Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 18. června 2020 [1]

Věc C-321/19

BY,
CZ
proti
Bundesrepublik Deutschland

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Výběr poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly – Směrnice 1999/62/ES – Směrnice 2006/38/ES – Výpočet mýtného – Článek 7 odst. 9 – Zásada návratnosti nákladů na pozemní komunikace – Náklady na dopravní policii – Náklady na provoz – Externí náklady – Náklady týkající se návratnosti kapitálu – Článek 7a odst. 1 až 3 – Přímý účinek – Mírné překročení nákladů – Dodatečný výpočet – Časové omezení účinků rozsudku“

I. Úvod

1. Projednávaná věc se týká stanovení sazeb mýtného za užívání německých dálnic těžkými nákladními vozidly.

2. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo) se týká sporu mezi provozovateli dopravního podniku BY a CZ (dále jen „žalobci v původním řízení“) a Spolkovou republikou Německo (dále jen „žalovaná v původním řízení“) ve věci vrácení mýtného.

3. Žádost se týká zejména výkladu čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62/ES [2], ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006 [3] (dále jen „pozměněná směrnice 1999/62“). Tento článek stanoví, že mýtné musí být založeno *pouze* na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace, a uvádí prvky výpočtu mýtného.

4. Soudní dvůr má objasnit otázku, zda čl. 7 odst. 9 této směrnice má přímý účinek a zda výpočet mýtného může zahrnovat takové prvky, jako jsou náklady na dopravní policii. Dále bude třeba, aby se Soudní dvůr vyslovil k otázce, zda mírné překročení nákladů představuje porušení tohoto ustanovení, a pokud tomu tak je, zda toto ustanovení umožňuje dodatečný výpočet v rámci soudního řízení.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372). Tato směrnice nahradila směrnici Rady 93/89/EHS ze dne 25. října 1993 o zdaňování určitých vozidel určených k přepravě zboží členskými státy a o výběru mýtného a poplatků za užívání určitých pozemních komunikací (Úř. věst. 1993, L 279, s. 32).

3 – Úř. věst. 2006, L 157, s. 8.

5. Na základě své analýzy Soudnímu dvoru navrhnu, aby čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62, jehož přímého účinku se jednotlivec může dovolávat, vyložil v tom smyslu, že nezahrnuje náklady na dopravní policii. Rovněž mu navrhnu, aby rozhodl, že i mírné překročení nákladů na pozemní komunikace je třeba považovat za porušení tohoto ustanovení a že toto ustanovení, jakož i čl. 7a odst. 1 a 2 této směrnice brání dodatečnému výpočtu, který by měl prokázat, že v konečném důsledku stanovená sazba mýtného ve skutečnosti nepřekračuje zohlednitelné náklady.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Článek 2 pozměněné směrnice 1999/62 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚transevropskou silniční sítí' silniční síť vymezená v oddílu 2 přílohy I rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě [(Úř. věst. 1996, L 228, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 364) – rozhodnutí naposledy pozměněné nařízením Rady č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. 2006, L 363, p. 1)], jak je vyobrazena na mapách. Mapy se vztahují k odpovídajícím oddílům uvedeným v normativní části nebo v příloze II uvedeného rozhodnutí;

aa) ‚stavebními náklady' náklady související s výstavbou, případně zahrnující i finanční náklady na:

– nové pozemní komunikace nebo nové zlepšení pozemních komunikací (včetně významných strukturálních oprav) nebo

– pozemní komunikace nebo zlepšení pozemních komunikací (včetně významných strukturálních oprav) dokončených nejdéle 30 let před 10. červnem 2008, pokud již 10. června 2008 fungoval režim mýtného, nebo dokončených nejdéle 30 let před zavedením jakéhokoli nového režimu mýtného zavedeného po 10. červnu 2008; […][4]

[…]

ii) […] Náklady na pozemní komunikace nebo zlepšení pozemních komunikací mohou zahrnovat jakékoli zvláštní výdaje na pozemní komunikace určené ke snížení hlučnosti nebo ke zlepšení bezpečnosti silničního provozu a skutečné platby prováděné provozovatelem pozemní komunikace a související s objektivními prvky ochrany životního prostředí, jako například s ochranou před znečišťováním půdy;

ab) ‚finančními náklady' úroky z půjček nebo výnosy akcionářů z vkladů do vlastního jmění;

[…]

b) ‚mýtným' určitá částka, která se platí za jízdu vozidla po určitém úseku pozemní komunikace uvedené v čl. 7 odst. 1; částka se stanoví podle ujeté vzdálenosti a typu vozidla;

4 – Podle tohoto článku 2 písm. aa) mohou být náklady týkající se pozemních komunikací nebo zlepšení pozemních komunikací dokončených před uvedenými lhůtami rovněž považovány za určitých podmínek za stavební náklady.

ba) ‚váženým průměrným mýtným' celkový příjem z mýtného za určitou dobu vydělený počtem kilometrů na vozidlo ujetých na určité síti podléhající během uvedené doby mýtnému, přičemž příjem a kilometry na vozidlo se vypočtou pro vozidla, na něž se vztahuje mýtné;

[…]"

7. Článek 7 této směrnice v odstavcích 1, 9 a 10 stanoví:

„1. Členské státy mohou ponechat v platnosti nebo zavést mýtné nebo poplatky za užívání transevropské silniční sítě nebo jejích částí pouze za podmínek uvedených v odstavcích 2 až 12. […]

[…]

9. Mýtné musí být založeno pouze na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace. Vážené průměrné mýtné musí konkrétně odpovídat stavebním nákladům a nákladům na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Vážené průměrné mýtné může rovněž zahrnovat návratnost kapitálu nebo ziskovou marži vycházející z tržních podmínek[5].

10. a) Aniž je dotčeno vážené průměrné mýtné uvedené v odstavci 9, mohou členské státy rozlišit sazby mýtného za určitými účely, jako je náprava škod na životním prostředí, řešení neprůjezdnosti komunikací, minimalizace poškození pozemních komunikací, optimální využívání dotyčných pozemních komunikací nebo podpora bezpečnosti silničního provozu, pokud […] takové rozlišení:

[…]

– není určeno k vytvoření dodatečných příjmů z mýtného, přičemž jakékoli nezamýšlené zvýšení příjmů (vedoucí k nesouladu váženého průměrného mýtného s odstavcem 9) je vyváženo změnou struktury rozlišení, která musí být provedena do dvou let od konce účetního roku, v němž byly dodatečné příjmy vytvořeny,

[…]"

8. Článek 7 odst. 11 uvedené směrnice stanoví, že ve výjimečných případech týkajících se pozemních komunikací v horských oblastech a po informování Evropské komise může být na určitých silničních úsecích k mýtnému zavedena přirážka v případě, že na těchto úsecích dochází k výrazné neprůjezdnosti s dopadem na volný pohyb vozidel nebo v případě značných škod na životním prostředí způsobených používáním vozidel, jsou-li dodrženy určité podmínky a zejména mezní hodnoty pro maximální překročení váženého průměrného mýtného, vyjádřené jako procento váženého průměrného mýtného.

9. Článek 7a uvedené směrnice zní:

„1. Při stanovení výše váženého průměrného mýtného, které má být vybíráno na dotyčné síti pozemních komunikací nebo jasně vymezené části této sítě, vezmou členské státy v úvahu různé náklady uvedené v čl. 7 odst. 9. Zohledněné náklady se vztahují k síti nebo části sítě, na níž je vybíráno mýtné, a k vozidlům, na která se vztahuje povinnost platit mýtné. Členské státy se mohou rozhodnout, že pro zajištění návratnosti těchto nákladů nepoužijí příjmy z mýtného nebo že zajistí návratnost pouze určité procentuální části těchto nákladů.

2. Mýtné se stanoví podle článku 7 a odstavce 1 tohoto článku.

5 – Článek 7 odst. 9 směrnice 1999/62 stanovil: „Vážené mýtné musí odpovídat nákladům na stavbu, provoz a rozvoj dané sítě pozemních komunikací". Tímto ustanovením byl nahrazen čl. 7 písm. h) směrnice 93/89, podle něhož „sazby mýtného musí odpovídat nákladům na stavbu, provoz a rozvoj dané sítě pozemních komunikací".

3. U nových režimů výběru mýtného jiných, než jsou režimy zahrnující koncesní mýtné, které členské státy zavedou po 10. červnu 2008, provedou členské státy výpočet nákladů pomocí metodiky založené na základních zásadách výpočtu mýtného uvedených v příloze III.

[…]

Režimy výběru mýtného, které jsou zavedeny již 10. června 2008 nebo pro které již byly předloženy nabídky nebo reakce na výzvy k vyjednávání v rámci vyjednávacího řízení v souladu s postupem zadávání veřejných zakázek před 10. červnem 2008, nepodléhají povinnostem uvedeným v tomto odstavci, a to po dobu platnosti těchto režimů a za předpokladu, že nebudou podstatně pozměněny.

[…]“

10. Příloha III téže směrnice, nadepsaná „Základní zásady rozvržení nákladů a výpočtu mýtného“, v bodech 2.1, 3 a 4 stanoví:

„2.1 Investiční náklady

– Investiční náklady zahrnují stavební náklady (včetně finančních nákladů) a náklady na rozvoj pozemních komunikací, popřípadě rovněž návratnost kapitálové investice nebo ziskovou marži. K investičním nákladům dále patří pořizovací náklady pozemků, náklady na plánování, projektování, dohled nad stavebními zakázkami a řízením projektů a na archeologický a půdní průzkum, jakož i další příslušné vedlejší náklady.

[…]

– Veškeré pořizovací náklady vycházejí ze zaplacených částek. Náklady, které mají teprve vzniknout, budou vycházet z přiměřených předpokládaných nákladů.

– Lze předpokládat, že vládní investice jsou financovány výpůjčkami. Úroková sazba, která se použije na pořizovací náklady, je totožná se sazbami používanými pro vládní výpůjčky během uvedeného období.

[…]

– Rezerva na odhadovanou kapitálovou návratnost nebo ziskovou marži je přiměřená podle tržních podmínek a může se měnit za účelem poskytnutí výkonnostních pobídek třetí smluvní straně v souvislosti s požadavky na jakost služeb. Kapitálovou návratnost lze vyhodnotit s použitím hospodářských ukazatelů, jako je IRR (vnitřní míra výnosnosti) nebo WACC (vážený průměr ceny kapitálu).

[…]

3. Náklady na provoz, řízení a výběr mýtného

Tyto náklady zahrnují veškeré náklady provozovatele pozemní komunikace, které nejsou zahrnuty v části 2 a které vznikly v rámci zavádění, provozu a řízení pozemních komunikací a režimu mýtného. […]

[…]

4. Podíl nákladní dopravy, koeficienty ekvivalence a opravný mechanismus

– Výpočet mýtného se zakládá na skutečném nebo předpokládaném podílu těžkých nákladních vozidel na ujetých kilometrech, v případě potřeby upravených s použitím koeficientů ekvivalence, aby se řádně zohlednily zvýšené náklady na výstavbu a opravu pozemních komunikací pro použití nákladními vozidly.

– Tato tabulka uvádí soubor orientačních koeficientů ekvivalence. Pokud členský stát použije koeficienty ekvivalence s poměry odlišnými od poměrů uvedených v tabulce, musejí se zakládat na věcně odůvodnitelných kritériích a musejí být zveřejněny.

[…]

– Režimy výběru mýtného, které vycházejí z předpokládané úrovně provozu, zahrnují opravný mechanismus, na jehož základě se mýtné pravidelně upravuje, aby se odstranil případný schodek nebo přebytek v souvislosti s návratností nákladů, vzniklý z důvodu chybného prognózování.“

B. Německé právo

11. Podle předkládajícího soudu je výše mýtného za užívání německých spolkových dálnic stanovena pro období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2014 na základě § 14 odst. 3 Bundesfernstraßenmautgesetz (zákon o mýtném za užívání spolkových dálkových pozemních komunikací) ze dne 12. července 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1378), a to přílohou 4 tohoto zákona. Zmíněný zákon stanoví sazbu mýtného za kilometr pro vozidla a jízdní soupravy vozidel majících nejvýše tři nápravy a majících čtyři nebo více náprav, a to pro čtyři kategorie vozidel odpovídající stupni znečištění způsobeného emisemi. Sazba se pohybuje mezi 0,141 a 0,288 eura.

12. Předkládající soud upřesňuje, že sazba mýtného použitelná na období, za které je požadováno jeho vrácení, tedy na období od 1. ledna 2010 do 18. července 2011, byla vypočtena na základě „Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland“ („Aktualizace výpočtu nákladů na spolkové dálkové pozemní komunikace v Německu“), také označovaného jako Wegekostengutachten (znalecký posudek týkající se nákladů na silniční infrastrukturu) ze dne 30. listopadu 2007 (dále jen „WKG 2007“), týkajícího se rozhodného období pro výpočet od roku 2007 do roku 2012. Předkládající soud uvádí, že v případě ocenění pozemků použitých k výstavbě dálnic se vycházelo, a to podle informací doplněných do WKG 2007 dne 22. září 2008, z výsledků „Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr“ („Výpočet nákladů na dálniční síť s ohledem na přípravu mýtného za užívání dálnic“, znalecký posudek z roku 2002 týkající se nákladů na silniční infrastrukturu), z března 2002, týkajícího se období rozhodného pro výpočet od roku 2003 do roku 2010.

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

13. Žalobci v původním řízení provozovali do 31. srpna 2015, a to zejména na trasách v Německu, podnik v oblasti silniční dopravy mající právní formu společnosti podle polského práva („Spółka cywilna“) a sídlo v Polsku. V tomto rámci zaplatili žalobci v původním řízení určitou částku jako mýtné za užívání německých spolkových dálnic za období od 1. ledna 2010 do 18. července 2011.

14. Vzhledem k tomu, že žalobci v původním řízení považovali tuto částku za nepřiměřeně vysokou, podali u Verwaltungsgericht Köln (správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) jménem jejich společnosti žalobu, kterou se domáhali vrácení zaplacené částky [6]. Poté, co tento soud jejich žalobu zamítl, podali žalobci v původním řízení odvolání k předkládajícímu soudu, a to v zásadě s tím, že výpočet nákladů na mýtné, které byly uplatněny v projednávané věci, je nepřiměřený a je v rozporu s unijním právem.

15. Předkládající soud má za to, že k tomu, aby mohl o této otázce rozhodnout, je nejdříve třeba posoudit, zda čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 pozměněné směrnice 1999/62 mají přímý účinek a zda tato ustanovení byla do německého práva správně provedena.

16. V tomto ohledu předkládající soud *zaprvé* připomíná, že ve věci, ve které byl vydán rozsudek Rieser Internationale Transporte [7], Soudní dvůr rozhodl, že jednotlivci se nemohou vůči orgánu státu dovolávat čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 [8] v případě neprovedení nebo neúplného provedení této směrnice. Podle Soudního dvora nelze toto ustanovení považovat za bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby se ho jednotlivci mohli vůči orgánu státu dovolávat.

17. Předkládající soud se nicméně domnívá, že po změnách provedených unijním normotvůrcem čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 přímý účinek má. Zdůrazňuje, že pozměňující směrnice přinesla normativní zpřesnění, která je možno považovat za „bezpodmínečná a dostatečně přesná". Předkládající soud dále uvádí, že čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 podle jeho názoru obsahuje zákaz překročení nákladů v tom smyslu, že nadměrné sazby mýtného, neodůvodněné náklady na infrastrukturu, jsou zakázány.

18. *Zadruhé* si předkládající soud v zásadě klade otázku, zda náklady na dopravní policii, které byly zohledněny při stanovení sazby mýtného dotčené ve věci v původním řízení, spadají pod pojem „náklady na provoz" ve smyslu čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62. Podle předkládajícího soudu neslouží činnost policie k zajištění provozu pozemních komunikací, nýbrž má spíše zajišťovat, aby účastníci silničního provozu dodržovali pravidla silničního provozu, a řešit důsledky případných porušení těchto pravidel. Kromě toho, ačkoliv se podle předkládajícího soudu sazby mýtného stanovené v německém právu zakládají na nesprávném výpočtu, a to zejména co se týče návratnosti kapitálové investice do pořizování pozemků, na nichž k výstavbě dálnic došlo, předkládající soud si klade otázku, zda lze za porušení čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 považovat mírné překročení nákladů na pozemní komunikace.

19. *Konečně zatřetí* předkládající soud podotýká, že vnitrostátní právo umožňuje nepřiměřenou sazbu mýtného opravit dodatečně v rámci soudního řízení. Nicméně s odvoláním na bod 138 rozsudku ve věci Komise v. Rakousko [9] si předkládající soud klade otázku, zda je taková vnitrostátní právní úprava v souladu s unijním právem. V tomto ohledu se předkládající soud dále táže, zda je třeba při dodatečném výpočtu nákladů, po uplynutí období rozhodného pro výpočet, vycházet v plném rozsahu ze skutečných nákladů a skutečných výnosů mýtného.

6 – Žalobci v původním řízení na jednání uvedli, že z důvodů souvisejících s některými aspekty vnitrostátního řízení požadují vrácení zaplacených částek mýtného téměř v celé výši.

7 – Rozsudek ze dne 5. února 2004 (C-157/02, dále jen „rozsudek ve věci Rieser Internationale Transporte", EU:C:2004:76, body 41 a 42).

8 – Viz poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska.

9 – Rozsudek ze dne 26. září 2000 (C-205/98, dále jen „rozsudek ve věci Komise v. Rakousko", EU:C:2000:493).

20. Za těchto podmínek se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může se jednotlivá osoba podléhající povinnosti hradit mýtné dovolávat před vnitrostátními soudy dodržování ustanovení týkajících se výpočtu mýtného uvedených v čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 [pozměněné směrnice 1999/62] (bez ohledu na ustanovení čl. 7a odst. 3 ve spojení s přílohou III této směrnice), pokud členský stát při zákonném stanovení sazeb mýtného tato ustanovení v plném rozsahu neprovedl nebo je provedl nesprávně v neprospěch osoby podléhající povinnosti hradit mýtné?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

   a) Lze jako náklady na provoz sítě pozemních komunikací ve smyslu čl. 7 odst. 9 druhé věty [pozměněné směrnice 1999/62] zohlednit i náklady na dopravní policii?

   b) Vede překročení nákladů na pozemní komunikace, které lze zohlednit pro účely váženého průměrného mýtného,

      i) do 3,8 %, zejména tehdy, pokud jsou zohledněny náklady, které již z podstaty věci zohlednit nelze,

      ii) do 6 %

      k porušení zákazu překročení nákladů ve smyslu čl. 7 odst. 9 [pozměněné směrnice 1999/62], v důsledku čehož se vnitrostátní právo v tomto rozsahu nepoužije?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku písm. b):

   a) Musí být [rozsudek ve věci Komise v. Rakousko (bod 138)] vykládán v tom smyslu, že výrazné překročení nákladů již nelze napravit dodatečným výpočtem nákladů předloženým v průběhu soudního řízení, jímž má být prokázáno, že v konečném důsledku stanovená sazba mýtného ve skutečnosti nepřekračuje zohlednitelné náklady?

   b) V případě záporné odpovědi na třetí otázku písm. a):

      Musí se při dodatečném výpočtu nákladů po uplynutí období rozhodného pro výpočet v plném rozsahu vycházet ze skutečných nákladů a skutečných výnosů mýtného, tedy nikoli z předpokladů, ze kterých se v tomto ohledu vycházelo v původním předběžném výpočtu?“

21. Písemná vyjádření předložili žalobci v původním řízení, žalovaná v původním řízení, německá vláda, jakož i Komise. Titíž účastníci řízení a zúčastnění byli zastoupeni na jednání konaném dne 4. března 2020.

IV. Analýza

22. Analýzu předběžných otázek předkládajícího soudu navrhuji zahájit druhou předběžnou otázkou, jejíž podstatou je, zda náklady na dopravní policii představují náklady na provoz sítě pozemních komunikací ve smyslu čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 a zda mírné překročení nákladů na pozemní komunikace vede k porušení tohoto ustanovení (oddíl A). Na základě takového přístupu bude možné určit, do jaké míry v případě takového výpočtu mýtného, jaký byl proveden v projednávané věci, vyvstává otázka souladu s pozměněnou směrnicí 1999/62. Tyto prvky analýzy

poslouží jako východisko pro posouzení první předběžné otázky týkající se přímého účinku ustanovení této směrnice (oddíl B). Poté přistoupím k posouzení třetí a poslední předběžné otázky, jejímž předmětem je dodatečný výpočet (oddíl C). Závěrem se budu zabývat otázkou časového omezení účinků rozsudku Soudního dvora (oddíl D).

A. K nákladům na dopravní policii a k mírnému překročení nákladů na pozemní komunikace (druhá předběžná otázka)

23. Předtím, než přistoupím k posouzení otázky, zda mírné překročení nákladů na pozemní komunikace může být v souladu s pozměněnou směrnicí 1999/62, posoudím nejprve otázku, zda náklady na pozemní komunikace zahrnují náklady na dopravní policii.

1. K nákladům na dopravní policii [druhá otázka, písm. a)]

24. Podle mého názoru náklady na dopravní policii nepředstavují náklady na pozemní komunikace ve smyslu čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62, a zejména nepředstavují náklady na provoz.

25. V souladu s klasickou metodou výkladu [10] se moje analýza zakládá na znění tohoto ustanovení, na přípravných pracích k pozměněné směrnici 1999/62 a na účelu této směrnice.

a) K doslovnému výkladu

26. Je třeba vycházet ze znění čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 jako celku. Předesílám, že toto ustanovení v souvislosti s výpočtem „mýtného“ nijak nezmiňuje náklady na dopravní policii [11]. Kromě toho z doslovného rozboru znění tohoto ustanovení vyplývá, že uvádí taxativní výčet prvků, které tento výpočet může obsahovat.

27. První věta čl. 7 odst. 9 této směrnice stanoví, že mýtné, definované jako určitá částka, která se platí za jízdu vozidla po určitém úseku pozemní komunikace, musí být založeno *pouze* na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace. Tuto zásadu rozvádějí následující věty týkající se „váženého průměrného mýtného“, definovaného s odkazem na příjem z mýtného za určitou dobu a v závislosti na počtu kilometrů ujetých vozidlem [12]. Druhá věta upřesňuje, že vážené průměrné mýtné musí odpovídat stavebním nákladům a nákladům na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Třetí věta obsahuje upřesnění, že vážené průměrné mýtné může rovněž zahrnovat návratnost kapitálu nebo ziskovou marži vycházející z tržních podmínek.

28. Vazba mezi první větou, týkající se mýtného, a náklady, které lze zohlednit pro účely výpočtu mýtného, vyplývá z použití výrazu „konkrétně“ [ve francouzské verzi „plus précisément“] v druhé větě či srovnatelné terminologie v různých jazykových verzích [13]. Tato vazba plyne i ze třetí věty, která upřesňuje, jaké další prvky vážené průměrné mýtné „může rovněž zahrnovat“.

29. Článek 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 tedy stanoví prvky, které jediné lze zohlednit při výpočtu váženého průměrného mýtného.

10 – V tomto smyslu, k zohlednění znění ustanovení a účelu dané směrnice, viz zejména rozsudek ze dne 11. března 2020, X (Výběr dodatečného dovozního cla) (C-160/18, EU:C:2020:190, bod 34), a k přípravným pracím, rozsudek ze dne 1. října 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:801, bod 48).

11 – Viz čl. 2 písm. b) pozměněné směrnice 1999/62.

12 – Viz čl. 2 písm. ba) pozměněné směrnice 1999/62.

13 – Následující jazyková znění používají srovnatelnou terminologii: znění španělské („en particular“), české („konkrétně“), dánské („specielt“), anglické („specifically“), chorvatské („to znači“), italské („in particolare“), nizozemské („meer bepaald“), polské („w szczególności“), portugalské („especificamente“), rumunské („mai precis“), slovenské („konkrétne“), slovinské („to pomeni“), švédské („särskilt“). Výraz „ausdrücklich“ v německé verzi znamená „výslovně“. Maďarská verze používá shodným způsobem výraz „kifejezetten“.

30. Relevantní náklady jsou omezeny na stavební náklady a náklady na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Stavební náklady jsou podrobně definovány v čl. 2 písm. aa) pozměněné směrnice 1999/62 a náklady na dopravní policii nezahrnují. Co se ostatních nákladů týče, náklady na dopravní policii zjevně nemohou být součástí nákladů na údržbu a rozvoj sítě, ostatně předkládající soud se Soudního dvora dotazuje právě jen na *náklady na provoz*.

31. Obdobně jako předkládající soud, žalobci v původním řízení a Komise zastávám názor, že náklady na dopravní policii nejsou náklady na provoz. Pojem „náklady na provoz" se vztahuje k nákladům vzniklým v souvislosti s provozem dané stavby. Provoz dálnice přitom nezahrnuje činnost policie.

32. Jak zdůraznila Komise, tato činnost spadá do odpovědnosti státu jednajícího v jiném postavení, než je postavení provozovatele dálniční infrastruktury, a sice jakožto orgánu vykonávajícího veřejnou moc.

33. Takový výklad pojmu „náklady na provoz" potvrzují ustanovení přílohy III bodu 3 pozměněné směrnice 1999/62, která upřesňuje, že se jedná o náklady provozovatele pozemní komunikace. Ačkoliv příloha III není použitelná *rationae temporis* na výpočet mýtného dotčený ve věci v původním řízení, jelikož podle čl. 7a odst. 3 této směrnice se nepoužije na režimy výběru mýtného, které jsou zavedeny již 10. června 2008, jakým je režim dotčený ve věci v původním řízení, může být přinejmenším zdrojem pro výklad terminologie použité ve zbývajících částech této směrnice. V tomto ohledu poukazuji na to, že vazba mezi takto vymezenými náklady a provozovatelem je obzvláště zřejmá v německé verzi pozměněné směrnice 1999/62, která hovoří o „Kosten für *Betrieb*" (náklady na provoz) v čl. 7 odst. 9, a o „Kosten des Infrastruktur*betreibers*" (náklady provozovatele pozemní komunikace) v příloze III bodě 3 [14]. Dodávám, že tato příloha III se nikde nezmiňuje o nákladech na dopravní policii.

34. Na podporu tohoto výkladu bych doplnil, že další ustanovení této směrnice si kladou za cíl omezit náklady, které lze zohlednit pro účely výpočtu mýtného.

35. Článek 7 odst. 1 pozměněné směrnice 1999/62 stanoví, že členské státy mohou ponechat v platnosti nebo zavést mýtné za silniční síť *pouze* za podmínek uvedených v čl. 7 odst. 2 až 12 této směrnice. Podle čl. 7a odst. 1 uvedené směrnice zohlední členské státy při stanovení výše váženého průměrného mýtného jednotlivé náklady uvedené v čl. 7 odst. 9 téže směrnice. Obdobně čl. 7 odst. 10 písm. a), a to zejména třetí odrážka tohoto ustanovení [15], a čl. 7 odst. 11 písm. b) druhá odrážka [16] pozměněné směrnice 1999/62 stanoví meze pro zvyšování sazeb váženého průměrného mýtného s odkazem na čl. 7 odst. 9 této směrnice.

36. Mám tudíž za to, že ze znění čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 nevyplývá, a to ani výslovně, ani nepřímo, že toto ustanovení a zejména v něm obsažený pojem „náklady na provoz" zahrnuje náklady na dopravní policii.

b) K přípravným pracím

37. Přípravné práce tento výklad potvrzují, a rozptylují tak veškeré pochybnosti stran záměru normotvůrce zohlednit náklady na dopravní policii v nákladech na pozemní komunikace.

14 – V tomto smyslu viz anglické znění používající výraz „costs of *operating*" (náklady na provoz) v čl. 7 odst. 9, a výraz „costs incurred by the infrastructure *operator*" (náklady provozovatele pozemní komunikace) v příloze III bodě 3 pozměněné směrnice 1999/62.

15 – Článek 7 odst. 10 písm. a) pozměněné směrnice 1999/62 upravuje rozlišení sazeb mýtného, avšak „[a]niž je dotčeno vážené průměrné mýtné". Ve třetí odrážce předmětné ustanovení požaduje, aby rozlišení „ne[bylo] určeno k vytvoření dodatečných příjmů z mýtného".

16 – Článek 7 odst. 11 písm. b) druhá odrážka pozměněné směrnice 1999/62 umožňuje přirážku k mýtnému ve výjimečných případech týkajících se pozemních komunikací v horských oblastech, pokud nepřesáhne 15 % váženého průměrného mýtného vypočteného podle odstavce 9, nebo 25 % ve zvláštních případech. Toto ustanovení neupravuje jinou přirážku k váženému průměrnému mýtnému a klade důraz na to, že se tato přirážka vypočte podle čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62.

38. V tomto ohledu poznamenávám, že již od přijetí zelené knihy Komise s názvem „Směřování ke spravedlivému a účinnému stanovení cen v dopravě“ [17], která se zabývá možnostmi internalizace externích nákladů [18], zamýšlela Komise zahrnout do nákladů na pozemní komunikace náklady na dopravní policii, považované, obdobně jako náklady spojené se znečištěním, za externí náklady. Unijní normotvůrce ovšem takový přístup odmítl, a to jak při přijetí směrnice 1999/62, tak i směrnice 2006/38, ze které vzešla pozměněná směrnice 1999/62.

39. Co se týče *zaprvé* přípravných prací ke směrnici 1999/62, v důvodové zprávě ke svému návrhu směrnice [19] měla Komise za to, že externí náklady zahrnují *náklady na policii a dopravní nehody* [20], nicméně v dané fázi nezamýšlela zahrnout je do samotného znění směrnice. Toto znění pouze stanovilo, že mýtné zahrnuje prvek určený k pokrytí externích nákladů, definovaných jakožto „náklady spojené s dopravní neprůjezdností a se znečištěním ovzduší a znečištěním hlukem“ [21].

40. V rámci Evropského parlamentu pak Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitelů vydal stanovisko [22], podle kterého směrnice měla odkazovat na čtyři hlavní zdroje externích nákladů vyplývajících z dopravy tak, jak byly uvedeny v zelené knize, a sice na dopravní provoz, znečištění z letecké dopravy, znečištění hlukem a dopravní nehody. Parlament se však s tímto stanoviskem neztotožnil, a dokonce navrhl jakékoliv ustanovení zahrnující externí náklady vypustit, a to do doby, než bude mít k této otázce více informací [23].

41. Rada Evropské unie, která se s názorem Komise [24] neztotožnila, přijala společný postoj, který se shoduje s přístupem Parlamentu, a tedy koncept „externích nákladů“ neobsahuje, a to s tím, že k těmto nákladům dosud neexistuje podrobná studie [25]. Rada dále zdůraznila, že členské státy, které uplatňují režim výběru mýtného, musí dodržovat základní zásadu týkající se vazby mezi výší mýtného a náklady na pozemní komunikace [26].

42. Směrnice 1999/62 v podobě, v níž byla nakonec Parlamentem a Radou přijata, ustanovení o externích nákladech neobsahovala [27].

43. Co se týče *zadruhé* přípravných prací ke směrnici 2006/38, z návrhu směrnice [28] vyplývá, že Komise tentokrát počítala se zohledněním nákladů na dopravní policii, jelikož do čl. 7 odst. 9 této směrnice zahrnula náklady na dopravní nehody, pokud nejsou kryté pojištěním [29].

17 – COM(95) 691 final.

18 – Viz podtitul zelené knihy „Možnosti v oblasti internalizace externích nákladů dopravy v Evropské unii“.

19 – Návrh směrnice Rady o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly předložený Komisí, ze dne 10. července 1996 [COM(96)331 final] (dále jen „návrh směrnice 1999/62“).

20 – Viz návrh směrnice 1999/62, s. 12.

21 – Viz návrh směrnice 1999/62 [s. 45 (definice) a 48 (čl. 7 odst. 8 a 9)].

22 – Stanovisko Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitelů ze dne 23. května 1997, které bylo vloženo do zprávy Evropského parlamentu k návrhu směrnice Rady o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly ze dne 4. července 1997 (A4-0243/97) (dále jen „zpráva Parlamentu“, s. 21, 23 a 33).

23 – Viz zpráva Parlamentu, s. 20.

24 – Pozměněný návrh směrnice Rady o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, předložený Komisí podle čl. 189 A odst. 2 Smlouvy o ES, ze dne 13. července 1998 [COM(1998) 427 final], strana 2.

25 – Společný postoj Rady (ES) č. 14/1999 ze dne 18. ledna 1999 (Úř. věst. 1999, C 58, s. 1, viz zejména s. 12, dále jen „společný postoj“).

26 – Viz společný postoj, s. 14.

27 – Z toho důvodu nesdílím názor německé vlády, podle kterého se rozhodnutí Parlamentu a Rady nezahrnout externí náklady týkalo pouze externích nákladů, ohledně nichž prozatím neexistovaly dostatečné informace umožňující jejich vyčíslení, avšak nevztahovalo se na náklady na dopravní policii. Negativní rozhodnutí Parlamentu a Rady se týkalo všech ustanovení souvisejících s externími náklady.

28 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, předložený Komisí, ze dne 23. července 2003 [COM(2003) 448 final] (dále jen „návrh směrnice 2006/38“).

29 – Viz návrh směrnice 2006/38, s. 4 a násl., s. 22 a násl. Příloha III navrhovaná Komisí obsahovala odstavec týkající se nákladů na dopravní nehody, které podle Komise zahrnovaly taktéž správní náklady orgánů veřejné správy podílejících se na úkolech v souvislosti s dopravními nehodami, viz s. 33 a násl. návrhu směrnice 2006/38.

44. I Parlament zamýšlel zohlednit náklady na dopravní nehody, přičemž počítal s tím, že budou omezeny na náklady odpovídající skutečným platbám provedeným provozovatelem pozemních komunikací v souvislosti s investicemi určenými k předcházení dopravním nehodám a k omezení jejich počtu [30].

45. Rada však přijala společný postoj, který dopravní nehody vůbec nezmiňuje. Tento orgán tedy návrh Parlamentu v tomto ohledu nepřijal, a to přesto, že nezacházel tak daleko jako návrh Komise [31]. Znění pozměněné směrnice 1999/62, v podobě, v níž bylo nakonec přijato, ustanovení o externích nákladech neobsahuje.

46. Je tudíž třeba konstatovat, že přípravné práce podporují výklad, podle kterého čl. 7 odst. 9 druhá věta pozměněné směrnice 1999/62 náklady na dopravní polici nezahrnuje.

c) K teleologickému výkladu

47. K odlišnému závěru nevede ani účel pozměněné směrnice 1999/62. Z prvního a druhého bodu odůvodnění této směrnice vyplývá, že normotvůrce chtěl postupně harmonizovat systémy poplatků a zavést spravedlivé mechanismy hrazení nákladů na pozemní komunikace dopravci, a tím zamezit narušování hospodářské soutěže mezi dopravci v Unii [32].

48. Pozměněná směrnice 1999/62 tak stanoví pravidla, která zavazují všechny členské státy, a současně počítá s budoucími změnami.

49. Tyto změny se však týkají zejména internalizace externích nákladů, a prostřednictvím toho uplatnění zásady „znečišťovatel platí“. Jak vyplývá z bodů 18 a 19 odůvodnění směrnice 2006/38 [33], tyto změny se předpokládají výhradně v *budoucnu*. *Budoucí* povahu tohoto záměru potvrzuje čl. 11 třetí pododstavec pozměněné směrnice 1999/62, podle kterého přísluší Komisi předložit všeobecně použitelný, transparentní a srozumitelný model pro hodnocení všech externích nákladů, jakož i analýzu dopadů internalizace externích nákladů.

50. V mezidobí tedy internalizaci externích nákladů a zejména nákladů na dopravní policii unijní normotvůrce z oblasti působnosti pozměněné směrnice 1999/62 záměrně vyloučil a s ohledem na meze stanovené v čl. 7 odst. 9 této směrnice nemohly členské státy tyto náklady zahrnout do výpočtu nákladů na pozemní komunikace.

51. Neztotožňuji se proto se stanoviskem německé vlády, podle kterého je bezpečnost silničního provozu či bezpečnost užívání pozemních komunikací, na něž se zaměřuje dopravní policie, jednou z charakteristik silniční sítě, z čehož by plynulo, že jejich nezohlednění jakožto nákladů na pozemní komunikace odporuje zásadě „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“. Nesouhlasím ani s názorem žalované v původním řízení, že pokud nejsou tyto náklady v případě veřejného provozovatele

30 – Zpráva o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, ze dne 23. března 2004 (A5-0220/2004), s. 19-20 (pozměňovací návrh 28) a 32.

31 – Společný postoj (ES) č. 33/2005, ze dne 6. září 2005, s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 2005, C 275 E, s. 1, viz zejména s. 17).

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ve věci Komise v. Rakousko, body 91 a 92.

33 – Bod 18 odůvodnění směrnice 2006/38 stanoví: „Aby bylo možné v budoucnu přijmout podložené a objektivní rozhodnutí ohledně možného uplatňování zásady ‚znečišťovatel platí‘ na všechny druhy dopravy prostřednictvím internalizace externích nákladů, měly by být vypracovány zásady jednotného výpočtu, které by se zakládaly na vědecky uznávaných údajích. Jakékoliv budoucí rozhodnutí v této věci by mělo plně zohledňovat daňovou zátěž, kterou společnosti provozující silniční přepravu zboží již nesou, včetně daně z vozidel a spotřební daně z paliv.“ V bodě 19 odůvodnění této směrnice se uvádí, že „Komise by měla začít pracovat na vytvoření všeobecně použitelného, transparentního a srozumitelného modelu pro hodnocení externích nákladů u všech druhů dopravy, který bude sloužit jako základ pro budoucí výpočty poplatků za pozemní komunikace“.

zohledněny, vede to k rozdílenému zacházení mezi soukromými a veřejnými provozovateli, jelikož náklady vynaložené na zajištění bezpečnosti pozemních komunikací dálničními hlídkami, francouzskými koncesionáři nebo dálniční policií [34] představují náklady k tíži soukromého provozovatele pozemních komunikací, a tudíž náklady na provoz v rámci koncesních smluv [35].

52. V tomto ohledu zaprvé zdůrazňuji, že *zvláštní* výdaje na pozemní komunikace určené ke zlepšení bezpečnosti silničního provozu jsou součástí finančních nákladů na pozemní komunikace ve smyslu čl. 2 písm. aa) druhé odrážky bodu ii) třetího pododstavce pozměněné směrnice 1999/62. Kromě toho sdílím názor, který vyjádřila Komise na jednání před Soudním dvorem, a sice že náklady na dopravní policii nepředstavují, na rozdíl od nákladů na civilní jednotky jako v případě příslušníků silniční správy v Německu nebo dálničních hlídek ve Francii, náklady provozovatele.

53. Zadruhé i směrnice 1999/62, ve znění pozdějších změn naposledy provedených směrnicí 2013/22/EU [36], která v čl. 2 písm. bb) upravuje „poplatek za externí náklady“, definuje takový poplatek jako poplatek stanovený k dosažení návratnosti nákladů vzniklých v členském státě v důsledku znečištění ovzduší provozem nebo hluku z provozu. Náklady na dopravní nehody, které tvoří součást nákladů na dopravní policii, tato definice ani jiné ustanovení dané směrnice neobsahuje.

54. Zatřetí dodávám, že stanovisko Komise ze dne 10. prosince 2014 [37], na které se žalovaná v původním řízení odvolává na důkaz toho, že Komise měla za to, že náklady na dopravní policii představují náklady na pozemní komunikace, a to konkrétně náklady na provoz, a stejně tak stanovisko Komise ze dne 16. ledna 2019 [38] odkazují na znalecké posudky týkající se nákladů na silniční infrastrukturu v Německu v letech 2013 až 2017 a 2018 až 2022. Nezahrnují tedy období, které je relevantní v projednávané věci. Mimoto vzhledem k tomu, že stanovisko Komise nezakládá závazné právní účinky [39], nemůže změnit právní rozsah směrnice přijaté Parlamentem a Radou.

55. Z toho důvodu Soudnímu dvoru navrhuji, aby na druhou předběžnou otázku písm. a) odpověděl, že čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 je třeba vykládat v tom smyslu, že nezahrnuje, jakožto náklady na pozemní komunikace a zejména náklady na provoz, náklady na dopravní policii.

2. K mírnému překročení nákladů na pozemní komunikace [druhá otázka písm. b)]

56. Předkládající soud uvádí, že podle rozsudku ve věci Komise v. Rakousko [40] je překročení nákladů na stavbu, provoz a rozvoj dálnice o více než 150 % nesplněním povinností vyplývajících z čl. 7 písm. h) směrnice 93/89. Předkládající soud se Soudního dvora táže, zda mírné překročení těchto nákladů má stejné důsledky.

34 – Pokud provozovatel pozemních komunikací využije, v rámci koncesní smlouvy, donucovací orgány veřejné moci k zajištění bezpečnosti pozemních komunikací.

35 – Viz příloha III bod 3 pozměněné směrnice 1999/62.

36 – Směrnice Rady ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti dopravní politiky (Úř. věst. 2013, L 158, s. 356).

37 – Stanovisko Komise ze dne 10. prosince 2014 podle čl. 7h odst. 2 směrnice 1999/62/ES, týkající se zavedení nového režimu výběru mýtného v Německu [C(2014)9313 final].

38 – Stanovisko Komise podle čl. 7h odst. 2 směrnice 1999/62/ES, týkající se zavedení nového režimu výběru mýtného v Německu [C(2019)60] – nezveřejněné.

39 – Viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 55), jakož i usnesení ze dne 14. května 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Irsko) v. Komise (C-477/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:292, bod 52).

40 – Viz body 135 a 140 tohoto rozsudku.

a) K překročení nákladů na pozemní komunikace v důsledku zohlednění nákladů, které nespadají pod pozměněnou směrnici 1999/62

57. Jak jsem objasnil výše [41], čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 vylučuje, aby mýtné zahrnovalo jiné prvky, než jsou ty, které jsou uvedeny v tomto ustanovení. Překročení nákladů na pozemní komunikace v důsledku zohlednění těchto jiných prvků proto představuje porušení tohoto ustanovení, a na povinnost uhradit mýtné založené na takových prvcích je třeba nahlížet jako na povinnost bez právního základu.

58. Co se týče nákladů na dopravní policii, vzhledem k tomu, že tyto náklady nespadají do pojmu „náklady na provoz" ani, obecněji vzato, do nákladů na pozemní komunikace, brání čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 překročení o 3,8 % či jakémukoliv překročení z tohoto důvodu. Není tudíž relevantní zabývat se otázkou, zda při výpočtu předmětných nákladů došlo k případné početní chybě v tom smyslu, že byly zohledněny nejen samotné náklady na dopravní policii jako takové, ale i náklady na boj s trestnou činností obecně [42]. Vzhledem k tomu, že žádné z těchto nákladů nespadají pod náklady uvedené v čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62, musí být vyloučeny v plném rozsahu. Není tak nezbytné upřesňovat, zda náklady ve výši přibližně 730 miliónů eur za rok 2010 představují výhradně náklady spojené s výdaji na dopravní policii, jak to zpochybnili předkládající soud a žalobci v původním řízení.

59. Nyní přistoupím k posouzení mírného překročení těch nákladů, které do pozměněné směrnice 1999/62 naopak spadají a jsou v ní upraveny, a sice nákladů týkajících se návratnosti investovaného kapitálu, uvedených v čl. 7 odst. 9 třetí větě předmětné směrnice.

b) K mírnému překročení nákladů na pozemní komunikace týkajících se návratnosti investovaného kapitálu

60. Navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že i mírné překročení nákladů na pozemní komunikace týkajících se návratnosti investovaného kapitálu podle čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 je porušením tohoto ustanovení.

61. V projednávané věci se má v případě návratnosti investovaného kapitálu jednat o překročení v důsledku početních chyb ve výši 2,2 % (6 % – 3,8 %).

62. Je pravda, že takové překročení nelze srovnávat s překročením o více než 150 % konstatovaným v rozsudku ve věci Komise v. Rakousko.

63. Poukazuji však na skutečnost, že čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 ani jiná ustanovení této směrnice neobsahují pravidlo *de minimis*. Článek 7 odst. 9 první věta této směrnice kromě toho stanoví, že mýtné musí být založeno *pouze* na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace, což brání, byť i mírnému překročení.

64. I mírné překročení nákladů na pozemní komunikace týkajících se návratnosti investovaného kapitálu je tudíž třeba považovat za porušení čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62.

65. K otázce, zda došlo k překročení nákladů na pozemní komunikace týkajících se návratnosti investovaného kapitálu, zdůrazňuji, že na ni Soudní dvůr není výslovně dotazován. Podpůrně a za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu uvádím následující upřesnění.

41 – Viz body 24 až 55 tohoto stanoviska.

42 – Žalovaná v původním řízení má za to, že náklady na boj s trestnou činností obecně jsou odlišné od nákladů na dopravní policii, a tvrdí, že vždy dbala na to, aby byly z účetního hlediska odděleny.

66. Podotýkám, že předkládající soud má za to, že k pochybením došlo, neboť hodnota základního majetku, a sice pozemků, na kterých byly předmětné dálnice postaveny, ze které se vycházelo při výpočtu úroků, neměla být vypočtena s přihlédnutím k dennímu zhodnocení původní ceny tohoto majetku. Výpočet se tak podle jeho názoru zakládal nesprávně na fikci částečně soukromého a částečně veřejného podniku, jelikož během daného období se o privatizaci dálniční sítě vážně neuvažovalo [43].

67. Podle předkládajícího soudu, pokud se použije jiná „fikce“, konkrétně, slovy tohoto soudu, fikce „podniku, který je součástí veřejné správy“, hodnota pozemků, na jejímž základě byly vypočteny úroky, by mohla být zahrnuta pouze v *kupní ceně*. V důsledku toho by nebyla možná úprava těchto hodnot, jako tomu bylo v projednávané věci, jelikož v daném případě nejenže podle všeho došlo, a to i s přihlédnutím k inflaci, ke zhodnocení investovaného kapitálu, ale vznikl také dodatečný příjem, do kterého se promítl náklad na výměnu pozemků, a to i přesto, že výměna těchto pozemků nebyla nutná.

68. V tomto ohledu uvádím, že možnost zhodnocení kapitálu je upravena v čl. 7 odst. 9 třetí větě pozměněné směrnice 1999/62. Předmětné ustanovení výslovně zmiňuje, že vážené průměrné mýtné může zahrnovat návratnost kapitálu vycházející z tržních podmínek. Kromě toho čl. 2 písm. aa) této směrnice stanoví, že stavební náklady zahrnují případně finanční náklady, které jsou definovány v čl. 2 písm. ab) uvedené směrnice jakožto úroky z půjček nebo výnosy akcionářů z vkladů do vlastního jmění.

69. I když je členským státům ponechán při výpočtu mýtného, a to zejména při použití té či oné metodologie výpočtu a určení míry výnosu pozemních komunikací, prostor pro uvážení, je třeba, aby zvolená řešení byla realistická a náklady odpovídaly existující nebo předpokládané hospodářské realitě. V opačném případě by byl čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 zbaven veškerého užitečného účinku.

70. Je přitom zjevné, že pokud nebyla plánována privatizace či nahrazení dálnic a pozemků, na kterých jsou postaveny, a nejsou-li předloženy jiné relevantní ekonomické argumenty, což přísluší posoudit předkládajícímu soudu, může se předkládající soud právem domnívat, že nebylo realistické zohlednit při výpočtu mýtného hodnotu těchto pozemků za aktuálních tržních podmínek.

71. Ztotožňuji se proto s názorem předkládajícího soudu, podle kterého je pro přezkum dodržení čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 třeba ověřit, zda se zhodnocení návratnosti investovaného kapitálu nezakládá na chybných postulátech, které zkreslují existující nebo předpokládanou hospodářskou realitu.

72. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je podle mého názoru třeba odpovědět na druhou předběžnou otázku písm. b) tak, že i mírné překročení nákladů na pozemní komunikace, které jsou stanoveny v čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62, je porušením tohoto ustanovení.

73. Podpůrně uvádím, že čl. 7 odst. 9 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání výpočtu týkajícímu se návratnosti kapitálu, který je založen na hodnotách nezohledňujících hospodářskou realitu.

B. K přímému účinku (první předběžná otázka)

74. V rámci první předběžné otázky se předkládající soud Soudního dvora dotazuje na přímý účinek čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 pozměněné směrnice 1999/62.

43 – Podle předkládajícího soudu to vyplývá z německého Základního zákona, konkrétně z čl. 90 odst. 1 druhé věty Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Základní zákon Spolkové republiky Německo, ze dne 23. května 1949 (BGBl 1949 I, s. 1)].

75. Připomínám, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, se lze těchto ustanovení dovolávat, pokud prováděcí opatření nebyla ve lhůtách přijata, vůči jakýmkoli vnitrostátním předpisům neslučitelným se směrnicí nebo z důvodu, že definují práva, která jednotlivci mohou uplatňovat vůči státu [44].

76. Poté, co dne 10. června 2008 uplynula lhůta pro provedení směrnice [45], vyvstává pouze otázka, zda lze zmíněná ustanovení považovat za dostatečně přesná.

77. Jak jsem vysvětlil v bodě 69 tohoto stanoviska, čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 předpokládá prostor pro uvážení členských států v oblasti výpočtu váženého průměrného mýtného. Tato okolnost nicméně nemá podle ustálené judikatury Soudního dvora vliv na přesnost a bezpodmínečnost daného ustanovení, pokud je možné určit minimální ochranu, kterou musí členské státy poskytnout, a lze-li na základě soudního přezkumu ověřit, že je tento minimální obsah respektován [46].

78. Kromě toho prostor pro uvážení nevylučuje možnost soudního přezkumu za účelem ověření, zda vnitrostátní orgány nepřekročily jeho meze [47], a tudíž zda vnitrostátní právní úprava, jakož i její uplatňování, nepřekračují meze určené předmětným ustanovením evropského práva [48].

79. Co se týče směrnice 1999/62, Soudní dvůr v rozsudku ve věci Rieser Internationale Transporte rozhodl, že čl. 7 odst. 9 této směrnice nelze považovat za bezpodmínečný a dostatečně přesný, aby se jej mohli jednotlivci vůči orgánu státu dovolávat, jelikož toto ustanovení je ještě méně přesné než čl. 7 písm. h) směrnice 93/89. Z tohoto rozsudku vyplývá, že čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 členským státům stanovil obecný návod pro výpočet mýtného, neurčoval však konkrétní způsob výpočtu, a členským státům v tomto ohledu ponechával *velmi široký* prostor pro uvážení [49]. Přesněji řečeno se znění čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 shodovalo se zněním čl. 7 písm. h) směrnice 93/89, až na to, že se nevztahovalo na „sazby mýtného“, ale na „vážené průměrné mýtné“, aniž by ovšem tento pojem definovalo [50].

80. Článek 7 písm. h) směrnice 93/89 stanovil, že sazby mýtného musí odpovídat stavebním nákladům a nákladům na provoz a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Podle Soudního dvora předmětné ustanovení povahu tohoto vztahu neupřesňovalo a nedefinovalo ani tři dotčené položky nákladů, tedy stavbu, provoz a rozvoj, ani pojem „daná síť pozemních komunikací“ [51].

44 – Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 11); ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, bod 25); ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 47), jakož i ze dne 13. února 2019, Human Operator (C-434/17, EU:C:2019:112, bod 38).

45 – Viz čl. 2 odst. 1 první věta směrnice 2006/38.

46 – Viz rozsudky ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17); ze dne 1. července 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, bod 51); ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 35), jakož i, v tomto smyslu, ze dne 6. září 2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, body 43 až 46 a 58 až 60).

47 – Viz rozsudky ze dne 1. února 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, EU:C:1977:12, bod 24), a ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59); také viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 45).

48 – Viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25); viz také rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 45).

49 – Viz rozsudek ve věci Rieser Internationale Transporte, body 40 a násl.

50 – Viz rozsudek ve věci Rieser Internationale Transporte, bod 41.

51 – Viz rozsudek ve věci Rieser Internationale Transporte, bod 40.

81. Podotýkám, že znění čl. 7 odst. 9 druhé věty pozměněné směrnice 1999/62 rovněž stanoví, že vážené průměrné mýtné *musí odpovídat* stavebním nákladům a nákladům na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Nicméně jak jsem objasnil výše [52], tento čl. 7 odst. 9 nyní jasně upřesňuje, že mýtné musí být založeno *pouze* na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace, které jsou v tomto ustanovení taxativně uvedeny, a v tomto rozsahu omezuje prostor členských států pro uvážení.

82. Kromě toho, na rozdíl od předchozích verzí pozměněná směrnice 1999/62 v článku 2 danou síť pozemních komunikací definuje, a to jako „transevropskou silniční síť", a definuje také pojmy „vážené průměrné mýtné", „stavební náklady" a „finanční náklady", které mohou být případně ve stavebních nákladech zahrnuty.

83. Z toho podle mého názoru vyplývá, že základní nedostatky, které Soudní dvůr vyzdvihl v rozsudku ve věci Rieser Internationale Transporte a které bránily tomu, aby měl čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 přímý účinek, byly unijním normotvůrcem v pozměněné směrnici 1999/62 odstraněny. Mám za to, že čl. 7 odst. 9 této pozměněné směrnice ukládá členským státům jasnou povinnost stanovit mýtné pouze na základě nákladů uvedených v tomto ustanovení. Skutečnost, že existuje prostor pro uvážení a že se příloha III pozměněné směrnice 1999/62 v projednávané věci nepoužila [53], nebrání tomu, aby vnitrostátní soud na návrh jednotlivce splnění této povinnosti přezkoumal, a to přinejmenším ověřením, zda do výpočtu mýtného nebyly zahrnuty náklady nespadající do nákladů stanovených touto směrnicí, jako například náklady na dopravní policii [54].

84. Z toho důvodu je podle mého názoru třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že jednotlivec se může před vnitrostátním soudem dovolávat přímého účinku čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 za účelem ověření, zda vnitrostátní právní úprava a její uplatňování nepřekročily meze prostoru pro uvážení uvedené v čl. 7 odst. 9 této směrnice tím, že při stanovení mýtného byly zohledněny náklady na dopravní policii.

C. K dodatečnému výpočtu (třetí předběžná otázka)

85. V rámci třetí předběžné otázky se předkládající soud dotazuje na důsledky výkladu čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62 podaného Soudním dvorem, z něhož by vyplynulo, jak sám navrhuji, že výpočet mýtného posuzovaný ve věci v původním řízení je nesprávný. Tento soud se táže, zda je možné provést dodatečný výpočet nákladů na pozemní komunikace založených na skutečných nákladech a poplatcích, které byly jako mýtné skutečně vybrány. Podle předkládajícího soudu takový výpočet německé právo za určitých okolností umožňuje, přičemž ovšem může vést i k tomu, že k proplacení částek požadovaných žalobci nedojde.

86. Pokud by totiž byly tyto náklady vyšší než vybrané poplatky [55], mohly by kompenzovat sazby mýtného považované z hlediska pozměněné směrnice 1999/62 za nepřiměřeně vysoké. Předkládající soud upřesňuje, že takovou kompenzaci provedenou v návaznosti na dodatečný výpočet německé právo umožňuje za předpokladu, že se nejedná o závažnou a zjevnou chybu. Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda by taková kompenzace byla v souladu s pozměněnou směrnicí 1999/62, je-li posuzována ve světle rozsudku ve věci Komise v. Rakousko a zejména bodu 138 tohoto rozsudku.

52 – Viz bod 27 tohoto stanoviska.

53 – Jak vyplývá z bodu 33 tohoto stanoviska, nebyla tato příloha *rationae temporis* použitelná.

54 – K přímému dovolání se ustanovení unijního práva v případě překročení posuzovací pravomoci viz rozsudek ze dne 28. června 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust a The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, bod 61).

55 – Žalovaná v původním řízení ve svém písemném vyjádření tvrdí, že tak tomu je ve věci v původním řízení a že skutečná návratnost nákladů za období 2009-2014 je o 11 % nižší, než předpokládal znalecký posudek.

87. Připomínám, že Soudní dvůr v uvedeném bodě odmítl odůvodnění týkající se zvýšení sazeb mýtného na dálnici Brenner (Rakousko), které se zakládalo na *nové metodě* výpočtu předložené Rakouskou republikou během soudního řízení. Soudní dvůr měl za to, že tento členský stát neobjasnil, z jakého důvodu je tato nová metoda výpočtu pro účely výpočtu nákladů na předmětnou dálnici vhodnější.

88. Soudní dvůr dále uvedl, že čl. 7 písm. h) směrnice 93/89 předpokládá, že úprava sazeb mýtného bude *vycházet z výpočtu* odůvodňujícího takovou úpravu, a že předmětné ustanovení tudíž nemůže odůvodnit zvýšení těchto sazeb na základě dodatečně provedeného výpočtu.

89. Je tudíž třeba zabývat se otázkou, zda pozměněná směrnice 1999/62, a to zejména její čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2, posuzovaná ve světle tohoto rozsudku, musí být vykládána v tom smyslu, že brání dodatečnému výpočtu provedenému v rámci soudního řízení, který má prokázat, že v konečném důsledku stanovená sazba mýtného ve skutečnosti nepřekračuje zohlednitelné náklady.

90. V tomto ohledu *zaprvé* připomínám, že v souladu s čl. 260 odst. 1 SFEU je soud povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora. Pokud tedy z rozsudku Soudního dvora vyplývá, že výpočet nákladů pro účely stanovení mýtného je z hlediska pozměněné směrnice 1999/62 nesprávný, vnitrostátní soud příslušný k rozhodnutí sporu v původním řízení bude povinen, bude-li podán návrh v tomto smyslu, trvat na vrácení přeplatků.

91. Tento soud by nemohl, aniž by se dostal do rozporu s čl. 260 odst. 1 SFEU a ohrozil účinnost pozměněné směrnice 1999/62, jak byla vyložena Soudním dvorem, zohlednit dodatečné výpočty a rozhodnout, že vrácení přeplatku, k němuž došlo na základě nesprávných výpočtů, není nezbytné.

92. *Zadruhé* dodávám, že čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 pozměněné směrnice 1999/62 možnost dodatečného výpočtu nezmiňují. Dále připomínám, že čl. 7 odst. 9 této směrnice obsahuje taxativní výčet prvků, které lze do výpočtu mýtného zahrnout.

93. Konečně *zatřetí* zdůrazňuji, že pozměněná směrnice 1999/62 nevylučuje úpravu mýtného založenou na skutečných nákladech, a to za předpokladu, že systém výpočtu byl zaveden *před* touto úpravou a zveřejněn. Podotýkám, že tento výklad je podpořen přílohou III bodem 4 první a třetí odrážkou této směrnice, kde je stanovena možnost pravidelné úpravy a opravy mýtného tak, aby se odstranil případný schodek nebo přebytek v souvislosti s návratností nákladů, vzniklý z důvodu chybného prognózování. Takový výklad odpovídá analýze Soudního dvora v bodě 138 rozsudku ve věci Komise v. Rakousko, podle které úprava sazby mýtného musí *vycházet z* výpočtu odůvodňujícího takovou úpravu.

94. Navrhuji proto odpovědět na třetí předběžnou otázku tak, že pozměněná směrnice 1999/62, a to zejména její čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2, musí být vykládána v tom smyslu, že brání dodatečnému výpočtu provedenému v rámci soudního řízení, který má prokázat, že v konečném důsledku stanovená sazba mýtného ve skutečnosti nepřekračuje zohlednitelné náklady.

D. K časovému omezení účinků rozsudku

95. V případě, že Soudní dvůr odpoví na třetí otázku tak, jak navrhuji, žalovaná v původním řízení navrhuje časové omezení účinků rozsudku, který bude vydán. Zdůrazňuji, že tento návrh byl podán opožděně, a sice ve fázi jednání před Soudním dvorem.

96. Podle ustálené judikatury představuje časové omezení účinků rozsudku, v němž Soudní dvůr podává na základě předběžné otázky výklad ustanovení unijního práva, výjimečné opatření, které vyžaduje splnění dvou podstatných kritérií, a to *dobré víry* zúčastněných kruhů a *rizika závažných obtíží*[56].

97. Soudní dvůr toto řešení použil pouze za přesně vymezených okolností, zejména když existovalo riziko závažných hospodářských dopadů způsobených obzvláště vysokým počtem právních vztahů založených v dobré víře na základě právní úpravy považované za platnou a účinnou a když podle všeho jednotlivci a vnitrostátní orgány byli *vedeni* k chování, které nebylo v souladu s unijním právem, z důvodu objektivní a značné nejistoty ohledně smyslu ustanovení unijního práva, ke které případně přispělo i chování jiných členských států nebo Komise[57].

98. V projednávané věci žalovaná v původním řízení nepředložila důkazy, které by mohly splnit tato dvě kumulativní kritéria.

99. *Zaprvé* žalovaná v původním řízení neodůvodnila dobrou víru zúčastněných kruhů. Konkrétně neuvedla, v čem stanoviska Komise z roku 2014 a z roku 2019[58], kterými Komise vyjádřila kladné stanovisko k novým režimům výběru mýtného zahrnujícím náklady na pozemní komunikace, které se týkaly dopravní policie, přispěla k objektivní a značné nejistotě stran dosahu čl. 7 odst. 9 pozměněné směrnice 1999/62. Sazba mýtného dotčená ve věci v původním řízení, vztahující se na období od 1. ledna 2010 do 18. července 2011, byla totiž vypočtena na základě WKG 2007 týkajícího se rozhodného období pro výpočet od roku 2007 do roku 2012[59].

100. Je tudíž třeba konstatovat, že tato stanoviska byla vydána po předmětném období, a tudíž nemohla být zohledněna pro účely stanovení mýtného dotčeného ve věci v původním řízení.

101. *Zadruhé* žalovaná v původním řízení, která na jednání časové omezení účinků rozsudku navrhla, neposkytla upřesnění ohledně existence rizika závažných hospodářských problémů. Sám jsem si vědom *potenciálního* hospodářského významu této věci. Částka 200 miliónů ročně, zmíněná v předkládacím rozhodnutí a připomenutá žalovanou v původním řízení na jednání, která byla vynaložena jako náklady na dopravní policii, přičitatelné těžkým nákladním vozidlům, nicméně není sama o sobě a s ohledem na uplatnění pravidel týkajících se promlčení, které vnitrostátní právo stanoví pro účely určení rizika závažných hospodářských dopadů, dostačující.

102. Proto navrhuji zamítnout návrh na časové omezení účinků rozsudku, který bude vydán.

V. Závěry

103. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo) odpověděl následovně:

„1) Jednotlivec se může před vnitrostátním soudem dovolávat přímého účinku čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, za účelem ověření,

56 – Viz rozsudek ze dne 3. října 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, body 61 a 62, jakož i citovaná judikatura).

57 – Viz rozsudek ze dne 3. října 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, bod 62 a citovaná judikatura).

58 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

59 – Viz bod 12 tohoto stanoviska.

zda vnitrostátní právní úprava a její uplatňování nepřekročily meze prostoru pro uvážení uvedené v čl. 7 odst. 9 této směrnice tím, že při stanovení mýtného byly zohledněny náklady na dopravní policii.

2) Článek 7 odst. 9 směrnice 1999/62 ve znění směrnice 2006/38 musí být vykládán v tom smyslu, že nezahrnuje, jakožto náklady na pozemní komunikace a zejména náklady na provoz, náklady na dopravní policii.

   I mírné překročení nákladů na pozemní komunikace, které jsou stanoveny v čl. 7 odst. 9 této směrnice, je porušením tohoto ustanovení.

3) Směrnice 1999/62 ve znění směrnice 2006/38, a zejména její čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2, musí být vykládána v tom smyslu, že brání dodatečnému výpočtu provedenému v rámci soudního řízení, který má prokázat, že v konečném důsledku stanovená sazba mýtného ve skutečnosti nepřekračuje zohlednitelné náklady.“