Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

21 de março de 2019*

«Incumprimento de Estado — Transportes — Diretiva 96/53/CE — Tráfego internacional — Veículos conformes com os valores-limite relativos aos pesos e dimensões especificados nesta diretiva — Utilização desses veículos, registados ou postos em circulação num Estado-Membro, no território de outro Estado-Membro — Sistema de licença especial — Artigos 3.º e 7.º — Ato de Adesão de 2003 — Disposições transitórias — Anexo XII, ponto 8, n.º 3»

No processo C-127/17,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 10 de março de 2017,

Comissão Europeia, representada por J. Hottiaux e W. Mölls, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República da Polónia, representada por B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska e J. Sawicka, na qualidade de agentes, assistidos por J. Waszkiewicz, perito,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente da Sétima Secção, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász e C. Vajda (relator), juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de junho de 2018,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de setembro de 2018,

profere o presente

* Língua do processo: polaco.

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao impor às empresas de transporte a obrigação de possuírem licenças especiais para poderem circular em determinadas estradas públicas, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade (JO 1996, L 235, p. 59), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2015/719 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015 (JO 2015, L 115, p. 1) (a seguir «Diretiva 96/53»), lidas em conjugação com os pontos 3.1. e 3.4. do anexo I da Diretiva 96/53.

Quadro jurídico

Direito da União

Ato de Adesão

2 O artigo 2.º do Ato relativo às condições de adesão à União Europeia da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33, a seguir «Ato de Adesão de 2003»), dispõe:

«A partir da data da adesão, as disposições dos Tratados originários e os atos adotados pelas Instituições e pelo Banco Central Europeu antes da adesão vinculam os novos Estados-Membros e são aplicáveis nesses Estados nos termos desses Tratados e do presente Ato.»

3 O artigo 10.º do Ato de Adesão de 2003 está redigido da seguinte forma:

«A aplicação dos Tratados originários e dos atos adotados pelas Instituições fica sujeita, a título transitório, às disposições derrogatórias previstas no presente Ato.»

4 Nos termos do artigo 24.º deste Ato de Adesão:

«As medidas enumeradas nos anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII e XIV do presente Ato aplicam-se, em relação aos novos Estados-Membros, nas condições definidas nesses anexos.»

5 O anexo XII do referido Ato de Adesão tem a seguinte epígrafe: «Lista a que se refere o artigo 24.º do Ato de Adesão: Polónia». O ponto 8 deste anexo, intitulado «Política de transportes», tem um n.º 3, que declara a Diretiva 96/53 aplicável nos seguintes termos:

«31996 L 0053: Diretiva [96/53], com a última redação que lhe foi dada por:

— 32002 L 0007: Diretiva 2002/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de [18 de fevereiro de 2002] [JO 2002, L 67, p. 47].

Em derrogação do n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva [96/53], os veículos conformes com os valores-limite da categoria 3.4 do anexo I daquela diretiva só podem ser utilizados nas partes não modernizadas da rede rodoviária polaca até 31 de dezembro de 2010 se estiverem conformes com os limites polacos relativos ao peso por eixo. A partir da data da adesão, não podem ser impostas restrições à utilização de veículos que preencham os requisitos da Diretiva [96/53] nos principais itinerários de trânsito

estabelecidos no anexo I da Decisão [n.º] 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes [(JO 1996, L 288, p. 1)].

A Polónia deve cumprir o calendário fixado no quadro adiante para a modernização da sua rede rodoviária principal, nos termos do anexo I da Decisão [n.º 1692/96]. Todos os investimentos em infraestruturas que envolvam o recurso a fundos provenientes do orçamento [da União] devem garantir que as artérias sejam construídas ou modernizadas de forma a poder suportar uma carga de 11,5 [t] por eixo.

À medida que a modernização vai sendo concluída, proceder-se-á à abertura gradual da rede viária polaca, incluindo da rede definida no anexo I da Decisão [n.º 1692/96], aos veículos que efetuem transportes internacionais e que sejam conformes com os valores-limite fixados na diretiva. Para efeitos de carga e descarga, e sempre que tal seja tecnicamente possível, é autorizada a utilização de partes não modernizadas da rede de estradas secundárias durante todo o período transitório.

[…]»

6 O calendário para a modernização da rede rodoviária principal polaca previsto no ponto 8, n.º 3, terceiro parágrafo, do anexo XII, do Ato de Adesão de 2003 é fixado em oito quadros, abrangendo o período compreendido entre 1 de janeiro de 2004 e 1 de janeiro de 2011.

Diretiva 96/53

7 A Diretiva 96/53 estabelece normas comuns relativas aos pesos e às dimensões dos veículos rodoviários comerciais utilizados no tráfego internacional e normas comuns relativas às dimensões desses veículos utilizados no tráfego nacional.

8 Os considerandos 3 a 5, 7, 11 e 12 desta diretiva enunciam:

«(3) […] as diferenças entre as normas em vigor nos Estados-Membros, no que respeita aos pesos e dimensões dos veículos rodoviários comerciais, podem ter efeitos desfavoráveis nas condições de concorrência e constituir um obstáculo à circulação entre os Estados-Membros;

(4) […] de acordo com o princípio da subsidiariedade, a eliminação desse obstáculo em toda a Comunidade passa por medidas tomadas a nível comunitário;

(5) […] as normas acima referidas refletem um equilíbrio entre a utilização racional e económica dos veículos rodoviários comerciais e as exigências impostas pela conservação das infraestruturas, pela segurança rodoviária e pela proteção do ambiente e da qualidade de vida;

[…]

(7) […] podem ser aplicadas aos veículos comerciais registados ou postos em circulação em qualquer Estado-Membro condições técnicas complementares conexas com o peso e as dimensões dos veículos; […] essas condições não deverão constituir um entrave à circulação dos veículos comerciais entre Estados-Membros;

[…]

(11) […] na realização do mercado interno, o âmbito de aplicação da presente diretiva deve ser tornado extensivo aos transportes nacionais, na medida em que se refere às características que afetam significativamente as condições da concorrência no setor dos transportes, nomeadamente os valores máximos autorizados do comprimento e largura dos veículos e conjuntos de veículos de transporte de mercadorias;

(12) […] quanto às outras características dos veículos, os Estados-Membros só estão autorizados a aplicar nos seus territórios valores diferentes dos previstos na presente diretiva se os veículos em questão forem utilizados no tráfego nacional».

9 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 96/53:

«A presente diretiva é aplicável:

a) Às dimensões dos veículos a motor das categorias M2 e M3 e dos seus reboques da categoria 0 e dos veículos a motor das categorias N2 e N3 e dos seus reboques da categoria 03 e 04, definidos no anexo II da Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos (Diretiva-Quadro) (JO 2007, L 263, p. 1)];

b) Aos pesos e a algumas outras características dos veículos definidos na alínea a) e especificados no ponto 2 do anexo I da presente diretiva.»

10 O artigo 2.º da Diretiva 96/53 dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

– "peso máximo autorizado", o peso máximo, para a utilização em tráfego internacional, de um veículo carregado,

– "peso máximo autorizado por eixo", o peso máximo, para utilização em tráfego internacional, de um eixo ou de um conjunto de eixos carregado,

– "carga indivisível", a carga que, para efeitos de transporte rodoviário, não possa ser subdividida em duas ou mais cargas sem custos ou risco de danos exagerados e que, devido às suas dimensões ou massas, não possa ser transportada por um veículo a motor, reboque, conjunto veículo-reboque ou veículo articulado que satisfaça todas as disposições da presente diretiva,

[…]»

11 O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros não podem recusar ou proibir a utilização no seu território:

– em tráfego internacional, de veículos registados ou postos em circulação em qualquer outro Estado-Membro, por razões que digam respeito ao peso ou às dimensões,

– em tráfego nacional, de veículos registados ou postos em circulação em qualquer outro Estado-Membro, por razões que digam respeito às dimensões,

se esses veículos forem conformes com os valores-limite especificados no anexo I.

Esta disposição é aplicável mesmo que:

a) Os referidos veículos não estejam em conformidade com o disposto na legislação do Estado-Membro em causa em relação a certas características de peso e dimensões não referidas no anexo I;

b) A autoridade competente do Estado-Membro no qual os veículos foram registados ou postos em circulação tenha autorizado limites não previstos no n.º 1 do artigo 4.º, que excedam os fixados no anexo I.»

12 O artigo 7.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«A presente diretiva não prejudica a aplicação das disposições em vigor em cada Estado-Membro, em matéria de circulação rodoviária, que permitem limitar os pesos e/ou as dimensões dos veículos autorizados a circular em determinadas estradas ou [estruturas de engenharia], independentemente do Estado em que tenha tido lugar o registo ou a entrada em circulação desses veículos.

É nomeadamente possível impor restrições locais no que se refere às dimensões e/ou aos pesos máximos autorizados dos veículos que podem ser utilizados em determinadas zonas ou estradas, no caso de as infraestruturas não se adequarem a veículos longos e pesados, tais como centros urbanos, pequenas aldeias ou locais de particular interesse natural.»

13 O anexo I da Diretiva 96/53 tem a epígrafe «Pesos e dimensões máximas dos veículos e características conexas».

14 O ponto 3 deste anexo intitula-se «Peso máximo autorizado por eixo dos veículos referidos no n.º 1, alínea b), do artigo 1.º (em toneladas)». Os pontos 3.1 e 3.4 precisam:

«[…]

3.1	*Eixos simples* [Eixo não motor simples]	10 t

[…]

3.4.	*Eixo motor*	
3.4.1.	Eixo motor dos veículos referidos nos pontos 2.2.1 e 2.2.2	11,5 t
3.4.2.	Eixo motor dos veículos referidos nos pontos 2.2.3, 2.2.4, 2.3 e 2.4	11,5 t

[…]»

Decisão n.º 1692/96

15 A Decisão n.º 1692/96 foi substituída pela Decisão n.º 661/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (JO 2010, L 204, p. 1), tendo esta última sido substituída pelo Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010 (JO 2013, L 348, p. 1).

16 A Decisão n.º 1692/96 previa no seu artigo 2.º, sob a epígrafe «Objetivos»:

«1. A rede transeuropeia de transportes será progressivamente criada até ao ano 2010, à escala comunitária, integrando redes de infraestruturas de transportes terrestres, marítimos e aéreos, de acordo com os planos descritos nos mapas do anexo I e/ou com as especificações previstas no anexo II.

2. Essa rede deve:

a) Assegurar, num espaço sem fronteiras internas, uma mobilidade sustentável das pessoas e das mercadorias nas melhores condições sociais e de segurança possíveis, concorrendo simultaneamente para a realização dos objetivos comunitários, nomeadamente em matéria de ambiente e de concorrência, bem como contribuir para o reforço da coesão económica e social;

[…]»

Direito polaco

17 O artigo 41.º da ustawa o drogach publicznych (Lei sobre as estradas públicas, Dz. U. n.º 14, posição 60), de 21 de março de 1985, na sua versão pertinente para efeitos do presente processo (a seguir «Lei sobre as estradas públicas»), enuncia:

«1. É autorizado nas estradas públicas o tráfego de veículos com um peso autorizado por eixo motor simples de 11,5 t, sob reserva do disposto nos n.os 2 e 3.

2. O Minister właściwy do spraw transportu [ministro dos Transportes, Polónia] estabelece, mediante regulamento, a lista:

1) das estradas nacionais e regionais em que podem circular veículos com um peso autorizado por eixo simples de 10 t,

2) das estradas nacionais em que podem circular veículos com um peso autorizado por eixo simples de 8 t

tendo em conta a necessidade de proteger as estradas e de assegurar o tráfego.

3. As estradas regionais não identificadas nos termos do n.º 2, ponto 1, as estradas distritais e as estradas municipais constituem uma rede rodoviária em que podem circular veículos com um peso autorizado por eixo simples de 8 t.»

18 Com base no artigo 41.º, n.º 2, da Lei sobre as estradas públicas, o Minister Infrastruktury i Rozwoju (ministro das Infraestruturas e do Desenvolvimento, Polónia) adotou, em 13 de maio de 2015, o 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 (Regulamento relativo à lista das estradas nacionais e regionais em que podem circular veículos com um peso autorizado por eixo simples de 10 t e à lista das estradas nacionais em que podem circular veículos com um peso autorizado por eixo simples de 8 t) (Dz. U. de 2015, posição 802, a seguir «Regulamento de 13 de maio de 2015»).

19 O artigo 2.º, ponto 35a, da prawo o ruchu drogowym (Lei sobre a circulação rodoviária, Dz. U. n.º 98, posição 602), na sua versão pertinente para efeitos do presente processo (a seguir «Lei sobre a circulação rodoviária»), define um veículo não normalizado como um veículo ou um conjunto de

veículos cujos pesos por eixo, com ou sem carga, sejam superiores aos autorizados e previstos para uma determinada estrada pelas disposições relativas às estradas públicas, ou cujas dimensões ou peso total efetivo, com ou sem carga, sejam superiores aos autorizados e previstos pelas disposições desta lei.

20 O artigo 2.º, ponto 35b, da Lei sobre a circulação rodoviária define uma carga indivisível como uma carga que não possa ser subdividida em duas ou mais cargas sem custos ou risco de danos exagerados.

21 O artigo 64.º, n.os 1 a 3, desta lei enuncia:

«1. Os veículos não normalizados são autorizados a circular sob reserva do respeito dos seguintes requisitos:

1) Obtenção de uma licença de circulação para veículos não normalizados da categoria correspondente, emitida pela autoridade competente mediante decisão administrativa […]

2) Respeito das condições de circulação estabelecidas na licença referida no ponto 1;

3) Condução do veículo não normalizado por um piloto quando o veículo ultrapasse pelo menos uma das seguintes dimensões:
   a) comprimento: 23 m;
   b) largura: 3,2 m;
   c) altura: 4,5 m;
   d) peso real total: 60 t;

4) Particular vigilância por parte do condutor do veículo não normalizado.

2. É proibido o transporte, por veículo não normalizado, de cargas que não sejam indivisíveis, com exceção dos veículos não normalizados autorizados a circular ao abrigo de uma licença de categoria I ou II.

3. As dimensões, o peso e os pesos por eixo dos veículos não normalizados autorizados a circular ao abrigo de uma licença das categorias I a VII, bem como as estradas em que esses veículos são autorizados a circular, são especificados no quadro do anexo 1 da presente lei.»

22 Os artigos 64.ºa a 64.ºd da referida lei definem, para cada uma das sete categorias de veículos não normalizados, o procedimento relativo à apresentação de pedidos de licença, bem como o relativo à sua emissão. O artigo 64.ºf, n.º 1, da mesma lei define, para cada categoria, o limite máximo da taxa devida pela emissão da licença.

23 Na secção 4 da Lei sobre a circulação rodoviária, os artigos 140.ºaa e seguintes preveem coimas que incidem sobre os veículos não normalizados que circulem sem licença ou em violação das condições previstas na licença emitida.

Procedimento pré-contencioso

24 Na sequência de queixas apresentadas por empresas de transportes que exercem a sua atividade no território polaco e da recolha de informações junto da República da Polónia no âmbito de um processo «EU Pilot», a Comissão dirigiu a este Estado-Membro, em 30 de abril de 2015, uma notificação para cumprir.

25 Nessa notificação, a Comissão chamou a atenção da República da Polónia para o facto de algumas disposições da sua legislação não serem conformes com as obrigações que lhe incumbiam, por um lado, por força do artigo 3.º da Diretiva 96/53, dado que cerca de 97 % da rede rodoviária polaca estava vedada à circulação de veículos que respeitam os limites de pesos fixados nos pontos 3.1 e/ou 3.4 do anexo I desta diretiva, bem como, por outro lado, por força do artigo 7.º da referida diretiva, uma vez que este Estado-Membro invocou as derrogações previstas nessa disposição sem ter explicado as razões pelas quais 97 % da rede rodoviária polaca delas podia beneficiar.

26 Além disso, com a sua notificação para cumprir, a Comissão colocou em questão o regime especial de licença que permitia aos veículos que respeitassem os limites de peso fixados nos pontos 3.1 e/ou 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 circular em infraestruturas normalmente vedadas a esses veículos.

27 Por carta de 29 de junho de 2015, a República da Polónia respondeu à notificação para cumprir, contestando as acusações formuladas pela Comissão.

28 Considerando que a resposta da República da Polónia de 29 de junho de 2015 era insatisfatória, a Comissão emitiu, em 26 de fevereiro de 2016, um parecer fundamentado no qual alegou que a República da Polónia violava as obrigações que lhe incumbiam por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53, ao limitar a circulação dos veículos a motor com um peso máximo por eixo motor simples de 11,5 t às estradas que fazem parte da rede transeuropeia de transportes e a determinadas estradas nacionais, bem como ao submeter a circulação desses veículos noutras estradas públicas a um regime de licença especial.

29 A República da Polónia apresentou à Comissão, em 26 de abril de 2016, um pedido de prorrogação do prazo de resposta a este parecer fundamentado, o qual foi indeferido pela Comissão, por tal pedido não conter informações concretas sobre as alterações legislativas projetadas a fim de pôr termo à infração imputada.

30 Na sua resposta de 30 de agosto de 2016 ao referido parecer fundamentado, a República da Polónia informou a Comissão dos seus esforços no sentido de, principalmente, alargar a rede de estradas públicas em que estava autorizada a circulação de veículos com um peso por eixo motor simples de 11,5 t, bem como no sentido de alterar as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis, com o objetivo de reduzir o número de troços de estradas nacionais e regionais sujeitas às limitações de peso dos veículos. A República da Polónia precisou que essas alterações deviam entrar em vigor em maio de 2017 e em fevereiro de 2018.

31 Não tendo ficado convencida da conformidade com o direito da União das alterações anunciadas e não aceitando o prazo em que as alterações dos textos deviam ocorrer, a Comissão decidiu intentar a presente ação no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º, segundo parágrafo, TFUE.

Quanto à ação

32 Em apoio da sua ação, a Comissão invoca um fundamento único ao abrigo do qual acusa a República da Polónia de não ter cumprido as suas obrigações decorrentes das disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53, lidas em conjugação com os pontos 3.1 e 3.4 do seu anexo I, ao sujeitar, em particular, a circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t, num número exorbitante de estradas públicas, a um regime de licença especial.

33 Essa instituição alega que a limitação do acesso às estradas públicas dos veículos e seus reboques, previstos na Diretiva 96/53, que respeitam o peso máximo autorizado por eixo, ou seja, 10 t para o eixo não motor e 11,5 t para o eixo motor, resulta da combinação de dois fatores. Estes diziam respeito, em primeiro lugar, à abertura ao tráfego de veículos cujo peso máximo por eixo motor é de 11,5 t apenas às estradas da rede transeuropeia de transportes e a determinadas outras estradas

nacionais, resultante do artigo 41.º, n.os 2 e 3, da Lei sobre as estradas públicas, e, em segundo lugar, à obrigação de possuir uma licença especial para circular noutras estradas, em conformidade com os artigos 64.º e seguintes da Lei sobre a circulação rodoviária.

34 Importa examinar estes dois fatores sucessivamente.

Quanto à limitação do tráfego internacional às estradas da rede transeuropeia de transportes e a determinadas estradas nacionais

35 A Comissão alega que a limitação, em tráfego internacional, resultante do direito polaco, do acesso às estradas públicas dos veículos e dos seus reboques, previstos na Diretiva 96/53, que respeitam os limites de peso por eixo fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I desta diretiva, é contrária às disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da referida diretiva, lidas em conjugação com os seus pontos 3.1 e 3.4. Além disso, rejeita a posição da República da Polónia segundo a qual essa limitação pode basear-se nas disposições transitórias previstas no anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003.

36 Importa apreciar esta primeira parte do fundamento da Comissão à luz das referidas disposições da Diretiva 96/53 e do anexo XII do Ato de Adesão de 2003.

Quanto à alegada violação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/53

– Argumentos das partes

37 A Comissão sustenta que a limitação, em tráfego internacional, do acesso dos veículos cujo peso máximo por eixo simples ou por eixo motor seja conforme com os valores-limite fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 às estradas da rede transeuropeia de transportes e a determinadas estradas nacionais, prevista pela legislação polaca, é contrária ao artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/53, que estabelece um regime de livre circulação desses veículos.

38 A este respeito, a Comissão alega, em primeiro lugar, que, embora o artigo 41.º, n.º 1, da Lei sobre as estradas públicas autorize a circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t em todas as estradas públicas, o artigo 41.º, n.os 2 e 3, desta lei introduz derrogações que esvaziam o referido artigo 41.º, n.º 1, da sua substância.

39 Com efeito, por força das derrogações constantes do referido artigo 41.º, n.os 2 e 3, a circulação nas estradas nacionais e regionais constantes de uma lista a aprovar pelo ministro dos Transportes está limitada aos veículos de peso autorizado por eixo simples de 10 t ou de 8 t, e a circulação noutras estradas regionais, em estradas distritais e em estradas municipais está limitada aos veículos com um peso autorizado por eixo simples de 8 t. A Comissão sublinha que as listas a que se refere o artigo 41.º, n.º 2, da referida lei foram aprovadas e constam do Regulamento de 13 de maio de 2015.

40 Ora, essas derrogações conduzem à exclusão de cerca de 97 % da rede rodoviária dos veículos que respeitam o peso máximo, tal como fixado no anexo I da Diretiva 96/53, de 10 t por eixo não motor e de 11,5 t por eixo motor.

41 Em segundo lugar, a Comissão contesta o argumento da República da Polónia segundo o qual só as estradas em que se concentra o tráfego internacional, a saber, o tráfego transfronteiriço na rede de transporte rodoviário transeuropeia, são abrangidas pelas exigências estabelecidas na Diretiva 96/53.

42 Essa instituição alega, por um lado, que os troços de estradas de acesso às cidades importantes, afetadas pelo transporte internacional e especialmente pela carga e descarga, podem situar-se fora das estradas nacionais e da rede transeuropeia de transportes, embora estes troços não sejam livremente acessíveis.

43 Por outro lado, a Comissão salienta que, contrariamente ao que alega a República da Polónia, nenhuma restrição às exigências estabelecidas no artigo 3.º da Diretiva 96/53 consta desta diretiva, em conformidade com os objetivos por ela visados desde a sua entrada em vigor, e que o seu âmbito de aplicação não foi alterado após a criação da rede transeuropeia de transportes pela Decisão n.º 1692/96, apesar de esta ter o mesmo objetivo de facilitar a circulação das mercadorias. Esclarece que, embora o artigo 2.º desta diretiva não contenha uma definição do tráfego internacional, os seus considerandos 3 e 7, que se referem à circulação entre os Estados-Membros, lidos à luz do seu considerando 12, indicam que este conceito deve ser interpretado no sentido de que diz respeito a qualquer circulação transfronteiriça, independentemente do tipo de estradas. Qualquer outra interpretação esvaziaria de sentido o artigo 7.º da Diretiva 96/53.

44 Em terceiro lugar, no que respeita aos argumentos da República da Polónia relativos ao estado das infraestruturas rodoviárias, a Comissão salienta que, embora a Diretiva 96/53 não imponha nenhuma obrigação de reconstruir todas as estradas, os Estados-Membros devem, no entanto, respeitar os critérios enunciados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da mesma.

45 Essa instituição acrescenta que a República da Polónia não pode abster-se de respeitar as normas adotadas pela Diretiva 96/53, relativas ao peso máximo autorizado por eixo, invocando a procura do equilíbrio mencionado no seu considerando 5, quando tais normas resultam desse equilíbrio.

46 A República da Polónia considera que a primeira parte do fundamento da Comissão assenta numa interpretação errada do artigo 3.º da Diretiva 96/53.

47 A República da Polónia alega, a título principal, que a Comissão considera erradamente que o conceito de «tráfego internacional» visa a totalidade da rede rodoviária dos Estados-Membros, quando tal conceito se refere apenas ao tráfego transfronteiriço e às estradas em que este se concentra. Sustenta que a interpretação extensiva, pela Comissão, do conceito de «tráfego internacional», que leva a abrir qualquer estrada dos Estados-Membros, mesmo local, aos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t, não resulta de nenhuma disposição nem de nenhum considerando da Diretiva 96/53, nem sequer de debates tendo em vista a sua alteração. Segundo este Estado-Membro, esta interpretação esvaziaria de sentido o artigo 3.º, n.º 1, segundo travessão, desta diretiva, que restringe o tráfego nacional em função das dimensões dos veículos, e conduziria a uma discriminação inversa dos veículos registados ou postos em circulação no Estado-Membro em causa.

48 A República da Polónia invoca igualmente a obrigação de interpretar a Diretiva 96/53 em sintonia com a Decisão n.º 1692/96, cujos objetivos são convergentes, dado que estes dois instrumentos se tornaram vinculativos concomitantemente, no momento da sua adesão à União.

49 A República da Polónia conclui que não viola o artigo 3.º da Diretiva 96/53 ao derrogar o princípio geral de livre circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t para a utilização de certas estradas nacionais e locais, como as estradas regionais, distritais e municipais. As escolhas a que procedeu visavam alcançar o objetivo enunciado no considerando 5 desta diretiva. Procurou, assim, alcançar um equilíbrio entre a utilização racional e económica dos veículos rodoviários comerciais e as exigências impostas pela conservação das infraestruturas, pela segurança rodoviária, bem como pela proteção do ambiente e da qualidade de vida.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

50 Importa recordar que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, os Estados-Membros não podem recusar ou proibir a utilização no seu território, em tráfego internacional, de veículos registados ou postos em circulação em qualquer outro Estado-Membro, por razões que digam respeito ao peso ou às dimensões, se esses veículos forem conformes com os valores-limite especificados no anexo I da Diretiva 96/53. Segundo os pontos 3.1 e 3.4 deste anexo, o peso máximo autorizado por eixo dos veículos em causa está fixado em 10 t por eixo simples ou eixo não motor simples e em 11,5 t por eixo motor.

51 No que diz respeito, em particular, ao conceito de «tráfego internacional», que consta do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, relativamente ao qual as partes divergem, na falta de uma definição do mesmo na referida diretiva, este conceito deve ser interpretado à luz do seu sentido habitual na linguagem comum, tendo em conta o contexto em que é utilizado e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., por analogia, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Carrefour Hypermarchés e o., C-510/16, EU:C:2018:751, n.º 28 e jurisprudência referida).

52 Segundo o seu sentido habitual, o conceito de «tráfego internacional» visa qualquer circulação de veículos no território de, pelo menos, dois países diferentes. Sem outra precisão, o conceito não tem qualquer conotação que aluda a uma infraestrutura rodoviária especifica em que se concentre esse tráfego.

53 Esta interpretação é corroborada pelo contexto em que o conceito é utilizado e pelo objetivo prosseguido no artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53. Com efeito, o segundo travessão deste artigo 3.º, n.º 1, que visa o conceito de «tráfego nacional», também não contém nenhuma precisão em relação a uma eventual infraestrutura rodoviária à qual se deva limitar esse tráfego nacional.

54 Quanto ao objetivo da Diretiva 96/53, há que recordar que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, desta diretiva visa, como resulta dos considerandos 3 e 4 da referida diretiva, eliminar as diferenças entre as normas em vigor nos Estados-Membros, no que respeita aos pesos e dimensões dos veículos rodoviários comerciais, que podem ter efeitos desfavoráveis nas condições de concorrência e constituir um obstáculo à circulação entre os Estados-Membros. Por outro lado, resulta do considerando 7 da mesma diretiva que podem ser aplicadas aos veículos comerciais registados ou postos em circulação em qualquer Estado-Membro condições técnicas complementares conexas com o peso e as dimensões dos veículos, desde que essas condições não constituam um entrave à circulação dos veículos comerciais entre Estados-Membros. Há que salientar que, no preâmbulo da Diretiva 96/53, não se faz qualquer distinção, quanto a este objetivo, consoante o tipo de estradas em que tem lugar a circulação entre Estados-Membros.

55 Se as normas comuns relativas ao peso máximo por eixo dos veículos comerciais, fixadas pela Diretiva 96/53, se aplicassem apenas em certas estradas públicas dos Estados-Membros, mesmo que estas últimas fossem as suscetíveis de gerar um tráfego internacional, o objetivo desta diretiva, que consiste em eliminar os obstáculos à circulação dos veículos comerciais entre Estados-Membros, correria o risco de ser violado.

56 Com efeito, a interpretação sugerida pela República da Polónia teria como consequência que, assim que um veículo comercial em circulação no território de, pelo menos, dois Estados-Membros saísse da rede transeuropeia de transportes, ou das estradas nacionais mais importantes de um Estado-Membro, o tráfego, até então internacional, perderia esse caráter. Daqui decorreria que as normas comuns fixadas pela Diretiva 96/53 a respeito, nomeadamente, dos pesos máximos por eixo dos veículos comerciais deixariam de se aplicar ao veículo em causa. Tal interpretação, em vez de promover o objetivo que consiste em facilitar a circulação dos veículos comerciais entre Estados-Membros, conduziria à manutenção dos entraves a essa circulação.

57 A República da Polónia não pode invocar, em apoio da sua interpretação do conceito de «tráfego internacional» constante do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, o considerando 5 desta diretiva, que enuncia que as normas comuns fixadas pela referida diretiva refletem um equilíbrio entre a utilização racional e económica dos veículos rodoviários comerciais e as exigências impostas pela conservação das infraestruturas, pela segurança rodoviária e pela proteção do ambiente e da qualidade de vida. Com efeito, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 78 das suas conclusões, a Diretiva 96/53 visa alcançar este equilíbrio, nomeadamente, através da fixação de valores-limite no que respeita aos pesos e dimensões dos veículos comerciais, conforme especificados no anexo I da Diretiva 96/53.

58 Essa interpretação do conceito de «tráfego internacional» constante do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, no sentido de que este conceito é aplicável sem distinção entre os tipos de estradas em causa, não pode ser posta em causa pelos três argumentos que a República da Polónia retira do contexto legislativo em que esta disposição se insere.

59 Em primeiro lugar, alega que esta diretiva deve ser interpretada em consonância com a Decisão n.º 1692/96. Em segundo lugar, salienta que a interpretação referida no número anterior esvaziaria de sentido o artigo 3.º, n.º 1, segundo travessão, da Diretiva 96/53. Em terceiro lugar, alega que esta interpretação acarretaria uma discriminação inversa dos veículos registados ou postos em circulação no Estado-Membro em causa.

60 Quanto ao primeiro desses argumentos, embora seja verdade que tanto a Diretiva 96/53 como a Decisão n.º 1692/96 contribuem para o bom funcionamento do mercado interno, esta decisão, que visa desenvolver a rede transeuropeia de transportes, não tem por objeto limitar o âmbito de aplicação desta diretiva, que visa, por seu lado, facilitar a circulação de veículos rodoviários na União, através da fixação de normas comuns autorizadas relativas às dimensões e aos pesos desses veículos. Nestas condições, e na inexistência de qualquer referência, na Diretiva 96/53, à Decisão n.º 1692/96 e ao conceito de «rede transeuropeia de transportes», o conceito de «tráfego internacional», constante do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, não pode ser interpretado no sentido de se limitar à circulação entre Estados-Membros que se concentra na rede transeuropeia de transportes.

61 Quanto ao segundo argumento invocado pela República da Polónia, é inegável que o artigo 3.º, n.º 1, segundo travessão, da Diretiva 96/53, ao contrário do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, desta diretiva, não exige que os Estados-Membros apliquem, no tráfego nacional, as normas comuns fixadas pela referida diretiva, relativas ao peso máximo autorizado por eixo para a circulação de veículos registados ou postos em circulação em qualquer outro Estado-Membro. No entanto, uma interpretação do conceito de «tráfego internacional» no sentido de que se aplica sem distinção consoante as estradas em que esse tráfego tem lugar não teria como consequência esvaziar de sentido o artigo 3.º, n.º 1, segundo travessão, da Diretiva 96/53, uma vez que esta disposição é aplicável quando tanto o ponto de partida como o ponto de chegada do tráfego se encontram no mesmo Estado-Membro, sem que seja efetuada uma distinção consoante as estradas utilizadas, permitindo assim, nesse caso, a um Estado-Membro limitar o tráfego nacional por razões relativas aos pesos dos veículos.

62 Quanto ao terceiro argumento invocado pela República da Polónia, relativo a uma discriminação inversa, importa salientar que, embora os Estados-Membros estejam autorizados, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo travessões, da Diretiva 96/53, lido em conjugação com o considerando 12 da mesma, a aplicar, aos veículos utilizados no tráfego nacional, nos seus territórios, valores diferentes dos previstos por essa diretiva para o tráfego internacional, no que diz respeito ao peso máximo autorizado por eixo, este artigo não lhes impõe essa diferença de tratamento. Além disso, resulta do considerando 11 da referida diretiva que a distinção efetuada consoante se trate de «tráfego internacional» ou de «tráfego nacional» se justifica pelas diferenças nos efeitos que cada uma das características mencionadas no referido artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo travessões, é suscetível de ter nas condições de concorrência no setor dos transportes, na realização do mercado interno.

63 Tendo em conta as considerações precedentes, há que apreciar, à luz dos elementos interpretativos do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, conforme resultam dos n.ºs 50 a 56 do presente acórdão, a procedência da primeira parte do fundamento da Comissão.

64 Há que salientar que, embora seja certo que o artigo 41.º, n.º 1, da Lei sobre as estradas públicas autoriza o tráfego de veículos com peso máximo por eixo motor de 11,5 t, esta regra está, contudo, sujeita a várias limitações, que constam do artigo 41.º, n.ºs 2 e 3, desta lei.

65 Assim, por um lado, resulta do artigo 41.º, n.º 2, da referida lei que o ministro dos Transportes estabelece, nos termos do ponto 1 desta disposição, a lista das estradas nacionais e regionais em que podem circular veículos com um peso máximo por «eixo simples» de 10 t e, nos termos do ponto 2 da referida disposição, a lista das estradas nacionais em que podem circular veículos com um peso autorizado por «eixo simples» de 8 t.

66 Neste contexto, importa referir que as limitações previstas no referido artigo 41.º, n.º 2, dizem respeito, como a República da Polónia confirmou na sua resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, tanto ao eixo motor como ao eixo não motor de um veículo. Importa igualmente salientar que as listas a que se refere este artigo 41.º, n.º 2, foram aprovadas e constam do Regulamento de 13 de maio de 2015.

67 Por outro lado, resulta do artigo 41.º, n.º 3, da Lei sobre as estradas públicas que, nas estradas regionais não identificadas nos termos do artigo 41.º, n.º 2, ponto 1, dessa lei e nas estradas distritais e municipais, só podem circular veículos com um peso máximo por «eixo simples» de 8 t.

68 Resulta, assim, do artigo 41.º da Lei sobre as estradas públicas que os veículos com o peso máximo por eixo motor de 11,5 t fixado no ponto 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 são abrangidos pelo âmbito de aplicação do conjunto das limitações decorrentes do artigo 41.º, n.ºs 2 e 3, desta lei, e que os veículos que respeitem o peso máximo por eixo simples de 10 t são abrangidos pelo âmbito de aplicação das limitações decorrentes do artigo 41.º, n.º 2, ponto 2, e n.º 3, da referida lei.

69 Nestas condições, há que concluir que as limitações ao acesso à rede rodoviária polaca dos veículos que respeitem os valores-limite por eixo fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53, decorrentes do direito polaco, são contrárias ao artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, desta diretiva, conjugado com os pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da mesma.

Quanto à alegada violação do artigo 7.º da Diretiva 96/53

– *Argumentos das partes*

70 A Comissão alega que as restrições previstas no artigo 41.º, n.ºs 2 e 3, da Lei sobre as estradas públicas se baseiam numa interpretação errada do artigo 7.º da Diretiva 96/53, que prevê uma exceção ao princípio da livre circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t. Essa instituição recorda, antes de mais, que a República da Polónia não pode sustentar que a limitação em causa diz respeito a estradas onde não há tráfego internacional, pela razão principal de que nenhum ato da União prevê uma distinção entre essas estradas e as estradas onde há esse tipo de tráfego.

71 Em seguida, essa instituição precisa que a única derrogação possível ao princípio da livre circulação em todas as estradas se deve basear no caráter inadequado das mesmas à circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t. Os critérios a tomar em consideração devem ser a segurança desse tráfego, a capacidade de carga das estruturas de engenharia e a intensidade do tráfego rodoviário. A Comissão sublinha, a este respeito, que o artigo 7.º da Diretiva 96/53, que prevê a

possibilidade de derrogar o princípio de livre circulação «em determinadas estradas ou [estruturas de engenharia]», deve ser interpretado restritivamente. Nestas condições, as derrogações em 97 % da rede rodoviária polaca ou, especialmente, na totalidade das estradas locais são injustificadas.

72 A Comissão observa, por último, que as restrições de acesso a determinadas estradas públicas polacas não assentam em considerações respeitantes ao seu estado ou ao estado dos seus troços, como resulta do sistema de emissão de licenças de circulação ilimitadas.

73 A República da Polónia, que responde a título subsidiário a esta parte do fundamento da Comissão, alega que a mesma resulta de uma interpretação excessivamente restritiva do artigo 7.º da Diretiva 96/53, que é contrária ao seu teor, uma vez que, por um lado, o âmbito de aplicação do primeiro parágrafo desse artigo 7.º não limita as restrições ali a previstas ao caráter inadequado das estradas aos veículos em causa, nem a «troços de estrada determinados», e que, por outro, os casos previstos no segundo parágrafo deste artigo 7.º constituem meros exemplos.

74 Este Estado-Membro deduz daí que pode limitar a circulação não só nas estradas inadequadas ao tráfego de veículos pesados como também em partes da rede rodoviária em que, em razão da sua configuração, a passagem de tais veículos seria perigosa ou, ainda, em razão da existência de muitas pontes com reduzida capacidade de carga, até ao limite de 20 t e de 30 t, o que foi ignorado pela Comissão.

75 Além disso, a República da Polónia considera que, no que respeita a uma pequena parte das estradas locais, que já foram adaptadas ao tráfego de veículos com um peso máximo autorizado por eixo motor simples de 11,5 t, a possibilidade de introduzir limitações é abrangida pelo artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 96/53, uma vez que não há qualquer interesse prático em permitir a sua circulação nas mesmas, por tratar-se geralmente de troços que não estão ligados ao resto da rede rodoviária e que não podem assegurar a fluidez do tráfego.

76 Por outro lado, a República da Polónia considera que a Comissão não pode afirmar que 97 % da rede rodoviária polaca está vedada à circulação dos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t, sem tomar em conta as características desta rede. Este Estado-Membro precisa que as estradas nacionais, que representam 5 % das estradas públicas, suportam até 60 % do tráfego. Os restantes 95 % são estradas locais, dos quais 88 % são estradas distritais e municipais. Estas são utilizadas para as necessidades locais e um terço das estradas públicas não são alcatroadas, conforme resulta das estatísticas oficiais do Eurostat citadas pela Comissão.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

77 A Comissão considera que a argumentação da República da Polónia, através da qual esta última alega, em substância, a vetustez e o caráter inadequado das infraestruturas rodoviárias pertinentes a fim de justificar as limitações impostas pelo direito nacional ao acesso dos veículos que respeitem os valores-limite fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 com base no artigo 7.º desta diretiva, se baseia numa interpretação errada deste artigo 7.º

78 Importa recordar, a este respeito, que, nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 96/53, esta não prejudica a aplicação das disposições em vigor em cada Estado-Membro, em matéria de circulação rodoviária, que permitem limitar os pesos e/ou as dimensões dos veículos autorizados a circular em determinadas estradas ou estruturas de engenharia, independentemente do Estado em que tenha tido lugar o registo ou a entrada em circulação desses veículos.

79 O artigo 7.º, segundo parágrafo, desta diretiva enumera exemplos em que as limitações previstas no artigo 7.º, primeiro parágrafo, podem ser impostas. É assim nomeadamente possível impor restrições locais no que se refere às dimensões e/ou aos pesos máximos autorizados dos veículos que podem ser

utilizados em determinadas zonas ou estradas, no caso de as infraestruturas não se adequarem a veículos longos e pesados, tais como centros urbanos, pequenas aldeias ou locais de particular interesse natural.

80 Na medida em que o artigo 7.º da Diretiva 96/53 constitui uma exceção ao princípio da livre circulação dos veículos, conforme previsto pelo artigo 3.º, n.º 1, da mesma, este deve ser interpretado de forma restritiva, como sublinhou o advogado-geral no n.º 79 das suas conclusões.

81 Além disso, há que salientar, à semelhança do que referiu o advogado-geral nos n.ºs 93 e 94 das suas conclusões, que a justificação relativa ao caráter inadequado das infraestruturas rodoviárias está prevista no artigo 7.º da Diretiva 96/53, em situações particulares, ilustradas pelos diferentes exemplos que figuram no segundo parágrafo deste artigo.

82 Ora, como decorre do artigo 41.º, n.º 2, da Lei sobre as estradas públicas, é apenas a título de exceção, desde que uma estrada nacional polaca conste das listas referidas nesta disposição, que os veículos que respeitem os limites de peso fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 podem circular livremente nesse tipo de estrada. Do mesmo modo, é apenas a título de exceção, desde que uma estrada regional polaca conste dessas listas, que os veículos que respeitem o limite de peso fixado no ponto 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 podem circular livremente nesse tipo de estrada, na medida em que a circulação noutras estradas, não incluídas nessas listas, está excluída.

83 Além disso, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, da referida lei, em todas as outras estradas regionais bem como nas estradas distritais e nas estradas municipais, os veículos que respeitem os limites de peso por eixo previstos nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 estão sujeitos às restrições de circulação em causa.

84 De resto, como salientou o advogado-geral no n.º 95 das suas conclusões, as restrições de acesso às estradas públicas baseadas no artigo 41.º da mesma lei podem ser afastadas pela obtenção de uma licença especial sujeita a pagamento, que tem como únicas limitações a exclusão das cargas divisíveis e uma limitação no tempo e, portanto, sem que o estado das estradas em causa seja tido em consideração.

85 Importa acrescentar que, segundo indicações constantes dos autos, as restrições de acesso às estradas públicas com base no artigo 41.º parecem ter um alcance considerável, não se limitando, portanto, a «determinadas» estradas ou «determinadas» estruturas de engenharia, como exige o artigo 7.º da Diretiva 96/53. Segundo as estatísticas, relativas ao ano de 2015, fornecidas pela República da Polónia no âmbito do procedimento pré-contencioso ou apresentadas pela Comissão na sua petição e que não foram contestadas por este Estado-Membro, tudo indica que menos de 40 % da rede rodoviária constituída pelas autoestradas e pelas estradas nacionais polacas e menos de 4 % da rede rodoviária constituída pelas autoestradas, pelas estradas nacionais e pelas estradas regionais mais importantes estavam, no decurso desse ano, acessíveis, sem restrição, à circulação de veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t. De resto, segundo os elementos comunicados pela República da Polónia e relativos à situação constatada depois da entrada em vigor do 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 (Regulamento do ministro das Infraestruturas e da Construção relativo à lista das estradas nacionais e regionais nas quais podem circular veículos com peso autorizado por eixo motor simples de 10 t e à lista das estradas nacionais nas quais podem circular veículos com peso autorizado por eixo motor simples de 8 t), de 21 de abril de 2017, ou seja, em data posterior à data relevante para efeitos do presente processo, só 54,2 % das estradas nacionais polacas estavam acessíveis, sem limitação, aos veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t.

86 Ora, essas limitações à aplicação da regra fixada no artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva 96/53, que, pela sua dimensão e caráter geral, têm consequências tão vastas sobre o princípio da livre circulação dos veículos, não podem ser justificadas ao abrigo do artigo 7.º desta diretiva, sob pena de a exceção decorrente desse artigo 7.º prevalecer sobre a regra prevista no artigo 3.º da referida diretiva.

87 Tendo em conta as considerações precedentes, a República da Polónia não pode invocar o referido artigo 7.º para justificar, com referência a um motivo de caráter geral relativo, em substância, à vetustez e ao caráter inadequado das infraestruturas rodoviárias, limitações aplicáveis por tipos de estradas, resultantes do direito polaco.

88 Por conseguinte, as limitações ao acesso rodoviário polaco dos veículos que respeitam os valores-limite por eixo fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53, decorrentes do direito polaco, não podem ser justificadas com base no artigo 7.º da Diretiva 96/53. Consequentemente, tendo igualmente em conta as considerações que constam do n.º 69 do presente acórdão, há que concluir que essas limitações são contrárias às disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º desta diretiva, lidas em conjugação com os pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da mesma.

Quanto à possibilidade de invocar as disposições transitórias previstas no anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003

– *Argumentos das partes*

89 A Comissão contesta o argumento da República da Polónia relativo ao anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003, com o fundamento de que o segundo parágrafo desta disposição exigia claramente uma adaptação ao tráfego internacional das outras estradas que não integram a rede transeuropeia de transportes, a partir de 31 de dezembro de 2010, sem necessidade de aguardar a progressão da modernização da rede rodoviária nacional, contrariamente ao que tinha sido aceite durante o período transitório.

90 A título complementar, essa instituição indica que, a partir de 2004, vários milhares de quilómetros de estradas, que não as estradas nacionais ou as da rede transeuropeia de transportes, foram modernizados no âmbito do programa nacional de reconstrução das estradas locais, tendo muitas delas sido financiadas por fundos europeus. Ora, nenhuma destas estradas locais teria sido aberta à circulação de veículos com peso máximo por eixo motor de 11,5 t sem que tivesse sido estabelecida uma distinção segundo o grau de modernização das referidas estradas. A Comissão considera, igualmente, que, embora a circulação fosse possível, sob reserva de obtenção de uma licença sujeita a pagamento, o fundamento de defesa invocado, relativo à modernização em curso da rede rodoviária, é improcedente.

91 A República da Polónia invoca, a título subsidiário, as disposições transitórias que constam do anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003, que regulamentam as questões relacionadas com a aplicação da Diretiva 96/53 e da Decisão n.º 1692/96. Em particular, entende que resulta do terceiro e quarto parágrafos do n.º 3 deste ponto 8 que não lhe foi imposto nenhum prazo para adaptar outras estradas não integram a rede transeuropeia de transportes ao nível máximo de capacidade de carga.

92 Este Estado-Membro salienta, por um lado, que, nos termos do ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, deste anexo, a abertura progressiva da rede rodoviária aos veículos em tráfego internacional devia ocorrer em paralelo com a conclusão do processo de modernização dessas estradas. Não partilha da opinião da Comissão segundo a qual esta interpretação seria contrária às disposições da segunda frase desse ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, que prevê a autorização da utilização das partes não modernizadas da rede secundária para efeitos de carga e descarga, durante todo o período transitório, por se tratar de uma exceção a um princípio.

93 Por outro lado, a República da Polónia contesta o argumento da Comissão segundo o qual a sua interpretação das disposições transitórias conduziria a aceitar que a abertura da rede rodoviária polaca, nos termos da Diretiva 96/53, só ocorresse ao fim de várias décadas. Alega que os esforços de modernização devem incidir sobre as estradas alcatroadas e que, na sequência dos esforços já desenvolvidos, 54,2 % das estradas nacionais estão abertas à circulação dos veículos em questão.

94 A este respeito, este Estado-Membro recorda, antes de mais, que cerca de 91 % das suas estradas públicas foram construídas antes da sua adesão à União, estando a circulação então limitada aos veículos cujo peso máximo por eixo simples não ultrapassava 10 t nas estradas nacionais, e 8 t nas outras estradas, e que a legislação polaca foi alterada posteriormente a fim de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito da União.

95 Em seguida, a República da Polónia recorda as características da sua rede rodoviária, conforme resumidas no n.º 76 do presente acórdão.

96 Por último, este Estado-Membro relata os esforços contínuos que desenvolveu desde a sua adesão à União, no sentido de abrir novas estradas nacionais, tomando em conta as necessidades do tráfego internacional e do ambiente, e evoca o considerável encargo financeiro, a longo prazo, que representaria a adaptação, excecional num Estado-Membro da União, da totalidade da sua rede rodoviária à circulação de veículos com um peso máximo por eixo motor de 11,5 t.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

97 Com a sua argumentação, a República da Polónia invoca as disposições transitórias previstas no anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003, que lhe permitiam abrir ao tráfego internacional as suas estradas que não integram a rede transeuropeia de transportes à medida que se ia concluindo o processo de modernização dessas estradas, sem fixar, contudo, qualquer prazo para o efeito, a fim de justificar as limitações impostas pelo direito nacional ao acesso dos veículos que cumprem os valores-limite previstos nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53.

98 Há que recordar que o anexo XII, ponto 8, n.º 3, segundo parágrafo, do Ato de Adesão de 2003 prevê, em derrogação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/53, que os veículos conformes com os valores-limite especificados no ponto 3.4 do anexo I desta diretiva só podem utilizar as partes não modernizadas da rede rodoviária polaca se estiverem conformes com os limites definidos, na Polónia, para os pesos por eixo, e estabelece como prazo para esta derrogação a data de 31 de dezembro de 2010, que precede em mais de quatro anos a data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

99 No que respeita à modernização da sua rede rodoviária principal, a República da Polónia devia respeitar, conforme previsto no anexo XII, ponto 8, n.º 3, terceiro parágrafo, do Ato de Adesão de 2003, um calendário fixado em oito quadros, que abrangiam o período compreendido entre 1 de janeiro de 2004 e 1 de janeiro de 2011.

100 Sem fixar um calendário semelhante para as estradas que não integram essa rede rodoviária principal, o anexo XII, ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, desse Ato de Adesão prevê, na sua primeira frase, que, à medida que a modernização vai sendo concluída, proceder-se-á à abertura gradual da rede viária polaca, incluindo da rede definida no anexo I da Decisão n.º1692/96, aos veículos que efetuem transportes internacionais e que sejam conformes com os valores-limite fixados na Diretiva 96/53. A segunda frase deste anexo XII, ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, prevê que, para efeitos de carga e descarga, e sempre que tal seja tecnicamente possível, é autorizada a utilização de partes não modernizadas da rede de estradas secundárias durante todo o período transitório.

101 Resulta de uma leitura conjugada do segundo e quarto parágrafos do anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003 que a justificação relativa à modernização da rede viária polaca só podia ser invocada pela República da Polónia para impor uma restrição ao acesso à sua rede rodoviária dos veículos que cumprem os valores-limite especificados no ponto 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53, baseada nos limites de peso por eixo fixados no direito nacional, durante o período transitório, e ainda assim dentro de certos limites.

102 Com efeito, a expressão «à medida que a modernização vai sendo concluída», constante do anexo XII, ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, do Ato de Adesão de 2003, não pode ser lida de forma isolada, devendo ser entendida no sentido de que fixa as circunstâncias em que a derrogação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/53, que figura no anexo XII, ponto 8, n.º 3, segundo parágrafo, do referido Ato de Adesão, deixa de ser aplicável. Por conseguinte, o anexo XII, ponto 8, n.º 3, quarto parágrafo, do referido Ato de Adesão não pode ser interpretado como sendo aplicável para além da data de expiração da derrogação estabelecida no anexo XII, ponto 8, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo Ato de Adesão, ou seja, 31 de dezembro de 2010.

103 Esta interpretação do anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003 é corroborada pelo contexto em que esta disposição se insere. Com efeito, resulta dos artigos 2.º e 10.º deste Ato de Adesão que este último se baseia no princípio da aplicação imediata e integral das disposições do direito da União aos novos Estados-Membros e que só são transitoriamente admitidas derrogações expressamente previstas pelas disposições transitórias (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Comissão/Polónia, C-385/08, não publicado, EU:C:2010:801, n.º 54 e jurisprudência referida). Por conseguinte, não se pode admitir que o regime derrogatório que o anexo XII, ponto 8, n.º 3, do referido Ato de Adesão prevê tenha, na falta de disposição expressa nesse sentido, vocação para perdurar.

104 Esta leitura é igualmente confirmada pela finalidade do anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003, que, como salientou o advogado-geral no n.º 92 das suas conclusões, visava adaptar o período compreendido entre a data de adesão da República da Polónia e 31 de dezembro de 2010, para que o princípio estabelecido pela Diretiva 96/53 pudesse ser respeitado após essa data. Este objetivo justificou, aliás, a afetação de fundos europeus à sua realização.

105 Tendo em conta as considerações precedentes, há que rejeitar a argumentação da República da Polónia baseada nas disposições transitórias previstas no anexo XII, ponto 8, n.º 3, do Ato de Adesão de 2003.

106 Atendendo às considerações precedentes e, em especial, ao disposto nos n.os 69 e 88 do presente acórdão, há que julgar procedente a primeira parte do fundamento da Comissão, relativa à limitação do tráfego internacional às estradas da rede transeuropeia de transportes e a determinadas estradas nacionais.

Quanto à exigência relativa à posse de uma licença especial de circulação noutras estradas

Argumentos das partes

107 A Comissão alega que o regime de proibição de circulação sob reserva de obtenção de uma licença é contrário à Diretiva 96/53 na medida em que limita e entrava a liberdade de circulação dos veículos.

108 Essa instituição observa que, segundo o regime restritivo a que estão sujeitas as estradas regionais, distritais ou municipais, devem, nos termos do artigo 64.º, n.os 1 e 3, da Lei sobre a circulação rodoviária, ser requeridas licenças para cada uma delas, junto de várias autoridades, para um único trajeto. A Comissão considera que, na falta de um balcão único e devido aos prazos de obtenção da licença requerida bem como às tarifas fixadas, o sistema instituído revela-se dispendioso, moroso e

suscetível de criar uma discriminação indireta em detrimento dos transportadores não residentes e provenientes de Estados-Membros diferentes da República da Polónia. A referida instituição precisa que, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, da Lei sobre a circulação rodoviária, as licenças abrangidas pela categoria IV, que permitem aos veículos com um peso por eixo motor de 11,5 t circular nas estradas nacionais, não podem ser utilizadas em caso de transporte de cargas divisíveis, apesar de estas constituírem a maior parte das cargas transportados por estrada. Deste modo, o trabalho das empresas de transporte tornar-se-ia mais complexo devido à obrigação de utilizar um maior número de camiões. Invoca igualmente uma grave restrição à livre prestação de serviços rodoviários.

109 A Comissão sustenta que o argumento da República da Polónia segundo o qual esse regime de licença não é contrário à Diretiva 96/53, uma vez que é aplicado sem restrição ou discriminação e com benevolência, não só é inoperante, em razão do princípio da livre circulação enunciado por esta diretiva, como é, além disso, revelador de que a proteção da infraestrutura rodoviária e o controlo do número de veículos que nela circulam não são suscetíveis de justificar o sistema instituído pelo legislador polaco.

110 Além disso, a Comissão considera que o facto, sublinhado pela República da Polónia, de as licenças em causa deverem ser concedidas de forma não discriminatória a todas as transportadoras não afeta o caráter restritivo dessas licenças e a violação das disposições da Diretiva 96/53.

111 A Comissão acrescenta que a República da Polónia não pode sustentar que a obrigação de obter uma licença visa encorajar os transportadores a circular em estradas paralelas, mais adequadas ao tráfego de camiões, dado que esta justificação é contrária ao artigo 3.º da referida diretiva.

112 Além disso, essa instituição observa, por um lado, a título de exemplo, que, no que respeita à estrada nacional DK 92 entre Berlim (Alemanha) e Varsóvia (Polónia), este objetivo foi atingido por outro meio, a saber, pela cobrança de uma taxa aos camiões, que é, ao contrário do regime das licenças, um modo de gestão razoável do tráfego. Por outro lado, recorda que, em determinadas estradas, não existe outra solução para aceder aos locais de carga e de descarga das mercadorias senão a obtenção de uma licença.

113 A República da Polónia respondeu aos argumentos da Comissão relativos à exigência de posse de uma licença especial de circulação em estradas que não integram a rede transeuropeia de transportes e determinadas outras estradas nacionais.

114 Partindo do princípio de que a restrição imposta à utilização da rede rodoviária não é contrária ao artigo 3.º da Diretiva 96/53, este Estado-Membro refere que é precisamente graças à contribuição financeira para a manutenção das estradas degradadas pelos veículos pesados que nelas circulam, prevista nos artigos 64.º e seguintes da Lei sobre a circulação rodoviária, que é assegurada, a longo prazo, a livre circulação de veículos cuja carga por eixo não é adequada às possibilidades técnicas oferecidas pelas estradas em causa.

115 A este respeito, a Polónia salienta que a Comissão expôs o sistema de licença em causa de forma parcialmente inexata e precisa que as licenças são emitidas pelo gestor da rede rodoviária, no que respeita às licenças da categoria I, ou pelo diretor-geral das estradas nacionais e das autoestradas, no caso das licenças de categoria IV relativas às estradas nacionais em causa. As licenças de categoria I são emitidas em nome do transportador, consoante o pedido apresentado, por períodos de um mês, seis meses ou doze meses, sem indicação dos veículos em causa. Cada licença é emitida no prazo máximo de sete dias úteis a contar da data da apresentação do pedido. As mesmas regras aplicam-se às licenças da categoria IV, podendo estas últimas, contudo, ser igualmente emitidas por períodos de vinte e quatro meses, no prazo máximo de três dias úteis a contar da data da apresentação do pedido.

116 Segundo a República da Polónia, a fim de garantir a segurança jurídica dos interessados, o montante máximo da taxa prevista no artigo 64.ºf, n.º 1, da Lei sobre a circulação rodoviária para as licenças de categoria I foi fixado em 240 zlótis polacos (PLN) (cerca de 55 euros), ao passo que, para as licenças de categoria IV, tal montante ascende a 3 600 PLN (cerca de 850 euros). Contudo, o montante real da taxa, fixado pelo Regulamento do ministro dos Transportes, da Construção e da Economia Marítima relativo ao montante da taxa devida pela licença de circulação dos veículos não normalizados, difere em função da duração de cada licença. Por conseguinte, segundo essa tabela, inalterada desde 2012, a licença menos onerosa, de categoria I, com validade de doze meses, custa 200 PLN (cerca de 47 euros), ao passo que a licença de categoria IV, com validade de doze meses, custa 2 000 PLN (cerca de 470 euros) e aquela com validade de vinte e quatro meses custa 3 000 PLN (cerca de 705 euros).

117 A República da Polónia conclui quanto a este aspeto, na sua contestação, indicando que não partilha da análise da Comissão segundo a qual este sistema é dispendioso e moroso, dado que o considera transparente e suscetível de facilitar a circulação dos transportadores na totalidade da rede. Além disso, refuta a posição da Comissão segundo a qual a falta de licença implica uma proibição de circulação, uma vez que é possível escolher a estrada em que se efetua o transporte internacional.

118 Na sua tréplica, este Estado-Membro invoca a inadmissibilidade, por serem novos, dos fundamentos relativos a uma discriminação indireta dos transportadores provenientes de outros Estados-Membros e a uma restrição da livre prestação de serviços rodoviários, invocados pela Comissão nas suas observações constantes da réplica. O referido Estado-Membro acrescenta que, em todo o caso, estes fundamentos são improcedentes, dado que os pedidos de licença podem ser facilmente obtidos através de um sítio Internet, que as licenças são emitidas por um período determinado, independentemente do número de operações de transporte, e que o seu custo é relativamente baixo atendendo às necessidades dos transportadores. Alega que este sistema transparente e prático corresponde às expectativas destes últimos transportadores e que não foi objeto de críticas antes da apresentação das queixas à Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

119 A título preliminar, há que recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, o objeto de uma ação por incumprimento, em aplicação do artigo 258.º TFUE, é fixado pelo parecer fundamentado da Comissão, de forma que a ação se deve basear nos mesmos argumentos e fundamentos que esse parecer (Acórdão de 10 de novembro de 2011, Comissão/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, n.º 26 e jurisprudência referida), e que, nos termos do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

120 No caso em apreço, há que observar que foi na fase da réplica que a Comissão utilizou, pela primeira vez, o argumento relativo a uma discriminação indireta em detrimento dos transportadores não residentes e provenientes de Estados-Membros diferentes da República da Polónia e a uma restrição à livre prestação de serviços rodoviários. Nestas condições, há que considerar inadmissíveis tais alegações.

121 Importa salientar que os veículos que cumprem os limites de peso por eixo fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 são considerados como «não normalizados», na aceção do artigo 2.º, ponto 35a, da Lei sobre a circulação rodoviária, se o seu peso por eixo, com ou sem carga, for superior aos pesos autorizados, tal como previstos para uma determinada estrada pela regulamentação polaca relativa às estradas públicas. A circulação destes veículos nas estradas está subordinada, em conformidade com o artigo 64.º, n.º 1, desta lei, à obtenção de uma licença especial,

sujeita a pagamento, concedida pela autoridade competente. No entanto, por força do artigo 64.º, n.º 2, da referida lei, o transporte por veículo «não normalizado» de uma carga divisível é, em princípio, proibido.

122 Daqui resulta que, nas estradas públicas às quais se aplicam as limitações de peso por eixo resultantes da regulamentação polaca, a circulação de veículos conformes com os limites de pesos fixados nos pontos 3.1 e 3.4 do anexo I da Diretiva 96/53 está subordinada à obtenção de uma licença especial.

123 Na medida em que o acesso destes veículos às estradas públicas às quais se aplicam as limitações de peso por eixo decorrentes da regulamentação polaca depende da obtenção dessa licença, e na medida em que essas limitações são, como resulta dos n.os 69 e 88 do presente acórdão, contrárias aos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53, lidos em conjugação com os pontos 3.1 e 3.4 do anexo I dessa diretiva, este sistema de licença deve ser considerado igualmente contrário às disposições da referida diretiva, sem que seja necessário apreciar os argumentos das partes relativos às modalidades concretas de obtenção dessas licenças.

124 Nestas condições, há que declarar que, ao impor às empresas de transporte a obrigação de possuírem licenças especiais para poderem circular em determinadas estradas públicas, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53, lidas em conjugação com os pontos 3.1. e 3.4. do anexo I da Diretiva 96/53.

Quanto às despesas

125 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Polónia e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

1) **Ao impor às empresas de transporte a obrigação de possuírem licenças especiais para poderem circular em determinadas estradas públicas, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º e 7.º da Diretiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade, conforme alterada pela Diretiva (UE) 2015/719 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015, lidas em conjugação com os pontos 3.1. e 3.4. do anexo I da referida Diretiva 96/53.**

2) **A República da Polónia é condenada nas despesas.**

Assinaturas