Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

28. oktober 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 1999/62/EF – direktiv 2006/38/EF – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – artikel 7, stk. 9 – artikel 7a, stk. 1 og 2 – vejafgifter – princippet om, at infrastrukturomkostninger skal dækkes – omkostninger til drift – omkostninger til færdselspoliti – overskridelse af omkostningerne – direkte virkning – efterfølgende begrundelse af en for høj vejafgift – begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger«

I sag C-321/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) ved afgørelse af 28. marts 2019, indgået til Domstolen den 18. april 2019, i sagen

BY,

CZ,

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

– CZ og BY ved Rechtsanwälte M. Pfnür og A. Winczura,

– Bundesrepublik Deutschland ved Rechtsanwälte J. Hilf, F. Montag og M. Schleifenbaum,

– den tyske regering ved D. Klebs og J. Möller, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved W. Mölls og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. juni 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/38/EF af 17. maj 2006 (EUT 2006, L 157, s. 8) (herefter »direktiv 1999/62, som ændret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem BY og CZ på den ene side og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) på den anden side vedrørende BY's og CZ' anmodning om tilbagebetaling af beløb betalt i vejafgifter for benyttelse af tyske forbundsmotorveje.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 2 i direktiv 1999/62, som ændret, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »det transeuropæiske vejnet«: det vejnet, der er fastlagt i afsnit 2 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet [(EFT 1996, L 228, s. 1) – beslutning senest ændret ved Rådets forordning nr. 1791/2006 af 20. november 2006 (EUT 2006, L 363, s. 1)] og illustreret med kort. Kortene refererer til de tilsvarende afsnit i den dispositive tekst og/eller bilag II i nævnte beslutning

aa) »anlægsomkostninger«: omkostninger i forbindelse med anlæggelsen, herunder eventuelle finansieringsomkostninger, til:

– ny infrastruktur eller forbedringer af ny infrastruktur (herunder omfattende strukturreparationer), eller

– infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur (herunder omfattende strukturreparationer), der er blevet færdiggjort højst 30 år før den 10. juni 2008, for så vidt der allerede er indført vejafgiftsordninger den 10. juni 2008, eller som er blevet færdiggjort højst 30 år inden indførelsen af nye vejafgiftsordninger, der måtte blive indført efter den 10. juni 2008. Omkostninger til infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur, der afsluttes inden disse tidsfrister, kan også betragtes som anlægsomkostninger, såfremt:
  i) en medlemsstat har indført en vejafgiftsordning, hvorefter disse omkostninger dækkes gennem en kontrakt med en vejafgiftsforvalter eller andre retsakter med tilsvarende virkning, som træder i kraft inden den 10. juni 2008, eller
  ii) en medlemsstat kan påvise, at der ved anlæg af den pågældende infrastruktur var beregnet en livscyklus på mere end 30 år.

Under alle omstændigheder må den andel af anlægsomkostningerne, der medregnes, ikke overstige den del af den på indeværende tidspunkt beregnede livscyklus for infrastrukturkomponenterne, der fortsætter efter den 10. juni 2008 eller efter den dato, hvor de nye vejafgiftsordninger indføres, hvis denne dato ligger senere.

Omkostninger til infrastruktur eller forbedringer af infrastruktur kan omfatte alle former for specifikke infrastrukturudgifter, hvis formål er at mindske støjgener eller forbedre vejsikkerheden, og faktiske betalinger afholdt af infrastrukturforvalteren svarende til objektive miljøtiltag, som f.eks. beskyttelse mod jordforurening

[…]

b) »vejafgift«: betaling af et bestemt beløb for et køretøjs tilbagelæggelse af en given strækning på en af de i artikel 7, stk. 1, nævnte infrastrukturer, idet beløbets størrelse afhænger af den tilbagelagte afstand og køretøjstypen

ba) »vægtet, gennemsnitlig vejafgift«: den samlede indtægt fra vejafgifter i en given periode, divideret med det antal vognkilometer, der i samme periode er tilbagelagt på et givet net, der er omfattet af vejafgift, idet både indtægten og antallet af vognkilometer beregnes for de køretøjer, der skal betales vejafgift for

[…]«

4 Dette direktivs artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må kun på betingelserne i stk. 2-12 bibeholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller en del af dette vejnet. Dette berører ikke medlemsstaternes ret til under overholdelse af traktaten at anvende vejafgifter og/eller brugsafgifter på veje, der ikke indgår i det transeuropæiske vejnet, f.eks. på parallelle strækninger, som trafikken på det transeuropæiske vejnet kan ledes over på, og/eller som direkte konkurrerer med dele af dette net, eller på andre typer motorkøretøjer, der ikke er omfattet af definitionen på »køretøj« i det transeuropæiske vejnet forudsat at opkrævning af vejafgifter og/eller brugsafgifter for disse veje ikke indebærer forskelsbehandling af den internationale trafik og ikke indebærer konkurrencefordrejninger mellem operatørerne.

[…]

9. Vejafgifter skal bygge på princippet om, at kun infrastrukturomkostninger skal dækkes. Specielt skal de vægtede gennemsnitlige vejafgifter stå i forhold til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet. De vægtede gennemsnitlige vejafgifter kan også omfatte kapitalindkomst eller fortjenstmargen baseret på markedsvilkår.

[…]«

5 Nævnte direktivs artikel 7a, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»1. Ved fastlæggelse af niveauerne for de vægtede gennemsnitlige vejafgifter, der skal opkræves for det pågældende infrastrukturnet eller en klart defineret del af et sådant net, tager medlemsstaterne hensyn til de forskellige omkostninger, der er omhandlet i artikel 7, stk. 9. De omkostninger, der medregnes, skal vedrøre det net eller en del af det net, for hvilket vejafgifterne opkræves, og de køretøjer, der er pålagt vejafgift. Medlemsstaterne kan vælge ikke at lade disse omkostninger dække gennem vejafgiftsprovenuet eller kun at dække en del af omkostningerne.

2. Vejafgifter fastsættes i henhold til artikel 7 og stk. 1 i nærværende artikel.

3. For nye vejafgiftsordninger, der ikke involverer koncessionsvejafgifter, og som medlemsstaterne indfører efter den 10. juni 2008, beregner medlemsstaterne omkostningerne under anvendelse af en metode, der er baseret på de grundlæggende beregningsprincipper i bilag III.

For nye koncessionsvejafgifter, der indføres efter den 10. juni 2008, skal det maksimale vejafgiftsniveau svare til eller ligge under det niveau, der ville være resultatet, hvis der var anvendt en metode baseret på de grundlæggende beregningsprincipper i bilag III. Vurderingen af, om afgifterne er på et hertil svarende niveau, foretages på grundlag af en referenceperiode af en rimelig længde, der er afpasset efter koncessionskontraktens art.

Forpligtelserne i henhold til dette stykke gælder ikke for vejafgiftsordninger, der allerede er indført den 10. juni 2008, eller for hvilke der inden den 10. juni 2008 ifølge en udbudsprocedure er modtaget bud eller svar på opfordringer til at forhandle ved udbud med forhandling, så længe disse ordninger fortsat er gældende, og forudsat de ikke ændres væsentligt.«

6 Bilag III til direktiv 1999/62, som ændret, med overskriften »Grundlæggende principper for fordeling af omkostninger og beregning af vejafgifter«, bestemmer i punkt 3:

»Omkostninger til drift, forvaltning og vejafgifter

Denne omkostningspost omfatter alle infrastrukturforvalterens omkostninger, der ikke er dækket af afsnit 2, og som vedrører implementering, drift og forvaltning af infrastrukturen og vejafgiftsordningen. Den omfatter navnlig

– omkostninger til anlæg, etablering og vedligeholdelse af betalingsanlæg og andre betalingssystemer

– de daglige omkostninger til drift, forvaltning og gennemførelse af afgiftsopkrævningssystemet

– administrationsgebyrer og -afgifter i forbindelse med koncessionskontrakter

– forvaltnings-, administrations- og serviceomkostninger i forbindelse med driften af infrastrukturen.

Omkostningerne kan omfatte kapitalafkast eller fortjenstmargin, der afspejler den overførte risikos størrelse.

Disse omkostninger skal fordeles på en retfærdig og gennemsigtig måde mellem alle køretøjsklasser, der er omfattet af vejafgiftsordningen.«

Tysk ret

7 Ifølge den forelæggende ret fremgår vejafgift for benyttelse af tyske forbundsmotorveje i tidsrummet fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 i henhold til § 14, stk. 3, i Bundesfernstraßenmautgesetz (lov om vejafgift for større forbundsveje) af 12. juli 2011 (BGBl. 2011 I s. 1378) af bilag 4 til denne lov. I dette bilag angives disse vejafgifter på grundlag af dels et beløb fastsat pr. kilometer for køretøjer eller kombinationer af køretøjer med henholdsvis op til tre aksler og mere end fire aksler, dels den kategori, som køretøjet er tilknyttet, hvilken er bestemt ud fra niveauet for forurenende emissioner. Satserne varierer mellem 0,141 og 0,288 EUR.

8 Denne ret har præciseret, at den vejafgiftssats, der fandt anvendelse i den periode, som det fremsatte tilbagebetalingskrav vedrører, nemlig perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011, blev beregnet på grundlag af *Aktualisierung der Wegekostenrechnung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* (sagkyndig erklæring vedrørende vejinfrastrukturomkostninger i Tyskland) af 30. november 2007 (herefter »WKG 2007«) vedrørende beregningsperioden 2007-2012,

idet der bl.a. tages hensyn til kapitalinvesteringsomkostningerne ved erhvervelsen af arealer til anlæg af motorveje og driftsomkostningerne ved vejinfrastrukturen, dvs. vedligeholdelsesomkostninger, anlægsomkostninger, omkostningerne ved ordningen om opkrævning af vejafgifter og omkostninger til færdselspoliti.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 BY og CZ drev indtil den 31. august 2015 et selskab efter polsk ret, som udøvede vejtransportvirksomhed, bl.a. på det tyske område.

10 I denne forbindelse betalte BY og CZ for perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011 et beløb på i alt 12 420,53 EUR til Forbundsrepublikken Tyskland i vejafgifter for benyttelse af tyske forbundsmotorveje.

11 Idet BY og CZ var af den opfattelse, at dette beløb var for højt, anlagde de sag med påstand om tilbagebetaling heraf ved Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland), som ikke gav dem medhold.

12 BY og CZ har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at de nærmere bestemmelser for beregning, på grundlag af hvilke satserne for de vejafgifter, som de skulle betale, blev fastsat, har ført til fastlæggelse af for høje satser i strid med EU-retten.

13 Efter den forelæggende rets opfattelse er det med henblik på afgørelsen af det spørgsmål, som den skal træffe afgørelse om, nødvendigt først at undersøge, om artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning, og om disse bestemmelser er blevet gennemført korrekt i tysk ret.

14 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at Domstolen i den sag, der gav anledning til dom af 5. februar 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), fastslog, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 ikke kunne påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed i tilfælde af manglende eller ufuldstændig gennemførelse af dette direktiv. Det er imidlertid denne rets opfattelse, at de ændringer, som EU-lovgiver i medfør af direktiv 2006/38 har foretaget af dette direktiv, indebærer, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning. Ifølge den forelæggende ret indeholder denne bestemmelse nemlig nu et forbud mod, at omkostningerne overskrides, hvorefter der gælder et forbud mod for høje vejafgiftssatser, der ikke er begrundet i infrastrukturomkostninger.

15 For det andet har den forelæggende ret nærmere bestemt rejst spørgsmål om, hvorvidt de omkostninger til færdselspoliti, som blev medregnet ved fastsættelsen af den omhandlede vejafgiftssats i tvisten i hovedsagen, er omfattet af begrebet »omkostninger til drift« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

16 Med henvisning til, at de nærmere bestemmelser for beregning af vejafgiftssatserne, der er fastsat i tysk lovgivning, indeholder fejl, navnlig for så vidt angår medregningen af omkostninger svarende til afkastet af kapitalinvesteringen i forbindelse med erhvervelse af arealer til anlæg af motorveje, har den forelæggende ret i øvrigt ligeledes rejst spørgsmål om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, såfremt der konstateres en ringe overskridelse af infrastrukturomkostningerne.

17 Endelig har den forelæggende ret for det tredje anført, at national ret tillader, at der under en retssag foretages en efterfølgende berigtigelse af en for høj vejafgiftssats. Med henvisning til præmis 138 i dom af 26. september 2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493), rejser den

forelæggende ret imidlertid spørgsmål om, hvorvidt en sådan national lovgivning er forenelig med EU-retten. Såfremt dette er tilfældet, har den forelæggende ret også rejst spørgsmål om, hvilken metode der skal anvendes for at foretage en sådan beregning.

18 På denne baggrund har Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en individuel afgiftspligtig person ved de nationale retter påberåbe sig overholdelse af bestemmelserne om beregning af vejafgift i henhold til artikel 7, stk. 9, artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv [1999/62, som ændret], såfremt medlemsstaten, da den fastlagde vejafgiften ved lov, ikke overholdt disse bestemmelser i fuldt omfang eller gennemførte dem ukorrekt til skade for den, der skal erlægge vejafgiften?

2) Såfremt [det første spørgsmål] besvares bekræftende:
   a) Kan omkostninger til færdselspoliti også medregnes som omkostninger ved drift af infrastrukturnettet som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv [1999/62, som ændret]?
   b) Medfører en overskridelse af de forventede infrastrukturomkostninger i forbindelse med den vægtede gennemsnitlige vejafgift på
      i) op til 3,8%, særligt når der inddrages omkostninger, som reelt ikke kan medregnes
      ii) op til 6%

en tilsidesættelse af forbuddet mod omkostningsoverskridelse i henhold til artikel 7, stk. 9, i direktiv [1999/62, som ændret,] med den konsekvens, at den nationale lovgivning ikke finder anvendelse i denne henseende?

3) Såfremt [det andet spørgsmål, litra b),] besvares bekræftende:
   a) Skal Domstolens dom af 26. september 2000[, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493, præmis 138),] forstås således, at en betydelig omkostningsoverskridelse ikke i sidste ende kan udlignes ved en efterfølgende beregning af omkostningerne, der fremlægges under retssagen og har til formål at påvise, at den fastlagte vejafgift i sidste ende faktisk ikke overskrider de forventede omkostninger?
   b) Såfremt [det tredje spørgsmål, litra a),] besvares benægtende:

      Skal en efterfølgende beregning af omkostningerne efter udløbet af beregningsperioden i fuldt omfang baseres på de faktiske omkostninger og de faktiske vejafgiftsindtægter, dvs. ikke på antagelserne herom i den oprindelige prognostiske beregning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål, litra a)

19 Med det andet spørgsmål, litra a), som skal behandles i første række, ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, skal fortolkes således, at omkostninger til færdselspoliti er omfattet af begrebet »omkostningerne til drift« i denne bestemmelses forstand.

20 I denne henseende bestemmer artikel 7, stk. 9, første punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, at vejafgifter skal bygge på princippet om, at kun infrastrukturomkostninger skal dækkes. Det præciseres i bestemmelsens andet punktum, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter skal stå i forhold til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende

infrastrukturnet. I nævnte bestemmelses tredje punktum bestemmes det, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter også kan omfatte kapitalindkomst eller fortjenstmargen baseret på markedsvilkår.

21 Artikel 7a, stk. 1, i direktiv 1999/62, som ændret, fastsætter, at når de fastlægger niveauerne for de vægtede gennemsnitlige vejafgifter, der skal opkræves for det pågældende infrastrukturnet eller en klart defineret del af et sådant net, tager medlemsstaterne hensyn til de forskellige omkostninger, der er omhandlet i dette direktivs artikel 7, stk. 9. Stk. 2 i denne artikel 7a præciserer, at vejafgifter fastsættes i henhold til sidstnævnte artikels stk. 1 og direktivets artikel 7.

22 Det følger af ordlyden af disse bestemmelser, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter skal fastsættes ved kun at medregne »infrastrukturomkostninger« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, og som i denne henseende henviser til anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet.

23 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 30 i forslaget til afgørelse, må det indledningsvis konstateres, at de relevante omkostninger med henblik på besvarelsen af nærværende spørgsmål, ikke er anlægsomkostninger, omkostninger til vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet, men omkostninger til drift.

24 Hvad navnlig angår begrebet »omkostningerne til drift« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, andet punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, omfatter dette begreb de omkostninger, der er forbundet med driften af det pågældende anlæg.

25 Denne fortolkning understøttes af bestemmelserne i punkt 3 i bilag III til direktiv 1999/62, som ændret, hvorefter omkostninger til drift omfatter alle infrastrukturforvalterens omkostninger, som vedrører driften af infrastrukturen. I denne henseende bemærkes, at selv om det fremgår af dette direktivs artikel 7a, stk. 3, at de i bilag III til direktivet fastsatte grundlæggende beregningsprincipper finder anvendelse på beregningen af de vægtede gennemsnitlige vejafgifter for vejafgiftsordninger indført efter den 10. juni 2008, og at dette bilag derfor ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, giver bilaget ikke desto mindre en indikation af rækkevidden af tilsvarende begreber, der anvendes i forbindelse med nævnte direktiv.

26 Som generaladvokaten har anført i punkt 32 i forslaget til afgørelse, er politivirksomhed imidlertid statens ansvar, når denne handler under udøvelse af sine offentligretlige beføjelser og ikke som motorvejsinfrastrukturforvalter.

27 Omkostninger til færdselspoliti kan derfor ikke anses for »omkostninger til drift« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

28 En sådan fortolkning understøttes af forarbejderne til dette direktiv. Det fremgår således af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62, forelagt den 23. juli 2003 (KOM (2003) 448 endelig udg., s. 4), at Europa-Kommissionen med henblik på fastsættelsen af vejafgifter oprindeligt havde foreslået at medregne eksterne omkostninger såsom omkostninger ved ulykker, der ikke er dækket af forsikringerne, som bæres af samfundet som helhed. Disse omkostninger skulle bl.a. omfatte de administrative omkostninger for de offentlige tjenester, der mobiliseres i forbindelse med trafikuheld. EU-lovgiver medtog imidlertid ikke dette forslag i direktiv 1999/62, som ændret.

29 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, litra a), besvares med, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, skal fortolkes således, at omkostninger til færdselspoliti ikke er omfattet af begrebet »omkostningerne til drift« i denne bestemmelses forstand.

Det andet spørgsmål, litra b)

30 Med det andet spørgsmål, litra b), som skal behandles i anden række, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter overskrider infrastrukturomkostningerne til det pågældende infrastrukturnet med 3,8% eller 6%, bl.a. på grund af medregningen af omkostninger, der ikke er omfattet af begrebet »infrastrukturomkostninger« i denne bestemmelses forstand.

31 I denne henseende, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 20 og 22, fastsætter artikel 7, stk. 9, første punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, for det første, at vejafgifter skal bygge på princippet om, at kun infrastrukturomkostninger skal dækkes. For det andet skal medlemsstaterne fastsætte de vægtede gennemsnitlige vejafgifter ved kun at medregne »infrastrukturomkostninger«, således som de udtrykkeligt opregnes i denne artikel.

32 Det følger heraf, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, er til hinder for enhver overskridelse af infrastrukturomkostningerne til det pågældende infrastrukturnet, som følger af ikke uvæsentlige beregningsfejl eller af medregningen af omkostninger, der ikke er omfattet af dem, som er omhandlet i denne bestemmelse, såsom omkostninger til færdselspoliti.

33 Følgelig skal det andet spørgsmål, litra b), besvares med, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter overskrider infrastrukturomkostningerne til det pågældende infrastrukturnet med 3,8% eller 6% på grund af ikke uvæsentlige beregningsfejl eller medregningen af omkostninger, der ikke er omfattet af begrebet »infrastrukturomkostninger« i denne bestemmelses forstand.

Det første spørgsmål

34 Med det første spørgsmål, som skal behandles i tredje række, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en borger kan påberåbe sig bestemmelserne i artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, ved de nationale domstole over for en medlemsstat, når denne ikke har overholdt disse bestemmelser eller har foretaget en ukorrekt gennemførelse heraf.

35 Det følger af fast retspraksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for en medlemsstat, enten når denne medlemsstat ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 21.11.2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

36 En EU-retlig bestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende. Bestemmelsen er tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret (dom af 1.7.2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, præmis 45).

37 I præmis 42 i dom af 5. februar 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), fastslog Domstolen, at hverken artikel 7, litra h), i Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1993, L 279, s. 32), eller artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62 kunne påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed i tilfælde af manglende eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver.

38 Med hensyn til artikel 7, litra h), i direktiv 93/89, hvorefter »satserne for vejafgifter baseres på omkostningerne i forbindelse med bygning, drift og udvikling af det pågældende infrastrukturnet«, fastslog Domstolen således i denne doms præmis 40 og 41, at denne bestemmelse ikke kunne anses for at være ubetinget eller tilstrækkeligt præcis til at kunne påberåbes af borgerne mod en statslig myndighed med den begrundelse for det første, at nævnte bestemmelse ikke nærmere præciserede den forbindelse, der skal være mellem satserne for vejafgifter og omkostningerne i forbindelse med bygning, drift og udvikling af det pågældende infrastrukturnet, for det andet, at bestemmelsen ikke definerede disse tre udgiftsposter, og endelig for det tredje, at selv om bestemmelsen pålagde en generel retningslinje med henblik på beregningen af vejafgifter, angav den ingen konkret beregningsmetode og overlod medlemsstaterne et meget vidt skøn i den forbindelse.

39 I nævnte doms præmis 41 fandt Domstolen, at denne vurdering gjaldt så meget desto mere med hensyn til artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, for så vidt som denne bestemmelse var affattet på samme måde som artikel 7, litra h), i direktiv 93/89, bortset fra, at den ikke angik begrebet »satserne for vejafgifter«, men begrebet »de vægtede gennemsnitlige vejafgifter«, uden dog at definere dette.

40 I den foreliggende sag, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 22, følger det af artikel 7, stk. 9, første punktum, i direktiv 1999/62, som ændret, og dette direktivs artikel 7a, stk. 1 og 2, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter skal fastsættes ved kun at medregne »infrastrukturomkostninger«.

41 Idet det bestemmes, at vejafgifter skal bygge på princippet om, at kun »infrastrukturomkostninger« skal dækkes, præciserer artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, klart karakten af den forbindelse, der skal foreligge mellem vejafgiftssatserne og de pågældende infrastrukturomkostninger.

42 Det følger endvidere af en samlet læsning af artikel 7, stk. 1, og artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, at »det pågældende infrastrukturnet« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse, svarer til et infrastrukturnet beliggende på »det transeuropæiske vejnet«, som er defineret i dette direktivs artikel 2, litra a). Nævnte direktiv definerer ligeledes i artikel 2 begreberne »vejafgift«, »vægtet, gennemsnitlig vejafgift« og »anlægsomkostninger«.

43 Som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, er de væsentligste mangler, som Domstolen påpegede i dom af 5. februar 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), som værende til hinder for, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, havde direkte virkning, blevet afhjulpet af EU-lovgiver med de ændringer af dette direktiv, der blev foretaget ved direktiv 2006/38.

44 Selv om direktiv 1999/62, som ændret, fortsat overlader medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til de nærmere bestemmelser for beregning af vejafgifter, har dette forhold ingen indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen til at fastlægge vejafgifterne ved kun at medregne »infrastrukturomkostninger« som omhandlet i dette direktivs artikel 7, stk. 9, er præcis og ubetinget.

45 Det følger heraf, at artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, og dette direktivs artikel 7a, stk. 1 og 2, pålægger medlemsstater, der indfører eller bibeholder vejafgifter på det transeuropæiske vejnet, en præcis og ubetinget forpligtelse til at fastlægge niveauet for disse vejafgifter ved kun at medregne »infrastrukturomkostninger«, dvs. anlægsudgifterne og omkostningerne til drift, vedligeholdelse og udvikling af det pågældende infrastrukturnet.

46 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at en borger direkte ved de nationale domstole kan påberåbe sig forpligtelsen til kun at medregne infrastrukturomkostninger som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, der er pålagt ved denne bestemmelse samt ved dette direktivs artikel 7a, stk. 1 og 2, over for en medlemsstat, når denne ikke har overholdt disse bestemmelser eller har foretaget en ukorrekt gennemførelse heraf.

Det tredje spørgsmål

47 Med det tredje spørgsmål, som skal behandles som det sidste, ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktiv 1999/62, som ændret, sammenholdt med præmis 138 i dom af 26. september 2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493), skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en for høj vejafgiftssats efterfølgende begrundes ved en ny beregning af infrastrukturomkostningerne, der fremlægges under en retssag. I benægtende fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan beregning udelukkende skal baseres på de faktiske omkostninger og de faktisk opkrævede vejafgiftsindtægter og ikke på antagelserne herom i den prognostiske beregning.

48 I denne henseende fastslog Domstolen i denne doms præmis 138, at Republikken Østrig ikke kunne begrunde forhøjelsen af vejafgiftssatserne, der var gældende for den pågældende motorvej ved fremlæggelse af en ny beregningsmetode for omkostningerne, idet denne medlemsstat dels ikke havde redegjort for, hvorledes denne metode skulle være mere hensigtsmæssig, dels var det efter artikel 7, litra h), i direktiv 93/89, hvorefter satserne for vejafgifter baseres på omkostningerne i forbindelse med bygning, drift og udvikling af det pågældende infrastrukturnet, en betingelse efter denne bestemmelse, at tilpasningen af vejafgiftssatserne skulle foretages, efter at den beregning, som begrunder tilpasningen, er foretaget.

49 Sådanne betragtninger finder ligeledes anvendelse i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor begrundelsen for de vejafgiftssatser, som anses for for høje, ikke følger af en efterfølgende anvendelse af en ny beregningsmetode, men af, at de oprindeligt medregnede infrastrukturomkostninger fastsættes på ny i forbindelse med en retssag.

50 På denne baggrund skal det tredje spørgsmål besvares med, at direktiv 1999/62, som ændret, sammenholdt med præmis 138 i dom af 26. september 2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493), skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en for høj vejafgiftssats efterfølgende begrundes ved en ny beregning af infrastrukturomkostningerne, der fremlægges under en retssag.

Om begrænsning af nærværende doms tidsmæssige virkninger

51 Forbundsrepublikken Tyskland har i retsmødet anmodet Domstolen om at begrænse de tidsmæssige virkninger af nærværende dom, såfremt Domstolen måtte fastslå, at bestemmelserne i artikel 7, stk. 9, og artikel 7a, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/62, som ændret, har direkte virkning.

52 Forbundsrepublikken Tyskland har til støtte for sin anmodning for det første gjort gældende, at der er en vis usikkerhed med hensyn til rækkevidden af begrebet »omkostningerne til drift« som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret, som i vidt omfang skyldes den af Kommissionen udviste adfærd. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland fastslog Kommissionen nemlig i sin udtalelse af 10. december 2014 i henhold til artikel 7h, stk. 2, i direktiv 1999/62/EF om indførelse af et nyt vejafgiftssystem i Tyskland (C(2014) 9313 endelig) og i udtalelse af 16. januar 2019 i henhold til artikel 7h, stk. 2, i direktiv 1999/62/EF om indførelse af en ny vejafgiftsordning i Tyskland (C(2019) 60), at omkostninger til færdselspoliti omfattes af nævnte begreb.

53 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland henledt Domstolens opmærksomhed på de alvorlige økonomiske konsekvenser, som en anvendelse af nærværende dom med tilbagevirkende kraft ville medføre.

54 I henhold til fast retspraksis skal den fortolkning, som Domstolen foretager af en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, belyse og præcisere betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel

kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (dom af 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

55 Domstolen vil kun undtagelsesvis i henhold til et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er sikret i Unionens retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning, skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser (dom af 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

56 Konkret har Domstolen kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte omstændigheder, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at borgerne og de nationale myndigheder var blevet tilskyndet til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med EU-retten, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende de EU-retlige bestemmelsers rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd (dom af 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions m.fl., C-724/17, EU:C:2019:204, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

57 I den foreliggende sag må det konstateres, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har fremlagt oplysninger, der godtgør, at kriteriet om, at de berørte parter skal være i god tro, er opfyldt.

58 Navnlig, og således som generaladvokaten har anført i punkt 99 og 100 i forslaget til afgørelse, har Forbundsrepublikken Tyskland ikke redegjort for, af hvilke grunde Kommissionens udtalelser, som er nævnt i nærværende doms præmis 52, hvorved denne institution godkendte de nye vejafgiftsordninger, der omfattede infrastrukturomkostninger i relation til færdselspoliti, skulle have bidraget til en objektiv og betydelig usikkerhed om betydningen af artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret.

59 De i hovedsagen omhandlede vejafgiftssatser for perioden fra den 1. januar 2010 til den 18. juli 2011, blev nemlig beregnet på grundlag af WKG 2007 vedrørende beregningsperioden 2007-2012. Det må således konstateres, at de nævnte udtalelser fra Kommissionen blev afgivet efter udløbet af denne beregningsperiode, og at de derfor ikke kunne have været taget i betragtning med henblik på fastsættelsen af de i hovedsagen omhandlede vejafgifter.

60 Under disse omstændigheder er der ikke grundlag for at begrænse nærværende doms tidsmæssige virkninger.

Sagsomkostninger

61 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7, stk. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/38/EF af 17. maj 2006, skal fortolkes således, at omkostninger til færdselspoliti ikke er omfattet af begrebet »omkostningerne til drift« i denne bestemmelses forstand.**

2) **Artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2006/38, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at de vægtede gennemsnitlige vejafgifter overskrider infrastrukturomkostningerne til det pågældende infrastrukturnet med 3,8% eller 6%, på grund af ikke uvæsentlige beregningsfejl eller medregningen af omkostninger, der ikke er omfattet af begrebet »infrastrukturomkostninger« i denne bestemmelses forstand.**

3) **En borger kan direkte ved de nationale domstole påberåbe sig forpligtelsen til kun at medregne infrastrukturomkostninger som omhandlet i artikel 7, stk. 9, i direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2006/38, der er pålagt ved denne bestemmelse samt ved dette direktivs artikel 7a, stk. 1 og 2, over for en medlemsstat, når denne ikke har overholdt disse bestemmelser eller har foretaget en ukorrekt gennemførelse heraf.**

4) **Direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2006/38, sammenholdt med præmis 138 i dom af 26. september 2000, Kommissionen mod Østrig (C-205/98, EU:C:2000:493), skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en for høj vejafgiftssats efterfølgende begrundes ved en ny beregning af infrastrukturomkostningerne, der fremlægges under en retssag.**

Underskrifter