Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä lokakuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 1999/62/EY – Direktiivi 2006/38/EY – Verojen ja maksujen kantaminen raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä – 7 artiklan 9 kohta – 7 a artiklan 1 ja 2 kohta – Tietullit – Infrastruktuurikulujen korvaamisen periaate – Infrastruktuurikulut – Käyttökustannukset – Liikennepoliisin kustannukset – Kustannusten ylittyminen – Välitön oikeusvaikutus – Kohtuuttoman tietullin perusteleminen jälkikäteen – Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen

Asiassa C-321/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 28.3.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

BY ja

CZ

vastaan

Saksan liittotasavalta,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– CZ ja BY, edustajinaan M. Pfnür ja A. Winczura, Rechtsanwälte,

– Saksan liittotasavalta, edustajinaan J. Hilf, F. Montag ja M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte,

– Saksan hallitus, asiamiehinään D. Klebs ja J. Möller,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään W. Mölls ja N. Yerrell,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.6.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY (EYVL 1999, L 187, s. 42), sellaisena kuin se on muutettuna 17.5.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/38/EY (EUVL 2006, L 157, s. 8) (jäljempänä muutettu direktiivi 1999/62), 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä BY ja CZ ja toisaalta Saksan liittotasavalta ja joka koskee BY:n ja CZ:n vaatimusta Saksan liittotasavallan moottoriteiden käytöstä tietulleina maksettujen summien palauttamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Muutetun direktiivin 1999/62 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’Euroopan laajuisella tieverkolla’ yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi 23 päivänä heinäkuuta 1996 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1692/96/EY [(EYVL 1996, L 228, s. 1) – päätöstä on viimeksi muutettu 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1791/2006 (EUVL 2006, L 363, s. 1)] liitteessä I olevassa 2 jaksossa määriteltyä ja kartoin kuvattua tieverkkoa. Kartat viittaavat kyseisen päätöksen artiklaosassa ja/tai liitteessä II tarkoitettuihin vastaaviin jaksoihin;

aa) ’rakennuskustannuksilla’ rakentamiseen liittyviä kustannuksia, mukaan luettuina tarvittaessa rahoituskustannukset, jotka koskevat

– uusia infrastruktuureja tai uusia infrastruktuuriparannuksia (myös merkittäviä rakenteellisia kunnostuksia), tai

– enintään 30 vuotta ennen 10 päivää kesäkuuta 2008 valmistuneita infrastruktuureja tai infrastruktuuriparannuksia (myös merkittäviä rakenteellisia kunnostuksia), jos tietullijärjestelyt ovat 10 päivänä kesäkuuta 2008 jo käytössä, tai enintään 30 vuotta ennen uusien 10 päivän kesäkuuta 2008 jälkeen käyttöön otettujen tietullijärjestelyjen vahvistamista valmistuneita infrastruktuureja tai infrastruktuuriparannuksia; ennen edellä mainittuja aikoja valmistuneiden infrastruktuurien ja infrastruktuuriparannusten kustannuksia voidaan pitää rakennuskustannuksina, jos
  i) jäsenvaltio on ottanut käyttöön tietullijärjestelmän, jossa määrätään näiden kustannusten korvaamisesta tietullijärjestelmän käyttäjän kanssa tehtävän sopimuksen tai muiden vaikutukseltaan vastaavien säädösten nojalla, jotka tulevat voimaan ennen 10 päivää kesäkuuta 2008; tai
  ii) jäsenvaltio voi osoittaa, että kyseisen infrastruktuurin rakentaminen riippui siitä, että sille suunniteltu käyttöikä ylitti 30 vuotta.

Joka tapauksessa rakennuskustannuksista huomioon otettava osuus ei saa ylittää osuutta, joka infrastruktuurin osien nykyisestä suunnitellusta käyttöiästä on jäljellä 10 päivänä kesäkuuta 2008 tai päivänä, jona uudet tietullijärjestelyt otetaan käyttöön, jos se on myöhäisempi ajankohta.

Infrastruktuurien tai infrastruktuuriparannusten kustannuksia voivat olla erityiset meluhaittojen vähentämiseen tai liikenneturvallisuuden parantamiseen liittyvät infrastruktuurikulut sekä todelliset maksut, jotka infrastruktuurin hallinto on suorittanut objektiivisista ympäristönäkökohdista, kuten maaperän suojelu pilaantumiselta.

– –

b) ’tietullilla’ tiettyä summaa, joka on maksettava siitä, että ajoneuvolla kuljetaan tietynpituinen matka käyttäen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuureja; määrän on perustuttava kuljettuun matkaan ja ajoneuvotyyppiin;

ba) ’painotetulla keskimääräisellä tietullilla’ tietulleista tietyllä ajanjaksolla saatuja kokonaistuloja jaettuna tietyssä tieverkossa, johon tietulleja sovelletaan kyseisellä ajanjaksolla, ajettujen kilometrien määrällä; sekä tulot että ajetut kilometrit lasketaan niiden ajoneuvojen mukaan, joihin tietullia sovelletaan;

– –”

4 Kyseisen direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön tietullit ja/tai käyttäjämaksut Euroopan laajuisella tieliikenneverkolla tai sen osilla ainoastaan 2–12 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Tämä ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta periä tietulleja ja/tai käyttäjämaksuja perustamissopimusta noudattaen muilla kuin Euroopan laajuiseen tieliikenneverkkoon kuuluvilla teillä, muun muassa verkkoon kuuluvien teiden suuntaisilla teillä, joille liikenne voi siirtyä Euroopan laajuiselta tieverkolta ja/tai jotka kilpailevat suoraan tämän verkon tiettyjen osien kanssa, tai muun tyyppisiltä moottoriajoneuvoilta kuin Euroopan laajuiseen tieliikenneverkkoon liittyvän määritelmän mukaisilta ajoneuvoilta, edellyttäen että tullien ja/tai käyttäjämaksujen kantaminen näillä teillä tapahtuu kansainvälistä liikennettä syrjimättä eikä aiheuta kilpailun vääristymistä toimijoiden välillä.

– –

9. Tietullien on perustuttava yksinomaan infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen. Painotettujen keskimääräisten tietullien on erityisesti perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin. Painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin voidaan sisällyttää myös pääoman tuotto tai markkinatilanteeseen perustuva voittomarginaali.

– –”

5 Kyseisen direktiivin 7 a artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Määrittäessään kyseiselle infrastruktuuriverkolle tai verkon selkeästi määritellylle osalle painotetun keskimääräisen tietullin määrää jäsenvaltioiden on otettava huomioon erilaiset 7 artiklan 9 kohdassa esitetyt kustannukset. Huomioon otettavien kustannusten on liityttävä siihen verkkoon tai sen osaan, jolta tietullia peritään, ja ajoneuvoihin, joilta tietullia peritään. Jäsenvaltiot voivat päättää, etteivät ne kata näitä kustannuksia tietullituloilla tai että ne kattavat kustannuksista vain tietyn prosenttiosuuden.

2. Tietullit määritetään 7 artiklan ja tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti.

3. Uusien jäsenvaltioissa 10 päivän kesäkuuta 2008 jälkeen käyttöön otettavien, muiden kuin käyttöoikeusmaksuja edellyttävien tietullijärjestelyjen osalta jäsenvaltioiden on käytettävä kustannusten laskentaan liitteessä III esitettyihin peruslaskentaperiaatteisiin perustuvaa menetelmää.

Uusien käyttöoikeusmaksujen osalta, jotka on otettu käyttöön 10 päivän kesäkuuta 2008 jälkeen, tietullien enimmäistason on oltava samansuuruinen tai alempi kuin olisi saatu käyttämällä liitteessä III esitettyihin peruslaskentaperiaatteisiin perustuvaa menetelmää. Tason vastaavuuden arviointi on tehtävä käyttöoikeussopimuksen luonteeseen sopivan, riittävän pitkän viiteajanjakson perusteella.

Tässä kohdassa tarkoitetut velvoitteet eivät koske tietullijärjestelyjä, jotka ovat jo käytössä 10 päivänä kesäkuuta 2008 tai joiden osalta tarjouksia tai vastauksia pyyntöihin käydä neuvotteluja neuvottelumenettelyn puitteissa on vastaanotettu julkisen hankintaprosessin perusteella ennen 10 päivää kesäkuuta 2008, niin kauan kuin kyseiset järjestelyt pysyvät voimassa ja edellyttäen, ettei niitä merkittävästi muuteta.”

6 Muutetun direktiivin 1999/62 liitteessä III, jonka otsikko on ”Kustannusten jakamisen ja tietullien laskennan perusperiaatteet”, olevassa 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toiminnasta, hallinnoinnista ja tietulleista aiheutuvat kustannukset

Näihin kustannuksiin on sisällytettävä kaikki infrastruktuurin hallinnolle koituvat kustannukset, joita ei kateta 2 luvun nojalla ja jotka liittyvät infrastruktuurin ja tietullijärjestelmän käyttöönottoon, toimintaan ja hallinnointiin. Niihin on sisällyttävä erityisesti

– tietullien perimiskoppien ja muiden maksujärjestelmien rakentamisesta, pystyttämisestä ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset,

– tietullien keruujärjestelmän päivittäisestä toiminnasta, hallinnoinnista ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset,

– käyttöoikeussopimuksiin liittyvät hallinnolliset maksut ja kulut,

– infrastruktuurin toimintaan liittyvät hallinto- ja huoltokustannukset.

Kustannuksiin voidaan sisällyttää pääoman tuotto tai voittomarginaali, joka vastaa siirretyn riskin astetta.

Nämä kustannukset on jaettava tasapuolisin ja avoimin perustein kaikkien ajoneuvoluokkien kesken, joihin tietullijärjestelmää sovelletaan.”

Saksan oikeus

7 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tietullien määrä Saksan liittotasavallan moottoriteiden käytöstä ajanjaksolta 1.1.2009–31.12.2014 on vahvistettu liittovaltion pääteiden tietulleista annetun lain (Bundesfernstraßenmautgesetz; BGBl. 2011 I, s. 1378) 14 §:n 3 momentin nojalla sen liitteessä 4. Kyseisessä liitteessä vahvistetaan tietullit yhtäältä ajoneuvojen tai ajoneuvoyhdistelmien, joissa on enintään kolme akselia, ja ajoneuvojen tai ajoneuvoyhdistelmien, joissa on vähintään neljä akselia, osalta kilometrikohtaisesti vahvistetun määrän ja toisaalta ajoneuvoluokan, joka perustuu päästöjen tasoon, perusteella. Tietullien suuruus vaihtelee 0,141 euron ja 0,288 euron välillä.

8 Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että ajanjaksolla 1.1.2010–18.7.2011, jonka osalta tietulleina maksettujen summien palauttamista vaadittiin, sovellettu tietullien määrä laskettiin käyttäen perustana 30.11.2007 annettua asiantuntijalausuntoa tieinfrastruktuurikuluista Saksassa (Aktualisierung der Wegekostenrechnung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland, jäljempänä WKG 2007), joka koskee vuosien 2007 ja 2012 välistä laskentajaksoa, ja huomioon otettiin muun muassa maa-alueiden, joille moottoritiet on rakennettu, hankintaan sijoitetut pääomakustannukset ja tieinfrastruktuurin käyttömaksut eli ylläpitokustannukset, rakennuskustannukset, tietullien keräämisjärjestelmään liittyvät kulut sekä liikennepoliisin kustannukset.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 BY:llä ja CZ:llä oli 31.8.2015 saakka Puolan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka harjoitti maanteiden tavaraliikennetoimintaa muun muassa Saksassa.

10 Tämän perusteella BY ja CZ maksoivat 1.1.2010 ja 18.7.2011 väliseltä ajanjaksolta Saksan liittotasavallalle yhteensä 12 420,53 euroa tietulleina Saksan liittovaltion moottoriteiden käytöstä.

11 Koska BY ja CZ katsoivat, että kyseinen summa oli kohtuuton, he nostivat kanteen, jossa he vaativat summan palauttamista, Verwaltungsgericht Kölnissä (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa), joka hylkäsi kanteen.

12 BY ja CZ valittivat kyseisestä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja väittivät lähinnä, että laskentatavat, joiden perusteella heidän maksettavakseen tulleiden tietullien määrät vahvistettiin, johtivat kohtuuttomien määrien vahvistamiseen unionin oikeuden vastaisesti.

13 Lausuakseen sille esitetystä kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ensin on tutkittava, onko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdalla ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdalla välitön oikeusvaikutus ja onko nämä säännökset pantu asianmukaisesti täytäntöön Saksan oikeudessa.

14 Tämän osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin palauttaa ensiksi mieleen, että tapauksessa, joka johti 5.2.2004 annettuun tuomioon Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), unionin tuomioistuin katsoi, että yksityiset oikeussubjektit eivät voineet vedota direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan valtion viranomaisia vastaan, kun kyseistä direktiiviä ei ollut pantu täytäntöön tai se oli pantu puutteellisesti täytäntöön. Unionin lainsäätäjän kyseiseen direktiiviin direktiivin 2006/38 nojalla tekemien muutosten jälkeen se katsoo kuitenkin, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseiseen säännökseen sisältyy nimittäin nyttemmin kustannusten ylittämistä koskeva kielto, jonka nojalla kohtuuttomat tullit, joita ei voida perustella infrastruktuurikuluilla, ovat kiellettyjä.

15 Se pohtii toiseksi lähinnä kysymystä siitä, kuuluvatko liikennepoliisin kustannukset, jotka on otettu huomioon vahvistettaessa pääasiassa kyseessä olevien tietullien määriä, muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”käyttökustannukset” soveltamisalaan.

16 Samalla kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Saksan oikeudessa vahvistettujen tietullien määrien laskentatavoissa on virheitä erityisesti siltä osin kuin on kyse niiden kustannusten huomioimisesta, jotka vastaavat maa-alueiden, joille moottoritiet on rakennettu, hankintaan sijoitetun pääoman tuottoa, se pohtii lisäksi, voidaanko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan rikkominen todeta siinä tapauksessa, että infrastruktuurikulujen ylittyminen on vähäistä.

17 Kolmanneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisessa oikeudessa sallitaan kohtuuttoman tietullin oikaisu jälkikäteen esitettävällä kustannuslaskennalla tuomioistuinmenettelyssä. Se tukeutuu 26.9.2000 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-205/98,

EU:C:2000:493) 138 kohtaan ja pohtii kuitenkin, onko tällainen kansallinen säännöstö unionin oikeuden mukainen. Jos näin on, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös tapaa, jota tällaisessa laskennassa olisi noudatettava.

18 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voiko yksittäinen kuljetusyritys, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vedota kansallisissa tuomioistuimissa [muutetun direktiivin 1999/62] 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan tietullin laskentaa koskevien säännösten – – noudattamiseen, jos jäsenvaltio ei ole noudattanut näitä säännöksiä täysimääräisesti vahvistaessaan tietulleja kansallisessa lainsäädännössä tai on pannut ne virheellisesti täytäntöön kuljetusyrityksen, joka on velvollinen maksamaan tietulleja, vahingoksi?

2) Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:
   a) Voidaanko [muutetun direktiivin 1999/62] 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä – – tarkoitettuina infrastruktuuriverkon käyttökustannuksina pitää myös liikennepoliisin kustannuksia?
   b) Johtaako painotetun keskimääräisen tietullin perusteella laskettavien kustannusten ylittyminen
      i) enintään 3,8 prosenttia, etenkin silloin, kun perustana käytetään kustannuksia, joita ei lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon laskennassa,
      ii) enintään 6 prosenttia

[muutetun direktiivin 1999/62] 7 artiklan 9 kohtaan sisältyvän kustannusten ylittymistä koskevan kiellon rikkomiseen sillä seurauksella, ettei kansallista oikeutta voida tältä osin soveltaa?

3) Siinä tapauksessa, että toisen kysymyksen b kohtaan on vastattava myöntävästi:
   a) Onko 26.9.2000 annettua tuomiota komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493, 138 kohta) tulkittava siten, että kustannusten huomattavaa ylittymistä ei voida enää tasata tuomioistuinmenettelyssä jälkikäteen tehdyllä kustannuslaskennalla, jolla on tarkoitus näyttää toteen, että vahvistettu tietulli ei tosiasiallisesti viime kädessä ylitä kustannuksia, jotka laskennassa voidaan ottaa huomioon?
   b) Siinä tapauksessa, että kolmannen kysymyksen a kohtaan on vastattava kieltävästi:

      Onko jälkikäteen, laskentajakson päätyttyä tehtävässä kustannuslaskennassa otettava täysimääräisesti perustaksi tosiasialliset kustannukset ja tietulleista saadut tosiasialliset tulot eikä alkuperäiseen, ennusteisiin perustuvaan laskentaan sisältyneitä näitä koskevia oletuksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Toisen kysymyksen a kohta

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisen kysymyksensä a kohdalla, jota on tarkasteltava ensiksi, onko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa tulkittava siten, että liikennepoliisin kustannukset kuuluvat kyseisessä säännöksessä tarkoitetun käyttökustannusten käsitteen soveltamisalaan.

20 Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään tältä osin, että tietullit perustuvat yksinomaan infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen. Kyseisen säännöksen toisessa virkkeessä täsmennetään, että painotettujen keskimääräisten tietullien on perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja

kehittämiskustannuksiin. Kyseisen säännöksen kolmannessa virkkeessä todetaan, että painotettuihin keskimääräisiin tietulleihin voidaan sisällyttää myös pääoman tuotto tai markkinatilanteeseen perustuva voittomarginaali.

21 Muutetun direktiivin 1999/62 7 a artiklan 1 kohdassa säädetään, että määrittäessään kyseiselle infrastruktuuriverkolle tai verkon selkeästi määritellylle osalle painotetun keskimääräisen tietullin määrää jäsenvaltioiden on otettava huomioon erilaiset kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa esitetyt kustannukset. Kyseisen 7 a artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että tietullit vahvistetaan kyseisen artiklan 1 kohdan ja kyseisen direktiivin 7 artiklan mukaisesti.

22 Kyseisten säännösten sanamuodosta ilmenee, että painotetut keskimääräiset tietullit on määritettävä ottamalla huomioon yksinomaan muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa, jossa viitataan tältä osin kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannuksiin, tarkoitetut infrastruktuurikulut.

23 Kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, aluksi on katsottava, että tähän kysymykseen vastaamisen kannalta merkitykselliset kustannukset eivät ole kyseessä olevan infrastruktuuriverkon rakentamisesta, kunnossapidosta tai kehittämisestä aiheutuvat kustannukset vaan käyttökustannukset.

24 Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu käyttökustannusten käsite liittyy erityisesti kyseisen infrastruktuurin käytöstä aiheutuviin kustannuksiin.

25 Tätä tulkintaa tukevat muutetun direktiivin 1999/62 liitteessä III olevan 3 kohdan säännökset, joiden mukaan käyttökustannuksiin on sisällytettävä kaikki infrastruktuurin hallinnolle koituvat kustannukset, jotka liittyvät infrastruktuurin toimintaan. Tämän osalta on todettava, että vaikka kyseisen direktiivin 7 a artiklan 3 kohdasta ilmenee, että sen liitteessä III säädettyjä perusperiaatteita sovelletaan painotettujen keskimääräisten tietullien laskemiseen 10.6.2008 jälkeen käyttöön otettujen tietullijärjestelmien osalta ja että kyseistä liitettä ei näin ollen voida soveltaa pääasiassa, siinä kuitenkin annetaan viitteitä kyseisen direktiivin yhteydessä käytettyjen vastaavien käsitteiden ulottuvuudesta.

26 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa, poliisin toiminta on valtion vastuulla, kun tämä toimii julkista valtaa käyttäen eikä tieinfrastruktuurin hallinnon ominaisuudessa.

27 Liikennepoliisin kustannuksia ei näin ollen voida pitää muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuina käyttökustannuksina.

28 Kyseisen direktiivin valmisteluasiakirjat tukevat tällaista tulkintaa. Direktiivin 1999/62 muuttamisesta 23.7.2003 annetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (KOM(2003) 448 lopullinen, s. 4) nimittäin ilmenee, että Euroopan komissio oli alun perin ehdottanut, että tietullien suuruutta määritettäessä otettaisiin huomioon ulkoiset kustannukset, joita ovat esimerkiksi onnettomuuskustannukset, joita vakuutusmaksut eivät kata ja jotka jäävät kokonaisuudessaan yhteiskunnan vastattaviksi. Kyseisiin kustannuksiin olisi sisällytettävä erityisesti tieliikenneonnettomuuksien jälkiselvitykseen osallistuvien julkisten laitosten hallintokustannukset. Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan hyväksynyt tätä ehdotusta muutetussa direktiivissä 1999/62.

29 Kaiken edellä esitetyn perusteella toisen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että liikennepoliisin kustannukset eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun käyttökustannusten käsitteen soveltamisalaan.

Toisen kysymyksen b kohta

30 Toisen kysymyksensä b kohdalla, jota on tarkasteltava toiseksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että painotetut keskimääräiset tietullit ylittävät kyseisen infrastruktuuriverkon infrastruktuurikulut 3,8 prosenttia tai 6 prosenttia erityisesti siitä syystä, että on otettu huomioon kustannukset, jotka eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun infrastruktuurikulujen käsitteen soveltamisalaan.

31 Tämän osalta on todettava yhtäältä, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että tietullien on perustuttava yksinomaan infrastruktuurikulujen korvaamisen periaatteeseen, kuten tämän tuomion 20 ja 22 kohdasta ilmenee. Jäsenvaltioiden on toisaalta määritettävä painotetut keskimääräiset tietullit ottamalla huomioon yksinomaan ”infrastruktuurikulut”, sellaisina kuin ne on nimenomaisesti lueteltu kyseisessä artiklassa.

32 Tästä seuraa, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohta on esteenä kyseisen infrastruktuuriverkon infrastruktuurikulujen kaikenlaiselle ylittämiselle, joka johtuu merkittävistä laskuvirheistä tai sellaisten kustannusten huomioon ottamisesta, jotka eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin kustannuksiin ja joita ovat esimerkiksi liikennepoliisin kustannukset.

33 Toisen kysymyksen b kohtaan on näin ollen vastattava, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että painotetut keskimääräiset tietullit ylittävät kyseisen infrastruktuuriverkon infrastruktuurikulut 3,8 prosenttia tai 6 prosenttia merkittävien laskuvirheiden tai sellaisten kustannusten huomioon ottamisen vuoksi, jotka eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun infrastruktuurikulujen käsitteen soveltamisalaan.

Ensimmäinen kysymys

34 Ensimmäisellä kysymyksellään, jota on tarkasteltava kolmanneksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, voiko yksityinen oikeussubjekti vedota kansallisissa tuomioistuimissa muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohtaan jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole noudattanut kyseisiä säännöksiä tai jos se on pannut ne täytäntöön virheellisesti.

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aina, kun direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset oikeussubjektit voivat vedota niihin jäsenvaltion tuomioistuimissa jäsenvaltiota vastaan, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti (tuomio 21.11.2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Unionin oikeuden säännös on ehdoton, mikäli siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan antamista säädöksistä tai tekemistä päätöksistä. Säännös on riittävän täsmällinen, jotta yksityinen voi vedota ja tuomioistuin sitä soveltaa, jos siinä säädetään sanamuodoltaan yksiselitteisestä velvoitteesta (tuomio 1.7.2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, 45 kohta).

37 Unionin tuomioistuin katsoi 5.2.2004 annetun tuomion Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76) 42 kohdassa, että yksityinen oikeussubjekti ei voi vedota tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25.10.1993 annetun neuvoston

direktiivin 93/89/ETY (EYVL 1993, L 279, s. 32) 7 artiklan h alakohtaan eikä direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan valtion viranomaisia vastaan, jos kyseisiä direktiivejä ei ole pantu täytäntöön tai ne on pantu puutteellisesti täytäntöön.

38 Direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdasta, jonka mukaan ”tiemaksut perustuvat kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö- ja kehittämiskuluihin”, unionin tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 40 ja 41 kohdassa, ettei kyseistä säännöstä voitu pitää ehdottomana eikä riittävän täsmällisenä, jotta yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota siihen valtion viranomaista vastaan, ensinnäkin sillä perusteella, että kyseisessä säännöksessä ei täsmennetty, millainen yhteys tietullien määrän ja kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö- ja kehittämiskulujen välillä on oltava, toiseksi sillä perusteella, että siinä ei määritelty kyseisiä kolmea kuluerää, ja lopuksi kolmanneksi sillä perusteella, että vaikka siinä säädettiin yleiset suuntaviivat tietullien laskemista varten, siinä ei osoitettu minkäänlaista konkreettista laskentamenetelmää ja jätettiin jäsenvaltioille hyvin laaja harkintavalta tämän osalta.

39 Kyseisen tuomion 41 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että mainittua arviointia sovellettiin sitäkin suuremmalla syyllä direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohtaan, koska kyseisessä säännöksessä käytettiin samaa sanamuotoa kuin direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdassa sitä seikkaa lukuun ottamatta, että se koski painotettujen keskimääräisten tietullien eikä tietullien käsitettä kyseistä käsitettä kuitenkaan määrittelemättä.

40 Kuten tämän tuomion 22 kohdasta ilmenee, käsiteltävässä asiassa muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ensimmäisestä virkkeestä ja kyseisen direktiivin 7 a artiklan 1 ja 2 kohdasta seuraa, että painotetut keskimääräiset tietullit on määritettävä ottamalla huomioon yksinomaan ”infrastruktuurikulut”.

41 Kun muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa säädetään, että tietullien on perustuttava yksinomaan ”infrastruktuurikulujen” korvaamisen periaatteeseen, siinä täsmennetään selvästi sen yhteyden luonne, joka tietullien suuruuden ja kyseisten infrastruktuurikulujen välillä on oltava.

42 Muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 1 kohdasta, tarkasteltuna yhdessä sen 7 artiklan 9 kohdan kanssa, ilmenee lisäksi, että viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettu ”kyseinen infrastruktuuriverkko” vastaa ”Euroopan laajuisessa tieverkossa”, joka on määritelty kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdassa, olevaa infrastruktuuriverkkoa. Kyseisen direktiivin 2 artiklassa määritellään myös käsitteet ”tietullit”, ”painotetut keskimääräiset tietullit” sekä ”rakennuskustannukset”.

43 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 83 kohdassa, unionin lainsäätäjä on siis korjannut ne pääasialliset puutteet, jotka unionin tuomioistuin toi esiin 5.2.2004 annetussa tuomiossa Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76) ja jotka estivät direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen, kyseiseen direktiiviin direktiivillä 2006/38 tehtyjen muutosten yhteydessä.

44 Vaikka muutetussa direktiivissä 1999/62 jätetään vielä jäsenvaltioille harkintavaltaa tietullien laskentatapojen osalta, tämä seikka ei vaikuta tietullien määrittämistä yksinomaan kyseisen direktiivin 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitetut ”infrastruktuurikulut” huomioiden koskevan velvollisuuden täsmällisyyteen ja ehdottomuuteen.

45 Tästä seuraa, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa ja kyseisen direktiivin 7 a artiklan 1 ja 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille, jotka ottavat käyttöön tai ylläpitävät tietulleja Euroopan laajuisella tieverkolla, täsmällinen ja ehdoton velvollisuus määrittää näiden tietullien taso huomioiden yksinomaan ”infrastruktuurikulut” eli kyseisen infrastruktuuriverkon rakennus-, käyttö-, kunnossapito- ja kehittämiskustannukset.

46 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan jäsenvaltiota vastaan muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa ja sen 7 a artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettuun velvollisuuteen ottaa yksinomaan huomioon ensin mainitussa säännöksessä tarkoitetut infrastruktuurikulut, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut tätä velvollisuutta tai se on pannut sen täytäntöön virheellisesti.

Kolmas kysymys

47 Kolmannella kysymyksellään, joka on tutkittava viimeiseksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko muutettua direktiiviä 1999/62, tarkasteltuna yhdessä 26.9.2000 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493) 138 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kohtuuton tietulli perustellaan jälkikäteen infrastruktuurikuluja koskevalla uudella laskennalla, joka esitetään tuomioistuinmenettelyssä. Jos vastaus on kieltävä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tällaisen laskennan perustuttava yksinomaan todellisiin kustannuksiin ja tosiasiallisesti saatuihin tietullituloihin eikä oletuksiin, joita oli käytetty ennakkolaskennassa.

48 Tämän osalta unionin tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 138 kohdassa, että Itävallan tasavalta ei voinut perustella asianomaiseen moottoritiehen sovellettujen tietullien korottamista esittämällä kustannusten uuden laskentatavan, koska se ei yhtäältä ollut selittänyt, missä suhteessa kyseinen tapa oli asianmukaisempi, ja koska toisaalta direktiivin 93/89 7 artiklan h alakohdassa, jonka mukaan tietullit liittyvät kyseisen infrastruktuurin rakennus-, käyttö- ja kehittämiskustannuksiin, annettiin ymmärtää, että tietullien mukauttaminen perustuu laskentaan, jolla se perustellaan.

49 Tällaisia näkemyksiä sovelletaan myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen, jossa kohtuuttomina pidettyjä tietullien määriä ei perustella uuden laskentatavan soveltamisella jälkikäteen vaan alun perin huomioon otettujen infrastruktuurikulujen ajantasaistamisella tuomioistuinmenettelyssä.

50 Tässä tilanteessa kolmanteen kysymykseen on vastattava, että muutettua direktiiviä 1999/62, tarkasteltuna yhdessä 26.9.2000 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493) 138 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kohtuuton tietulli perustellaan jälkikäteen tuomioistuinmenettelyssä esitetyllä infrastruktuurikulujen uudella laskennalla.

Tämän tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen

51 Saksan liittotasavalta pyysi istunnossa unionin tuomioistuinta rajoittamaan tämän tuomion ajallisia vaikutuksia siinä tapauksessa, että se katsoo, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ja 7 a artiklan 1 ja 2 kohdan säännöksillä on välitön oikeusvaikutus.

52 Saksan liittotasavalta väitti vaatimuksensa tueksi ensinnäkin, että muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdassa tarkoitetun käyttökustannusten käsitteen ulottuvuudesta on epävarmuutta, joka johtuu suurelta osin komission toiminnasta. Saksan liittotasavallan mukaan komissio nimittäin katsoi direktiivin 1999/62/EY 7 h artiklan 2 kohdan mukaisesti 10.12.2014 antamassaan lausunnossa uuden tietullijärjestelyn käyttöönotosta Saksassa (C(2014) 9313 final) ja direktiivin 1999/62/EY 7 h artiklan 2 kohdan mukaisesti 16.1.2019 antamassaan lausunnossa uuden tietullijärjestelyn käyttöönotosta Saksassa (C(2019) 60), että liikennepoliisin kustannukset kuuluvat kyseisen käsitteen soveltamisalaan.

53 Saksan liittotasavalta kiinnitti toiseksi unionin tuomioistuimen huomion tämän tuomion taannehtivasta soveltamisesta aiheutuviin vakaviin taloudellisiin seurauksiin.

54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkinnalla, jonka unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklassa sille annettua toimivaltaa käyttäen antaa unionin oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että unionin tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee, miten tätä oikeussääntöä pitää tai olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien. Tästä seuraa, että tuomioistuimet voivat ja niiden täytyy soveltaa näin tulkittua sääntöä myös oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet ja jotka on perustettu ennen tulkintapyynnöstä annettua tuomiota, jos edellytykset kyseisen oikeussäännön soveltamista koskevan asian käsittelylle toimivaltaisissa tuomioistuimissa muuten täyttyvät (tuomio 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions ym., C-724/17, EU:C:2019:204, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Unionin tuomioistuin voi ainoastaan poikkeustapauksissa unionin oikeusjärjestykseen kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittaa kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan säännökseen tai määräykseen vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Jotta tällainen rajoittava päätös voitaisiin tehdä, kahden olennaisen edellytyksen, eli asianomaisten vilpittömän mielen ja vakavien vaikeuksien uhan, on täytyttävä (tuomio 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions ym., C-724/17, EU:C:2019:204, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Unionin tuomioistuin on tarkemmin ottaen tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa muun muassa silloin, kun on olemassa sellaisten vakavien taloudellisten seurausten vaara, joita aiheutuisi erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden lukuisuudesta, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun on ollut ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epävarmuus – johon oli mahdollisesti myötävaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden tai komission toiminta – unionin säännösten tai määräysten ulottuvuudesta oli saanut yksityiset ja kansalliset viranomaiset toimimaan unionin oikeuden vastaisesti (tuomio 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions ym., C-724/17, EU:C:2019:204, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole esittänyt seikkoja, jotka olisivat omiaan täyttämään asianomaisten vilpittömän mielen edellytyksen.

58 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 99 ja 100 kohdassa, Saksan liittotasavalta ei erityisesti ole esittänyt syitä, joiden vuoksi tämän tuomion 52 kohdassa mainitut komission lausunnot, joilla kyseinen toimielin antoi puoltavan lausunnon uusista tietullijärjestelyistä, jotka sisältävät liikennepoliisiin liittyvät infrastruktuurikulut, olisivat myötävaikuttaneet objektiiviseen ja huomattavaan epävarmuuteen muutetun direktiivin 1999/62 7 artiklan 9 kohdan ulottuvuudesta.

59 Pääasiassa kyseessä olevien tietullien määrä ajanjaksolta 1.1.2010–18.7.2011 on nimittäin laskettu WKG 2007:n, joka koskee vuosien 2007 ja 2012 välistä laskentajaksoa, perusteella. On kuitenkin todettava, että mainitut komission lausunnot annettiin kyseisen laskentajakson jälkeen eikä niitä näin ollen voitu ottaa huomioon pääasiassa kyseessä olevien tietullien suuruutta määritettäessä.

60 Tämän tuomion ajallisia vaikutuksia ei näin ollen ole syytä rajoittaa.

Oikeudenkäyntikulut

61 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 17.5.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/38/EY, 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että liikennepoliisin kustannukset eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun käyttökustannusten käsitteen soveltamisalaan.**

2) **Direktiivin 1999/62, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38, 7 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että painotetut keskimääräiset tietullit ylittävät kyseisen infrastruktuuriverkon infrastruktuurikulut 3,8 prosenttia tai 6 prosenttia merkittävien laskuvirheiden tai sellaisten kustannusten huomioon ottamisen vuoksi, jotka eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun infrastruktuurikulujen käsitteen soveltamisalaan.**

3) **Yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan jäsenvaltiota vastaan direktiivin 1999/62, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38, 7 artiklan 9 kohdassa ja sen 7 a artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettuun velvollisuuteen ottaa yksinomaan huomioon ensin mainitussa säännöksessä tarkoitetut infrastruktuurikulut, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut tätä velvollisuutta tai se on pannut sen täytäntöön virheellisesti.**

4) **Direktiiviä 1999/62, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38, tarkasteltuna yhdessä 26.9.2000 annetun tuomion komissio vastaan Itävalta (C-205/98, EU:C:2000:493) 138 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kohtuuton tietulli perustellaan jälkikäteen tuomioistuinmenettelyssä esitetyllä infrastruktuurikulujen uudella laskennalla.**

Allekirjoitukset