovenia bilaterálnych dohôd o spolupráci, ktoré prijala Spolková republika Nemecko.

102. Preto orgány členských štátov nemôžu zastávať názor, že za každých okolností budú nevyhnutné cezhraničné opatrenia na vymáhanie práva, ani že by tieto opatrenia v prípade potreby vždy viedli k neúnosnému administratívne alebo finančnému zaťaženiu.

103. V tejto súvislosti nemecká vláda zdôrazňuje, že znenie § 11 ods. 7 InfrAG je jasné v tom, že zloženie zábezpeky v prípade zistenia porušenia a nezaplatenia splatnej sumy páchatelom *možno* požadovať, ale *neexistuje povinnosť* ho uložiť. Táto vláda tiež poukazuje na to, že orgány zodpovedné za uplatňovanie tohto ustanovenia sú zjavne povinné ho vykladať s ohľadom na právo Únie, aby sa zabránilo prípadnému porušeniu Zmluvy.

43 Pozri body 46 až 48 rozsudku. Pozri tiež moje návrhy v tejto veci (EU:C:2018:311, body 100, 101 a 107).

44 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Komisia/Taliansko (C-224/00, EU:C:2001:671, body 31 a nasl. a citovaná judikatúra).

45 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. marca 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, body 51 a 52); z 9. novembra 2006, Komisia/Belgicko (C-433/04, EU:C:2006:702, body 35 až 38); zo 7. septembra 2017, Egiom a Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, bod 31), a z 20. decembra 2017 Deister Holding a Juhler Holding (C-504/16 a C-613/16, EU:C:2017:1009, bod 61).

46 Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie (Ú. v. EÚ L 76, 2005, s. 16).

47 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 11. marca 2015, ktorou sa uľahčuje cezhraničná výmena informácií o dopravných deliktloch súvisiacich s bezpečnosťou cestnej premávky (Ú. v. EÚ L 68, 2015, s. 9).

104. V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor má posudzovať pôsobnosť vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, ktoré sa uplatňujú v praxi,⁴⁸ s ohľadom na výklad, ktorý poskytli vnútroštátne súdy.⁴⁹ V dokumentácii predloženej žalobkyňou Súdnemu dvoru nie je nič, čo by naznačovalo, že ak by správne a súdne orgány Spolkovej republiky Nemecko boli vyzvané na výklad a uplatnenie § 11 ods. 7 InfrAG, neprihliadli by pritom na príslušné pravidlá Únie, s cieľom zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov Únie.⁵⁰

105. Druhou podmienkou je, že podľa môjho názoru je nevyhnutné, aby výška zábezpeky nebola stanovená na takej úrovni, ktorá by nemala žiadny primeraný vzťah k spáchanému porušeniu alebo že by mohla odradiť vodičov zahraničných vozidiel od výkonu ich práva na voľný pohyb v Nemecku. V tejto súvislosti chcem poznamenať, že výška zábezpeky je obmedzená na sumy, ktoré môžu byť splatné (poplatok za diaľničnú známku a sankcia, ktorá môže byť uložená) plus náklady na správne konanie.

106. Pokiaľ ide o tento bod, spis neobsahuje žiadne informácie o predpokladanej výške sankcie a nákladoch konania. Keďže neexistuje žiadny konkrétny prvok, Súdny dvor nemôže iba predpokladať, že celková suma bude nevyhnutne neprimeraná, ako tvrdí rakúska vláda.

107. V závere sa domnievam, že aj druhý žalobný dôvod musí byť zamietnutý.

C. Tretí žalobný dôvod: porušenie článkov 34 a 56 ZFEÚ

1. Tvrdenia účastníkov konania

108. Rakúska republika tvrdí, že sporné opatrenia predstavujú obmedzenia voľného pohybu tovaru a slobodného poskytovania služieb, keďže tieto opatrenia môžu mať vplyv na cezhraničné dodanie tovaru vozidlami s celkovou hmotnosťou nižšou ako 3,5 tony a na poskytovanie služieb nerezidentmi alebo dokonca aj na poskytovanie služieb nerezidentom. Rakúska vláda ďalej tvrdí, že také obmedzenia nemôžu byť odôvodnené.

109. Spolková republika Nemecko predovšetkým tvrdí, že poplatok za infraštruktúru nepredstavuje opatrenie s rovnocenným účinkom ako kvantitatívne obmedzenie v zmysle článku 34 ZFEÚ. Odkazuje tu najmä na rozsudok Keck a Mithouard⁵¹. Daňová úľava navyše podľa názoru nemeckej vlády nemá cezhraničný charakter, pretože sa týka len štátnych občanov. Nemecká vláda ďalej spochybňuje, že poplatok za infraštruktúru by mohol viesť k porušovaniu slobody poskytovania služieb. V tejto súvislosti odkazuje na rozsudok Mobistar a Belgacom Mobile⁵².

48 Pozri okrem mnohých ďalších rozsudok z 27. novembra 2003, Komisia/Fínsko (C-185/00, EU:C:2003:639, bod 109).

49 Pozri okrem iných rozsudok z 10. júla 1986, Komisia/Taliansko (235/84, EU:C:1986:303, bod 14).

50 Pozri analogicky rozsudok z 29. mája 1997, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-300/95, EU:C:1997:255, bod 38).

51 Rozsudok z 24. novembra 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, ďalej len „Keck“).

52 Rozsudok z 8. septembra 2005 (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518).

2. Posúdenie

110. Tvrdenia predložené rakúskou vládou sa v podstate týkajú výlučne poplatku za infraštruktúru. V skutočnosti nie je jasné, aké by mohli byť cezhraničné účinky daňových úľav. Posledné uvedené opatrenie iba znižuje daň, ktorú musia zaplatiť majitelia domácich vozidiel. Taká daň však nie je, ani nemôže byť uložená majiteľom vozidiel registrovaných v iných členských štátoch, ani neexistuje žiadne tvrdenie, že daň z motorových vozidiel je *de facto* diskriminačná, a teda že je v rozpore s článkom 110 ZFEÚ.⁵³

111. Preto sa moja analýza v tomto kontexte zameriava predovšetkým na to, či poplatok za infraštruktúru porušuje články 34 a 56 ZFEÚ.

112. Predtým je však potrebné zohľadniť jednu predbežnú pripomienku. Často sa uvádza, že ak môže mať vnútroštátne opatrenie na prvý pohľad možnosť ovplyvniť dve alebo viac slobôd vnútorného trhu, Súdny dvor môže preskúmať zlučiteľnosť dotknutého opatrenia len so zreteľom na slobodu, ktorá je najmä ovplyvnená, bez toho, aby sa vyjadril k zlučiteľnosti s inou slobodou (slobodami), ktorá sa javí (javí) iba ako sekundárna (sekundárne).⁵⁴

113. Podľa môjho názoru môže byť takýto prístup, ktorý je odôvodnený predovšetkým dôvodmi hospodárnosti konania, legitímny v rámci konania o prejudiciálnej otázke. Skôr pochybujem o tom, že by sa mal uplatňovať v prípade priamej žaloby, v rámci ktorej je Súdny dvor v zásade povinný odpovedať na každý žalobný dôvod predložený žalobcom. Najmä sa javí, že v rámci konania o nesplnení povinnosti môže byť žalobný dôvod zamietnutý iba vtedy, ak je údajné porušenie nevyhnutným dôsledkom porušenia, ktoré už Súdny dvor zistil, alebo ak bol tento dôvod uvedený v rozsudku alternatívne k dôvodu, ktorý sa považuje za dôvodný.⁵⁵

114. Vzhľadom na tvrdenia predložené Rakúskou republikou sa zdá, že v prejednávanej veci by mal Súdny dvor preskúmať údajné porušenie z hľadiska oboch uvedených slobôd.

a) Voľný pohyb tovaru

115. Rakúska vláda v podstate tvrdí, že poplatok za infraštruktúru je opatrením s rovnocenným účinkom, ktoré nemožno odôvodniť, v rozpore s článkom 34 ZFEÚ.

116. Na úvod treba poznamenať, ako vyplýva z ustálenej judikatúry, že akékoľvek opatrenie členských štátov, ktoré môže priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne brániť obchodu v rámci Únie, sa má považovať za opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenia v zmysle článku 34 ZFEÚ.⁵⁶ Preto sú opatrenia s rovnakým účinkom prekážkami voľného pohybu tovaru vyplývajúcimi z uplatnenia na tovary s pôvodom v iných členských štátoch, kde sú tieto tovary zákonne vyrábané alebo uvádzané na trh, z pravidiel týkajúcich sa podmienok, ktorým musia zodpovedať tieto tovary, aj keď sú tieto pravidlá nerozdielne uplatniteľné na všetky tovary.⁵⁷ Naopak

53 Súdny dvor opakovane rozhodol, že pôsobnosť článkov 34 a 110 ZFEÚ sa vzájomne vylučuje. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že pôsobnosť článku 34 ZFEÚ sa nevzťahuje na prekážky obchodu, na ktoré sa vzťahujú iné osobitné ustanovenia, a že na prekážky daňovej povahy uvedené v článku 110 ZFEÚ sa nevzťahuje zákaz stanovený v článku 34 ZFEÚ (pozri okrem iného rozsudok zo 7. apríla 2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, bod 33).

54 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Komisia/Maďarsko (Užívacie právo k poľnohospodárskej pôde) (C-235/17, EU:C:2018:971, body 43 až 50).

55 Pozri napríklad rozsudky z 30. mája 2006, Komisia/Írsko (C-459/03, EU:C:2006:345, body 168 až 173), a z 20. októbra 2011, Komisia/Francúzsko (C-549/09, neuvverejnený, EU:C:2011:672, bod 48).

56 Pozri okrem iného rozsudky z 11. júla 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, bod 5) (ďalej len „Dassonville“), a z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 31).

57 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. februára 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, body 6, 14 a 15) (ďalej len „Cassis de Dijon“), a z 10. februára 2009, Komisia/Taliansko (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 35) (ďalej len „Prípojný vozidlá“).

vnútroštátne ustanovenia obmedzujúce alebo zakazujúce určité spôsoby predaja nie sú spôsobilé priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne narušiť obchod medzi členskými štátmi, ak sa tieto ustanovenia týkajú všetkých dotknutých subjektov a ak sú z právneho aj zo skutkového hľadiska nediskriminačné.⁵⁸

117. V tomto kontexte nesúhlasím s nemeckou vládou, že poplatok za infraštruktúru, pokiaľ by mohol mať vplyv na distribúciu tovaru v Nemecku, by sa mal považovať za „spôsob predaja“ v zmysle judikatúry vo veci Keck.

118. Pojem spôsob predaja sa vzťahuje iba na vnútroštátne pravidlá, ktoré sa týkajú „spôsobov, podľa ktorých sa môžu výrobky predávať“⁵⁹. Inými slovami, zahŕňa opatrenia upravujúce spôsob, akým (napríklad, kedy, kde, ako a kým) sa môžu výrobky predávať.⁶⁰ Tento pojem by sa nemal rozšíriť na pravidlá, ktoré sa týkajú spôsobu *prepravy* tovaru. Skúsenosti ukazujú, že spôsoby predaja, ak nie sú diskriminačné, vo všeobecnosti nebránia prístupu dovážaného tovaru na trh členského štátu. Naopak, obmedzenie spôsobu, akým sa tovar môže prepravovať, môže mať priamy vplyv na cezhraničný obchod s tovarom tým, že sa dovozy a vývozy z technického, ekonomického alebo praktického hľadiska skomplikujú alebo dokonca znemožnia. Podľa môjho názoru nie sú vnútroštátne pravidlá o preprave v určitom ohľade odlišné od vnútroštátnych pravidiel o používaní, pre ktoré Súdny dvor odmietol rozšíriť zásadu Keck.⁶¹ To potvrdzujú viaceré spory, v ktorých Súdny dvor skúmal zlučiteľnosť vnútroštátnych opatrení obmedzujúcich prepravu tovaru s článkom 34 ZFEÚ podľa tradičnej judikatúry Dassonville a Cassis de Dijon.⁶²

119. To však neznamená, že poplatok za infraštruktúru by sa mal považovať za opatrenie s rovnocenným účinkom.

120. Po prvé je potrebné pripomenúť, že Spolková republika Nemecko už zaviedla systém mýta na diaľniciach, ktorý sa vzťahuje na vozidlá s hmotnosťou 3,5 tony a viac. Poplatok za infraštruktúru, ktorý je predmetom prejednávanej veci, sa teda týka iba vozidiel s hmotnosťou nižšou ako 3,5 tony. Tento poplatok sa preto týka najmä osobných automobilov, autobusov a malých úžitkových vozidiel a, ako možno opätovne zdôrazniť, je nerozdielne uplatniteľný na domáce aj zahraničné vozidlá.

121. Rakúska vláda však tvrdí, že niektoré výrobky pochádzajúce z iných členských štátov môžu byť dovážané do Nemecka osobnými automobilmi alebo malými dodávkovými vozidlami a v dôsledku toho môže byť ovplyvnený cezhraničný obchod.

122. Je pravda, že nemožno vylúčiť, že niektoré tovary sa môžu niekedy prepravovať z miesta ich výroby, dovozu, skladovania alebo z iného miesta, kde sa predávajú v zahraničí, do Nemecka pomocou osobných automobilov alebo malých dodávkových vozidiel. To však nestačí na to, aby sa poplatok za infraštruktúru považoval za opatrenie s rovnocenným účinkom.

58 Pozri rozsudky Keck, body 16 a 17, a Prípojný vozidlá, bod 36.

59 Pozri rozsudok z 30. apríla 2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, bod 20).

60 Pozri rozsudky z 12. novembra 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751), a z 21. septembra 2016, Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, bod 20 a nasl.).

61 Pozri rozsudok Prípojný vozidlá, body 37 a 56 a nasl.

62 Pozri okrem iného rozsudky z 12. júna 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333); z 15. novembra 2005, Komisia/Rakúsko (C-320/03, EU:C:2005:684), a z 21. decembra 2011, Komisia/Rakúsko (C-28/09, EU:C:2011:854).

123. V tejto súvislosti by som chcel pripomenúť, že Súdny dvor v zmysle ustálenej judikatúry rozhodol, že vnútroštátne opatrenia, ktorých obmedzujúce účinky sú „príliš náhodné a nepriame“, „čisto špekulatívne“ alebo „príliš bezvýznamné a náhodné“ neporušujú článok 34 ZFEÚ.⁶³ To platí najmä o opatreniach, ktoré „nerobia rozdiely podľa pôvodu prepravovaného tovaru“ a „[ktorých] účelom nie je regulovať obchod s tovarom s inými členskými štátmi“⁶⁴.

124. Zdá sa, že to je prípad poplatku za infraštruktúru, o ktorý ide v prejednávanej veci, ktorý nie je v žiadnom prípade zameraný na reguláciu obchodu: uplatňuje sa bez rozdielu na akékoľvek vozidlo prechádzajúce po nemeckej diaľničnej sieti bez ohľadu na súkromný alebo obchodný účel cesty a bez ohľadu na pôvod vozidla a tovaru, ktorý možno prepraviť. Množstvo dovezených výrobkov, ktoré môžu byť ovplyvnené, je pravdepodobne zanedbateľné a možné zvýšenie cien týchto výrobkov je ešte viac obmedzené vzhľadom na to, že poplatok za infraštruktúru pravdepodobne predstavuje obzvlášť malý podiel na celkových dopravných nákladoch.

125. Spis totiž neumožňuje podľa môjho názoru iný záver, najmä vzhľadom na skutočnosť, že Rakúska republika nepredložila žiadne dôkazy (odhady, štúdie, príklady, atď.), pokiaľ ide o možný dosah poplatku za infraštruktúru na cezhraničný obchod. Rakúska vláda žiada, aby Súdny dvor v tejto veci rozhodol na základe samotného predpokladu, napriek skutočnosti, že ako žalobkyňa nesie dôkazné bremeno.

b) Slobodné poskytovanie služieb

126. Rakúska vláda sa domnieva, že poplatok za infraštruktúru je tiež v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, pretože je nákladnejší pre zahraničných poskytovateľov služieb a domácich zákazníkov, z hľadiska pohybu v Nemecku.

127. Na úvod treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa majú za obmedzenia slobodného poskytovania služieb považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, prekážajú mu alebo ho robia menej prístupným. Navyše podľa ustálenej judikatúry článok 56 ZFEÚ zveruje práva nielen samotnému poskytovateľovi služieb, ale takisto príjemcovi uvedených služieb.⁶⁵

128. Podľa ustálenej judikatúry sa článok 56 Zmluvy neuplatní na opatrenia, ktorých jediným účinkom je spôsobenie *dodatočných nákladov* predmetných služieb a ktoré sa rovnakým spôsobom vzťahujú na poskytovanie služieb medzi členskými štátmi a poskytovanie služieb len v rámci jedného členského štátu.⁶⁶

129. To môže byť najmä prípad daní a iných druhov poplatkov, ktoré môžu vnútroštátne orgány zaviesť pri výkone svojich právomocí v oblasti zdaňovania alebo hospodárskej politiky. Za predpokladu, že tieto dane a poplatky nie sú priamo alebo nepriamo diskriminačné a ich výška je nepatrná v porovnaní s príslušnými službami, nemožno považovať za samozrejmosť, že by mohli brániť prístupu na trh daného členského štátu.⁶⁷

63 Pozri okrem mnohých ďalších rozsudky zo 7. marca 1990, Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, bod 11); z 5. októbra 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, bod 36); z 3. decembra 1998, Bluhme (C-67/97, EU:C:1998:584, bod 22), a z 26. mája 2005, Burmanjer a i. (C-20/03, EU:C:2005:307, bod 31).

64 Pozri rozsudky z 18. júna 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, bod 31); zo 14. júla 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 24), a z 5. októbra 1995, Centro Servizi Spediporto (C-96/94, EU:C:1995:308, bod 41).

65 Rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, body 37 a 38 a citovaná judikatúra).

66 Pozri napríklad rozsudky z 8. septembra 2005, Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 31); z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 36), a z 22. novembra 2018 Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 32).

67 Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. februára 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94, body 37 až 39), a analogicky z 1. júna 2006, innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, body 37 až 40). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2004:676, body 58 až 67), a moje návrhy vo veci Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, body 26 až 29).

130. Je pravda, že vodiči osobných automobilov, autobusov alebo malých úžitkových vozidiel registrovaných v zahraničí mohli v minulosti vstúpiť na nemeckú diaľničnú sieť bezplatne. Podľa ustálenej judikatúry však ustanovenia Únie o voľnom pohybe neopravňujú hospodárske subjekty spoliehať sa na to, že nedôjde k nijakým legislatívnym zmenám.⁶⁸ Jednoduché zmeny vnútroštátnych právnych predpisov za predpokladu, že sú nediskriminačné, alebo jednoduché rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi rôznych členských štátov za predpokladu, že nebránia prístupu na trh členského štátu, nepostačujú na spustenie uplatňovania pravidiel Zmluvy o voľnom pohybe, aj keby mohli mať negatívny vplyv na rozhodnutie obchodníkov v EÚ o tom, či budú vykonávať svoje práva na voľný pohyb.⁶⁹

131. Vzhľadom na tieto okolnosti a keďže žalobkyňa nemá žiadne konkrétne informácie alebo dôkazy, by nemal Súdny dvor len predpokladať, že zavedenie poplatku takého typu a výška predmetného poplatku za infraštruktúru nevyhnutne odradí poskytovateľov služieb usadených v zahraničí poskytovať služby v Nemecku alebo odradí osoby s bydliskom v Nemecku, aby sa presunuli do zahraničia za podobným účelom.

132. Ako je uvedené v bode 124 vyššie, poplatok za infraštruktúru sa uplatňuje bez rozdielu na akomkoľvek vozidle, ktoré prechádza nemeckou diaľničnou sieťou, bez ohľadu na pôvod vozidla, nezávisle od toho, či ide o súkromný alebo obchodný účel cesty. Na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, sa zdá, že náklady na diaľničnú známku sú porovnateľné s nákladmi v iných členských štátoch Európskej únie (vrátane Rakúskej republiky) a ťažko môžu byť považované za neprimerané vo vzťahu k poskytovanej službe (neobmedzený prístup do nemeckej diaľničnej siete). Akýkoľvek účinok na voľný pohyb služieb sa teda zdá byť v najlepšom prípade neistý alebo nepriamy. Inými slovami, neexistuje žiadny prvok, ktorý by mohol poukazovať na prekážku prístupu na trh.

133. Vzhľadom na uvedené skutočnosti nie je potrebné preskúmať možné dôvody, na ktoré sa odvoláva nemecká vláda.

D. Štvrtý žalobný dôvod: porušenie článku 92 ZFEÚ

1. Tvrdenia účastníkov konania

134. Vo svojom štvrtom a poslednom žalobnom dôvode Rakúska republika tvrdí, že sporné opatrenia porušujú článok 92 ZFEÚ v rozsahu, v akom sa vzťahujú na komerčnú autobusovú dopravu alebo na prepravu tovaru motorovými vozidlami do 3,5 tony. Rakúska vláda zdôrazňuje, že článok 92 ZFEÚ nestanovuje možnosť odôvodnenia, takže diskriminačná povaha sporných opatrení je nezlučiteľná s týmto ustanovením. Táto vláda v tejto súvislosti odkazuje na rozsudok Komisia/Nemecko.

135. Spolková republika Nemecko sa domnieva, že tento žalobný dôvod je nedôvodný. Nemecká vláda tvrdí, že článok 92 ZFEÚ nemožno vykladať ako ďalekosiahle ustanovenie, ktoré bráni akejkoľvek zmene vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré môžu ovplyvniť cestnú dopravu. Nemecká vláda tiež poukazuje na to, že po vyhlásení už citovaného rozsudku Komisia/Nemecko boli prijaté významné právne predpisy, a najmä smernica Eurovignette. Článok 7 ods. 1 a článok 7k tejto smernice výslovne umožňujú také opatrenia, ako sú tie, o ktoré ide v prejednávanej veci.

⁶⁸ Pozri rozsudok z 11. júna 2015, *Berlington Hungary* a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 78 a tam citovaná judikatúra).

⁶⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2004, *Weigel* (C-387/01, EU:C:2004:256, bod 55). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci *CaixaBank France* (C-442/02, EU:C:2004:187, bod 58).

2. Posúdenie

136. Podľa článku 92 ZFEÚ „do stanovenia opatrení uvedených v článku 91 ods. 1 žiaden členský štát nesmie bez toho, aby Rada jednomyselne prijala opatrenie udeľujúce výnimku, upravovať predpisy platné v tejto oblasti od 1. januára 1958 alebo pre prístupujúce štáty od času ich prístúpenia tak, aby v porovnaní s domácimi dopravcami priamo alebo nepriamo znevýhodňovali dopravcov z iných členských štátov“.

137. Na druhej strane článok 91 ods. 1 ZFEÚ stanovuje prijatie opatrení na vykonávanie spoločnej dopravnej politiky a najmä ustanovení, ktoré stanovujú „spoločné pravidlá platné pre medzinárodnú dopravu do členského štátu alebo z členského štátu, alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov“, „podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu“ a „opatrenia na zlepšenie bezpečnosti dopravy“.

138. Článok 92 ZFEÚ (alebo jeho predchodcovia, najprv článok 76 EHS a potom článok 72 ES) je ustanovením, ktoré Súdny dvor sotva interpretoval a Rada ho veľmi zriedka uplatnila. Prejednávaná vec teda ponúka Súdnemu dvoru možnosť objasniť rozsah a význam tohto ustanovenia.

139. Doprava je predmetom spoločnej politiky, čo znamená existenciu osobitných pravidiel, ktoré sa môžu niekedy odchýliť alebo sa v každom prípade líšiť od pravidiel upravujúcich iné činnosti. Existovalo niekoľko dôvodov, pre ktoré sa členské štáty pri navrhovaní Zmlúv domnievali, že doprava má určité zvláštnosti, ktoré si vyžadujú osobitný súbor pravidiel.⁷⁰ Okrem iného sa predpokladalo, že existujú významné rozdiely v tom, ako boli dopravné služby regulované na úrovni členských štátov, čo je faktor, ktorý vzhľadom na citlivosť predmetu veci vyžadoval opatrný a pozvoľný prístup na vytvorenie spoločnej politiky.⁷¹

140. Preto bolo v prvom rade dôležité zabrániť tomu, aby členské štáty oslabili tento proces zavedením nových pravidiel uprednostňujúcich domácich dopravcov pred zahraničnými dopravcami. To by v skutočnosti zväčšilo rozdiely medzi jednotlivými skupinami pravidiel členských štátov a bolo by to v rozpore so samotným duchom budúcej politiky. Článok 76 EHS (teraz článok 92 ZFEÚ) bol teda vytvorený na tento účel: uložil členským štátom povinnosť zdržať sa konania, kým Spoločenstvo (teraz Európska únia) neprijme spoločné pravidlá. V tejto súvislosti nemožno prehliadnuť, že pôvodný aj súčasný všeobecný zákaz obmedzení slobodného poskytovania služieb v rámci Európskej únie stanovený v článku 56 ZFEÚ (pôvodný článok 59 EHS) nie je uplatniteľný v oblasti dopravy v zmysle článku 58 ods. 1 ZFEÚ (pôvodný článok 61 ods. 1 EHS).

141. S prihliadnutím na túto legislatívnu históriu nie sú tvrdenia rakúskej vlády na podporu porušenia článku 92 ZFEÚ presvedčivé.

142. Na úvod je potrebné konštatovať, že článok 92 ZFEÚ už nie je uplatniteľný na také opatrenia, ako sú sporné opatrenia. Nie je prekvapením, že toto ustanovenie sa v minulosti uplatňovalo veľmi zriedkavo a dlhodobo sa vôbec neuplatňovalo: článok 76 EHS bol teda od začiatku koncipovaný ako pravidlo prechodného charakteru, ktorého pôsobnosť sa mala postupne znižovať.⁷² Znenie tohto

70 Pozri AUSSANT, J., FORNASIER, R.: La Politique Commune des Transports. In: *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, 1990, 2. vydanie, zväzok 3, s. 195 – 197.

71 Pozri všeobecne ROBERT, J.: Doubts on a Common Transport Policy. In: *Common Market Law Review*, 1967, zväzok 5, s. 193 a nasl.

72 Pozri AUSSANT, J., FORNASIER, R.: c. d., s. 216.

ustanovenia totiž výslovne uvádza, že sa uplatňuje iba „do stanovenia opatrení uvedených v článku 91 ods. 1 [ZFEÚ]“. V skutočnosti po stanovení spoločných pravidiel vzťahujúcich sa na všetky druhy dopravy (letecká, cestná, železničná, námorná a vnútrozemská vodná doprava) niektorí komentátori spochybnili, či sa toto ustanovenie nestalo z veľkej časti obsolentným.⁷³

143. Podľa môjho názoru ide najmä o cestnú dopravu. Niektoré opatrenia Únie zamerané na vytvorenie spoločnej politiky v tomto sektore uzreli svetlo sveta, najmä koncom 80. a začiatkom 90. rokov.⁷⁴ Počas týchto rokov normotvorca Únie s cieľom vykonať (súčasný) článok 91 ods. 1 ZFEÚ okrem iného: stanovil, že slobodne dohodnuté tarify medzi zmluvnými stranami sa zavedú od januára 1990; zrušil kvóty od januára 1993; zaviedol povolenie pre prevádzkovateľov cestnej nákladnej dopravy na úrovni Spoločenstva tiež od januára 1993; stanovil spoločné pravidlá pre medzinárodnú prepravu osôb autokarmi a autobusmi, a zaviedol kabotáž, ktorá sa mala realizovať v rôznych fázach.⁷⁵

144. V súčasnosti, ako to bolo nedávno potvrdené v stanovisku 2/15, sa sektor cestnej dopravy vo veľkej miere riadi právnymi predpismi Únie.⁷⁶ Právne predpisy Únie zahŕňajú najmä spoločné pravidlá prístupu k výkonu tohto povolania a prístupu k trhu, stanovujú minimálne normy pre pracovný čas, čas jazdy a čas odpočinku pre profesionálnu cestnú dopravu a stanovujú minimálne ročné dane z motorových vozidiel, ako aj spoločné pravidlá pre mýto a užívateľské poplatky za ťažké nákladné vozidlá.⁷⁷

145. Posledný z týchto aspektov je obzvlášť dôležitý v prejednávanej veci. Smernica Eurovignette stanovuje spoločné pravidlá pre mýto v závislosti od vzdialenosti a užívateľské poplatky v závislosti od času užívania (diaľničné známky) za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami. Tieto pravidlá stanovujú, že náklady na výstavbu, prevádzku a rozvoj infraštruktúry môžu byť financované prostredníctvom mýtnych poplatkov a diaľničných známok pre účastníkov cestnej premávky.

146. Normotvorca Únie sa však v súčasnosti rozhodol obmedziť aproximáciu právnych predpisov členských štátov v tejto oblasti len na vozidlá s hmotnosťou nad 3,5 tony.⁷⁸ Článok 7 ods. 1 smernice Eurovignette jasne uvádza, že za určitých podmienok „môžu členské štáty zachovať alebo zaviesť mýto a/alebo užívateľské poplatky na transeurópskej cestnej sieti alebo na určitých úsekoch tejto siete a na akýchkoľvek iných ďalších úsekoch ich siete diaľnic, ktoré nie sú súčasťou transeurópskej cestnej siete“. Členské štáty majú v zásade právo „uplatňovať... mýto a/alebo užívateľské poplatky na iných cestách pod podmienkou, že vyberanie mýta a/alebo užívateľských poplatkov na takýchto iných cestách nevedie k diskriminácii medzinárodnej premávky a narušeniu hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi“. Toto ustanovenie by sa malo vykladať v súlade s odôvodnením 9 smernice 2011/76/EÚ⁷⁹, podľa ktorého sa touto smernicou „členským štátom nebráni v uplatňovaní

73 Pozri napríklad GRAND, L.: Comment to Article 72 EC. In: PINGEL, I. (ed.): *Commentaire article par article des traits UE et CE*. 2. vyd., Dalloz, Paris, 2010, s. 667 a 668. Podobne BALDUCCI ROMANO, F.: Comment to Article 92 TFEU. In: CURTI GIALDINO, C.: *Codice dell'Unione Europea Operativo*. Simone, Napoli, 2012, s. 962 a 963.

74 Dôvodom toho je skutočnosť, že v polovici 80. rokov Parlament úspešne začal konanie proti Rade preto, že nezaviedla spoločnú dopravnú politiku (pozri rozsudok z 22. mája 1985, Parlament/Rada, 13/83, EU:C:1985:220).

75 Nariadenie Rady (EHS) č. 4058/89 z 21. decembra 1989 o stanovení sadzieb za cestnú prepravu tovaru medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 390, 1989, s. 1); nariadenie Rady (EHS) č. 1841/88 z 21. júna 1988, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 3164/76 o kvóte Spoločenstva na cestnú prepravu tovaru medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 163, 1988, s. 1); nariadenie Rady (EHS) č. 881/92 z 26. marca 1992 o prístupe na trh v preprave tovarov cestnou dopravou v rámci Spoločenstva na územie alebo z územia členského štátu alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov (Ú. v. ES, L 95, 1992, s. 1); nariadenie Rady (EHS) č. 684/92 zo 16. marca 1992 o spoločných pravidlách pre medzinárodnú prepravu osôb autokarmi a autobusmi (Ú. v. ES L 74, 1992, s. 1), a nariadenie Rady (EHS) č. 3118/93 z 25. októbra 1993, ktorým sa stanovujú podmienky, za ktorých sú dopravcovia, ktorí nemajú bydlisko/sídlo v určitom členskom štáte, oprávnení vykonávať vnútroštátnu nákladnú cestnú dopravu v tomto štáte (Ú. v. ES L 279, 1993, s. 1).

76 Stanovisko 2/15 (Dohoda o voľnom obchode medzi Európskou Úniou a Singapurom) zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, body 204 až 212). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v rovnakom konaní (EU:C:2016:992, body 260 až 267).

77 Pre relatívne nedávny prehľad existujúcich právnych predpisov s odkazom na jednotlivé právne nástroje, ktoré sú v súčasnosti platné, pozri Správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o stave trhu cestnej dopravy v Únii zo 14. apríla 2014 [COM (2014) 222 final].

78 Pozri odôvodnenie 5 smernice Eurovignette.

79 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 27. septembra 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 1999/62/ES (Ú. v. EÚ L 269, 2011, s. 1).

vnútroštátnych pravidiel na vyberanie poplatkov od ostatných používateľov ciest mimo rozsahu pôsobnosti tejto smernice“. Okrem toho článok 7k smernice Eurovignette výslovne povoľuje členským štátom, ktoré zavedú systém poplatkov za používanie infraštruktúry, poskytovať za tieto poplatky primeranú kompenzáciu.

147. Nemožno tvrdiť, ako to vyplýva z vyjadrení rakúskej vlády, že napriek bohatej právnej úprave prijatej Európskou úniou podľa článku 91 ZFEÚ v oblasti cestnej dopravy a napriek osobitným pravidlám stanoveným v smernici Eurovignette žiadny členský štát nemôže zaviesť systém mýta alebo užívateľských poplatkov za používanie svojej diaľničnej siete pre vozidlá, na ktoré sa nevzťahuje smernica Eurovignette, pokiaľ normotvorca Únie túto záležitosť neupravuje. Ani to, že keď tak členský štát urobí, nemôže znížiť zdanenie motorových vozidiel s cieľom kompenzovať nové poplatky.

148. Okrem toho, že by bol tento záver ťažko zlučiteľný so samotným znením smernice Eurovignette, bol by tiež v rozpore s dvoma všeobecne uznávanými dogmami dopravnej politiky Únie: náklady spojené s využívaním dopravnej infraštruktúry by mali byť založené na zásadách „používateľ platí“ a „znečisťovateľ platí“⁸⁰. Bol by to nelogický záver, pretože by znamenal, že všetky členské štáty, ktoré zaviedli také systémy po 1. januári 1958 (alebo po dátume ich pristúpenia k Spoločenstvu/Únii), porušili a naďalej porušujú článok 92 ZFEÚ.

149. Rakúska vláda na podporu svojho tvrdenia odkazuje na rozsudok Komisia/Nemecko.

150. Domnievam sa však, že záver, ku ktorému dospel Súdny dvor v tomto konaní, nemožno ľahko prebrať na prejednávanej veci. V skutočnosti bola vyššie spomenutá vec predložená v roku 1990 v čase, keď väčšina opatrení potrebných na vykonávanie spoločnej politiky v oblasti cestnej dopravy buď nebola prijatá, alebo ešte nebola transponovaná na vnútroštátnej úrovni vrátane – a to je najmä dôležité – smernice Eurovignette. No „ustanovenia uvedené v článku 91 ods. 1 [ZFEÚ]“ boli nakoniec prijaté, vrátane osobitných pravidiel o rozvrhnutí nákladov na dopravnú infraštruktúru.

151. V každom prípade, aj keby bol článok 92 ZFEÚ stále uplatniteľný, rakúska vláda nedokázala vysvetliť, ani neposkytla dôkaz o tom, ako by opatrenie, ktoré sa týka iba vozidiel s hmotnosťou menej ako 3,5 tony, mohlo mať skutočný dosah na zahraničných dopravcov. Aj v tejto otázke táto vláda v podstate žiada Súdny dvor, aby založil svoje rozhodnutie na predpoklade. Ako však bolo uvedené v bode 78 vyššie, v rámci konania podľa článku 259 ZFEÚ je žalobca povinný preukázať údajné nedostatky bez toho, aby sa spoliehal na nejakú domnienku.

152. Z týchto dôvodov zastávam názor, že aj štvrtý žalobný dôvod je potrebné zamietnuť.

V. O trovách

153. V súlade s článkom 138 ods. 1 a článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku sa domnievam, že Rakúska republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Spolkovej republike Nemecko, zatiaľ čo Dánske kráľovstvo a Holandské kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

VI. Návrh

154. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem Súdnemu dvoru, aby:

- zamietol žalobu,

⁸⁰ Pozri napríklad odôvodnenie 3 smernice 2011/76; a Európska komisia, Biela kniha, Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje [COM(2011) 144 final], bod 58.

- uložil Rakúskej republike povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Spolkovej republike Nemecko,
- uložil Dánskemu kráľovstvu a Holandskému kráľovstvu povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania.