



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 18 juni 2020¹

Mål C-321/19

**BY,
CZ
mot
Bundesrepublik Deutschland**

(begäran om förhandsavgörande från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Förvaltningsöverdomstolen för delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer – Direktiv 1999/62/EG – Direktiv 2006/38/EG – Beräkning av vägtullar – Artikel 7.9 – Principen om täckning av infrastrukturkostnader – Kostnader för trafikpolis – Driftskostnader – Externa kostnader – Kostnader hänförliga till avkastning på kapital – Artikel 7a.1–3 – Direkt effekt – Vägtullen överstiger endast marginellt kostnaderna – Beräkning i efterhand – Begränsning i tiden av domens rättsverkningar”

I. Inledning

1. Förevarande mål rör fastställandet av vägtullsatter för tunga godsfordon som använder tyska motorvägar.
2. Begäran om förhandsavgörande från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Förvaltningsöverdomstolen för delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) har framställts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan två personer, BY och CZ, som tidigare drev ett transportföretag (nedan kallade klagandena i det nationella målet) och å andra sidan Förbundsrepubliken Tyskland (nedan kallad motparten i det nationella målet) angående återbetalning av vägtullar.
3. Ämnet för begäran är i huvudsak tolkningen av artikel 7.9 i direktiv 1999/62/EG² i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006³ (nedan kallat direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse). I den bestämmelsen stadgas att vägtullar *endast* ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader, och det anges vilka kostnader som ska läggas till grund för beräkningen av vägtullar.

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 1999, s. 42) (nedan kallat direktiv 1999/62). Det direktivet ersatte rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg [samt] tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 279, 1993, s. 32; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 37).

³ (EUT L 157, 2006, s. 8).

4. Vad domstolen har uppmanats att klargöra är huruvida artikel 7.9 i detta direktiv har direkt effekt och huruvida man vid beräkning av vägtullar får beakta exempelvis kostnader för trafikpolis. Därutöver ska domstolen uttala sig om huruvida nämnda bestämmelse har åsidosatts i ett fall där vägtullen endast marginellt överstiger kostnaderna samt, för den händelse att den frågan ska besvaras jakande, huruvida nämnda bestämmelse tillåter att det vid ett domstolsförfarande görs en beräkning i efterhand.

5. Med ledning av min bedömning kommer jag att föreslå att domstolen ska tolka artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse – en bestämmelse vars direkta effekt enligt min åsikt kan åberopas av enskilda – så, att kostnader för trafikpolis inte kan ingå. Vidare kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att den bestämmelsen ska anses ha åsidosatts även i ett fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna och att nämnda bestämmelse liksom artikel 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse utgör hinder för en beräkning i efterhand vars syfte är att visa att den fastställda vägtullsatsen i själva verket inte översteg de kostnader som fick beaktas.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

6. I artikel 2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

- a) *transeuropeiskt vägnät*: det vägnät som definieras i avsnitt 2 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet [(EGT L 228, 1996, s. 1) – beslut senast ändrat genom rådets förordning nr 1791/2006 av den 20 november 2006 (EUT L 363, 2006, s. 1)] så som det illustreras med hjälp av kartor. Kartorna hänför sig till motsvarande avsnitt som nämns i artikeldelen och/eller bilaga II till det beslutet,
- aa) *anläggningskostnader*: kostnader i samband med anläggning, i förekommande fall även finansieringskostnader, av
 - ny infrastruktur eller förbättringar av ny infrastruktur (inbegripet betydande strukturella reparationer), eller
 - infrastruktur eller förbättringar av infrastruktur (inbegripet betydande strukturella reparationer) som färdigställts högst 30 år före den 10 juni 2008 för vilka vägtullssystem redan har införts den 10 juni 2008 eller som färdigställts högst 30 år före införandet av nya vägtullssystem som införts efter den 10 juni 2008; ...^[4]
- ...
- ii) ... Kostnader för infrastruktur eller förbättringar av infrastruktur får inbegripa eventuella särskilda infrastrukturutgifter som syftar till att minska buller eller förbättra trafiksäkerheten, och infrastrukturoperatörens faktiska betalningar för objektiva miljöfaktorer, exempelvis skydd mot markförorening,
- ab) *finansieringskostnader*: ränta på lån och/eller avkastning på eget kapital från aktieägare,

4 Enligt denna artikel 2 a a får kostnader för infrastruktur eller för förbättringar av infrastruktur som har färdigställts före de angivna datumen också anses som anläggningskostnader, under vissa förutsättningar.

...

- b) *vägtull*: ett bestämt belopp som skall erläggas för ett fordon som tillryggalägger en given sträcka på de infrastrukturer som avses i artikel 7.1; beloppet skall grundas på den sträcka som tillryggalagts och på fordonstyp,
- ba) *viktad genomsnittlig vägtull*: de totala intäkter som genereras av vägtullar under en given period delat med antalet fordonskilometer som tillryggalagts på ett givet vägnät som är belagt med vägtull under denna period, varvid både intäkter och fordonskilometer skall beräknas för de fordon som omfattas av vägtullar,

...”

7. I punkterna 1, 9 och 10 i artikel 7 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får behålla eller införa vägtullar och/eller vägavgifter på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, endast på de villkor som anges i punkterna 2–12. ...

...

9. Vägtullarna skall endast grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader. Särskilt de viktade genomsnittliga vägtullarna skall vara avpassade efter anläggningskostnaderna och kostnaderna för drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. De viktade genomsnittliga vägtullarna får även inbegripa avkastning på kapital eller vinstmarginal som grundar sig på marknadsvillkoren.^[5]

10. a) Utan att det påverkar tillämpningen av de viktade genomsnittliga vägtullar som avses i punkt 9 får medlemsstaterna variera vägtullsatserna för exempelvis sådana syften som att bekämpa miljöskador, undanröja överbelastning, minimera skadorna på infrastrukturen, optimera användningen av den berörda infrastrukturen eller främja trafiksäkerheten, förutsatt att sådana variationer

...

- inte utformats för att generera extra intäkter från vägtullar, varvid varje oavsiktlig inkomstökning (som leder till viktade genomsnittliga vägtullar som inte överensstämmer med punkt 9) kompenseras av ändringar i differentieringsstrukturen vilka skall genomföras inom två år efter utgången av det bokföringsår då de extra intäkterna har genererats,

...”

8. I artikel 7.11 i nämnda direktiv stadgas att det i undantagsfall och efter det att Europeiska kommissionen har informerats är tillåtet att såvitt avser infrastruktur i bergsregioner tillämpa en uppräknings på vägtullarna för särskilda vägavsnitt där det förekommer akut överbelastning som påverkar fordonens fria rörlighet eller där fordonstrafiken förorsakar betydande miljöskador, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda; bland annat anges hur många procent av de viktade genomsnittliga vägtullarna som uppräknings högst får uppgå till i olika fall.

5 I artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse angavs följande: ”De viktade genomsnittliga vägtullarna bör vara relaterade till kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av det berörda infrastrukturnätet.” Den bestämmelsen ersatte i sin tur artikel 7 h i rådets direktiv 93/89, enligt vilken ”[v]ägtullsatter sk[ulle] vara relaterade till bygg- och hanteringskostnader och till utvecklingen av det berörda infrastrukturnätverket”.

9. Artikel 7a i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Vid fastställandet av de viktade genomsnittliga vägtullnivåerna på den berörda vägnätsinfrastrukturen eller en tydligt angiven del av ett sådant vägnät, skall medlemsstaterna ta hänsyn till de olika kostnaderna enligt artikel 7.9. Dessa kostnader skall vara hänförliga till det vägnät eller den del av vägnätet och till de fordon för vilka vägtullar uppbärs. Medlemsstaterna får välja att inte återvinna dessa kostnader genom vägtullintäkter eller att återvinna endast en procentandel av dessa kostnader.

2. Vägtullar skall fastställas i enlighet med artikel 7 och punkt 1 i denna artikel.

3. För andra nya vägtullsystem än dem som inbegriper koncessionerad vägtull som medlemsstaterna inrättat efter den 10 juni 2008 skall medlemsstaterna vid beräkningen av kostnaderna använda en metod som grundar sig på de grundläggande beräkningsprinciper som anges i bilaga III.

...

Vägtullsystem som redan har införts den 10 juni 2008 eller för vilka anbud eller svar på inbjudan till förhandlingar enligt det förhandlade förfarandet har inlämnats efter ett offentligt upphandlingsförfarande före den 10 juni 2008, skall inte omfattas av de skyldigheter som anges i denna punkt så länge som dessa system förblir gällande och förutsatt att de inte ändras i väsentlig omfattning.

...”

10. I punkterna 2.1, 3 och 4 i bilaga III till direktivet, vars rubrik lyder ”Grundläggande principer för fördelning av kostnader och beräkning av vägtullar”, föreskrivs följande:

”2.1 Investeringskostnader

- Investeringskostnaderna skall innefatta anläggningskostnaderna (inklusive finansieringskostnader) och kostnaderna för utveckling av infrastrukturen plus, i förekommande fall, avkastning på kapitalinvesteringen eller vinstmarginal. Kostnader för markförvärv, planering, projektering, övervakning av byggnadskontrakt och projektförvaltning samt arkeologiska undersökningar och markundersökningar, liksom andra relevanta tillkommande kostnader, skall också inbegripas.

...

- Alla historiska kostnader skall grundas på betalade belopp. Framtida kostnader grundas på rimliga kostnadsprognoser.
- Offentliga investeringar kan antas vara finansierade lån. Den räntesats som skall tillämpas på historiska kostnader skall vara de satser som tillämpats för offentlig upplåning under samma period.

...

- Avsättning för beräknad avkastning på kapital eller vinstmarginal skall vara rimlig mot bakgrund av marknadsförhållandena och kan varieras för att ge en kontrakterad tredjepart incitament att förbättra tjänstens kvalitet. Avkastningen på kapital kan beräknas med hjälp av sådana ekonomiska indikatorer som intern avkastningsgrad eller viktad genomsnittlig kapitalkostnad.

...

3. Drifts-, förvaltnings- och vägtullskostnader

Dessa kostnader skall innefatta alla kostnader som infrastrukturoperatören ådrar sig vilka inte omfattas av [punkt] 2 och som hänför sig till genomförande, drift och förvaltning av infrastrukturen och vägtullsystemet.

...

4. Andel godstrafik, ekvivalensfaktorer och korrektionsmekanism

- Beräkningen av vägtullarna skall grundas på de tunga lastbilarnas faktiska eller prognostiserade andelar av fordonskilometer, vid behov justerat med ekvivalensfaktorer för att ta vederbörlig hänsyn till de ökade kostnaderna för att anlägga och reparera infrastrukturer som används av lastbilar.
- I följande tabell fastställs en serie vägledande ekvivalensfaktorer. Om en medlemsstat använder ekvivalensfaktorer med procentandelar som skiljer sig från dem som finns i tabellen, skall de vara grundade på objektiva motiverade kriterier och offentliggöras.

...

- Vägtullsystem som bygger på prognostiserade trafiknivåer skall ha en korrigeringsmekanism där vägtullar justeras regelbundet för att korrigera eventuell under- eller övertäckning av kostnader som kan tillskrivas fel i prognoserna.”

B. Tysk rätt

11. Den hänskjutande domstolen har angett att beloppet för de vägtullar som under perioden från den 1 januari 2009 till den 31 december 2014 togs ut för användning av federala tyska motorvägar fastställdes genom bilaga 4 till Bundesfernstraßenmautgesetz (lag om vägtullar för större federala vägtransportleder) av den 12 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1378) i kraft av 14 § 3 i den lagen. I denna lag anges vägtullsatsen per kilometer för fordon eller fordonståg med högst tre respektive minst fyra hjulaxlar för fyra olika kategorier som grundar sig på mängden utsläpp av föroreningar. Satserna varierar från 0,141 till 0,288 euro.

12. Enligt den hänskjutande domstolen hade de vägtullsatsen som tillämpades under den period med avseende på vilken återbetalning har yrkats, det vill säga perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011, beräknats på grundval av ”Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland”, även benämnd ”Wegekostengutachten”, en expertrapport av den 30 november 2007 (nedan kallad WKG 2007) om kostnaderna för den tyska väginfrastrukturen som avsåg beräkningsperioden 2007–2012. Värderingen av den mark som hade använts för anläggning av motorvägar byggde enligt den hänskjutande domstolen – i kraft av en komplettering av WKG 2007 som gjordes den 22 september 2008 – på resultaten från ”Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr”, en expertrapport från mars 2002 om kostnaderna för väginfrastruktur som avsåg beräkningsperioden 2003–2010.

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

13. Klagandena i det nationella målet drev till och med den 31 augusti 2015 ett landsvägstransportföretag i form av ett enkelt bolag ("spółka cywilna") enligt polsk rätt. Bolaget hade säte i Polen och ombesörjde transporter bland annat i Tyskland. I samband med detta betalade klagandena i det nationella målet för perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011 ett visst belopp avseende vägtullar för användning av federala tyska motorvägar.

14. Klagandena i det nationella målet ansåg att detta belopp var orimligt högt och väckte därför, i det enkla bolagets namn, talan vid Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) och yrkade återbetalning av det erlagda beloppet.⁶ Talan ogillades, varpå klagandena i det nationella målet överklagade till den hänskjutande domstolen. Därvid gjorde de i allt väsentligt gällande att beräkningen av de vägtullar som hade tagits ut i det aktuella fallet hade utmynnat i ett alltför högt värde och att denna beräkning stred mot unionsrätten.

15. Den hänskjutande domstolen anser sig inte kunna avgöra huruvida så är fallet förrän det har prövats huruvida artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har direkt effekt och huruvida dessa bestämmelser har införlivats på ett korrekt sätt med den tyska rättsordningen.

16. Därvidlag har den hänskjutande domstolen *för det första* erinrat om att EU-domstolen i det mål som föranledde domen *Rieser Internationale Transporte*⁷ slog fast att den ursprungliga versionen av artikel 7.9 i direktiv 1999/62⁸ inte kunde åberopas av enskilda gentemot en statlig myndighet när det direktivet inte hade införlivats med den nationella rättsordningen eller hade införlivats på ett ofullständigt sätt. Domstolen fann nämligen att den bestämmelsen inte kunde anses vara ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av enskilda gentemot en statlig myndighet.

17. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att de ändringar som unionslagstiftaren sedermera har gjort medför att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse däremot har direkt effekt. Enligt den hänskjutande domstolen innebar ändringsdirektivet nämligen att det gjordes normativa klarlägganden som är att anse som "ovillkorliga och tillräckligt precisa". Den hänskjutande domstolen har också hävdat att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse innehåller ett förbud mot överskridande av kostnader med innebörden att vägtullar som är högre än vad som är berättigat med hänvisning till infrastrukturkostnaderna inte är tillåtna.

18. *För det andra* önskar den hänskjutande domstolen i allt väsentligt få klarhet i huruvida kostnaderna för trafikpolisen, vilka beaktades vid fastställandet av de vägtullsatsen som är i fråga i det nationella målet, är att anse som "kostnader för drift" i den mening som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse. Vad polisens verksamhet säkerställer är enligt den hänskjutande domstolen inte att infrastrukturen fungerar utan att de som använder vägarna följer trafikreglerna och att åtgärder vidtas med anledning av eventuella överträdelser av dessa regler. Vidare har den hänskjutande domstolen framhållit att den visserligen anser att de vägtullsatsen som har fastställts i enlighet med tysk rätt grundar sig på felaktiga beräkningar, bland annat såvitt avser beräkningen av avkastningen på investerat kapital i samband med förvärvet av den mark där motorvägarna har anlagts, men att den ändå är osäker på huruvida ett åsidosättande av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse kan anses föreligga i ett fall där vägtullarna endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna.

6 Vid förhandlingen angav klagandena i det nationella målet att de av skäl som hade samband med nationell processrätt hade yrkat återbetalning av nästan hela de erlagda vägtullsbeloppen.

7 Dom av den 5 februari 2004 (C-157/02, EU:C:2004:76, punkterna 41 och 42; nedan kallad domen i målet *Rieser Internationale Transporte*).

8 Se fotnot 5 i detta förslag till avgörande.

19. För *det tredje* har den hänskjutande domstolen slutligen påpekat att det enligt nationell rätt är tillåtet att i ett domstolsförfarande retroaktivt korrigera en alltför hög vägtullsats. Med hänvisning till punkt 138 i domen i målet kommissionen/Österrike⁹ hyser den hänskjutande domstolen emellertid tvivel om huruvida en sådan nationell regel är förenlig med unionsrätten. I detta sammanhang önskar den hänskjutande domstolen också få klarhet i huruvida det vid beräkning av kostnader i efterhand – efter beräkningsperiodens utgång – är nödvändigt att helt och hållet utgå från faktiska kostnader och faktiska vägtullsintäkter.

20. Mot denna bakgrund beslutade Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Förvaltningsöverdomstolen för delstaten Nordrhein-Westfalen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Kan en enskild person som är skyldig att erlagga vägtull åberopa bestämmelserna om beräkning av vägtull i artiklarna 7.9 och 7a.1 och 7a.2 i direktiv [1999/62 i dess ändrade lydelse] (oberoende av artikel 7a.3 jämförd med bilaga III i nämnda direktiv) vid nationella domstolar, om medlemsstaten vid fastställandet av vägtullen genom lag inte har iakttagit dessa bestämmelser fullt ut eller har införlivat dem på ett felaktigt sätt till nackdel för nämnda person?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande:

a) Kan även kostnaderna för trafikpolisen beaktas som kostnader för drift av infrastrukturnätet i den mening som avses i artikel 7.9 andra meningen i direktiv [1999/62 i dess ändrade lydelse]?

b) Leder ett överskridande av de infrastrukturkostnader som kan beaktas genom de viktade genomsnittliga vägtullarna

i) på upp till 3,8 procent, särskilt om kostnader som i princip inte får beaktas ändå har beaktats,

ii) på upp till 6 procent

till ett åsidosättande av förbudet mot kostnadsöverskridande enligt artikel 7.9 i direktiv [1999/62 i dess ändrade lydelse], med följd att den nationella lagstiftningen inte är tillämplig i detta hänseende?

3) Om fråga 2 b besvaras jakande:

a) Ska [domen i målet kommissionen/Österrike (punkt 138)] tolkas så, att ett betydande kostnadsöverskridande i princip inte längre kan justeras genom att det i efterhand i ett domstolsförfarande inges en kostnadsberäkning som ska styrka att den fastställda vägtullen faktiskt inte överstiger de kostnader som kan beaktas?

b) Om fråga 3 a besvaras nekande:

Ska en kostnadsberäkning i efterhand efter beräkningsperiodens utgång fullt ut grundas på de faktiska kostnaderna och de faktiska intäkterna från vägtullarna, det vill säga inte på antagandena i den ursprungliga beräkningen?”

21. Skriftliga yttranden har inkommit från klagandena i det nationella målet, från motparten i det nationella målet, från den tyska regeringen och kommissionen. Samma parter och berörda var företrädare vid förhandlingen den 4 mars 2020.

⁹ Dom av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493; nedan kallad domen i målet kommissionen/Österrike).

IV. Bedömning

22. Jag anser det lämpligt att vid bedömningen av den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor börja med den andra, som i allt väsentligt rör dels huruvida kostnader för trafikpolis är att betrakta som kostnader för drift av infrastrukturnätet i den mening som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, dels huruvida den bestämmelsen ska anses ha åsidosatts i ett fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna (avdelning A). På så sätt kan det avgöras i vilken mån en sådan beräkning av vägtullar som den här aktuella kan medföra problem i fråga om förenlighet med direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse. De slutsatser som dras i det hänseendet kommer sedan att läggas till grund för bedömningen av den första tolkningsfrågan, som rör huruvida bestämmelserna i det direktivet har direkt effekt (avdelning B). Därefter kommer jag att se närmare på den tredje och sista tolkningsfrågan, som rör beräkningar utförda i efterhand (avdelning C). Slutligen kommer jag att diskutera frågan om en begränsning i tiden av rättsverkningarna av EU-domstolens dom (avdelning D).

A. Kostnader för trafikpolis samt fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna (den andra tolkningsfrågan)

23. Jag kommer först att diskutera huruvida infrastrukturkostnaderna inbegriper kostnaderna för trafikpolisen och därefter se närmare på frågan huruvida det kan vara förenligt med direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse att en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna.

1. Kostnader för trafikpolis (den andra tolkningsfrågan, punkt a)

24. Jag anser inte att kostnader för trafikpolis utgör infrastrukturkostnader, och i synnerhet inte driftskostnader, i den mening som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

25. I överensstämmelse med en vedertagen tolkningsmetod¹⁰ kommer jag att grunda min bedömning på den berörda bestämmelsens lydelse, på förarbetena till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse och på syftet med det direktivet.

a) Bokstavstolkning

26. Lydelsen av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse måste härvid beaktas i sin helhet. Jag noterar till att börja med att det ingenstans i denna bestämmelse nämns något om beaktande av kostnader för trafikpolis vid beräkning av "vägtullar".¹¹ Vidare ger en bokstavstolkning av denna bestämmelse vid handen att den innehåller en uttömmande uppräkningslista av de kostnader som får beaktas vid en sådan beräkning.

27. I den första meningen i artikel 7.9 i detta direktiv föreskrivs nämligen att vägtullar (vilket definieras som ett bestämt belopp som ska erläggas för ett fordon som tillryggalägger en given sträcka på infrastruktur) *endast* ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader. Vad den principen innebär förtydligas sedan i de påföljande meningarna, vilka rör "viktade genomsnittliga vägtullar" (något som definieras med hänvisning till intäkterna från vägtullar under en given period i förhållande till antalet tillryggalagda fordonskilometer¹²). I den andra meningen preciseras att de

¹⁰ För ett liknande resonemang, se bland annat, såvitt avser beaktande av den berörda bestämmelsens lydelse och det berörda direktivets syfte, dom av den 11 mars 2020, X (Uppbörd i efterhand av tilläggstull på import) (C-160/18, EU:C:2020:190, punkt 34), och, såvitt avser beaktande av förarbetena, dom av den 1 oktober 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:801, punkt 48).

¹¹ Se artikel 2 b i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

¹² Se artikel 2 b a i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

viktade genomsnittliga vägtullarna ska vara avpassade efter anläggningskostnaderna och kostnaderna för drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. I den tredje meningen anges att de viktade genomsnittliga vägtullarna även får inbegripa en marknadsmässig avkastning på kapital eller vinstmarginal.

28. Sambandet mellan den första meningen, som rör vägtullar, och de kostnader som får beaktas vid beräkning av vägtullar framgår av att den andra meningen innehåller ordet "särskilt" eller jämförbara uttryck i andra språkversioner.¹³ Detta samband framgår även av den tredje meningen, där det anges vilka andra kostnader som de viktade genomsnittliga vägtullarna "även [får] inbegripa".

29. Således anges i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse de enda kostnader som får beaktas vid beräkning av de viktade genomsnittliga vägtullarna.

30. De relevanta kostnaderna utgörs uteslutande av kostnaderna för anläggning, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Anläggningskostnader definieras utförligt i artikel 2 a i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse; dessa kostnader inbegriper inte kostnader för trafikpolis. Av de övriga kostnadsslagen torde underhålls- och utvecklingskostnader knappast kunna anses inbegripa kostnader för trafikpolis, och vad som uttryckligen avses i den hänskjutande domstolens fråga till EU-domstolen är för övrigt endast *driftskostnader*.

31. I likhet med den hänskjutande domstolen, klagandena i det nationella målet och kommissionen anser jag att kostnader för trafikpolis inte är att betrakta som driftskostnader. Begreppet "driftskostnader" avser nämligen de kostnader som uppkommer till följd av driften av den berörda anläggningen, och driften av en motorväg innefattar inte polisiär verksamhet.

32. Som kommissionen har framhållit, är polisiär verksamhet att hänföra till ett ansvar som visserligen åvilar staten, men inte i dess egenskap av operatör av motorvägsinfrastruktur utan i dess egenskap av myndighet som utövar offentlig maktbefogenheter.

33. Denna tolkning av begreppet driftskostnader bekräftas av bestämmelserna i punkt 3 i bilaga III till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, där det anges att driftskostnader är kostnader som infrastrukturoperatören ådrar sig. Denna bilaga III är visserligen av skäl som rör dess tidsmässiga tillämpningsområde (*ratione temporis*) inte tillämplig på beräkningen av de vägtullar som är i fråga i det nationella målet, eftersom nämnda bilaga i kraft av artikel 7a.3 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse inte ska tillämpas på vägtullsystem som redan förelåg den 10 juni 2008 (vilket det system som är i fråga i det nationella målet gjorde), men icke desto mindre kan denna bilaga åtminstone tjäna som underlag vid tolkningen av den terminologi som används i återstoden av det direktivet. Härvidlag vill jag också påpeka att sambandet mellan de åsyftade kostnaderna och operatören är särskilt tydligt i den tyskspråkiga versionen av direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, där det i artikel 7.9 talas om "Kosten für *Betrieb*" (kostnader för drift) och i punkt 3 i bilaga III talas om "Kosten des Infrastruktur *betreibers*" (kostnader för den som driver infrastrukturen).¹⁴ Tilläggas ska att kostnader för trafikpolis inte nämns någonstans i denna bilaga III.

34. Ytterligare ett argument till stöd för denna tolkning är att det finns andra bestämmelser i detta direktiv som syftar till att begränsa vilka kostnader som får beaktas vid beräkning av vägtullar.

¹³ I följande språkversioner används jämförbara uttryck: spanska ("en particular"), tjeckiska ("konkrétně"), danska ("specielt"), engelska ("specifically"), franska ("plus précisément"), kroatiska ("to znači"), italienska ("in particolare"), nederländska ("meer bepaald"), polska ("w szczególności"), portugisiska ("especificamente"), rumänska ("mai precis"), slovakiska ("konkrétne"), slovenska ("to pomeni"). Ordet "ausdrücklich" i den tyska versionen betyder "uttryckligen"; i den ungerska versionen används på motsvarande sätt ordet "kifejezetten".

¹⁴ Se också, för ett liknande förhållande, den engelskspråkiga versionen, där uttrycket "costs of *operating*" (kostnader för drift) används i artikel 7.9 och uttrycket "costs incurred by the infrastructure *operator*" (kostnader som den som driver infrastrukturen ådrar sig) används i punkt 3 i bilaga III till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

35. Enligt artikel 7.1 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse får medlemsstaterna exempelvis behålla eller införa vägtullar på vägnätet *endast* på de villkor som anges i artikel 7.2–12 i direktivet. Enligt artikel 7a.1 i samma direktiv ska medlemsstaterna vid fastställande av de viktade genomsnittliga vägtullnivåerna ta hänsyn till de olika kostnaderna enligt artikel 7.9 i direktivet. Även i artikel 7.10 a, särskilt tredje strecksatsen,¹⁵ och artikel 7.11 b andra strecksatsen¹⁶ i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse begränsas möjligheterna att höja de viktade genomsnittliga vägtullarna genom hänvisning till artikel 7.9 i direktivet.

36. Jag anser därför att det inte framgår, vare sig uttryckligen eller underförstått, av lydelsen av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse att kostnader för trafikpolis skulle omfattas av den bestämmelsen och i synnerhet av begreppet ”kostnader för drift” i nämnda bestämmelse.

b) Förarbetena

37. Förarbetena bekräftar denna tolkning och skingrar därvid varje tvivel om lagstiftarens avsikter när det gäller huruvida kostnader för trafikpolis ska få beaktas i infrastrukturkostnaderna.

38. Redan i sin grönbok ”För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn”,¹⁷ där olika sätt att internalisera externa kostnader diskuterades,¹⁸ övervägde kommissionen möjligheten att låta infrastrukturkostnaderna innefatta kostnaderna för trafikpolisen, vilka liksom kostnaderna för föroreningar betraktades som externa kostnader. Unionslagstiftaren valde emellertid bort det alternativet både i samband med antagandet av direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse och i samband med antagandet av direktiv 2006/38, som resulterade i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

39. När det *för det första* gäller förarbetena till direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse angav kommissionen i motiveringen till sitt förslag till direktiv¹⁹ att de externa kostnaderna bland annat innefattade *kostnader för polis och olyckor*,²⁰ men kommissionen hade vid den aktuella tidpunkten inte för avsikt att dessa kostnader skulle nämnas i själva direktivet, utan där angavs enbart att vägtullarna skulle innefatta en post avsedd att täcka externa kostnader, vilka definierades som ”kostnaderna för trafikbelastning, luftföroreningar och buller”.²¹

15 I artikel 7.10 a i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse föreskrivs en möjlighet att differentiera vägtullsatsen, men ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av de viktade genomsnittliga vägtullar[na]”. I tredje strecksatsen i den bestämmelsen ställs krav på att differentieringen ”inte [får ha] utformats för att generera extra intäkter från vägtullar”.

16 Enligt artikel 7.11 b andra strecksatsen i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse får vägtullarna i undantagsfall räknas upp för infrastruktur i bergsregioner, under förutsättning att uppräkningsgraden inte överstiger 15 procent – eller i vissa fall 25 procent – av den viktade genomsnittliga vägtullen, beräknad i enlighet med artikel 7.9. I artikel 7.11 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse föreskrivs inte någon annan möjlighet att höja den viktade genomsnittliga vägtullen, och det understryks att beräkningen av denna ska ske i enlighet med artikel 7.9 i samma direktiv.

17 KOM(95) 691 slutlig.

18 Observera att grönbokens underrubrik lyder ”Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen”.

19 Förslag till rådets direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användningen av vissa infrastrukturer, framlagt av kommissionen den 10 juli 1996 (KOM(96) 331 slutlig) (nedan kallat förslaget till direktiv 1999/62).

20 Se förslaget till direktiv 1999/62, s. 12.

21 Se förslaget till direktiv 1999/62, s. 45 (definitionen) och s. 48 (artikel 7.8–9).

40. I Europaparlamentet lade utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentskydd sedan fram ett yttrande²² i vilket utskottet framhöll att det i direktivet borde hänvisas till de fyra huvudsakliga orsaker till externa kostnader härrörande från transporter som beskrevs i grönboken, nämligen trafikbelastning, luftföroreningar, buller och olyckor. Parlamentet fäste emellertid inte något avseende vid detta yttrande utan föreslog till och med att samtliga bestämmelser som syftade till beaktande av externa kostnader skulle strykas i avvaktan på att förbättrade kunskaper i ämnet skulle bli tillgängliga.²³

41. I nästa steg anslöt sig Europeiska unionens råd inte till kommissionens bedömning²⁴ utan antog en gemensam ståndpunkt som låg i linje med parlamentets synsätt och således inte längre innehöll begreppet ”externa kostnader”, varvid rådet framhöll att det ännu inte existerade någon grundlig utredning om sådana kostnader.²⁵ Rådet betonade därutöver också att de medlemsstater som tillämpade ett system med vägtullar måste hålla fast vid grundprincipen om sambandet mellan vägtullen och kostnaderna för infrastrukturen.²⁶

42. Det direktiv 1999/62 som parlamentet och rådet slutligen antog innehöll inte någon bestämmelse om externa kostnader.²⁷

43. När det *för det andra* gäller förarbetena till direktiv 2006/38, framgår det av förslaget till direktiv²⁸ att kommissionen vid detta tillfälle hade för avsikt att kostnaderna för trafikpolisen skulle beaktas genom att kostnader för olyckor (till den del som de inte bestreds av försäkringsbolag) skulle tas med i artikel 7.9 i detta direktiv.²⁹

44. Även parlamentet ansåg att kostnader för olyckor borde beaktas, men endast de kostnader som motsvarade infrastrukturförvaltarens faktiska betalningar för investeringar vilkas syfte var att förebygga och minska olyckor.³⁰

45. Rådet antog emellertid en gemensam ståndpunkt där olyckor inte nämndes över huvud taget. Således valde rådet att inte anamma parlamentets förslag i ämnet, som ändå inte gick lika långt som kommissionens förslag gjorde.³¹ I den slutligen antagna texten till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse finns inte heller någon bestämmelse om externa kostnader.

46. Följaktligen finner jag att förarbetena ger stöd för tolkningen att artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse inte innefattar kostnaderna för trafikpolisen.

22 Yttrande av den 23 maj 1997 från utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentskydd, fogat till Europaparlamentets betänkande av den 4 juli 1997 om förslaget till rådets direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användningen av vissa infrastrukturer (A4-0243/97) (nedan kallat parlamentets betänkande, s. 21, 23 och 33).

23 Se parlamentets betänkande, s. 20.

24 Ändrat förslag av den 13 juli 1998 till rådets direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användningen av vissa infrastrukturer, framlagt av kommissionen i enlighet med artikel 189a.2 i EG-fördraget (KOM(1998) 427 slutlig), s. 2.

25 Gemensam ståndpunkt (EG) nr 14/1999 antagen av rådet den 18 januari 1999 (EGT C 58, 1999, s. 1; se särskilt s. 12) (nedan kallad den gemensamma ståndpunkten).

26 Se den gemensamma ståndpunkten, s. 14.

27 Detta är anledningen till att jag inte delar den tyska regeringens åsikt att parlamentets och rådets beslut att inte ta med externa kostnader uteslutande skulle ha avsett de externa kostnader som på grund av avsaknaden av tillräckliga kunskaper ännu inte kunde kvantifieras och att det beslutet således inte skulle ha avsett kostnaderna för trafikpolisen. Parlamentet och rådet valde i själva verket att stryka samtliga bestämmelser som rörde externa kostnader.

28 Förslag av den 23 juli 2003 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (KOM(2003) 448 slutlig) (nedan kallat förslaget till direktiv 2006/38).

29 Se förslaget till direktiv 2006/38, s. 4 och följande sidor samt s. 21 och följande sidor. I den bilaga III som kommissionen föreslog fanns en punkt om kostnaderna för olyckor, vilka enligt kommissionen även skulle innefatta de administrativa kostnaderna för de offentliga tjänster som måste inkallas vid olyckor; se s. 33 och följande sidor i förslaget till direktiv 2006/38.

30 Betänkande av den 23 mars 2004 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (A5-0220/2004), s. 19–20 (ändringsförslag 28) och 32.

31 Gemensam ståndpunkt (EG) nr 33/2005 av den 6 september 2005 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EUT C 275 E, 2005, s. 1; se särskilt s. 17).

c) *Teleologisk tolkning*

47. Inte heller en granskning av syftet med direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse föranleder någon annan slutsats. Av det första och det andra skälet i det direktivet framgår att lagstiftaren har beslutat att i etapper harmonisera avgiftssystemen och införa rättvisa ordningar för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare i syfte att undanröja snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i unionen.³²

48. Vad som föreskrivs i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse är, i linje med detta, regler som gäller för samtliga medlemsstater, även om det ställs i utsikt att dessa regler kan komma att ändras i framtiden.

49. Sådana ändringar kan i synnerhet komma att avse internalisering av externa kostnader och därigenom tillämpning av principen om att föraren ska betala. Som framgår av skälen 18 och 19 i direktiv 2006/38³³, rör det sig uteslutande om ändringar *som kan komma att göras i framtiden*. Att det rör sig just om framtida ändringar bekräftas också av artikel 11 tredje stycket i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, där det föreskrivs att kommissionen ska ta fram en allmängiltig, öppen och begriplig modell för beräkning av samtliga externa kostnader jämte en konsekvensanalys av internaliseringen av de externa kostnaderna.

50. För tiden fram till dess att kommissionen skulle komma att göra detta undantog unionslagstiftaren således avsiktligt internalisering av externa kostnader, däribland kostnader för trafikpolis, från tillämpningsområdet för direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, varför medlemsstaterna – med tanke på de begränsningar som föreskrivs i artikel 7.9 i det direktivet – inte fick beakta sådana kostnader vid beräkning av infrastrukturkostnader.

51. Följaktligen delar jag inte den tyska regeringens uppfattning att den trafiksäkerhet eller den säkra infrastruktur användning som trafikpolisen ombesörjer skulle utgöra ett kännetecken för vägnätet och att underlåtenhet att beakta kostnader för trafikpolis som infrastrukturkostnader därför skulle strida mot principen om att användaren respektive föraren ska betala. Jag kan inte heller ställa mig bakom den åsikt som motparten i det nationella målet har förfäktat, nämligen att om dessa kostnader inte beaktades såvitt avser infrastruktur i privat regi, skulle detta innebära att offentliga och privata operatörer behandlades olika, eftersom kostnaderna för att ombesörja infrastrukturens säkerhet genom insatser av motorvägspatruller, de franska koncessionshavarna eller motorvägspolisens³⁴ är kostnader som de privata infrastrukturoperatörerna ådrar sig inom ramen för koncessionsavtalen, vilket betyder att de utgör driftskostnader.³⁵

52. Härvidlag vill jag för det första framhålla att *särskilda* infrastrukturutgifter som syftar till att förbättra trafiksäkerheten ingår bland de kostnader för finansiering av infrastruktur som åsyftas i artikel 2a andra strecksatsen i tredje stycket i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse. Jag delar dessutom den uppfattning som kommissionen gav uttryck för vid förhandlingen i domstolen, nämligen att kostnader för trafikpolis – till skillnad från kostnader för civila enheter som motorvägsmyndigheterna i Tyskland eller motorvägspatrullerna i Frankrike – inte är kostnader som operatören ådrar sig.

³² Se, för ett liknande resonemang, domen i målet kommissionen/Österrike, punkterna 91 och 92.

³³ Skäl 18 i direktiv 2006/38 har följande lydelse: "För att det i framtiden skall vara möjligt att fatta ett genomtänkt och objektivt beslut om eventuell tillämpning av principen om att föraren ska betala i fråga om alla transportmedel, genom en internalisering av de externa kostnaderna, bör enhetliga beräkningsprinciper baserade på vetenskapligt erkända data utvecklas. Framtida beslut i denna fråga bör fattas med full hänsyn till den skattebörda som redan belastar vägtransportföretagen, inbegripet fordonsskatter och punktskatter på bränsle." I skäl 19 anges bland annat att "[k]ommissionen bör inleda arbetet med att ta fram en allmängiltig, öppen och begriplig modell för uppskattning av de externa kostnaderna för samtliga transportmedel, vilken skall ligga till grund för framtida beräkningar av infrastrukturavgifter".

³⁴ I fall där en privat infrastrukturoperatör inom ramen för ett koncessionsavtal anlitar polisiära myndigheter för att garantera infrastrukturens säkerhet.

³⁵ Se punkt 3 i bilaga III till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse.

53. För det andra nämns det visserligen i artikel 2b b i direktiv 1999/62 i dess senaste lydelse enligt direktiv 2013/22/EU³⁶ en ”avgift för externa kostnader”, men detta definieras som en avgift vilken tas ut för att täcka en medlemsstats kostnader till följd av trafikrelaterade luftföroreningar och/eller trafikrelaterat buller. De kostnader för olyckor som ingår i kostnaderna för trafikpolisens nämns inte i den definitionen och inte heller i någon annan av direktivets bestämmelser.

54. För det tredje vill jag tillägga att kommissionens yttrande av den 10 december 2014,³⁷ som motparten i det nationella målet har åberopat till styrkande av att kommissionen ansåg att kostnader för trafikpolis utgjorde infrastrukturkostnader och närmare bestämt driftskostnader, och kommissionens yttrande av den 16 januari 2019³⁸ innehåller hänvisningar till expertrapporter om kostnaderna för den tyska väginfrastrukturen under åren 2013–2017 och 2018–2022, vilket betyder att dessa yttranden inte avser den period som är relevant i det aktuella fallet. Till yttermera visso har inte yttranden från kommissionen bindande rättsverkningar³⁹ och kan därför inte påverka den rättsliga räckvidden för ett direktiv som har antagits av parlamentet och rådet.

55. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara punkt a i den andra tolkningsfrågan med att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse ska tolkas så, att kostnader för trafikpolis inte räknas som infrastrukturkostnader, i synnerhet inte som driftskostnader.

2. Fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna (den andra tolkningsfrågan, punkt b)

56. Den hänskjutande domstolen har påpekat att de skyldigheter som föreskrevs i artikel 7 h i direktiv 93/89 enligt domen i målet kommissionen/Österrike⁴⁰ var att anse som åsidosatta i ett fall där vägtullarna översteg kostnaderna för byggande, hantering och utveckling av en motorväg med mer än 150 procent. Mot bakgrund av detta har den hänskjutande domstolen bitt EU-domstolen att slå fast huruvida detsamma gäller när en vägtull endast marginellt överstiger motsvarande kostnader.

a) Fall där en vägtull överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av att kostnader som inte nämns i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har beaktats

57. Som jag har påpekat ovan,⁴¹ utesluter artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse att vägtullar kan grunda sig på andra kostnader än dem som nämns i den bestämmelsen. Att en vägtull överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av att sådana andra kostnader har beaktats strider därför mot den bestämmelsen, varför en skyldighet att betala en vägtull som grundar sig på sådana andra kostnader måste anses sakna rättslig grund.

58. Om en vägtull överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av att hänsyn har tagits till kostnader för trafikpolis, vilka inte är att hänföra vare sig till begreppet ”driftskostnader” eller till det övergripande begreppet infrastrukturkostnader, utgör artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse hinder för detta, oavsett om överstigandet uppgår till 3,8 procent eller till någon annan marginal. Därför är det inte relevant att undersöka huruvida beräkningen av kostnaderna för trafikpolis eventuellt kan ha varit felaktig i så måtto att vad som beaktades inte endast var kostnader

36 Rådets direktiv av den 13 maj 2013 om anpassning av vissa direktiv när det gäller transportpolitik med anledning av Republiken Kroatians anslutning (EUT L 158, 2013, s. 356).

37 Kommissionens yttrande av den 10 december 2014 i enlighet med artikel 7h.2 i direktiv 1999/62/EG om införandet av ett nytt vägtullsystem i Tyskland (C(2014) 9313 final).

38 Kommissionens yttrande i enlighet med artikel 7h.2 i direktiv 1999/62/EG om införandet av ett nytt vägtullsystem i Tyskland (C(2019) 60) – ej publicerat.

39 Se dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 55), och beslut av den 14 maj 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/kommissionen (C-477/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:292, punkt 52).

40 Se punkterna 135 och 140 i denna dom.

41 Se punkterna 24–55 i detta förslag till avgörande.

för trafikpolis i egentlig bemärkelse utan även kostnader för brottsbekämpning i allmänhet.⁴² Ingen av dessa kostnader träffas nämligen av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, vilket betyder att ingen av dem får beaktas. Följaktligen är det inte nödvändigt att slå fast huruvida kostnaderna på omkring 730 miljoner euro för 2010 enbart utgörs av kostnader med koppling till utgifter för trafikpolisen, något som har ifrågasatts av den hänskjutande domstolen och av klagandena i det nationella målet.

59. I det följande kommer jag att diskutera fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna men där detta inte beror på att kostnader som inte nämns i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har beaktats utan i stället är att hänföra till kostnader som faktiskt nämns där, närmare bestämt de kostnader för avkastning på kapital som nämns i artikel 7.9 tredje meningen i nämnda direktiv.

b) Fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av en felaktig beräkning av avkastningen på investerat kapital

60. Jag föreslår att domstolen ska slå fast att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse ska anses ha åsidosatts även i ett fall där en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av att avkastningen på investerat kapital i den mening som avses i den bestämmelsen har åsatts ett alltför högt värde.

61. Den del av det aktuella överskridandet som beror på en felaktig beräkning av avkastningen på investerat kapital uppgår enligt uppgift till 2,2 procent (6 procent minus 3,8 procent).

62. Det är riktigt att ett sådant överskridande inte kan jämföras med det överskridande på mer än 150 procent som konstaterades i domen i målet kommissionen/Österrike.

63. Jag vill emellertid framhålla att varken artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse eller någon annan bestämmelse i det direktivet innehåller någon *de minimis*-regel (som alltså skulle ha inneburit att mindre överskridanden var tillåtna). Till yttermera visso anges det i artikel 7.9 första meningen i det direktivet att vägtullarna ska grundas *endast* på principen om täckning av infrastrukturkostnader, något som utgör hinder för att vägtullarna överstiger dessa kostnader med en aldrig så liten marginal.

64. Således måste det anses att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse åsidosatts även när en vägtull endast marginellt överstiger infrastrukturkostnaderna på grund av att alltför höga kostnader för avkastning på investerat kapital har beaktats.

65. När det sedan gäller huruvida de infrastrukturkostnader som rör avkastningen på investerat kapital verkligen har åsatts ett alltför högt värde, vill jag framhålla att EU-domstolen inte har fått någon uttrycklig fråga som rör detta. I det följande kommer jag emellertid ändå – för fullständighetens skull – att redovisa vissa klarlägganden i syfte att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

⁴² Motparten i det nationella målet anser att kostnaderna för brottsbekämpning i allmänhet skiljer sig från kostnaderna för trafikpolisen och har framhållit att den alltid har varit noga med att göra åtskillnad i redovisningshänseende mellan dessa båda kostnadsposter.

66. Den hänskjutande domstolen anser att det begicks ett fel i så måtto att värdet av de grundläggande tillgångarna (alltså den mark där de berörda motorvägarna har anlagts), vilket låg till grund för beräkningen av räntan, inte borde ha bestämts med ledning av det aktuella återanskaffningsvärdet för dessa tillgångar. Att så skedde betyder enligt den hänskjutande domstolen att beräkningen felaktigt grundade sig på en fiktion avseende ett delvis privat och delvis offentligt företag, eftersom det inte fanns några allvarligt menade planer på att privatisera motorvägsnätet under den berörda perioden.⁴³

67. Om man i stället använder en annan fiktion, nämligen en som avser vad den hänskjutande domstolen kallar för ett företag som ingår i den offentliga förvaltningen, måste det markvärde som ingår i underlaget för ränteberäkningen enligt nämnda domstol nödvändigtvis utgöras av *anskaffningskostnaden*. Enligt den hänskjutande domstolen kan markvärdet inte justeras i efterhand, såsom skedde i det aktuella fallet, eftersom avkastningen då kommer att avse inte enbart det investerade kapitalet efter justering för inflationen utan även en kompletterande intäkt som fastställs med ledning av kostnaden för att ersätta marken, trots att det saknas behov av att ersätta denna.

68. Härvidlag vill jag påpeka att möjligheten att beakta en avkastning på kapitalet föreskrivs i artikel 7.9 tredje meningen i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse. I den bestämmelsen anges uttryckligen att de viktade genomsnittliga vägtullarna får inbegripa en marknadsmässig avkastning på kapital. Dessutom anges det i artikel 2a a i nämnda direktiv att anläggningskostnader i förekommande fall kan innefatta finansieringskostnader, vilka i artikel 2a b i samma direktiv definieras som ränta på lån och/eller aktieägares avkastning på investerat kapital.

69. Medlemsstaterna ges alltså utrymme för skönsmässig bedömning vid beräkningen av vägtullar. Bland annat kan de välja att tillämpa en viss beräkningsmetod snarare än en annan, och de får själva fastställa nivån på avkastningen för infrastrukturen. Deras val i detta sammanhang måste emellertid vara rimliga, och kostnaderna måste motsvara den ekonomiska verklighet som råder eller som väntas råda i framtiden. Annars skulle artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse nämligen förlora sin ändamålsenliga verkan.

70. Om det verkligen inte fanns några planer på att privatisera eller ersätta motorvägarna eller den mark där dessa var anlagda, och om det inte heller finns några andra relevanta ekonomiska argument, något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kunde den hänskjutande domstolen på goda grunder göra bedömningen att det inte var rimligt att beakta den berörda markens återanskaffningsvärde vid beräkningen av vägtullarna.

71. Jag delar således den hänskjutande domstolens uppfattning att det i samband med prövningen av huruvida artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har iakttagits måste kontrolleras att värderingen av avkastningen på investerat kapital inte grundade sig på felaktiga antaganden som gav en missvisande bild av den ekonomiska verklighet som rådde eller som väntades komma att råda i framtiden.

72. Mot bakgrund av det ovan anförda sammantaget anser jag att punkt b i den andra tolkningsfrågan ska besvaras med att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse ska anses ha åsidosatts även i ett fall där en vägtull endast marginellt överstiger de infrastrukturkostnader som avses i den bestämmelsen.

73. För fullständighetens skull vill jag tillägga att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse ska tolkas så, att den utgör hinder för att avkastningen på kapital beräknas på grundval av värden som inte återspeglar den ekonomiska verkligheten.

⁴³ Detta följer enligt den hänskjutande domstolen av den tyska grundlagen, närmare bestämt av 90 § 1 andra meningen Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag) av den 23 maj 1949 (BGBl 1949 I, s. 1).

B. Förekomsten av direkt effekt (den första tolkningsfrågan)

74. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första tolkningsfråga till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har direkt effekt.

75. Av domstolens fasta praxis framgår att om bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa och om tillämpningsåtgärder inte har vidtagits inom den föreskrivna fristen, har enskilda rätt att åberopa dessa bestämmelser gentemot nationella föreskrifter som är oförenliga med det direktivet liksom rätt att åberopa dessa bestämmelser om de är av sådan art att det i dem fastslås rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot staten.⁴⁴

76. Fristen för införlivande löpte ut den 10 juni 2008.⁴⁵ Det enda som behöver avgöras är därför huruvida de aktuella bestämmelserna kan anses vara tillräckligt precisa.

77. Som jag har påpekat i punkt 69 i detta förslag till avgörande, ger artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller beräkningen av de viktade genomsnittliga vägtullarna. Av domstolens fasta praxis följer emellertid att en bestämmelse trots en sådan omständighet kan anses vara precis och ovillkorlig, förutsatt dels att det är möjligt att fastställa det minimiskydd som medlemsstaterna under alla omständigheter ska ombesörja, dels att det är möjligt att genom domstolsprövning avgöra huruvida detta minimiinnehåll har iakttagits.⁴⁶

78. Att det föreligger utrymme för skönsmässig bedömning hindrar inte heller att det utförs en domstolsprövning med syftet att kontrollera att de nationella myndigheterna inte har överskridit detta utrymme⁴⁷ och således att avgöra huruvida den nationella lagstiftningen och tillämpningen av denna har hållit sig inom de gränser som anges i den berörda unionsrättsliga bestämmelsen.⁴⁸

79. Såvitt avser direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse fann domstolen i domen i målet *Rieser Internationale Transporte* att artikel 7.9 i det direktivet inte kunde anses vara ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av enskilda mot en statlig myndighet, av det skälet att den bestämmelsen enligt domstolen var än mindre precis än artikel 7 h i direktiv 93/89. Av nämnda dom framgår att medlemsstaterna genom artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse visserligen fick bindande allmänna riktlinjer för beräkningen av vägtullar men däremot inte några upplysningar om någon konkret beräkningsmetod, varför medlemsstaterna behöll ett *mycket stort* utrymme för att företa skönsmässiga bedömningar i denna fråga.⁴⁹ Artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse hade väsentligen samma ordalydelse som artikel 7 h i direktiv 93/89 bortsett från att det i det förstnämnda direktivet inte hänvisades till "vägtullsatser" utan till "viktade genomsnittliga vägtullar" – utan att detta begrepp definierades närmare.⁵⁰

44 Se dom av den 19 november 1991, *Francovich m.fl.* (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 11), dom av den 11 juli 2002, *Marks & Spencer* (C-62/00, EU:C:2002:435, punkt 25), dom av den 4 oktober 2018, [*Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 47)], och dom av den 13 februari 2019, *Human Operator* (C-434/17, EU:C:2019:112, punkt 38).

45 Se artikel 2.1 första meningen i direktiv 2006/38.

46 Se dom av den 14 juli 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17), dom av den 1 juli 2010, *Gassmayr* (C-194/08, EU:C:2010:386, punkt 51), dom av den 24 januari 2012, *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35), och – för ett liknande resonemang – dom av den 6 september 2018, *Hampshire* (C-17/17, EU:C:2018:674, punkterna 43–46 och 58–60).

47 Se dom av den 1 februari 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (51/76, EU:C:1977:12, punkt 24), och dom av den 24 oktober 1996, *Kraaijeveld m.fl.* (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59); se även dom av den 26 juni 2019, *Craeynest m.fl.* (C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 45).

48 Se dom av den 5 september 2012, *Rahman m.fl.* (C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 25); se även dom av den 26 juni 2019, *Craeynest m.fl.* (C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 45).

49 Se domen i målet *Rieser Internationale Transporte*, punkt 40 och följande punkter.

50 Se domen i målet *Rieser Internationale Transporte*, punkt 41.

80. I artikel 7 h i direktiv 93/89 angavs att vägtullsatserna skulle vara relaterade till bygg-, hanterings- och utvecklingskostnaderna för det berörda infrastrukturnätverket. Domstolen framhöll att det inte beskrevs närmare hur denna relation skulle se ut och inte heller gavs några definitioner vare sig av de tre berörda kostnadsposterna, det vill säga bygg-, hanterings- och utvecklingskostnader, eller av begreppet "det berörda infrastrukturnätverket".⁵¹

81. Även i artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse talas det om att de viktade genomsnittliga vägtullarna ska vara relaterade till ("*avpassade efter*") anläggningskostnaderna och kostnaderna för drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Som jag har påpekat ovan⁵² anges det emellertid numera klart och tydligt i denna artikel 7.9 att vägtullarna ska grundas *endast* på principen om täckning av infrastrukturkostnader, och nämnda bestämmelse innehåller dessutom en uttömmande uppräkningslista av de kostnader som är att anse som infrastrukturkostnader. Båda dessa omständigheter minskar medlemsstaternas utrymme för skönsässig bedömning.

82. I artikel 2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse finns till yttermera visso – i motsats till vad som var fallet för de tidigare versionerna – en definition av det berörda infrastrukturnätet, nämligen det "transeuropeiska vägnätet", jämte definitioner av begreppen "viktad genomsnittlig vägtull", "anläggningskostnader" och "finansieringskostnader" (varvid det anges att finansieringskostnader i förekommande fall kan ingå i anläggningskostnaderna).

83. Av detta följer, som jag ser saken, att unionslagstiftaren i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har avhjälpt de huvudsakliga brister som domstolen i domen i målet *Rieser Internationale Transporte* framhöll som hinder för att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ursprungliga lydelse skulle kunna ha direkt effekt. Jag anser att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse ålägger medlemsstaterna en tydlig skyldighet att fastställa vägtullar uteslutande på grundval av de kostnader som räknas upp i den bestämmelsen. Att medlemsstaterna därvidlag har visst utrymme för skönsässig bedömning och att bilaga III till direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse inte är tillämplig i det aktuella fallet⁵³ utgör inte hinder för att en nationell domstol på begäran av en enskild prövar huruvida en medlemsstat har iakttagit den skyldigheten och att den domstolen därvid åtminstone kontrollerar att kostnader utan anknytning till dem som nämns i det direktivet, exempelvis kostnader för trafikpolis, inte har beaktats vid beräkningen av vägtullarna.⁵⁴

84. Följaktligen anser jag att den första tolkningsfrågan ska besvaras med att en enskild i nationell domstol kan åberopa den direkta effekten av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse i syfte att förmå den domstolen att pröva huruvida den nationella lagstiftningen och tillämpningen av denna, såvitt avser beaktande av kostnader för trafikpolis vid fastställande av vägtullar, har hållit sig inom gränserna för det utrymme för skönsässig bedömning som föreskrivs i artikel 7.9 i det direktivet.

C. Beräkning i efterhand (den tredje tolkningsfrågan)

85. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje tolkningsfråga för att få klarhet i vilka följderna blir om EU-domstolen – i linje med vad jag föreslår – tolkar artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse på ett sätt som föranleder slutsatsen att den vägtullsberäkning som är föremål för prövning i det nationella målet är felaktig. Vad den hänskjutande domstolen undrar är huruvida det är

⁵¹ Se domen i målet *Rieser Internationale Transporte*, punkt 40.

⁵² Se punkt 27 i detta förslag till avgörande.

⁵³ Som framgår av punkt 33 i detta förslag till avgörande är den bilagan inte tillämplig av skäl som rör dess tidsmässiga tillämpningsområde (*ratione temporis*).

⁵⁴ Se, såvitt avser möjligheten att direkt åberopa en unionsbestämmelse i fall där utrymmet för skönsässig bedömning har överskridits, dom av den 28 juni 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust och The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, punkt 61).

möjligt att beräkna infrastrukturkostnaderna i efterhand på grundval av faktiska kostnader och faktiska vägtullsintäkter. Tysk rätt medger enligt den hänskjutande domstolen ett sådant tillvägagångssätt under vissa omständigheter, men i det aktuella fallet skulle resultatet kunna bli att klagandena i det nationella målet inte erhöll de belopp som de har yrkat återbetalning av.

86. Om de faktiska kostnaderna befinns överstiga de faktiska vägtullsintäkterna,⁵⁵ skulle detta nämligen kunna avhjälpa den omständigheten att vägtullsatserna mot bakgrund av direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse har befunnits vara alltför höga. Enligt den hänskjutande domstolen är ett sådant avhjälpande som konstateras med stöd av en beräkning i efterhand tillåtet enligt tysk rätt, såvida inte felet är allvarligt och uppenbart. Den hänskjutande domstolen undrar emellertid huruvida ett sådant avhjälpande skulle vara förenligt med direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse mot bakgrund av domen i målet kommissionen/Österrike, i synnerhet punkt 138 i den domen.

87. Vad domstolen slog fast i den punkten var att det inte var möjligt att motivera höjningen av vägtullsatsen för Brennermotorvägen (Österrike) med hänvisning till en *ny metod* för beräkning av kostnaderna som Republiken Österrike hade lagt fram under domstolsförfarandet. Domstolen fann att Republiken Österrike inte hade förklarat på vilket sätt denna nya beräkningsmetod skulle vara mer lämplig för beräkning av kostnaderna för den berörda motorvägen.

88. Domstolen tillade att det följde av artikel 7 h i direktiv 93/89 att en justering av en vägtullsats måste ske *efter* den beräkning som visade att denna justering var motiverad och att den bestämmelsen därför inte tillät att en höjning av en sådan sats gjordes med hänvisning till en beräkning som hade utförts i efterhand.

89. Det behöver således undersökas huruvida direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, särskilt artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 2 i detta, mot bakgrund av nämnda dom ska tolkas så, att detta direktiv utgör hinder för att det vid ett domstolsförfarande utförs en beräkning i efterhand med syftet att visa att den fastställda vägtullsatsen i själva verket inte överstiger det faktiska beloppet för de kostnader som får beaktas.

90. Härvidlag erinrar jag för det första om att en nationell domstol i kraft av artikel 260.1 FEUF är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att följa en dom meddelad av EU-domstolen. Framgår det av EU-domstolens dom att den kostnadsberäkning som låg till grund för fastställandet av vägtullarna är felaktig mot bakgrund av direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, måste därför den nationella domstol som har att pröva det nationella målet förordna om återbetalning av de överskjutande uppburna beloppen, om detta har yrkats.

91. Om den domstolen då beaktar beräkningar i efterhand och finner att de överskjutande belopp som har uppburits med hänvisning till felaktiga beräkningar inte behöver återbetalas, åsidosätter den domstolen nämnda artikel 260.1 FEUF och undergräver verkan av direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse såsom EU-domstolen har tolkat detta.

92. För det andra vill jag tillägga att det i artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 2 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse inte nämns någon möjlighet att göra beräkningar i efterhand, och jag vill också erinra om att artikel 7.9 i det direktivet innehåller en uttömmande uppräkningslista av de kostnader som får beaktas vid beräkning av vägtullar.

93. För det tredje vill jag slutligen framhålla att direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse inte utesluter att vägtullar justeras på grundval av faktiska kostnader, under förutsättning att beräkningssystemet fastställs *innan* justeringen sker och att det bringas till allmänhetens kännedom. Denna tolkning vinner stöd i punkt 4 första och tredje strecksatserna i bilaga III till det direktivet, där det anges att

⁵⁵ Motparten i det nationella målet har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att så är fallet i det målet och att de kostnader som faktiskt täcktes under perioden 2009–2014 ligger omkring 11 procent under kostnaderna enligt prognosen i expertrapporten.

det är tillåtet att regelbundet justera vägtullar för att korrigera eventuell under- eller övertäckning av kostnader som kan tillskrivas fel i prognoserna. Dessutom ligger denna tolkning väl i linje med den bedömning som domstolen gjorde i punkt 138 i domen i målet kommissionen/Österrike med innebörden att en justering av en vägtullsats måste ske *efter* den beräkning som visar att denna justering är motiverad.

94. Följaktligen föreslår jag att den tredje tolkningsfrågan ska besvaras med att direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse, särskilt artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 2 i detta, ska tolkas så, att det direktivet utgör hinder för att det vid ett domstolsförfarande utförs en beräkning i efterhand med syftet att visa att den fastställda vägtullsatsen i själva verket inte överstiger det faktiska beloppet för de kostnader som får beaktas.

D. Huruvida domens rättsverkningar ska begränsas i tiden

95. För den händelse att domstolen besvarar den tredje tolkningsfrågan på det sätt som jag förordar, har motparten i det nationella målet yrkat att den kommande domens rättsverkningar ska begränsas i tiden. Jag vill framhålla att detta yrkande har framställts i ett sent skede, närmare bestämt vid förhandlingen i domstolen.

96. Att begränsa rättsverkningarna i tiden av en dom där domstolen i ett mål om förhandsavgörande tolkar en unionsbestämmelse utgör enligt fast rättspraxis en undantagsåtgärd som får vidtas endast om två grundläggande rekvisit är uppfyllda, nämligen att de berörda har handlat *i god tro* och att det föreligger en *risk för allvarliga störningar*.⁵⁶

97. Domstolen har tillgripit denna lösning endast när vissa klart preciserade omständigheter har varit för handen, särskilt då det dels har förelegat fara för allvarliga ekonomiska återverkningar, i synnerhet på grund av det stora antal rättsförhållanden som i god tro har upprättats på grundval av de bestämmelser som har antagits vara gällande, dels har framgått att enskilda och nationella myndigheter har *förmåtts* att handla på ett sätt som strider mot unionsrätten på grund av att det har förelegat en objektiv och betydande osäkerhet beträffande de unionsrättsliga bestämmelsernas tillämpningsområde, en osäkerhet till vilken andra medlemsstaters eller kommissionens beteenden kan ha bidragit.⁵⁷

98. I det aktuella fallet har motparten i det nationella målet inte anfört några omständigheter som tyder på att de båda ovannämnda kumulativa rekvisiten är uppfyllda.

99. Till att börja med har motparten i det nationella målet inte styrkt att de berörda har handlat i god tro. Närmare bestämt har nämnda motpart inte angett på vilket sätt kommissionens yttranden från 2014 och 2019,⁵⁸ i vilka kommissionen tillstyrkte nya vägtullsystem som innefattade infrastrukturkostnader med koppling till trafikpolisen, skulle ha bidragit till att skapa en objektiv och betydande osäkerhet beträffande tillämpningsområdet för artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess ändrade lydelse. De vägtullsatsen som är i fråga i det nationella målet, vilka avser perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011, beräknades på grundval av WKG 2007, som avsåg en beräkningsperiod som sträckte sig från 2007 till 2012.⁵⁹

100. De båda ovannämnda yttrandena antogs således *efter* den berörda perioden, vilket betyder att de inte kan ha beaktats i samband med fastställandet av de vägtullar som är i fråga i det nationella målet.

⁵⁶ Se dom av den 3 oktober 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punkterna 61 och 62 samt där angiven rättspraxis).

⁵⁷ Se dom av den 3 oktober 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

⁵⁸ Se punkt 54 i detta förslag till avgörande.

⁵⁹ Se punkt 12 i detta förslag till avgörande.

101. Vidare har motparten i det nationella målet – som vid förhandlingen i EU-domstolen yrkade att rättsverkningarna av den kommande domen skulle begränsas i tiden – inte lämnat några närmare uppgifter om risken för allvarliga ekonomiska störningar. Jag är fullt medveten om att förevarande mål *kan* få stor ekonomisk betydelse, men det är inte möjligt att slå fast att det föreligger en risk för allvarliga ekonomiska återverkningar enbart med hänvisning till det belopp på 200 miljoner euro per år för trafikpolisutgifter hänförliga till tunga godsfordon som nämns i beslutet att begära förhandsavgörande och som motparten i det nationella målet erinrade om vid förhandlingen i EU-domstolen, särskilt inte om man beaktar de preskriptionsregler som gäller enligt nationell rätt.

102. Jag föreslår därför att domstolen ska avslå yrkandet att rättsverkningarna av domen ska begränsas i tiden.

V. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Förvaltningsöverdomstolen för delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) på följande sätt:

1) En enskild kan i nationell domstol åberopa den direkta effekten av artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006, i syfte att förmå den domstolen att pröva huruvida den nationella lagstiftningen och tillämpningen av denna, såvitt avser beaktande av kostnader för trafikpolis vid fastställande av vägtullar, har hållit sig inom gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som föreskrivs i artikel 7.9 i det direktivet.

2) Artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i dess lydelse enligt direktiv 2006/38 ska tolkas så, att kostnader för trafikpolis inte räknas som kostnader för infrastruktur, i synnerhet inte som driftskostnader.

Artikel 7.9 i detta direktiv ska anses ha åsidosatts även i ett fall där en vägtull endast marginellt överstiger de kostnader för infrastruktur som avses i den bestämmelsen.

3) Direktiv 1999/62 i dess lydelse enligt direktiv 2006/38, särskilt artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 7a.2 i detta, ska tolkas så, att det direktivet utgör hinder för att det vid ett domstolsförfarande utförs en beräkning i efterhand med syftet att visa att den fastställda vägtullsatsen i själva verket inte överstiger det faktiska beloppet för de kostnader som får beaktas.