



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 28 oktober 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 1999/62/EG – Direktiv 2006/38/EG – Avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer – Artikel 7.9 – Artikel 7a.1 och 7a.2 – Vägtullar – Principen om täckning av infrastrukturkostnader – Infrastrukturkostnader – Driftskostnader – Kostnader för trafikpolis – Överskridande av kostnaderna – Direkt effekt – Rättelse i efterhand av en för hög tullsats – Begränsning av domens rättsverkningar i tiden”

I mål C-321/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Förvaltningsöverdomstolen i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) genom beslut av den 28 mars 2019, som inkom till domstolen den 18 april 2019, i målet

BY,

CZ

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna C. Toader, M. Safjan, och N. Jääskinen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 mars 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- CZ och BY, genom M. Pfnür och A. Winczura, Rechtsanwälte,
- Förbundsrepubliken Tyskland, genom J. Hilf, F. Montag och M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom D. Klebs och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Europeiska kommissionen, genom W. Mölls och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 18 juni 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 7.9, 7a.1 och 7a.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 1999, s. 42), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 (EUT L 157, 2006, s. 8) (nedan kallat direktiv 1999/62 i ändrad lydelse).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan BY och CZ och å andra sidan Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) och rör BY:s och CZ:s begäran om återbetalning av belopp som erlagts i form av vägtullar för användning av tyska federala motorvägar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 2 i direktiv 1999/62 i ändrad 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 vägtullsystem redan har införts den 10 juni 2008 eller som färdigställts högst 30 år före införandet av nya vägtullsystem som införts efter den 10 juni 2008; kostnader för infrastruktur eller förbättringar av infrastruktur som färdigställts före dessa tidsfrister får också anses som anläggningskostnader när
 - i) en medlemsstat har inrättat ett vägtullsystem där dessa kostnader täcks genom ett avtal med en vägtulloperatör eller andra rättsliga instrument med motsvarande verkan som träder i kraft före den 10 juni 2008, eller
 - ii) en medlemsstat kan påvisa att skälet till att infrastrukturen i fråga byggdes var att dess planerade livslängd var mer än 30 år.

Under alla förhållanden får den del av anläggningskostnaderna som skall beaktas inte överstiga den del av den nuvarande planerade livslängden som återstår för infrastrukturkomponenter vid den 10 juni 2008 eller den tidpunkt när det nya vägtullsystemet införs, om denna tidpunkt infaller senare.

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.

...

- 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.

...”

4 Artikel 7 i detta direktiv har följande lydelse:

”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. Detta skall inte påverka medlemsstaternas rätt att, i överensstämmelse med fördraget, tillämpa vägtullar och/eller vägavgifter på vägar som inte ingår i det transeuropeiska vägnätet, bland annat på parallella vägar till vilka trafiken kan omledas från det transeuropeiska vägnätet och/eller som direkt konkurrerar med vissa delar av detta nät, eller på andra slags motorfordon som inte omfattas av definitionen av ’fordon’ på det transeuropeiska vägnätet, under förutsättning att uttaget av vägtullar och/eller vägavgifter på sådana vägar inte diskriminerar internationell trafik och inte leder till snedvridning av konkurrensen mellan aktörer.

...

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 Artikel 7a.1–7a.3 i direktivet 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 inrättar 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.

För nya koncessionerade vägtullar som införs efter den 10 juni 2008, skall den högsta avgiften vara lika med eller lägre än den nivå som skulle ha blivit resultatet om man använt en metod som grundar sig på de grundläggande beräkningsprinciper som anges i bilaga III. Bedömningen av en sådan likvärdighet skall göras på grundval av en rimligt lång referensperiod som är anpassad efter koncessionsavtalet.

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.”

- 6 Bilaga III till direktiv 1999/62 i ändrad lydelse har rubriken ”Grundläggande principer för fördelning av kostnader och beräkning av vägtullar”. I punkt 3 i denna bilaga föreskrivs följande:

”Drifts-, förvaltnings- och vägtullskostnader

Dessa kostnader skall innefatta alla kostnader som infrastrukturoperatören ådrar sig vilka inte omfattas av avdelning 2 och som hänför sig till genomförande, drift och förvaltning av infrastrukturen och vägtullsystemet. De skall särskilt inbegripa

- kostnaderna för anläggning, upprättande och underhåll av vägtullkabiner och andra betalningssystem,
- dagliga kostnader för drift, administration och upprätthållande av uttagssystemet,
- administrativa avgifter i samband med koncessionsavtalen,
- förvaltningskostnader, administrativa kostnader och servicekostnader i samband med driften av infrastrukturen.

I kostnaderna kan ingå en avkastning på kapital eller en vinstmarginal som avspeglar graden av den risk som överförs.

Kostnaderna skall fördelas mellan alla de fordonsklasser som ingår i vägtullsystemet på ett sätt som är rättvist och som möjliggör insyn.”

Tysk rätt

- 7 Den hänskjutande domstolen har angett att beloppet för de vägtullar som togs ut för användning av federala tyska motorvägar under perioden från den 1 januari 2009 till den 31 december 2014 fastställdes i bilaga 4 till Bundesfernstraßenmautgesetz (lag om vägtullar för större federala vägtransportleder) av den 12 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1378), i enlighet med 14 § punkt 3 i den lagen. I den bilagan fastställs vägtullarna dels på grundval av ett fast belopp per kilometer för fordon eller fordonståg med högst tre respektive minst fyra hjulaxlar, dels på grundval av den kategori fordonet tillhör, vilket beror på den mängd av föroreningar som fordonet släpper ut. Vägtullsatserna varierar från 0,141 till 0,288 euro.

- 8 Enligt den hänskjutande domstolen beräknades de vägtullsatser som tillämpades under den period som yrkandena om återbetalning avser, det vill säga perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011, på grundval av *Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* (expertrapport om kostnaderna för väginfrastrukturen i Tyskland) av den 30 november 2007 (nedan kallad WKG 2007) avseende beräkningsperioden för åren 2007–2012. Vid denna beräkning beaktades bland annat de kapitalkostnader som investerats vid förvärvet av den mark som hade använts för anläggning av motorvägarna och driftskostnaderna för väginfrastrukturen, det vill säga kostnader för underhåll, anläggning, systemet för uppbörd av vägtullar och trafikpolisen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 BY och CZ drev till och med den 31 augusti 2015 ett bolag bildat enligt polsk rätt som bedrev vägtransportverksamhet bland annat i Tyskland.
- 10 I samband med detta betalade BY och CZ för perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011 ett belopp om totalt 12 420,53 euro till Förbundsrepubliken Tyskland avseende vägtullar för användning av federala tyska motorvägar.
- 11 BY och CZ ansåg att detta belopp var orimligt högt och väckte därför talan vid Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) och yrkade återbetalning av det erlagda beloppet. Talan ogillades.
- 12 BY och CZ överklagade detta avgörande till den hänskjutande domstolen. De gjorde i detta sammanhang gällande att den beräkningsmodell som låg till grund för de vägtullar som de hade ålagts att betala hade medfört att alltför höga satser fastställdes, i strid med unionsrätten
- 13 Den hänskjutande domstolen anser att den, för att kunna besvara de frågor som ställts, först ska pröva huruvida artikel 7.9 och artikel 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse har direkt effekt och huruvida dessa bestämmelser har införlivats på ett korrekt sätt med tysk rätt.
- 14 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen för det första erinrat om att EU-domstolen i det mål som avgjordes genom domen av den 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), slog fast att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 inte kunde åberopas av enskilda gentemot en statlig myndighet när det direktivet inte hade införlivats med nationell rätt eller hade införlivats på ett ofullständigt sätt. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att unionslagstiftarens ändringar av detta direktiv genom direktiv 2006/38 har lett till att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse har direkt effekt. Enligt den hänskjutande domstolen innehåller denna bestämmelse nämligen numera ett förbud mot kostnadsöverskridande, vilket innebär att alltför höga vägavgifter som inte är motiverade av infrastrukturkostnader är förbjudna.
- 15 För det andra frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida kostnaderna för trafikpolisen, vilka beaktades vid fastställandet av de vägtullsatser som är aktuella 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 ändrad lydelse.
- 16 Vidare har den hänskjutande domstolen framhållit att metoden för att beräkna de vägtullsatser som har fastställts i tysk rätt visserligen innehåller vissa felaktigheter, bland annat det förhållandet att avkastningen på investerat kapital i samband med förvärvet av den mark där motorvägarna har anlagts ingår i beräkningen, men att den ändå är osäker på huruvida det kan anses föreligga ett åsidosättande av artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse i ett fall där infrastrukturkostnaderna endast har överskridits marginellt.

- 17 För det tredje har den hänskjutande domstolen slutligen påpekat att en alltför hög vägtullsats, enligt nationell rätt, kan korrigeras genom att en beräkning av kostnaderna läggs fram i efterhand i samband med ett domstolsförfarande. Med hänvisning till punkt 138 i domen av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493) frågar sig den hänskjutande domstolen emellertid om en sådan nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i vilken metod som ska användas för att göra en sådan beräkning.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Förvaltningsöverdomstolen för Nordrhein-Westfalen, Tyskland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Kan en enskild person som är skyldig att erlägga vägtull åberopa bestämmelserna om beräkning av vägtull i artiklarna 7.9, 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 [i ändrad lydelse] 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 ändrad 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 ändrad lydelse], med följd att den nationella lagstiftningen inte är tillämplig i detta hänseende?

- 3) Om den andra frågan b besvaras jakande:
- a) Ska EU-domstolens dom av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493, 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 den tredje frågan 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?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan a

- 19 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan a, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse ska tolkas så, att kostnader för trafikpolisen omfattas av begreppet driftskostnader i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 20 Det framgår i detta hänseende av artikel 7.9 första meningen i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse att vägtullarna endast ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader. I den andra meningen i denna bestämmelse preciseras att de viktade genomsnittliga vägtullarna ska vara avpassade efter anläggningskostnaderna och kostnaderna för drift, underhåll och utveckling av det berörda

infrastrukturnätet. I den tredje meningen i bestämmelsen anges att de viktade genomsnittliga vägtullarna även får inbegripa avkastning på kapital eller vinstmarginal som grundar sig på marknadsvillkoren.

- 21 I artikel 7a.1 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse föreskrivs att medlemsstaterna, när de fastställer de viktade genomsnittliga vägtullnivåer som ska tas ut på den berörda vägnätsinfrastrukturen eller en tydligt angiven del av ett sådant vägnät, ska ta hänsyn till de olika kostnader som anges i artikel 7.9 i direktivet. I artikel 7a.2 anges att vägtullarna ska fastställas i enlighet med artikel 7a.1 och artikel 7 i direktivet.
- 22 Det framgår av lydelsen av dessa bestämmelser att de viktade genomsnittliga vägtullarna endast ska fastställas med beaktande av de ”infrastrukturkostnader” som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse, i vilken det i detta avseende hänvisas till kostnader för anläggning, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet.
- 23 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande ska det inledningsvis konstateras att de kostnader som är relevanta för svaret på förevarande fråga inte är de kostnader som avser anläggning, underhåll eller utveckling av det berörda infrastrukturnätet, utan de kostnader som avser driften.
- 24 Vad särskilt gäller begreppet driftskostnader i artikel 7.9 andra meningen i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse, avser det de kostnader som uppkommer i samband med driften av den berörda infrastrukturen.
- 25 Denna tolkning stöds av bestämmelserna i punkt 3 i bilaga III till direktiv 1999/62 i ändrad lydelse, enligt vilka driftskostnaderna ska innefatta alla kostnader som infrastrukturoperatören ådrar sig och som hänför sig till driften av infrastrukturen. Det ska i detta hänseende påpekas att även om det av artikel 7a.3 i direktivet framgår att de grundläggande principer som anges i bilaga III är tillämpliga vid beräkningen av viktade genomsnittliga vägtullar för de vägtullsystem som införs efter den 10 juni 2008 och att denna bilaga således inte är tillämplig i det nationella målet, ger bilagan ändå en anvisning om räckvidden av motsvarande begrepp som används inom ramen för nämnda direktiv.
- 26 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande har staten ansvar för den polisiära verksamheten. Detta ansvar åvilar emellertid staten i samband med att den utövar sina offentliga maktbefogenheter och inte i egenskap av operatör av väginfrastrukturen.
- 27 Kostnaderna för trafikpolisen kan således inte anses utgöra driftskostnader i den mening som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse.
- 28 En sådan tolkning stöds av förarbetena till nämnda direktiv. Det framgår nämligen av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62, som lades fram den 23 juli 2003 (COM(2003) 448 final, s. 4), att Europeiska kommissionen ursprungligen hade föreslagit att externa kostnader, såsom kostnader för olyckor som inte täcks av försäkringar och som ska bäras av samhället i stort, skulle beaktas vid fastställandet av vägtullsatserna. Dessa kostnader inbegreps bland annat de administrativa kostnaderna för de offentliga tjänster som måste inkallas vid trafikolyckor. Unionslagstiftaren förde emellertid inte in detta förslag i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse.
- 29 Mot denna bakgrund ska den andra frågan a besvaras enligt följande. Artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse ska tolkas så, att kostnader för trafikpolisen inte omfattas av begreppet driftskostnader i den mening som avses i denna bestämmelse.

Den andra frågan b

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan b, som ska prövas i andra hand, för att få klarhet i huruvida artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse ska tolkas så, att den utgör hinder för att de viktade genomsnittliga vägtullarna överstiger kostnaderna för infrastrukturen i det berörda infrastrukturnätet med 3,8 procent eller 6 procent, bland annat på grund av att kostnader som inte omfattas av begreppet ”infrastrukturkostnader” i den mening som avses i denna bestämmelse har beaktats.
- 31 Såsom framgår av punkterna 20 och 22 i förevarande dom föreskrivs i artikel 7.9 första meningen i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse att vägtullarna endast ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader. Vidare ska medlemsstaterna fastställa de viktade genomsnittliga vägtullarna med beaktande endast av de ”infrastrukturkostnader” som uttryckligen anges i denna artikel.
- 32 Av detta följer att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse utgör hinder för varje överskridande av infrastrukturkostnaderna för det berörda infrastrukturnätet till följd av icke försumbara beräkningsfel eller beaktande av kostnader som inte ingår i de kostnader som avses i denna bestämmelse, såsom kostnader för trafikpolisen.
- 33 Den andra frågan b ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse ska tolkas så, att den utgör hinder för att viktade genomsnittliga vägtullar överstiger infrastrukturkostnaderna för det berörda infrastrukturnätet med 3,8 procent eller 6 procent, på grund av icke försumbara beräkningsfel eller beaktande av kostnader som inte omfattas av begreppet ”infrastrukturkostnader” i den mening som avses i denna bestämmelse.

Den första frågan

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan, som ska prövas i tredje hand, för att få klarhet i huruvida en enskild person kan åberopa bestämmelserna i artiklarna 7.9, 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse vid nationella domstolar mot en medlemsstat som inte har följt dessa bestämmelser eller har införlivat dem på ett felaktigt sätt.
- 35 Enligt fast rättspraxis har enskilda, i samtliga fall då bestämmelserna i ett direktiv – med avseende på innehållet i dem – framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, rätt att åberopa dem vid nationell domstol gentemot medlemsstaten, antingen om medlemsstaten inte har införlivat direktivet med nationell rätt i rätt tid eller om den inte har införlivat direktivet på ett korrekt sätt (dom av den 21 november 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 36 En unionsrättslig bestämmelse är ovillkorlig när den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna antar någon rättsakt. En bestämmelse är tillräckligt preciserad för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol när det genom bestämmelsen på ett klart sätt föreskrivs en skyldighet (dom av den 1 juli 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, punkt 45).
- 37 I punkt 42 i domen av den 5 februari 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), slog domstolen fast att varken artikel 7 h i rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 279, 1993, s. 32; svensk specialutgåva område 7 volym 5, s. 37) eller artikel 7.9 i direktiv 1999/62 kunde åberopas av enskilda gentemot en statlig myndighet när dessa direktiv inte hade införlivats eller hade införlivats på ett ofullständigt sätt.

- 38 Vad beträffar artikel 7 h i direktiv 93/89, enligt vilken ”vägtullsatser skall vara relaterade till bygg- och hanteringskostnader och till utvecklingen av det berörda infrastrukturnätverket”, slog domstolen, i punkterna 40 och 41 i den domen, fast att denna bestämmelse inte kunde anses vara ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av enskilda gentemot en statlig myndighet, för det första på grund av att det i nämnda bestämmelse inte närmare beskrevs vilken typ av relation som skulle finnas mellan vägtullsatserna och de berörda kostnaderna för uppbyggnad, hantering och utveckling av det berörda infrastrukturnätet, för det andra på grund av att bestämmelsen inte innehöll någon definition av dessa tre kostnadsposter, och slutligen för det tredje på grund av att bestämmelsen visserligen innehöll allmänna riktlinjer för hur vägtullsatserna skulle beräknas, men inte angav någon konkret beräkningsmetod och innebar att medlemsstaterna behöll ett mycket stort utrymme att företa skönsmässiga bedömningar i denna fråga.
- 39 I punkt 41 i den domen fann domstolen att denna bedömning i än högre grad gällde för artikel 7.9 i direktiv 1999/62 eftersom denna bestämmelse hade samma lydelse som artikel 7 h i direktiv 93/89, med det undantaget att den inte hänvisade till begreppet ”vägtullsatser” utan till begreppet ”viktade genomsnittliga vägtullar”, utan att detta begrepp definierades.
- 40 I förevarande fall framgår det, såsom anges i punkt 22 i denna dom, av artikel 7.9 första meningen i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse och av artikel 7a.1 och 7a.2 i samma direktiv, att de viktade genomsnittliga vägtullarna ska fastställas med beaktande endast av ”infrastrukturkostnaderna”.
- 41 Genom att det i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse föreskrivs att vägtullarna endast ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader, preciseras det tydligt vilket samband som ska finnas mellan vägtullsatserna och de berörda infrastrukturkostnaderna.
- 42 Det framgår dessutom av artikel 7.1 jämförd med artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse att det ”berörda infrastrukturnät” som avses i sistnämnda bestämmelse motsvarar ett infrastrukturnät som ingår i det ”transeuropeiska vägnätet”, vilket definieras i artikel 2 a i direktivet. I artikel 2 i direktivet definieras även begreppen vägtullar, viktade genomsnittliga vägtullar och anläggningskostnader.
- 43 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 i sitt förslag till avgörande har unionslagstiftaren i samband med de ändringar som gjordes av direktiv 1999/62 genom direktiv 2006/38 avhjälpt de huvudsakliga brister som domstolen i domen av den 5 februari 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), framhöll som hinder för att artikel 7.9 i direktiv 1999/62 kunde ha direkt effekt.
- 44 Även om direktiv 1999/62 i ändrad lydelse fortfarande ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller sättet att beräkna vägtullarna, påverkar detta inte den precisa och ovillkorliga karaktären av skyldigheten att fastställa vägtullarna med beaktande endast av de ”infrastrukturkostnader” som avses i artikel 7.9 i direktivet.
- 45 Av detta följer att de medlemsstater som inför eller bibehåller vägtullar på det transeuropeiska vägnätet genom artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse och artikel 7a.1 och 7a.2 i detta direktiv åläggs en precis och ovillkorlig skyldighet att fastställa nivån på dessa vägtullar med beaktande endast av ”infrastrukturkostnaderna”, det vill säga kostnaderna för att anlägga, driva, underhålla och utveckla det berörda infrastrukturnätet.
- 46 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. En enskild person kan direkt vid nationella domstolar åberopa skyldigheten att endast beakta de infrastrukturkostnader som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse, vilken föreskrivs i denna bestämmelse samt i artikel 7a.1 och 7a.2 i samma direktiv, gentemot en medlemsstat som inte har uppfyllt denna skyldighet eller har införlivat den på ett felaktigt sätt.

Den tredje frågan

- 47 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas sist, för att få klarhet i huruvida direktiv 1999/62 i ändrad lydelse, mot bakgrund av punkt 138 i domen av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493), ska tolkas så, att det utgör hinder för att en alltför hög vägtullsats kan motiveras i efterhand genom att en ny beräkning av infrastrukturkostnaderna läggs fram i samband med ett domstolsförfarande. Om så inte är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en sådan beräkning endast ska grunda sig på de faktiska kostnaderna och de faktiska intäkterna från vägtullarna och inte på de antaganden som gjordes i samband med den preliminära beräkningen.
- 48 I punkt 138 i den domen slog domstolen i detta hänseende fast att Republiken Österrike inte kunde motivera höjningen av de vägtullar som var tillämpliga på den aktuella motorvägen genom att hänvisa till en ny metod för att beräkna kostnaderna, dels eftersom Republiken Österrike inte hade förklarat på vilket sätt denna metod skulle vara mer lämplig, dels eftersom artikel 7 h i direktiv 93/89, enligt vilken vägtullsatserna ska vara relaterade till bygg- och hanteringskostnader och till utvecklingen av det berörda infrastrukturnätverket, innebar att anpassningen av vägtullsatsen skulle ske efter den beräkning som visar att denna anpassning är motiverad.
- 49 Sådana överväganden är även tillämpliga i ett sådant fall som i det förevarande nationella målet, där motiveringen av de vägtullsats som anses vara alltför höga inte följer av att en ny beräkningsmetod tillämpas i efterhand, utan av att de infrastrukturkostnader som ursprungligen beaktats uppdaterats i samband med ett domstolsförfarande.
- 50 Under dessa omständigheter ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Direktiv 1999/62 i ändrad lydelse ska, mot bakgrund av punkt 138 i domen av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493), tolkas så, att det utgör hinder för att en alltför hög vägtullsats kan motiveras i efterhand genom att en ny beräkning av infrastrukturkostnaderna läggs fram i samband med ett domstolsförfarande.

Huruvida domens rättsverkningar ska begränsas i tiden

- 51 Vid förhandlingen begärde Förbundsrepubliken Tyskland att domstolen, för det fall den skulle finna att artiklarna 7.9, 7a.1 och 7a.2 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse har direkt effekt, skulle begränsa förevarande doms rättsverkningar i tiden.
- 52 Till stöd för sin begäran har Förbundsrepubliken Tyskland för det första gjort gällande att innebörden av begreppet driftskostnader i den mening som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62 i ändrad lydelse är oklar, till stor del beroende på kommissionens agerande. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland ansåg nämligen kommissionen i sina yttranden av den 10 december 2014, i enlighet med artikel 7h.2 i direktiv 1999/62/EG, om införande av ett nytt system för vägtullar i Tyskland (C(2014) 9313 final) och av den 16 januari 2019, i enlighet med artikel 7h.2 i direktiv 1999/62/EG, om införande av en ny vägtullordning i Tyskland (C(2019) 60), att kostnaderna för trafikpolisen omfattas av detta begrepp.
- 53 För det andra har Förbundsrepubliken Tyskland uppmärksammat domstolen på de allvarliga ekonomiska konsekvenser som en retroaktiv tillämpning av förevarande dom skulle medföra.
- 54 Av fast rättspraxis framgår att den tolkning av en unionsbestämmelse som EU-domstolen gör, vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 267 FEUF, innebär att den aktuella bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde klargörs och förtydligas, såsom den ska tolkas och tillämpas eller borde ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande. Av detta följer att den på detta sätt tolkade regeln kan och ska tillämpas av den nationella domstolen även på rättsförhållanden som har uppkommit innan den dom som avser begäran om förhandsavgörande har meddelats, om villkoren

för att väcka talan vid behörig domstol om tillämpningen av nämnda bestämmelse i övrigt är uppfyllda (dom av den 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 55 Det är endast i undantagsfall som domstolen, med tillämpning av den allmänna rättssäkerhetsprincip som ingår i unionens rättsordning, kan se sig föranledd att begränsa berörda personers möjlighet att återropa en av domstolen tolkad bestämmelse i syfte att ifrågasätta rättsförhållanden som har tillkommit i god tro. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda har handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar (dom av den 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 56 Domstolen har närmare bestämt endast använt denna lösning när vissa klart preciserade omständigheter har varit för handen, särskilt då det har förelegat fara för allvarliga ekonomiska återverkningar, som i synnerhet har berott på det stora antalet rättsförhållanden som i god tro har upprättats på grundval av de bestämmelser som har antagits vara gällande, och det har framgått att enskilda och nationella myndigheter har förmåtts att handla på ett sätt som strider mot unionsbestämmelserna på grund av att det har förelegat en objektiv och betydande osäkerhet beträffande de unionsrättsliga bestämmelsernas tillämpningsområde, en osäkerhet som andra medlemsstaters eller kommissionens beteenden kan ha bidragit till (dom av den 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, punkt 57 och där angiven rättspraxis)
- 57 I förevarande fall kan det konstateras att Förbundsrepubliken Tyskland inte har lagt fram några uppgifter som uppfyller kriteriet att de berörda ska ha handlat i god tro.
- 58 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 99 och 100 i sitt förslag till avgörande har Förbundsrepubliken Tyskland i synnerhet inte redogjort för skälen till att de ovan i punkt 52 nämnda yttrandena från kommissionen, genom vilka denna institution 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 ändrad lydelse.
- 59 De vägtullsatser som är aktuella i det nationella målet, vilka avser perioden från den 1 januari 2010 till den 18 juli 2011, beräknades nämligen på grundval av WKG 2007, som avsåg en beräkningsperiod som sträckte sig från år 2007 till år 2012. Det kan således konstateras att ovan nämnda yttrandena från kommissionen antogs efter denna beräkningsperiod och de kan följaktligen inte ha beaktats i samband med fastställandet av de vägtullar som är aktuella i det nationella målet.
- 60 Under dessa omständigheter saknas det anledning att begränsa förevarande doms rättsverkningar i tiden.

Rättegångskostnader

- 61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 7.9 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, ska tolkas så, att kostnader för trafikpolisen inte omfattas av begreppet driftskostnader i den mening som avses i denna bestämmelse.**
- 2) **Artikel 7.9 i direktiv 1999/62, i dess lydelse enligt direktiv 2006/38, ska tolkas så, att den utgör hinder för att viktade genomsnittliga vägtullar överstiger infrastrukturkostnaderna för det berörda infrastrukturnätet med 3,8 procent eller 6 procent, på grund av icke försumbara beräkningsfel eller beaktande av kostnader som inte omfattas av begreppet ”infrastrukturkostnader” i den mening som avses i denna bestämmelse.**
- 3) **En enskild person kan direkt vid nationella domstolar åberopa skyldigheten att endast beakta de infrastrukturkostnader som avses i artikel 7.9 i direktiv 1999/62, i dess lydelse enligt direktiv 2006/38, vilken föreskrivs i denna bestämmelse samt i artikel 7a.1 och 7a.2 i samma direktiv, gentemot en medlemsstat som inte har uppfyllt denna skyldighet eller har införlivat den på ett felaktigt sätt.**
- 4) **Direktiv 1999/62, i dess lydelse enligt direktiv 2006/38, ska – mot bakgrund av punkt 138 i domen av den 26 september 2000, kommissionen/Österrike (C-205/98, EU:C:2000:493) – tolkas så, att det utgör hinder för att en alltför hög vägtullsats kan motiveras i efterhand genom att en ny beräkning av infrastrukturkostnaderna läggs fram i samband med ett domstolsförfarande.**

Underskrifter