Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Y. BOT
представено на 19 септември 2018 година[1]

Дело C-127/17

Европейска комисия
срещу

Република Полша

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 96/53/ЕО — Членове 3 и 7 — Транспорт — Международен автомобилен превоз — Превозни средства — Максимално допустими натоварвания на ос — Ограничения по някои пътища или инженерни съоръжения — Специален разрешителен режим“

1. С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като налага на транспортните предприятия задължението да притежават специални разрешителни, за да могат да се движат по определени обществени пътища, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53/ЕО на Съвета от 25 юли 1996 година относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик[2], изменена с Директива (ЕС) 2015/719 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г.[3], и с точки 3.1. и 3.4. от приложение I към Директива 96/53.

2. Тази искова молба е от особено значение, от една страна, поради безпрецедентния ѝ характер, при положение че Директива 96/53 е в сила повече от двадесет години, и от друга страна, поради икономическите предизвикателства, свързани със спазването на хармонизираните стандарти в Европейския съюз още от 1985 г., насочени към улесняване на движението между държавите членки в условията на бърз растеж на европейския автомобилен товарен превоз[4]. Действително за развитието на международната и вътрешната търговия е от решаващо значение стоките да могат да се превозват бързо, безопасно и при ограничени разходи, особено поради някои икономически практики, включително преместване на производства. Затова се изисква особена бдителност по отношение на основанията за налагане на ограничения на превозвачите, тъй като те не трябва да възпрепятстват постигането на европейските цели, по-специално във връзка с околната среда и конкуренцията.

3. В настоящото заключение ще изложа съображенията, поради които считам, че искът за установяване на неизпълнение на задължения е основателен.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 235, 1996 г., стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 79.

3 ОВ L 115, 2015 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директива 96/53“.

4 Съгласно предоставените от Евростат статистически данни през 2016 г. той е нараснал с 5,1 % спрямо 2015 г.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 96/53

4. Съображения 1, 2, 3, 5, 7 и 12 от Директива 96/53 гласят:

„(1) […] Директива 85/3/ЕИО на Съвета от 19 декември 1984 г. относно масите и размерите и някои други технически характеристики на някои пътни превозни средства[5] установи, в рамките на Общата транспортна политика, общи стандарти, позволяващи по-добро използване на пътните превозни средства при превоза между държавите членки;

(2) […] Директива 85/3/[…] е била съществено и многократно изменяна и […] всяко по-нататъшно нейно изменяне, с оглед яснота и рационалност, нейният текст би следвало да бъде консолидиран в един-единствен текст заедно с Директива 86/364/ЕИО на Съвета от 24 юли 1986 г. по отношение доказателството за съгласуваност на превозните средства с Директива 85/3/ЕИО [6];

(3) […] [Р]азличията между стандартите относно масите и размерите на търговските превозни средства, които са в сила в държавите членки, биха могли да имат неблагоприятен ефект върху условията за конкуренция и представляват пречка пред превозите между държавите членки;

[…]

(5) […] гореспоменатите стандарти отразяват баланса между рационалното и икономично използване на търговски пътни превозни средства и изискванията, свързани с поддръжката на инфраструктурата, безопасността на движението и защитата на околната и жизнената среда;

[…]

(7) […] допълнителните технически изисквания, свързани с масите и размерите на превозните средства, могат да се прилагат към търговски превозни средства, регистрирани или пуснати в движение в държава членка, и […] тези изисквания не трябва да представляват пречка за движението на търговски превозни средства между държавите членки;

[…]

(12) […] за останалите характеристики на превозните средства, държавите членки имат право да прилагат на своя територия параметри, различни от тези, установени с настоящата директива, само за превозните средства, които се използват в националния трафик“.

5 ОВ L 2, 1985 г., стр. 14.

6 ОВ L 221, 1986 г., стр. 48.

5. Съгласно член 1, параграф 1 от тази директива:

„Настоящата директива се прилага спрямо:

а) размерите на моторните превозни средства от категории M2 и M3 и на техните ремаркета от категория 0 и на моторните превозни средства от категории N2 и N3 и на техните ремаркета от категории 03 и 04, дефинирани в приложение II към Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 5 септември 2007 г. за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива)[7]];

б) масите и някои други характеристики на превозните средства, чието определение е дадено в буква а) и които са посочени в приложение I, параграф 2[[8]] към настоящата директива“.

6. Член 2 от посочената директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

– […]

– „комбинация от превозни средства“ означава:

  – автовлак — моторно превозно средство и закачено към него ремарке, или

  – съчленено превозно средство — моторно превозно средство с прикачено към него полуремарке,

– […]

– „максимално допустима маса“ — максималната маса на натовареното превозно средство, използвано за международен транспорт,

– „максимално допустимо натоварване на ос“ — максималното натоварване на ос или група оси от натовареното превозно средство, използвано за международен транспорт,

– „неделим товар“ — товар, който не може да се дели на две и повече части с оглед да бъде превозен по шосе, тъй като това деление би довело до излишни разходи или би породило риск от нанасяне на вреди, и който, поради своите размери или маса не може да бъде превозван от моторно превозно средство, ремарке, автовлак или съчленено превозно средство, което да отговаря изцяло на изискванията на настоящата директива,

[…]“.

7 ОВ L 263, 2007 г., стр. 1. Съгласно част A, точка 1.1. от приложение II към Директива 2007/46 категория M съответства на „[п]ревозни средства с най-малко четири колела, проектирани и построени за превозване на пътници“. Съгласно част A, точка 1.2.2. от приложение II към тази директива категория N2 съответства на „[п]ревозни средства, [проектирани и построени за превозване на товари] с максимална маса превишаваща 3,5 тона, но непревишаваща 12 тона“. Съгласно част A, точка 1.2.3. от приложение II към посочената директива категория N3 съответства на „[п]ревозни превозни средства, [проектирани и построени за превозване на товари] с максимална маса превишаваща 12 тона“.

8 Вж. бележка под линия 9 от настоящото заключение.

7. Член 3, параграф 1 от същата директива предвижда:

„Държавите членки не могат да не допускат или да забраняват използването на техните територии:

– на превозни средства, извършващи международен транспорт, които са регистрирани или пуснати в движение в която и да било друга държава членка, поради причини, свързани с масите и размерите им,

– при вътрешния превоз на превозни средства, регистрирани или пуснати в движение в друга държава членка на основания, свързани с техните размери,

при условие че характеристиките на тези превозни средства са в съответствие с граничните стойности, посочени в приложение I.

Тази разпоредба се прилага независимо от факта, че:

а) споменатите превозни средства не отговарят на изискванията на държавите членки по отношение на някои характеристики, свързани с масите и размерите, които не са споменати в приложение I;

б) компетентните органи на държавата членка, където превозните средства са регистрирани или пуснати в движение, са разрешили използването на пределни стойност, които не са посочени в член 4, параграф 1 и които надвишават посочените в приложение I“.

8. Член 7 от Директива 96/53 има следното съдържание:

„Настоящата директива не препятства прилагането на разпоредбите за движение по пътищата, които са в сила във всяка държава членка и които позволяват теглото и/или размерите на превозните средства по определени пътища или структури на гражданското строителство да бъдат ограничени, независимо от държавата на регистрация на такива превозни средства или държавата, в която тези превозни средства са пуснати в движение.

Това включва възможността за налагане на местни ограничения по отношение на максимално допустимите размери и/или тегло на превозните средства, те могат да бъдат използвани в конкретни области или по конкретни пътища, когато инфраструктурата не е подходяща за дълги и тежкотоварни превозни средства, като например градски центрове, малки села или места, представляващи природна забележителност“.

9. Приложение I към тази директива е озаглавено „Максимално допустимо тегло и размери и други свързани с тях характеристики на превозните средства“ [9].

9 Точка 1 е озаглавена „Максимално допустими размери на превозните средства, посочени в член 1, параграф 1, буква а)“. Точка 2 се отнася до „[м]аксимално допустима[та] маса на превозното средство (в тонове)“.

10. Точка 3 от това приложение е озаглавена „Максимално допустими натоварвания на ос на превозните средства, посочени в член 1, параграф 1, буква б) (в тонове)“. Точки 3.1. и 3.4. уточняват:

„3.1.	Единични оси единична ос, незадвижваща	10 т

[…]

3.4.	Задвижваща ос[10]	
3.4.1.	Задвижваща ос на превозните средства, посочени в раздели 2.2.1[11] и 2.2.2[12]	11,5 т
3.4.2.	Задвижваща ос на превозните средства, посочени в точки 2.2.3[13], 2.2.4[14], 2.3[15] и 2.4[16]	11,5 т

[…]“.

2. Решение № 1692/96/ЕО

11. Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 г. относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа[17], заменено с Решение № 661/2010/ЕС[18], като последното е заменено от Регламент (ЕС) № 1315/2013[19], предвижда следното в член 2, озаглавен „Цели“:

„1. Трансевропейската транспортна мрежа се изгражда постъпателно до 2010 г.[20] в цялата Общност, като включва и интегрира, сухоземните, морски и въздушни транспортни инфраструктурни мрежи, съгласно описаните планове и схеми в картите, включени в приложение I и/или в спецификациите, предвидени в приложение II.

10 Максимално допустимото тегло на съответните превозни средства варира от 18 т до 44 т.

11 „Автовлакове с пет или шест оси […]“.

12 „Съчленени превозни средства с пет или шест оси […]“.

13 „Автовлакове с четири оси, съставени от двуосно моторно превозно средство и двуосно ремарке“.

14 „Съчленени превозни средства с четири оси, съставени от двуосно моторно превозно средство и двуосно полуремарке [с разграничение според] разстоянието между осите на полуремаркето […]“.

15 „Моторни превозни средства […]“.

16 „Триосни съчленени автобуси“.

17 ОВ L 228, 1996 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 3.

18 Решение на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 204, 2010 г., стр. 1).

19 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС (ОВ L 348, 2013 г., стр. 1).

20 Тази дата е заменена с „2020 г.“ с член 1, параграф 1 от Решение № 884/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за изменение на Решение № 1692/96/ЕО относно насоките на Общността за развитието на Трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 167, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 7, том 14, стр. 89). Вж. също съображения 1, 4 и 5 от това решение.

2. Мрежата трябва:

а) да осигури, в пространството без вътрешни граници, трайна мобилност на хората и стоките, при най-добрите условия по отношение на социалните параметри и безопасността, като същевременно при реализацията на проектите на Общността, взема предвид проблемите на околната среда, на конкуренцията, както и допринася за укрепването на икономическото и социално сближаване;

[…]“.

3. Актът за присъединяване от 2003 г.

12. Член 24 от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз [21] гласи:

„Мерките, изброени в приложения V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII и XIV на настоящия акт, се прилагат по отношение на новите държави членки в съответствие с условията, предвидени в тези приложения“.

13. Приложение XII към Акта за присъединяване от 2003 г. е озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Полша“. Точка 8 от това приложение е озаглавена „Транспортни политики“ и параграф 3 от нея, обявяващ приложимостта на Директива 96/53, гласи:

„31996 L 0053: Директива 96/53 […], последно изменена с:

– 32002 L 0007: Директива 2002/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от [18 февруари 2002 г.] [22].

Чрез дерогация от член 3, параграф 1 от Директива 96/53 […], превозните средства, отговарящи на граничните стойности на точка 3.4 от приложение 1 към тази директива могат да използват само немодернизираната част от полската пътна мрежа до 31 декември 2010 г., ако отговорят на полските лимити за натоварване на ос. От датата на присъединяването не могат да се налагат ограничения за използването от превозни средства, отговарящи на изискванията на Директива 96/53[…] на главните транзитни пътища, предвидени в приложение I към Решение [№]1692/96 […].

Полша се придържа към разписанието, предвидено в таблиците по-долу за развитието на своята главна пътна мрежа, както се съдържа в приложение I към Решение [№]1692/96 […]. Всяка инфраструктурна инвестиция, включваща средства от бюджета на [Съюза] гарантира, че артериите, се строят или се доразвиват, за да могат да понесат товар от 11,5 тона на ос.

В съответствие със завършването на модернизирането се извършва постепенното отваряне на полската пътна мрежа, включително на мрежата, упомената в приложение I към Решение [№]1692/96[…], за превозните средства в международния трафик, които отговарят на граничните стойности на директивата. За целите на товаренето и разтоварването, когато е технически възможно, използването на немодернизираната част от вторичната пътна мрежа се разрешава по времето на целия преходен период.

21 ОВ L 236, 2003 г., стр. 33, наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“

22 ОВ L 67, 2002 г., стр. 47; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 208.

[…]“.

14. Разписанието за развитието на полската главна пътна мрежа, посочено в приложение XII, точка 8, параграф 3, трета алинея от Акта за присъединяване от 2003 г., е определено в осем таблици, обхващащи периода от 1 януари 2004 г. до 1 януари 2011 г.

Б. Полското право

15. Член 41 от Ustawa o drogach publicznych (Закон за обществените пътища)[23] от 21 март 1985 г., в редакцията му в сила към момента на фактите[24], гласи:

„1. Разрешено е движението по обществените пътища на превозни средства с допустимо натоварване на единична задвижваща ос от 11,5 t при условията на параграфи 2 и 3.

2. Minister właściwy do spraw transportu (министър на транспорта, Полша) изготвя с подзаконов акт списък:

1) на националните и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 10 t,

2) на националните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 t,

като отчита необходимостта от опазване на пътищата и гарантиране на движението.

3. Областните пътища, различни от определените съгласно параграф 2, точка 1), окръжните и общинските пътища образуват пътна мрежа, по която могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 t“.

16. На основание член 41, параграф 2 от Закона за публичните пътища, Minister Infrastruktury i Rozwoju (министърът на инфраструктурата и развитието, Полша) приема на 13 май 2015 г. Rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Наредба относно списъка на националните и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 10 t, и списъка на националните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 t)[25].

17. Член 2, точка 35a) от Prawo o ruchu drogowym (Закон за движение по пътищата)[26] от 20 юни 1997 г., в редакцията му в сила към момента на фактите[27], определя като извънгабаритни превозните средства или съставите от превозни средства с натоварване на ос със или без товар, по-високо от допустимото и предвиденото от разпоредбите относно публичните пътища за определен път, или с размери или действителна обща маса със или без товар, по-високи от разрешените и предвидените от разпоредбите на този закон.

23 Dziennik Ustaw № 14, позиция 60.

24 А именно от 26 април 2016 г., както е потвърдено в съдебното заседание.

25 Dziennik Ustaw от 2015 г., позиция 802.

26 Dziennik Ustaw № 98, позиция 602.

27 А именно от 26 април 2016 г., както е потвърдено в съдебното заседание.

18. Съгласно член 2, точка 35b) от Закона за движение по пътищата неделим товар е товар, който не може да се дели на две или повече части, без това да доведе до необосновани разходи или опасности от щети.

19. Член 64, параграфи 1—3 от този закон предвижда:

„1. На извънгабаритните превозни средства се разрешава да се движат при спазване на следните условия:

1) получаване на разрешително за движение за извънгабаритни превозни средства от съответната категория, издадено от компетентния орган с административно решение […];

2) спазване на условията за движение, определени в посоченото в точка 1) разрешително;

3) съпровождане на извънгабаритното превозно средство от съпровождащо лице [28], когато превозното средство надвишава една от следните стойности:

   a) дължина: 23 m;

   b) ширина: 3,2 m;

   c) височина: 4,5 m;

   d) действителна обща маса: 60 t;

4) особена бдителност от страна на водача на извънгабаритното превозно средство.

2. Превозът с извънгабаритно превозно средство на товари, различни от неделимите, се забранява, с изключение на извънгабаритни превозни средства, за които е издадено разрешително от категория I или II.

3. Размерите, масата и натоварването на ос на извънгабаритните превозни средства, за които е издадено разрешително от категориите от I до VII, както и пътищата, по които тези превозни средства могат да се движат, са уточнени в таблицата[29] на приложение 1 към настоящия закон“.

20. Членове 64a—64d от посочения закон определят, за всяка една от седемте категории извънгабаритни превозни средства, процедурата за подаване на заявление за разрешително, както и тази за издаването му. Що се отнася до превозните средства с допустимо натоварване на задвижваща единична ос от 11,5 t, разрешителното е от категория I или IV в зависимост от категорията на обществените пътища, по които тези превозни средства ще се движат.

21. Член 64a, параграф 3 от Закона за движение по пътищата уточнява, че разрешителното от категория I[30] се издава от компетентното пътно управление за пътя, по който ще се осъществява маршрутът. Разрешителното се издава в срок от седем дни, считано от датата на подаване на заявлението.

28 Съгласно член 2, точка 35c от Закона за движение по пътищата, цитиран от Република Полша, съпровождащото лице на такова превозно средство отговаря за гарантиране на безопасното му движение по пътищата и за свеждането до минимум на свързаните с това пречки.

29 Тази таблица уточнява размерите (дължина, ширина и височина) и натоварванията на ос за всяка една от тези категории.

30 А именно разрешително за движение по общинските, окръжните и областните пътища.

22. В член 64c, параграф 3, точка 2) от този закон се посочва, че разрешителното от категория IV [31] се издава от Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Главно управление на националните пътища и автомагистралите, Полша). Съгласно член 64c, параграф 4 при влизане на територията на Република Полша това разрешително се издава и от naczelnik urzędu celno-skarbowego (началник на митническа и данъчна служба, Полша). Съгласно член 64c, параграф 7 разрешителното от категория IV се издава в срок от три работни дни, считано от датата на подаване на заявлението.

23. Съгласно член 64d, параграф 2, точка 3) от Закона за движение по пътищата, цитиран от Република Полша, разрешителното се издава по-специално когато е възможно да се определи маршрут, който гарантира безопасността и ефикасността на пътното движение и по-конкретно когато:

„a) интензивността на трафика позволява безопасно движение на извънгабаритното превозно средство;

b) състоянието и техническото качество на сградите по продължение на предвидения маршрут (като това състояние се определя въз основа на правните разпоредби в областта на строителството) позволяват такова движение;

c) това движение не застрашава техническото състояние на сградите, разположени в близост до посочения по-горе маршрут“.

24. Член 64f от този закон определя за всяка категория тавана на дължимата такса за издаване на разрешителното, който варира между 240 PLN (полски злоти) (приблизително 55 EUR) [32] за категория I и 5 800 PLN (приблизително 1 326 EUR) за категория VI. За категория IV максималният размер е определен на 3 600 PLN (приблизително 823 EUR).

25. В раздел 4 от същия закон член 140aa и сл., предвиждат глоби за извънгабаритни превозни средства, които пътуват без разрешително или в нарушение на условията, посочени в разрешителното.

26. Република Полша уточнява, че точният размер на дължимата такса за разрешителното се определя от Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego (Наредба на министъра на транспорта, строителството и морската икономика относно размера на дължимата такса за разрешително за движение на извънгабаритни превозни средства) [33] от 28 март 2012 г. и възлиза на:

„1) за категория I:

– 50 PLN [приблизително 11,50 EUR] за разрешително, валидно един месец;

– 100 PLN [приблизително 23 EUR] за разрешително, валидно шест месеца;

– 200 PLN [приблизително 46 EUR] за разрешително, валидно дванадесет месеца.

[…]

31 А именно разрешително за движение по националните пътища.

32 По обменния курс от 26 април 2016 г. Този курс е референтен за посочените по-нататък суми.

33 Dziennik Ustaw от 2012 г., позиция 366.

4) за категория IV:

– 500 PLN [приблизително 115 EUR] за разрешително, валидно един месец;

– 1 000 PLN [приблизително 230 EUR] за разрешително, валидно шест месеца;

– 2 000 PLN [приблизително 460 EUR] за разрешително, валидно дванадесет месеца;

– 3 000 PLN [приблизително 686 EUR] за разрешително, валидно двадесет и четири месеца“.

II. Досъдебната процедура

27. Вследствие на жалби, подадени от транспортни предприятия, извършващи дейност на полска територия, и събиране на информация от Република Полша в рамките на процедура EU Pilot [34] на 30 април 2015 г. Комисията изпраща до тази държава членка официално уведомително писмо.

28. С това писмо Комисията привлича вниманието на Република Полша върху факта, че някои разпоредби от нейното национално законодателство не отговарят на задълженията ѝ, от една страна, по член 3 от Директива 96/53, тъй като близо 97 % от полската пътна мрежа е затворена за движение на превозни средства, отговарящи на ограниченията за натоварване, определени в точка 3.1. и/или 3.4. от приложение I към тази директива, и от друга страна, по член 7 от посочената директива, тъй като тази държава членка се е позовала на предвидените в тази разпоредба дерогации, без да е обосновала причините, поради които те са приложими за 97 % от полската пътна мрежа.

29. Освен това с официалното си уведомително писмо Комисията оспорва специалния разрешителен режим, позволяващ на превозните средства, които отговарят на ограниченията за натоварване, определени в точки 3.1. и/или 3.4. от приложение I към Директива 96/53, да се движат по инфраструктурни съоръжения, които по принцип са затворени за тези превозни средства.

30. Като приема, че отговорът на Република Полша от 29 юни 2015 г. е незадоволителен, с писмо от 26 февруари 2016 г. Комисията издава мотивирано становище. Тя поддържа, че Република Полша нарушава задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53, като допуска движение на моторни превозни средства с максимално натоварване на единична задвижваща ос от 11,5 t само по пътищата, съставляващи част от трансевропейската транспортна мрежа, и по някои други национални пътища и като налага за движението на тези превозни средства по други обществени пътища специален разрешителен режим, чиято необходимост Комисията също оспорва.

31. На 26 април 2016 г. Република Полша подава до Комисията молба за удължаване на срока за отговор на мотивираното становище, която Комисията отхвърля на основание, че не съдържа конкретна информация относно предвидените за преустановяването на нарушението законодателни промени.

34 Преписка EU Pilot № 5913/13/MOVE. В писмената си дуплика Република Полша уточнява, че Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Drogowego (Национално сдружение на работодателите в отрасъла на автомобилния транспорт, Полша) е подало жалба до Комисията.

32. В отговора си от 30 август 2016 г. на мотивираното становище Република Полша информира Комисията за усилията си най-вече да разшири мрежата от обществени пътища, по които е разрешено движението на превозни средства с максимално натоварване на ос от 11,5 t, както и да измени приложимите законови и подзаконови разпоредби с цел намаляване на броя на отсечките от националните и областните пътища, подлежащи на ограничения на теглото на превозните средства. Република Полша уточнява, че тези изменения трябва да влязат в сила през май 2017 г. и през февруари 2018 г.

33. Тъй като не е убедена в съответствието на обявените изменения с правото на Съюза и не приема срока, в който трябва да се въведат измененията на законовите текстове, Комисията решава да предяви пред Съда настоящия иск на основание член 258, втора алинея ДФЕС.

34. Комисията изтъква само едно твърдение за нарушение, а именно че Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53 и с точки 3.1. и 3.4. от приложение I към същата директива, като е предвидила в частност специален разрешителен режим за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t по твърде голям брой обществени пътища.

III. Доводи на страните

A. Комисията

35. В подкрепа на иска си Комисията изтъква, че ограничаването на достъпа до обществените пътища на превозните средства и техните ремаркета, посочени в Директива 96/53[35], които отговарят на изискванията за максимално допустимото натоварване на ос, а именно 10 t за незадвижваща и 11,5 t за задвижваща ос, произтича от комбинация от два фактора, а именно, първо, отварянето за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижващата ос от 11,5 t единствено на пътищата, които са част от трансевропейската транспортна мрежа, и на някои други национални пътища, по силата на член 41, параграф 2 от Закона за обществените пътища и второ, задължението за притежаване на специално разрешително, позволяващо движението по други пътища съгласно член 64 и сл. от Закона за движение по пътищата.

36. За да илюстрира икономическото въздействие на това задължение върху дейността на заводи с европейско и международно значение, Комисията посочва като пример пътищата, които водят до град Кентшин (Полша) и намиращите се там заводи на Plastivaloire и Philips и чийто режим на движение задължава превозвачите да минават по дълги обиколни пътища, за да превозят произведените в тези заводи продукти до пазара на Западна Европа.

1. Относно ограничаването на международния превоз само до пътищата от трансевропейската транспортна мрежа и до определени национални пътища

37. Като първи довод Комисията твърди, че предвиденото от полското законодателство ограничение е в противоречие с член 3, параграф 1 от Директива 96/53, който определя режим на свободно движение на превозните средства с максимално натоварване на задвижващата ос от 11,5 t.

35 Вж. точки 5 и 10 от настоящото заключение.

38. В това отношение тя изтъква, на първо място, че макар член 41, параграф 1 от Закона за обществените пътища да установява принципа на движение на превозните средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t по всички обществени пътища, параграфи 2 и 3 от същия член въвеждат дерогации, които, ако водят до изключване на 97 % от пътната мрежа за тези превозни средства, изпразват от съдържание параграф 1.

39. На второ място, тя подчертава, че от информацията, представена от Република Полша на 29 юни 2015 г., произтича, че по-малко от 40 % от мрежата от автомагистрали и национални пътища е отворена без ограничения за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, което представлява по-малко от 4 % от пътната мрежа, съставена от основните автомагистрали, републикански и областни пътища на територията на Република Полша.

40. На трето място, Комисията оспорва довода на Република Полша, че в обхвата на изискванията по Директива 96/53 попадат единствено пътищата, по които е съсредоточен международният трафик, а именно трансграничният трафик по трансевропейската пътна транспортна мрежа. Като представя различни примери, тя изтъква, от една страна, че отсечки от пътища, които водят до големи градове, свързани с международния транспорт и особено с товарене и разтоварване [36], не могат да се използват свободно.

41. От друга страна, тя изтъква, че противно на поддържаното от Република Полша и в съответствие с целите, които преследва, Директива 96/53 не съдържа никакви ограничения след влизането ѝ в сила, а приложното ѝ поле не е изменяно след създаването с Решение № 1692/96 на трансевропейската транспортна мрежа, макар и то да допринася за същата цел за улесняване на движението на стоки. Тя уточнява, че макар член 2 от тази директива да не съдържа определение за международен трафик, съображения 3 и 7 от посочената директива, отнасящи се до движението между държавите членки, разгледани в светлината на съображение 12 от същата директива, посочват, че това понятие следва да се тълкува като отнасящо се до всеки трансграничен превоз, независимо от вида на пътя. Всяко друго тълкуване би обезсмислило член 7 от Директива 96/53.

42. На четвърто място, що се отнася до доводите на Република Полша, изведени от състоянието на пътната инфраструктура, Комисията подчертава, че дори Директива 96/53 да не налага задължение всички обществени пътища да се изграждат така, че критериите в точки 3.1. и 3.4. от приложение I да могат да бъдат спазени, държавите членки трябва все пак да ги спазват. Освен това пътищата, които могат издържат натоварване от 10 t биха могли да поемат ограничен трафик от превозни средства с натоварване на задвижващата ос от 11,5 t.

43. Тя добавя, че Република Полша не може да се освободи от задължението си да спазва приетите с Директива 96/53 стандарти относно максималното натоварване на ос, позовавайки се на търсенето на баланса, посочен в съображение 5, при положение че те произтичат от него.

44. Що се отнася до категорията и местонахождението на обществените пътища, предимно неасфалтирани, на които се позовава Република Полша, Комисията счита, че този довод не е релевантен, тъй като спорът не се отнася до пътища, по които няма важни точки на товарене и разтоварване и чието състояние може да обоснове те да попаднат в обхвата на член 7 от Директива 96/53, а до по-голямата част от асфалтираните пътища, които могат да се използват.

36 Комисията уточнява, че това място се нарича също „първа и последна миля“.

45. На пето място, Комисията оспорва довода на Република Полша, изведен от приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г., тъй като първа алинея от него ясно изисква след 31 декември 2010 г. пътищата, различни от тези от трансевропейската пътна транспортна мрежа, да се адаптират към международния трафик, без повече да се чака напредъкът на модернизацията на националната мрежа, както това се е допуснало през преходния период.

46. В допълнение тя посочва, че от 2004 г. са модернизирани няколко хиляди километра пътища, различни от националните пътища или от трансевропейската транспортна мрежа, като част от националната програма за реконструкция на местните пътищата, финансирана от европейските фондове. Съгласно полското законодателство обаче по принцип тези общински или окръжни пътища попадат в обхвата на ограничението за натоварване на единична ос от 8 t независимо от модернизацията им. Това продължава да е така и след влизането в сила на 21 април 2017 г. на Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Наредба на министъра на инфраструктурата и строителството относно списъка на републиканските и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 10 t, и списъка на републиканските пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 t)[37], на която се позовава Република Полша, влязла в сила след предявяването на иска за установяване на неизпълнение на задължения, вследствие на която превозните средства с максимално натоварване на ос, отговарящо на изискванията на Директива 96/53, все още не могат да се движат без разрешително по почти 45 % от националите пътища. Тя счита също така, че тъй като движението все пак е възможно чрез платено разрешително, основанието на защитата за модернизация на пътната мрежа следва да се отхвърли по същество.

47. Комисията излага втори довод, според който ограниченията, предвидени в член 41, параграфи 2 и 3 от Закона за обществените пътища, се основават на погрешно тълкуване на член 7 от Директива 96/53, който предвижда изключение на принципа на свободно движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t. Най-напред, Комисията напомня, че Република Полша не може да поддържа, че ограничението се отнася за пътища, по които няма международен трафик, тъй като основно нито един акт на Съюза не предвижда такова разграничение.

48. По-нататък, тя уточнява, че единствената възможна дерогация от принципа на свободното движение по всички пътища трябва да се основава на факта, че тези пътища са неподходящи за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижващата ос от 11,5 t. Критериите, които трябва да се вземат предвид, са безопасността на движението, носимоспособността на инженерните съоръжения и интензивността на пътното движение. В това отношение тя изтъква, че член 7 от Директива 96/53, който предвижда възможност за дерогиране от принципа на свободно движение „по определени пътища или структури на гражданското строителство“, трябва да се тълкува ограничително. При тези условия дерогации за 97 % от полската пътна мрежа или особено за всички местни пътища били неоснователни.

49. Накрая, Комисията отбелязва, че ограниченията за достъп до определени полски обществени пътища не се основават на съображения, свързани със състоянието на тези пътища или на техни участъци, както е видно от системата за издаване на неограничени разрешителни за пътуване.

37 Dziennik Ustaw от 2017 г., позиция 878.

2. Относно изискването за притежаване на специално разрешително за движение по други пътища

50. Комисията изтъква, че ограничителният режим на движение, изискващ получаване на разрешително, противоречи на Директива 96/53, доколкото ограничава и възпрепятства свободното движение на превозни средства.

51. Тя отбелязва, че съгласно ограничителния режим, на който подлежат областните, окръжните и общинските пътища, за всеки един от тях трябва да се искат разрешителни от различни органи за един и същ маршрут. Тя счита, че при липса на обслужване на едно гише и поради сроковете за получаване на разрешителното, както и поради определените тарифи, въведената система се оказва скъпа, отнемаща време и от естество да създаде непряка дискриминация в ущърб на чуждестранни и установени в държавите членки превозвачи. Тя уточнява, че съгласно член 64, параграф 2 от Закона за движение по пътищата разрешителните от категория IV, които позволяват превозните средства с натоварване на задвижваща ос от 11,5 t да се движат по националните пътища, не могат да послужат при превоз на делими товари, при положение че последните съставляват основната част от превозваните по шосе товари. По този начин работата на превозвачите се усложнява от задължението да използват по-голям брой камиони. Тя подчертава, че всички тези недостатъци са обосновали подаването на жалби, които са в основата на иска ѝ за установяване на неизпълнение на задължения. Тя изтъква също така сериозно ограничение на свободата на предоставяне на пътни услуги.

52. Тя поддържа, че доводът на Република Полша, според който този разрешителен режим не противоречи на Директива 96/53, тъй като се прилага без ограничение или дискриминация и добронамерено, не само е ирелевантен поради принципа на свободното движение, посочен в тази директива, но е и показателен за това, че опазването на пътната инфраструктура и контролът на броя превозни средства, които се движат по нея, не могат да обосноват установената от полския законодател система.

53. Комисията добавя, че Република Полша не може да поддържа, че задължението за получаване на разрешително има за цел да насърчи превозвачите да се движат по успоредни пътища, които са по-подходящи за движението на камиони, тъй като тази обосновка противоречи на член 3 от посочената директива.

54. Освен това тя отбелязва, от една страна, като пример, че за национален път DK 92 между Берлин (Германия) и Варшава (Полша) тази цел е постигната с други средства, а именно чрез таксуване на камионите, което е разумен начин за управление на трафика за разлика от разрешителния режим. От друга страна, тя припомня, че за някои пътища, които водят до местата за товарене и разтоварване на стоки, няма друга възможност освен получаването на разрешително.

Б. Република Полша

55. Република Полша счита, че искът на Комисията се основава на погрешно тълкуване на членове 3 и 7 от Директива 96/53 и моли Съда да го отхвърли.

1. Относно нарушението на член 3 от Директива 96/53

а) По пътищата, обхванати от задължението за допускане за движение на тежкотоварни превозни средства, използвани в „международния трафик“

56. В това отношение Република Полша поддържа по същество, че Комисията погрешно счита, че понятието „международен трафик“ обхваща цялата пътна мрежа на държавите членки, докато то се отнася само до трансграничния трафик и до натоварените с него пътища, по които е съсредоточен. Тя изтъква, че широкото тълкуване на международния трафик от Комисията, което води до отварянето на всички пътища на държавите членки, дори и местните, за превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, не следва както от разпоредбите и съображенията на Директива 96/53, така и от обсъжданията за изменението ѝ. Според споменатата държава членка такова тълкуване изпразвало от съдържание член 3, параграф 1, второ тире от тази директива, който ограничавал националния трафик в зависимост от размерите на превозните средства.

57. Република Полша изтъква също така задължението Директива 96/53 да се тълкува в съответствие с Решение № 1692/96 относно трансевропейската транспортна мрежа, чиито цели са сходни, като и двата инструмента стават обвързващи едновременно при присъединяването ѝ към на Съюза.

58. От това Република Полша заключава, че не е нарушила член 3 от Директива 96/53, като е дерогирала от общия принцип за свободно движение превозните средства с максимално натоварване на задвижващата ос от 11,5 t при използване на някои национални и местни пътища като областните, окръжните и общинските пътища. Изборът, който е направила, е насочен към постигане на целта, изложена в съображение 5 от споменатата директива. Така тя търсела баланс между рационалното и икономично използване на търговските превозни средства и изискванията, свързани с поддръжката на инфраструктурата, безопасността на движението и защитата на околната и жизнената среда.

59. При условията на евентуалност Република Полша се позовава на преходните разпоредби на Акта за присъединяване от 2003 г., съдържащи се в приложение XII, които в точка 8, параграф 3 уреждат въпросите, свързани с прилагането на Директива 96/53 и на Решение № 1692/96, и по-специално втора и трета алинея от този параграф, от които следвало, че не са ѝ наложени никакви срокове за адаптиране на пътищата, различни от тези на трансевропейската транспортна мрежа, към максималното ниво на носимоспособност.

60. Тя подчертава, от една страна, че съгласно точка 8, параграф 3, трета алинея от това приложение постепенното отваряне на пътната мрежа за превозни средства за международен превоз трябва да се осъществява успоредно с приключването на процеса на модернизиране на тези пътища. Тя не споделя мнението на Комисията, че такова тълкуване противоречи на разпоредбите на второто изречение на тази трета алинея, което предвижда разрешително за използване на немодернизираните части от второстепенната мрежа за целите на товаренето и разтоварването през целия преходен период, тъй като става въпрос за изключение от принципа.

61. От друга страна, Република Полша оспорва довода на Комисията, според който нейното тълкуване на преходните разпоредби означавало да се приеме, че отварянето на полската пътна мрежа в съответствие с Директива 96/53 няма да се осъществи за по-малко от няколко десетилетия. Тя изтъква, че усилията за модернизация трябва да са насочени към асфалтираните пътища и че след вече положените такива 54,2 % от всички национални пътища са отворени за движение на въпросните превозни средства.

62. В това отношение тя напомня, първо, че около 91 % от обществените пътища в Полша са построени преди присъединяването ѝ към Европейския съюз с предвидена гранична стойност на натоварването на единична ос от 10 t за националните пътища и от 8 t за останалите пътища и че полското законодателство е изменено, за да отговаря на изискванията, произтичащи от правото на Съюза.

63. По-нататък, Република Полша уточнява, че националните пътища, които представляват 5 % от обществените пътища, поемат до 60 % от трафика. Останалите 95 % от обществените пътища са местни пътища, от които 88 % са окръжни и общински. Те се използват за местни нужди, а една трета от обществените пътища не са асфалтирани, както е видно от официалните статистически данни на Евростат, цитирани от Комисията. Република Полша счита следователно, че Комисията не може да твърди, че 97 % от полската пътна мрежа е затворена за движение на камиони с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, без да вземе предвид характеристиките на тази мрежа.

64. Накрая, тя изтъква постоянните си усилия след присъединяването си към Съюза за отваряне на нови национални пътища, като отчита нуждите на международния превоз и околната среда и отбелязва значителната финансова тежест, която би представлявало в дългосрочен план безпрецедентното адаптиране в държава — членка на Съюза, на цялата ѝ пътна мрежа към движението на превозни средства с максимално тегло на задвижваща ос от 11,5 t.

б) По изискването за притежаване на разрешително за движение по други пътища

65. Изхождайки от принципа, че ограничаването на използването на пътната мрежа не противоречи на член 3 от Директива 96/53, Република Полша добавя, че именно финансовият принос за поддържане на пътищата, повредени от тежкотоварните превозни средства, които се движат по тях, предвиден в член 64 и сл. от Закона за движение по пътищата, гарантира в дългосрочен план свободното движение на превозни средства, чието натоварване на ос не е подходящо за техническите характеристики на пътищата.

66. В това отношение Република Полша изтъква, че Комисията е представила разрешителния режим по частично неточен начин и уточнява, че разрешителните от категория I [38] се издават от пътното управление, а тези от категория IV, предназначени за съответните национални пътища, от Главно управление на националните пътища и автомагистралите. В зависимост от заявлението разрешителните от категория I се издават на превозвача за период от един, шест или дванадесет месеца, без да се посочват съответните превозни средства. Разрешителното се издава в срок до седем дни, считано от датата на подаване на заявлението. Същите правила се прилагат за разрешителните от категория IV, като те обаче могат да се издават и за период от двадесет и четири месеца, при това в рамките на максимум три работни дни, считано от подаването на заявлението.

67. Според Република Полша, за да се гарантира правната сигурност на заинтересованите лица, максималният размер на таксата на разрешителните от категория I е определен на 240 PLN (приблизително 55 EUR), докато за разрешителните от категория IV той възлиза на 3 600 PLN (приблизително 850 EUR). Действителният размер, определен от Наредба на министъра на транспорта, строителството и морската икономика относно размера на дължимата такса за разрешително за движение на извънгабаритни превозни средства, обаче е различен в зависимост от срока на валидност на всяко разрешително. Следователно съгласно тази тарифа,

38 А именно за отсечките, попадащи в неговата компетентност, т.е. областните, окръжните и общинските пътища.

която не е променяна от 2012 г., най-скъпото разрешително от категория I, валидно дванадесет месеца, струва 200 PLN (приблизително 50 EUR), докато разрешителното от категория IV, валидно дванадесет месеца, струва 2 000 PLN (приблизително 470 EUR), а валидното двадесет и четири месеца — 3 000 PLN (приблизително 710 EUR) [39].

68. В това отношение Република Полша заключава в писмената си защита, че не споделя анализа на Комисията, според който системата е скъпа и отнема много време, тъй като е прозрачна и улеснява придвижването на превозвачите по цялата мрежа. Тя освен това отхвърля довода на Комисията, според който в случай на липса на разрешително се налага забрана за движение, тъй като е възможно да се избере маршрутът, по който ще се извършва международният превоз.

69. В писмената си дуплика тя изтъква, че основанията, изведени от непряката дискриминация спрямо превозвачи от други държави членки и от ограничаването на свободното предоставяне на пътни услуги, посочени от Комисията в писмената ѝ реплика [40], са недопустими, тъй като са нови. Тя добавя, че при всички случаи те са неоснователни, тъй като заявленията за разрешителни могат да бъдат получени лесно чрез уебсайт, издават се за определен период, независимо от броя на транспортните операции, а цената им е относително ниска с оглед на нуждите на превозвачите. Тя изтъква, че тази прозрачна и практична система съответства на очакванията им и не е била обект на критики преди жалбата, с която е сезирана Комисията.

2. Относно нарушението на член 7 от Директива 96/53

70. Република Полша представя своите доводи и при условията на евентуалност, тъй като счита, че законодателството ѝ е в съответствие с член 3 от Директива 96/53.

71. Тя поддържа, че твърдението за нарушение на член 7 от Директива 96/53 е следствие от прекалено ограничителното тълкуване на тази разпоредба, което противоречи на нейния текст, тъй като, от една страна, обхватът на първа алинея от нея не свежда ограниченията до непригодността на пътищата за въпросните превозни средства, както и до „определени пътни отсечки“, и от друга страна, посочените във втора алинея случаи са само примери.

72. От това тя заключава, че може да ограничава движението не само по непригодните за тежкотоварни превозни средства пътища, но и по части от пътната мрежа, по които преминаването на такива превозни средства било опасно поради реконструкцията им или поради наличието на многобройни мостове, чиято ниска носимоспособност с гранични стойности от 20 t и 30 t не е взета предвид от Комисията.

73. Освен това Република Полша счита, че що се отнася до една малка част от местните пътища, които вече са подходящи за движение на превозни средства с допустимо натоварване на единична задвижваща ос от 11,5 t, възможността за въвеждане на ограничения попада в обхвата на член 7, първа алинея от Директива 96/53, тъй като няма никакъв практически интерес да се разреши движението им по тях, при положение че това са предимно отсечки, които не са свързани с останалата част от пътната мрежа и не могат да улеснят трафика.

39 По обменния курс от 26 април 2016 г. (вж. бележка под линия 32 от настоящото заключение) тези суми са възлизали приблизително на 55 EUR, 823 EUR, 46 EUR, 460 EUR и 686 EUR.

40 Вж. точки 51 и 52 от настоящото заключение.

74. Относно представените от Комисията примери за ограничения на движението на тежкотоварни превозни средства на нейна територия Република Полша уточнява, че в по-голямата част от тези случаи движението им вече е разрешено и макар това да не е било така към датата на представяне на становищата [41], вече са предвидени съответните промени.

75. Освен това тя отбелязва, че международният превоз по смисъла на член 3 от Директива 96/53 не е съсредоточен по тези участъци, и припомня, че преходните разпоредби на Акта за присъединяване от 2003 г. налагат само постепенно отваряне за движение на тежкотоварни превозни средства на пътищата, които не са част от трансевропейската транспортна мрежа.

IV. Анализ

76. Предявеният от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения по същество се отнася до условията за прилагане от Република Полша към 26 април 2016 г. на принципа за свободно движение на тежкотоварните превозни средства, посочени в Директива 96/53 [42], предвиден в член 3, параграф 1 от тази директива, за международния превоз в граничните стойности, определени в приложение I към нея.

77. Основният предмет на спора между страните е обхватът на тази разпоредба, тъй като полското законодателство подлага достъпа на тежкотоварни превозни средства до всички обществени пътища на специален разрешителен режим, с изключение на тези, които са част от трансевропейската транспортна мрежа и на някои други национални пътища.

78. Според мен от текста на член 3 от Директива 96/53 и от преследваните цели, изложени в съображения 3, 7 и 12 от нея, е видно, че терминът „международен трафик“ се отнася до движението между държавите членки, а не до придвижването по определени национални пътища или по такива от трансевропейската мрежа. Единствените ограничения за този трафик се отнасят за теглото и размерите, чиито стойности са посочени в приложение I към споменатата директива, и произтичат от търсенето на визирания в съображение 5 от същата баланс.

79. В този смисъл липсата на разграничение между видовете пътища е накарала законодателя на Съюза да предвиди изключение от принципа за свободно движение, за да отчете непригодността на някои от тях или на някои инженерни съоръжения. Член 7 от Директива 96/53 е насочен към постигането на тази цел. Според класическия подход дерогациите трябва да се тълкуват ограничително.

80. Целта на тази разпоредба налага всеки отделен случай на прилагането ѝ да бъде точно обоснован и да води до избора на мерки за защита на инфраструктурата, когато тя не е подходяща за движение на превозни средства, чиито размери или тегло достигат най-високите гранични стойности. Следователно, макар да е правилно да се има предвид, както Република Полша твърди, че член 7, втора алинея предоставя само един пример за мерките, които могат да бъдат взети, той все пак потвърждава изложеното в член 7, първа алинея, а именно че тези мерки трябва да се състоят само в ограничаване на теглото или размерите на превозните средства в зависимост от непригодността за движение на някои места.

81. Ето защо основателността на иска на Комисията следва да се установи именно в светлината на тези съображения.

41 А именно 25 май 2017 г.

42 За припомняне на категориите, вж. точки 5 и 10 от настоящото заключение.

82. На първо място, що се отнася до довода, изведен от ограничаването на международния превоз до някои пътища, следва да се приеме, че макар член 41, параграф 1 от Закона за обществените пътища да установява принципа на свободно движение по обществените пътища на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t в съответствие с изискванията на Директива 96/53, той съдържа условия, които значително намаляват обхвата му.

83. От член 41, параграфи 2 и 3 от споменатия закон действително е видно, че:

– по някои национални пътища могат да се движат всички превозни средства с натоварване на „единична ос“ от 10 t или само 8 t,

– по някои областни пътища могат да се движат всички превозни средства с натоварване на „единична ос“ от 10 t,

– по други областни пътища, по окръжни и общински пътища могат да се движат всички превозни средства с натоварване на „единична ос“ от 8 t.

84. Следователно, както Република Полша потвърждава в съдебното заседание, при липсата на разграничение между задвижваща и незадвижваща ос в текста на член 41, параграфи 2 и 3 от Закона за обществените пътища забраната за движение се отнася за всяка ос с натоварване над 8 t или 10 t.

85. При все това, от една страна, в приложение I към Директива 96/53, което определя граничните стойности на допустимо натоварване на ос на въпросните превозни средства, се прави разграничение между натоварване на „задвижваща ос“ и натоварване на „незадвижваща ос“ или „единична[и] ос[и]“. От друга страна, максимално допустимото натоварване за задвижваща ос е определено на 11,5 t, а за единична незадвижваща ос стойността — на 10 t. Следователно граничната стойност не може да бъде определена на 10 t за задвижващите оси и на 8 t за незадвижващите. С други думи, използвайки терминологията на полското законодателство, превозните средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t не могат да бъдат считани за извънгабаритни[43], при положение че това натоварване съответства на предвиденото в приложение I на Директива 96/53. Това се отнася и за превозните средства с максимално натоварване на единична незадвижваща ос от 10 t, подложени по някои пътища на ограничението от 8 t.

86. Освен това, както бе потвърдено и в съдебното заседание, в случай на делими товари забраната за движение при превоз с „извънгабаритно“ превозно средство по смисъла на полското законодателство е абсолютна по отношение на някои национални пътища[44] по силата на член 64, параграф 2 от Закона за движение по пътищата, който урежда разрешителния режим за движение по пътищата, подлежащи на ограничения на достъпа, основаващи се на член 41, параграф 2 от Закона за обществените пътища.

43 Вж. точки 17 и 19 от настоящото заключение.

44 В такъв случай се изисква разрешително от категория IV. Единственото предвидено изключение при делим товар обаче се отнася до превозните средства, които имат разрешително за движение от категория I или II.

87. Освен това е безспорно, че вследствие на законодателството на Република Полша 97 % от обществените пътища са затворени за превозни средства с максимално тегло от 11,5 t, освен ако не е получено специално разрешително[45]. За да се прецени основателността на настоящия иск, не е необходимо да се разглежда повдигнатият от Република Полша въпрос относно уместността да се приеме подобно съотношение поради състоянието на пътната мрежа. Достатъчно е да се изложат последствията от полските правни разпоредби относно движението по пътищата, които има вероятност да се използват често.

88. Според представените от Република Полша статистически данни от края на 2015 г. по-малко от 40 % от мрежата от магистрали и национални пътища е отворена без ограничения за движение на въпросните превозни средства, което представлява по-малко от 4 %[46] от пътната мрежа, съставена от основните магистрали, национални и областни пътища на територията на Република Полша. В това отношение например от писмения отговор е видно, че свободният достъп до цитираните в иска на Комисията градове Ломжа, Нови Сонч, Пила, Кошалин и Познан (Полша) по национални пътища, позволяващи свободното движение на превозни средства с допустимо натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, е възможен едва след влизането в сила на Наредбата на министъра на инфраструктурата и строителството от 21 април 2017 г., посочена в точка 46 от настоящото заключение. Освен това не се оспорва, че в околностите на Вроцлав и Краков (Полша) няма свободен достъп до точки за товарене и разтоварване, при положение че те са от съществено значение за международния автомобилен транспорт на стоки. Също така не се оспорва констатацията на Комисията, че след 2017 г. по маршрута от Кентшин до Западна Европа продължава да е в сила задължението за получаване от два различни органа на две или три разрешителни срещу заплащане на сумата от 100—150 PLN (приблизително 23—35 EUR) за еднократно пътуване по отсечка от около 25 километра.

89. Освен това следва да се отбележи, че дори и модернизирани в рамките на националната програма за реконструкция на местни пътища, финансирана от европейски фондове, някои пътища, различни от националните или от тези от трансевропейската транспортна мрежа, по принцип са забранени за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, ако са общински или окръжни пътища.

90. Освен това може да се отбележи, че разширяването на мрежата чрез нейното модернизиране продължава да има ограничени последици, тъй като според данните на Република Полша относно проведената през 2017 г. реформа, само 54,2 % от националните пътища, които представляват 5 % от обществените пътища, са отворени за свободно движение на превозни средства с максимално натоварване на ос от 11,5 t.

91. От всички тези констатации следва, че достъпът до цялата полска пътна мрежа е ограничен при условия, които противоречат на принципа, установен в член 3 от Директива 96/53.

92. На второ място, що се отнася до доводите, изложени от Република Полша при условията на евентуалност, според които въведените от нея ограничения относно отварянето на пътната ѝ мрежа за международния превоз и техния режим могат да се основават на тълкуване на разпоредбите на Акта за присъединяване от 2003 г. или на член 7 от Директива 96/53, в самото начало може конкретно да се отбележи, че поради мащаба и общия си характер тези ограничения водят до положение, близко до преходния период, предвиден в Акта за присъединяване от 2003 г. При все това, от една страна, от текста на точка 8, параграф 3 от приложение XII към този акт не може да се заключи, че предвидените в него дерогации могат

45 Освен в случай на делими товари на превозни средства, движещи се по някои национални пътища.

46 Съгласно писмения отговор на четвъртия въпрос, поставен от Съда на Република Полша, съотношението е било 6 % въз основа на данните от края на 2016 г.

да продължават безкрайно. Напротив, тази разпоредба има за цел да уреди периода от датата на присъединяване на Република Полша до 31 декември 2010 г., така че принципът, установен с Директива 96/53, да може да се спазва след тази дата[47]. Тази цел впрочем е оправдала отделянето на средства на Съюза за постигането ѝ.

93. От друга страна, изглежда, че поради същите причини, свързани с прекомерния характер на последиците от тях, тези дерогации не могат да се основават на член 7 от посочената директива, дори и да са оправдани с оглед на остарялата пътната инфраструктура, на която се позовава Република Полша.

94. Всъщност такава обща причина не е предвидена в Директива 96/53, а непригодността на пътната мрежа е предвидена в член 7 от тази директива само за определени случаи.

95. Ето защо никакви ограничения по видове пътища не могат да се основават на тази разпоредба. Още по-малко може да се допусне система на общи разрешителни за уреждане на такива ограничения. Освен това е съмнително дали ограниченията за движение по пътищата, определени от министъра на транспорта съгласно член 41, параграф 2 от Закона за обществените пътища, имат конкретно основание, при положение че могат да бъдат отменени чрез получаване на общо платено разрешително за неделими товари за най-често използваните пътища с едно-единствено ограничение на продължителността и следователно без връзка със степента на увреждане на пътищата[48], както и с нуждите за финансиране, изтъкнати от Република Полша, за да обоснове целесъобразността на системата. С други думи, или пътят може да понесе преминавания, чиито брой не се следи, за период, който може да достигне двадесет и четири месеца, или пътната настилка е неподходяща и в такъв случай плащането на такса за разрешително, чиито размер не е висок, не може да реши проблема.

96. От гореизложеното следва, че като ограничава движението на моторни превозни средства с натоварване на задвижваща ос от 11,5 t до пътищата, съставляващи част от трансевропейската транспортна мрежа, и до някои други национални пътища и като подлага движението на тези превозни средства по други обществени пътища на специален разрешителен режим, Република Полша е нарушила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53.

97. Ето защо следва да се приеме, че като налага на транспортните предприятия да притежават специални разрешителни, за да могат да се движат по определени обществени пътища, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53 и с точки 3.1. и 3.4. от приложение I към Директива 96/53.

V. По съдебните разноски

98. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждане на Република Полша и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

47 Вж. в този смисъл *Kronenberger*, V. Transport Policy. Die Verträge zur EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläunterungen, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2008, 297—322, и по-специално точки 33—36 и 54 (статията е на английски език).

48 В това отношение следва да се припомни, че някои модернизирани пътища подлежат на разрешителен режим за движение (вж. т. 89 от настоящото заключение).

VI. Заключение

99. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното:

„1) Като налага на транспортните предприятия задължението да притежават специални разрешителни, за да могат да се движат по определени обществени пътища, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53/ЕО на Съвета от 25 юли 1996 година относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик, изменена с Директива (ЕС) 2015/719 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г., и с точки 3.1. и 3.4. от приложение I към Директива 96/53.

2) Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски“.