Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 21. marca 2019*

„Neizpolnitev obveznosti države – Promet – Direktiva 96/53/ES – Mednarodni promet – Vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim glede teže in mer, določenih v tej direktivi – Uporaba teh vozil, ki so registrirana ali dana v promet v državi članici, na ozemlju druge države članice – Sistem posebnega dovoljenja – Člena 3 in 7 – Akt o pristopu iz leta 2003 – Prehodne določbe – Priloga XII, točka 8, odstavek 3“

V zadevi C-127/17,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 10. marca 2017,

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Hottiaux in W. Mölls, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Poljski, ki jo zastopajo B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska, J. Sawicka, agenti, skupaj z J. Waszkiewiczom, izvedencem,

tožena stranka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik sedmega senata v funkciji predsednika četrtega senata, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, E. Juhász in C. Vajda (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. junija 2018,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. septembra 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Poljska s tem, da prevoznim podjetjem nalaga obveznost imeti posebna dovoljenja, da lahko vozijo po nekaterih javnih cestah, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi povezanih določb členov 3 in 7 Direktive Sveta 96/53/ES z dne 25. julija 1996 o določitvi največjih dovoljenih mer določenih cestnih vozil v Skupnosti v notranjem in mednarodnem prometu in največjih dovoljenih tež v mednarodnem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 478), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2015/719 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 (UL 2015, L 115, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 96/53), v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53.

Pravni okvir

Pravo Unije

Akt o pristopu

2 Člen 2 Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003), določa:

„Od dne pristopa so določbe izvirnih pogodb in aktov, ki so jih institucije in Evropska centralna banka sprejele pred pristopom, zavezujoče za nove države članice in se uporabljajo v teh državah pod pogoji, ki jih določajo omenjene pogodbe in ta akt.

3 Člen 10 Akta o pristopu iz leta 2003 določa:

„Pri uporabi izvirnih pogodb in aktov, ki so jih sprejele institucije, veljajo odstopanja, predvidena v tem aktu kot prehodni ukrep.“

4 Člen 24 tega Akta o pristopu določa:

„Ukrepi, navedeni v Prilogah V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII in XIV k temu aktu, se za nove države članice uporabljajo pod pogoji, določenimi v teh prilogah.“

5 Priloga XII k Aktu o pristopu ima naslov „Seznam iz člena 24 Akta o pristopu: Poljska“. Točka 8 te priloge, naslovljena „Prometna politika“, vsebuje odstavek 3, ki določa, da se uporablja Direktiva 96/53, in sicer s tem besedilom:

„31996 L 0053: Direktiva [96/53], kakor je bila nazadnje spremenjena z:

– 32002 L 0007: Direktiva 2002/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne [18. februarja 2002] [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 6, str. 85)].

Z odstopanjem od člena 3(1) Direktive [96/53] lahko vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim kategorije 3.4 Priloge I te direktive, uporabljajo do 31. decembra 2010 le neposodobljene dele poljskega cestnega omrežja, če ustrezajo mejni osni obremenitvi, ki velja na Poljskem. Z dnem pristopa se za vozila, ki ustrezajo pogojem iz Direktive [96/53], ne sme uvajati omejitev za uporabo glavnih tranzitnih cest iz Priloge I k Odločbi [št.] 1692/96/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 1996 o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 364)].

Poljska bo spoštovala časovni razpored, kot ga določajo spodnje tabele za posodobitev omrežja glavnih cest, kot ga vsebuje Priloga I Odločbe [št. 1692/96]. Naložbe v infrastrukturo, ki vključujejo uporabo sredstev iz proračuna [Unije], zagotavljajo, da so glavne prometne žile zgrajene ali posodobljene za osno obremenitev 11,5 tone.

Vzporedno z dovršitvijo posodobitve bo potekalo tudi postopno odpiranje poljskega cestnega omrežja, ki bo vključevalo omrežje iz Priloge I Odločbe [št. 1692/96], za vozila v mednarodnem prometu, ki ustrezajo mejnim vrednostim te direktive. Za namene nalaganja in razlaganja je, kjer je to tehnično izvedljivo, uporaba neposodobljenih delov omrežja stranskih cest dovoljena med celotnim prehodnim obdobjem.

[…]“

6 Časovni razpored za posodobitev omrežja glavnih poljskih cest iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, tretji pododstavek, k Aktu o pristopu iz leta 2003 je določen v osmih tabelah, ki pokrivajo obdobje od 1. januarja 2004 do 1. januarja 2011.

Direktiva 96/53

7 Direktiva 96/53 določa skupna pravila za teže ali mere gospodarskih cestnih vozil, ki se uporabljajo v mednarodnem prometu in skupna pravila glede mer teh vozil, ki se uporabljajo v nacionalnem prometu.

8 V uvodnih izjavah od 3 do 5, 7, 11 in 12 te direktive je navedeno:

„(3) […] razlike med veljavnimi predpisi o težah in merah gospodarskih cestnih vozil v državah članicah [bi] lahko negativno učinkovale na konkurenčne pogoje in bi predstavljale oviro v prometu med državami članicami;

(4) […] v skladu z načelom subsidiarnosti [so] potrebni ukrepi na ravni Skupnosti, da bi odstranili to oviro;

(5) […] zgoraj omenjena pravila [naj] odražajo ravnovesje med racionalno in gospodarno uporabo gospodarskih cestnih vozil ter zahtevami po vzdrževanju infrastrukture, varnosti v prometu, varovanju okolja in pogojih življenja;

[…]

(7) […] dodatne tehnične zahteve o težah in merah vozil [se] lahko uporabljajo za gospodarska vozila, registrirana ali dana v promet v državi članici; te zahteve ne smejo pomeniti ovire v prometu gospodarskih vozil med državami članicami;

[…]

(11) […] ker bi bilo treba pri uresničevanju notranjega trga področje veljavnosti te direktive razširiti na nacionalni promet, kadar je povezana z značilnostmi, ki pomembno vplivajo na konkurenčne pogoje v prometnem sektorju, predvsem glede največje dovoljene dolžine in širine vozil ter skupin vozil za prevoz blaga;

(12) […] države članice [lahko] na svojem ozemlju za druge značilnosti vozila določijo drugačne vrednosti od določenih v tej direktivi samo za vozila, ki se uporabljajo le v nacionalnem prometu.“

9 Člen 1(1) Direktive 96/53 določa:

„Ta direktiva se uporablja za:

(a) mere motornih vozil kategorij M2 in M3 in njihovih priklopnih vozil kategorije 0 ter motornih vozil kategorij N2 in N3 in njihovih priklopnih vozil kategorij 03 in 04, kakor so opredeljene v Prilogi II k Direktivi 2007/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (okvirna direktiva) (UL 2007, L 263, str. 1)];

(b) težo in nekatere druge značilnosti vozil, določenih pod (a) in podrobneje opisanih v Prilogi I(2) k tej direktivi.“

10 Člen 2 Direktive 96/53 določa:

„V tej direktivi:

[…]

– ‚največja dovoljena teža‘ pomeni največjo težo obremenjenega vozila v mednarodnem prometu

– ‚največja dovoljena osna obremenitev‘ pomeni največjo težo obremenjene osi ali skupine osi v mednarodnem prometu

– ‚nedeljiv tovor‘ pomeni tovor, ki za namene cestnega prevoza ne more biti razdeljen na dva ali več tovorov brez pretiranih stroškov ali možnosti poškodb in ga zaradi mer ali mase ni mogoče prevažati z motornim vozilom, priklopnim vozilom ali skupino vozil, ki v vseh pogledih ustrezajo tej direktivi,

[…]“

11 Člen 3(1) te direktive določa:

„Država članica ne sme zavrniti ali prepovedati uporabe na svojem ozemlju:

– v mednarodnem prometu, vozil, registriranih ali danih v uporabo v kateri koli drugi državi članici, zaradi razlogov v zvezi z njihovo težo in merami,

– v nacionalnem prometu vozil, registriranih ali danih v promet v kateri koli drugi državi članici, zaradi razlogov v zvezi z njihovimi merami,

če ta vozila ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v Prilogi I.

To se uporablja tudi v primeru, da:

(a) navedena vozila ne ustrezajo zahtevam te države članice glede nekaterih značilnosti teže in mer, ki jih Priloga I ne obravnava;

(b) so pristojni organi države članice, v kateri so bila vozila registrirana ali dana v uporabo, dovolili mejne vrednosti, ki niso navedene v členu 4(1), vendar presegajo mejne vrednosti, določene v Prilogi I.“

12 Člen 7 te direktive določa:

„Ta direktiva ne preprečuje uporabe v posamezni državi članici veljavnih cestno-prometnih določb, ki dovoljujejo omejitev teže in/ali mer vozil na nekaterih cestah ali gradbiščih [grajenih objektih], ne glede na državo registracije takšnih vozil ali državo, v kateri so bila takšna vozila dana v promet.

To vključuje tudi možnost za uvedbo lokalnih omejitev glede največjih dovoljenih mer in/ali tež vozil, ki se lahko uporabljajo v določenih območjih ali na določenih cestah, kjer infrastruktura ni primerna za dolga in težka vozila, kot so mestna središča, majhne vasi ali kraji posebnega naravnega pomena.“

13 Priloga I k Direktivi 96/53 je naslovljena „Največje teže in mere ter sorodne značilnosti vozil“.

14 Točka 3 te priloge je naslovljena „Največja dovoljena osna obremenitev vozil iz člena 1(1)(b) (v tonah)“. V točkah 3.1 in 3.4 je navedeno:

„[…]

3.1.	*Enojne osi* Enojna nepogonska os	10 ton

[…]

3.4.	*Pogonska os*	
3.4.1.	Pogonska os vozil iz 2.2.1 in 2.2.2	11,5 tone
3.4.2.	Pogonska os vozil iz 2.2.3, 2.2.4, 2.3 in 2.4	11,5 tone

[…]“

Odločba št. 1692/96

15 Odločbo št. 1692/96 je nadomestil Sklep št. 661/2010/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL 2010, L 204, str. 1), tega pa je nadomestila Uredba (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU (UL 2013, L 348, str. 1).

16 Odločba št. 1692/96 je v členu 2 z naslovom „Cilji“ določala:

„1. Vseevropsko prometno omrežje se vzpostavi postopoma do leta 2010 s povezovanjem infrastrukturnih omrežij za kopenski, pomorski in zračni promet v celotni Skupnosti v skladu z idejnimi načrti, označenimi na zemljevidih v Prilogi I in/ali specifikacijah v Prilogi II.

2. Omrežje mora:

(a) zagotoviti trajnostno mobilnost oseb in blaga znotraj območja brez notranjih meja pod najboljšimi možnimi socialnimi in varnostnimi pogoji, hkrati pa pomagati doseči cilje Skupnosti, zlasti glede okolja in konkurence, ter prispevati h krepitvi ekonomske in socialne kohezije;

[…]“

Poljsko pravo

17 Člen 41 ustawa o drogach publicznych (zakon o javnih cestah, Dz. U. št. 14, pozicija 60) z dne 21. marca 1985 v različici, ki je upoštevna za ta postopek (v nadaljevanju: zakon o javnih cestah), določa:

„1. Ob upoštevanju odstavkov 2 in 3 je na javnih cestah dovoljen promet vozil, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno pogonsko os je 11,5 tone.

2. Minister właściwy do spraw transportu [(minister za promet, Poljska)] s pravilnikom določi seznam:

1) državnih in regionalnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 10 ton,

2) državnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 8 ton,

ob upoštevanju potrebe po zaščiti cest in po zagotavljanju tranzita.

3. Regionalne ceste – razen tistih, ki se opredelijo v skladu z odstavkom 2, točka (1) – okrožne ceste in občinske ceste sestavljajo cestno omrežje, po katerem lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 8 ton.“

18 Minister Infrastruktury i Rozwoju (minister za infrastrukturo in razvoj, Poljska) je 13. maja 2015 na podlagi člena 41(2) zakona o javnih cestah sprejel 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 (pravilnik o seznamu državnih in regionalnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 10 ton, in o seznamu državnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 8 ton, Dz. U. 2015, pozicija 802, v nadaljevanju: pravilnik z dne 13. maja 2015).

19 V členu 2, točka 35a, Prawo o ruchu drogowym (zakon o cestnem prometu, Dz. U. št. 98, pozicija 602) v različici, ki je upoštevna za ta postopek (v nadaljevanju: zakon o cestnem prometu), je nestandardno vozilo opredeljeno kot vozilo ali skupina vozil, katere osna obremenitev s tovorom ali brez presega tisto, ki je dovoljena in predvidena z določbami o javnih cestah, ali katere mere ali dejanska skupna teža s tovorom ali brez presegajo tiste, ki so dovoljene in določene z določbami tega zakona.

20 V členu 2, točka 35b, zakona o cestnem prometu je nedeljiv tovor opredeljen kot tovor, ki ne more biti razdeljen na dva ali več tovorov brez pretiranih stroškov ali možnosti poškodb.

21 Člen 64, od (1) do (3), tega zakona določa:

„1. Nestandardnim vozilom je udeležba v prometu dovoljena ob izpolnjevanju teh pogojev:

1) pridobljeno je bilo dovoljenje za prevoz za nestandardna vozila ustrezne kategorije, ki ga je z upravno odločbo izdal pristojni organ […]

2) izpolnjeni so pogoji za udeležbo v prometu, določeni v dovoljenju iz točke (1);

3) nestandardno vozilo usmerja voznik, če to vozilo prekorači vsaj eno od teh vrednosti:
   a) dolžina: 23 m;
   b) širina: 3,2 m;
   c) višina: 4,5 m;

d) dejanska skupna teža: 60 ton;

4) voznik izkazuje posebno pazljivost.

2. Prevoz tovora, ki ni nedeljiv, z nestandardnim vozilom je prepovedan, pri čemer so izjeme nestandardna vozila, ki jim je udeležba v prometu dovoljena na podlagi dovoljenja kategorije I ali II.

3. Mere, teža in osna obremenitev nestandardnih vozil, ki jim je udeležba v prometu dovoljena na podlagi dovoljenja kategorij od I do VII, in ceste, po katerih lahko vozijo ta vozila, so natančneje določene v tabeli v Prilogi 1 k temu zakonu.“

22 Členi od 64a do 64d navedenega zakona za vsako od sedmih kategorij nestandardnih vozil določajo postopek v zvezi z vložitvijo vloge za izdajo dovoljenja in postopek v zvezi z njegovo izdajo. Člen 64f(1) tega zakona za vsako kategorijo določa najvišji znesek takse, ki se plača za izdajo dovoljenja.

23 V oddelku 4 zakona o cestnem prometu člen 140aa in naslednji določajo globe, ki se naložijo nestandardnim vozilom, ki so v prometu udeležena brez dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, opredeljenimi v izdanem dovoljenju.

Predhodni postopek

24 Potem ko je več prevoznih podjetij, ki opravljajo dejavnost na poljskem ozemlju, vložilo pritožbe in po zbiranju informacij pri Republiki Poljski v okviru postopka „EU Pilot“, je Komisija 30. aprila 2015 tej državi članici poslala uradni opomin.

25 V tem opominu je Komisija Republiko Poljsko opozorila na to, da nekatere določbe njene nacionalne zakonodaje niso v skladu z obveznostmi, ki jih ima na eni strani na podlagi člena 3 Direktive 96/53, ker približno 97 % poljskega cestnega omrežja ni odprtih za vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim v zvezi s težo, določenim v točkah 3.1 in/ali 3.4 Priloge I k tej direktivi, in na drugi strani na podlagi člena 7 navedene direktive, ker je ta država članica uveljavila odstopanja iz te določbe, ne da bi utemeljila, zakaj se lahko uporabljajo za 97 % poljskega cestnega omrežja.

26 Poleg tega je Komisija v uradnem opominu podvomila o posebnem sistemu dovoljenj, s katerimi je vozilom, ki ustrezajo mejnim vrednostim v zvezi s težo, določenim v točkah 3.1 in/ali 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, omogočena vožnja po infrastrukturi, ki je za ta vozila običajno zaprta.

27 Republika Poljska je z dopisom z dne 29. junija 2015 odgovorila na uradni opomin in izpodbijala očitke Komisije.

28 Ker je Komisija presodila, da odgovor Republike Poljske z dne 29. junija 2015 ni zadovoljiv, je v dopisu z dne 26. februarja 2016 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da Republika Poljska s tem, da udeležbo v prometu za motorna vozila, katerih največja osna obremenitev na enojno pogonsko os je 11,5 tone, omejuje na ceste, ki so del vseevropskega prometnega omrežja, in na nekatere druge državne ceste, ter s tem, da za vožnjo teh vozil po drugih javnih cestah določa sistem posebnih dovoljenj, krši obveznosti, ki jih ima na podlagi povezanih določb členov 3 in 7 Direktive 96/53.

29 Republika Poljska je 26. aprila 2016 Komisiji poslala prošnjo za podaljšanje roka za odgovor na obrazloženo mnenje, ki jo je Komisija zavrnila z obrazložitvijo, da ne vsebuje konkretnih informacij o zakonodajnih spremembah, ki se načrtujejo za odpravo kršitve.

30 V odgovoru z dne 30. avgusta 2016 na obrazloženo mnenje je Republika Poljska Komisijo obvestila o svojih prizadevanjih predvsem za razširitev omrežja javnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih največja osna obremenitev je 11,5 tone, ter za spremembe veljavnih zakonov in drugih predpisov, da bi se zmanjšalo število odsekov državnih in regionalnih cest, za katere veljajo omejitve v zvezi s težo vozil. Republika Poljska je pojasnila, da bi morale te spremembe začeti veljati maja 2017 in februarja 2018.

31 Ker Komisija ni bila prepričana o skladnosti napovedanih sprememb s pravom Unije in se ni strinjala z rokom, v katerem bi morale biti spremembe besedil uveljavljene, se je odločila na podlagi člena 258, drugi odstavek, PDEU pri Sodišču vložiti to tožbo.

Tožba

32 Komisija v utemeljitev tožbe z edinim očitkom Republiki Poljski očita, da zlasti z določitvijo sistema posebnih dovoljenj za prevoz z vozili, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, po pretiranem številu javnih cest ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi povezanih določb členov 3 in 7 Direktive 96/53 v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi.

33 Komisija trdi, da je omejitev dostopa do javnih cest za vozila in njihova priklopna vozila, ki so predmet Direktive 96/53 in ki ustrezajo največji dovoljeni osni obremenitvi, to je 10 ton za nepogonsko os in 11,5 tone za pogonsko os, posledica kombinacije dveh dejavnikov. Ta dva naj bi se nanašala na, prvič, okoliščine, da so za promet vozil, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, odprte samo ceste, ki so del vseevropskega prometnega omrežja, in nekatere druge državne ceste, ki izhajajo iz člena 41(2) zakona o javnih cestah, in drugič, na obveznost imeti posebno dovoljenje, ki omogoča vožnjo po drugih cestah, v skladu s členom 64 in naslednjimi zakona o cestnem prometu.

34 Ta dejavnika je treba preučiti zaporedoma.

Omejitev mednarodnega prometa zgolj na ceste vseevropskega prometnega omrežja in nekatere državne ceste

35 Komisija trdi, da je omejitev – v mednarodnem prometu, ki je določena v poljski zakonodaji – dostopa do javnih cest za vozila in njihova priklopna vozila, ki so predmet Direktive 96/53, ki ustrezajo največjim dovoljenim osnim obremenitvam, ki so določene v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi, v nasprotju s povezanimi določbami členov 3 in 7 te direktive v povezavi s tema točkama 3.1 in 3.4. Poleg tega zavrača stališče Republike Poljske, da je to omejitev mogoče utemeljiti s prehodnimi določbami, določenimi v Prilogi XII, točka 8, odstavek 3, Akta o pristopu iz leta 2003.

36 Ta zadnji del očitka Komisije je treba presojati glede na zgoraj navedene določbe Direktive 96/53 in Priloge XII k Aktu o pristopu iz leta 2003.

Zatrjevana kršitev člena 3(1) Direktive 96/53

– Trditve strank

37 Komisija trdi, da je omejitev – v mednarodnem prometu – dostopa vozil, katerih največja osna obremenitev na enojno nepogonsko os ali na pogonsko os ustreza mejnim vrednostim, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, le na ceste vseevropskega prometnega omrežja in nekatere državne ceste, ki jo določa poljska zakonodaja, v nasprotju s členom 3(1) Direktive 96/53, ki določa ureditev proste udeležbe v prometu za ta vozila.

38 V zvezi s tem na prvem mestu trdi, da čeprav člen 41(1) zakona o javnih cestah dopušča udeležbo v prometu za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone na vseh javnih cestah, člen 41(2) in (3) tega zakona uvaja odstopanja, s katerimi se navedenemu členu 41(1) odvzema njegovo bistvo.

39 Na podlagi odstopanj iz člena 41(2) in (3) naj bi bila namreč udeležba na nacionalnih in regionalnih cestah iz seznama, ki ga mora sprejeti minister za promet, omejena na vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 10 ton ali 8 ton, ter udeležba na drugih regionalnih cestah, okrožnih cestah in občinskih cestah naj bi bila omejena na vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno os je 8 ton. Komisija poudarja, da so bili seznami iz člena 41(2) tega zakona sprejeti in so v Pravilniku z dne 13. maja 2015.

40 Ta odstopanja pa naj bi povzročila izključitev skoraj 97 % cestnega omrežja vozil, ki ustrezajo največji dovoljeni teži, kot je določena v Prilogi I k Direktivi 96/53, 10 ton za nepogonsko os in 11,5 tone za pogonsko os.

41 Na drugem mestu Komisija izpodbija trditev Republike Poljske, da zahteve Direktive 96/53 veljajo samo za ceste, na katere je osredotočen mednarodni promet, in sicer čezmejni promet po vseevropskem cestnoprometnem omrežju.

42 Ta institucija na eni strani trdi, da so odseki cest, ki omogočajo dostop do večjih mest, na katerih potekajo mednarodni prevoz ter zlasti natovarjanje in raztovarjanje, lahko zunaj državnih cest ali cest vseevropskega prometnega omrežja, čeprav teh odsekov ni mogoče prosto uporabljati.

43 Na drugi strani Komisija navaja, da v nasprotju s trditvami Republike Poljske Direktiva 96/53 v skladu s svojimi cilji, odkar je začela veljati, ne določa nobene omejitve zahtev, določenih v členu 3 Direktive 96/53, in da njeno področje uporabe po vzpostavitvi vseevropskega prometnega omrežja z Odločbo št. 1692/96 ni bilo spremenjeno, čeprav ta odločba prispeva k istemu cilju olajšati pretok blaga. Ta institucija pojasnjuje, da čeprav člen 2 te direktive ne vsebuje opredelitve mednarodnega prometa, uvodni izjavi 3 in 7 navedene direktive, v katerih je naveden promet med državami članicami, v povezavi z njeno uvodno izjavo 12 kažejo na to, da je treba ta pojem razlagati tako, da se nanaša na vsakršen čezmejni promet ne glede na vrste cest. Z vsako drugačno razlago naj bi se členu 7 Direktive 96/53 odvzel pomen.

44 Na tretjem mestu Komisija glede trditev Republike Poljske, ki se nanašajo na stanje cestne infrastrukture, poudarja, da čeprav Direktiva 96/53 ne zahteva, da se vse javne ceste obnovijo, pa morajo države članice vseeno izpolniti merila iz točk 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi.

45 Ta institucija dodaja, da se Republika Poljska ne more izogniti spoštovanju pravil, ki so bila sprejeta v Direktivi 96/53 in se nanašajo na največjo dovoljeno osno obremenitev, s sklicevanjem na doseganje ravnovesja, navedenega v uvodni izjavi 5, saj ta pravila izhajajo iz takega ravnovesja.

46 Republika Poljska meni, da prvi del očitka Komisije temelji na napačni razlagi člena 3 Direktive 96/53.

47 Republika Poljska primarno trdi, da Komisija zmotno meni, da se pojem „mednarodni promet“ nanaša na celotno cestno omrežje držav članic, ker ta pojem zadeva le čezmejni promet in ceste, po katerih večinoma poteka ta promet. Navaja, da široka razlaga pojma „mednarodni promet“, ki jo zagovarja Komisija in ki vodi k odprtju katere koli ceste držav članic, tudi lokalne, za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, ne izhaja iz nobene določbe ali uvodne izjave Direktive 96/53, prav tako pa ne iz razprav v zvezi z njeno spremembo. Ta država članica meni, da bi ta razlaga odvzela pomen členu 3(1), druga alinea, te direktive, ki omejuje nacionalni promet zaradi mer vozil, in bi povzročila obrnjeno diskriminacijo za vozila, registrirana ali dana v uporabo v zadevni državi članici.

48 Republika Poljska se sklicuje tudi na obveznost razlagati Direktivo 96/53 v skladu z Odločbo št. 1692/96, ki ima sorodne cilje, saj sta ta instrumenta postala zavezujoča sočasno, ko je pristopila k Uniji.

49 Republika Poljska iz tega sklepa, da s tem, da za uporabo nekaterih državnih in lokalnih cest, kot so regionalne, okrožne in občinske ceste, določa odstopanje od splošnega načela proste udeležbe v prometu za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, ne krši člena 3 Direktive 96/53. Namen odločitev, ki jih je sprejela, je doseči cilj, naveden v uvodni izjavi 5 te direktive. Tako naj bi skušala najti ravnovesje med racionalno in gospodarno uporabo gospodarskih cestnih vozil ter zahtevami po vzdrževanju infrastrukture, varnosti v prometu, varovanju okolja in pogojih življenja.

– *Presoja Sodišča*

50 Spomniti je treba, da v skladu s členom 3(1), prva alinea, Direktive 96/53 država članica na svojem ozemlju v mednarodnem prometu ne sme zavrniti ali prepovedati uporabe vozil, registriranih ali danih v uporabo v kateri koli drugi državi članici, zaradi razlogov v zvezi z njihovo težo in merami, če ta vozila ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v Prilogi I. k Direktivi 96/53. Točki 3.1 in 3.4 te priloge določata, da je največja dovoljena osna obremenitev zadevnih vozil 10 ton za enojne osi ali enojne nepogonske osi in 11,5 tone za pogonske osi.

51 Pojem „mednarodni promet“ iz člena 3(1), prva alinea, Direktive 96/53, glede razlage katerega se stranki ne strinjata in ker v tej direktivi ni nobene opredelitve tega pojma, je treba razlagati glede na njegov običajni pomen v vsakdanjem jeziku ob upoštevanju okvira, v katerem se uporablja, in ciljev, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej po analogiji sodbo z dne 20. septembra 2018, Carrefour Hypermarchés in drugi, C-510/16, EU:C:2018:751, točka 28 in navedena sodna praksa).

52 Glede na običajni pomen se pojem „mednarodni promet“ nanaša na vsako uporabo vozil na ozemlju vsaj dveh različnih držav. Če ni posebej določeno, nima nobenega elementa, ki bi določal natančno cestno infrastrukturo, na katero se osredotoča ta promet.

53 Ta razlaga je utemeljena z okvirom, v katerem se ta pojem uporablja, in cilj iz prve alinee člena 3(1) Direktive 96/53. Druga alinea tega člena 3(1), ki se nanaša na pojem „nacionalni promet“, namreč prav tako ne vsebuje pojasnitve glede morebitne cestne infrastrukture, na katero bi se moral omejiti tak nacionalni promet.

54 Glede cilja Direktive 96/53, je treba spomniti, da želi člen 3(1), prva alinea, kot izhaja iz uvodnih izjav 3 in 4 te direktive, odpraviti razlike med veljavnimi predpisi o težah in merah gospodarskih cestnih vozil v državah članicah, ki bi lahko negativno učinkovale na konkurenčne pogoje in bi pomenile oviro v prometu med državami članicami. Poleg tega iz uvodne izjave 7 te direktive izhaja, da se dodatne tehnične zahteve o težah in merah vozil lahko uporabljajo za gospodarska vozila, registrirana ali dana v promet v državi članici, če te zahteve ne pomenijo ovire v prometu gospodarskih vozil med državami članicami. Ugotoviti je treba, da v uvodnih izjavah Direktive 96/53 ni nobenih razlik glede tega cilja glede na vrste cest, na katerih je potekal promet med državami članicami.

55 Čeprav so se skupna pravila glede največje osne obremenitve gospodarskih vozil, ki jih določa Direktiva 96/53, uporabljala le na nekaterih javnih cestah držav članic, tudi če je na njih potekal mednarodni promet, bi bil cilj te direktive, in sicer odprava ovire pri udeležbi gospodarskih vozil med državami članicami, lahko kršen.

56 Razlaga, ki jo predlaga Republika Poljska, naj bi namreč povzročila, da če gospodarsko vozilo, ki vozi na ozemlju vsaj dveh držav članic, zapusti vseevropsko prometno omrežje ali najpomembnejše državne ceste države članice, promet, ki je bil do tedaj mednarodni, ne bi bil več tak. Iz tega naj bi sledilo, da se skupna pravila, ki jih določa Direktiva 96/53, zlasti glede največje osne obremenitve gospodarskih vozil, ne bi več uporabljala za to vozilo. Taka razlaga bi, namesto da bi spodbujala cilj, ki je omogočiti lažji promet gospodarskih vozil med državami članicami,vodila k temu, da se ohranjajo ovire v tem prometu.

57 Republika Poljska se v podporo svoje razlage pojma „mednarodni promet“ iz člena 3(1), prva alinea, Direktive 96/53, ne sklicuje na uvodno izjavo 5 te direktive, ki določa, da skupna pravila, ki jih določa ta direktiva, odražajo ravnovesje med racionalno in gospodarno uporabo gospodarskih cestnih vozil ter zahtevami po vzdrževanju infrastrukture, varnosti v prometu, varovanju okolja in pogojih življenja. Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 78 sklepnih predlogov, želi Direktiva 96/53 doseči to ravnovesje zlasti z določitvijo mejnih vrednosti teže in mer gospodarskih vozil, kot so določena v Prilogi I k Direktivi 96/53.

58 Te razlage pojma „mednarodni promet“ iz člena 3(1), prva alinea, Direktive 96/53 v tem smislu, da se ta pojem uporablja brez razlikovanja med zadevnimi vrstami cest, ni mogoče ovreči s tremi trditvami, ki jih Republika Poljska navaja iz zakonodajnega okvira, v katerega spada ta določba.

59 Prvič, trdi, da je treba to direktivo razlagati v skladu z Odločbo št. 1692/96. Drugič, navaja, da bi se z razlago iz prejšnje točke odvzela vsebina členu 3(1), druga alinea, Direktive 96/53. Tretjič, trdi, da bi ta razlaga pomenila obratno diskriminacijo za vozila, ki so registrirana ali dana v promet v zadevni državi članici.

60 Glede prve med temi trditvami je res, da Direktiva 96/53 in Odločba št. 1692/96 prispevata k dobremu delovanju notranjega trga, ker ta odločba, katere namen je razviti vseevropsko prometno omrežje, ne želi omejiti področja uporabe te direktive, s katero se želi poenostaviti promet cestnih vozil v Uniji z določitvijo skupnih pravil glede mer in teže teh vozil. V teh okoliščinah in brez kakršnegakoli sklicevanja v Direktivi 96/53 na Odločbo št. 1692/96 ali na pojem „vseevropsko prometno omrežje“ pojma „mednarodni promet“ iz člena 3(1), prva alinea, Direktive 96/53 ni mogoče razlagati tako, da je omejen na promet med državami članicami, ki se osredotoča na vseevropski promet.

61 Glede druge trditve, ki jo navaja Republika Poljska, ni mogoče zanikati, da člen 3(1), druga alinea, Direktive 96/53, drugače kot člen 3(1), prva alinea, te direktive, od držav članic ne zahteva, da v nacionalnem prometu uporabijo skupna pravila, ki jih določa ta direktiva glede največje dovoljene osne obremenitve za promet vozil, ki so bila registrirana ali dana v promet v vseh drugih državah članicah. Vendar razlaga pojma „mednarodni promet“ v smislu, da se uporablja brez razlikovanja glede na ceste, na katerih ta promet poteka, ne bi povzročila tega, da se členu 3(1), druga alinea, Direktive 96/53 odvzame vsebina, saj se ta določba uporablja, če se prevoz začne in konča v isti državi članici, brez razlikovanja glede na uporabljene ceste, s čimer se v takem primeru državi članici dopusti, da omeji nacionalni promet zaradi razlogov v zvezi s težo vozil.

62 Glede tretje trditve, ki jo navaja Republika Poljska in ki se nanaša na obratno diskriminacijo, je treba navesti, da čeprav lahko države članice na podlagi člena 3(1), prva in druga alinea, Direktive 96/53 v povezavi z uvodno izjavo 12 te direktive za vozila, ki se uporabljajo v nacionalnem prometu, na svojem ozemlju uporabijo drugačne vrednosti, kot so tiste, ki jih določa ta direktiva za mednarodni promet glede največje dovoljene osne obremenitve, pa jim ta člen ne nalaga takega različnega obravnavanja. Poleg tega iz uvodne izjave 11 te direktive izhaja, da je razlikovanje glede na to, ali gre za „mednarodni promet“ ali „nacionalni promet“, utemeljeno z razlikami glede vpliva, ki jih imajo značilnosti iz tega člena 3(1), prva in druga alinea, na konkurenčne pogoje v prometnem sektorju v okviru uresničevanja notranjega trga.

63 Glede na zgornje ugotovitve je treba glede na elemente razlage člena 3(1), prva alinea, Direktive 96/53, kot izhajajo iz točk od 50 do 56 te sodbe, presojati utemeljenost prvega dela očitka Komisije.

64 Navesti je treba, da čeprav člen 41(1) zakona o javnih cestah dovoljuje promet vozil, ki ustrezajo največji osni obremenitvi na pogonsko os 11,5 tone, pa za to pravilo velja več omejitev, ki so določene v členu 41(2) in (3) tega zakona.

65 Tako na eni strani iz člena 41(2) tega zakona izhaja, da minister za promet v skladu s točko 1 te določbe določi seznam nacionalnih in regionalnih cest, na katerih lahko vozijo vozila z največjo osno obremenitvijo na „enojno os“ 10 ton, in v skladu s točko 2 te določbe seznam nacionalnih cest, na katerih lahko vozijo vozila z največjo osno obremenitvijo na „enojno os“ 8 ton.

66 V teh okoliščinah je treba pojasniti, da omejitve iz tega člena 41(2), kot je potrdila Republika Poljska v svojem odgovoru na vprašanje Sodišča, veljajo za pogonsko os in za nepogonsko os vozila. Ugotoviti je treba tudi, da so bili sprejeti seznami iz tega člena 41(2) in so v Pravilniku z dne 13. maja 2015.

67 Na drugi strani iz člena 41(3) zakona o javnih cestah izhaja, da na regionalnih cestah razen tistih, ki so opredeljene v skladu s členom 41(2), točka 1, tega zakona, ter na okrožnih in občinskih cestah lahko vozijo le vozila z največjo osno obremenitvijo na „enojno os“ 8 ton.

68 Tako iz člena 41 zakona o javnih cestah izhaja, da za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, ki je določena v točki 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, veljajo vse omejitve, ki izhajajo iz člena 41(2) in (3) tega zakona, in da za vozila, katerih največja osna obremenitev na enojno os je 10 ton, veljajo omejitve, ki izhajajo iz člena 41(2), točka 2, in (3) tega zakona.

69 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so omejitve dostopa do poljskega cestnega omrežja za vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim osnih obremenitev, določenih v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, ki izhajajo iz poljskega prava, v nasprotju s členom 3(1), prva alinea, te direktive v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi.

Zatrjevana kršitev člena 7 Direktive 96/53

– *Trditve strank*

70 Komisija trdi, da omejitve, določene v členu 41(2) in (3) zakona o javnih cestah, temeljijo na napačni razlagi člena 7 Direktive 96/53, ki določa izjemo od načela proste udeležbe v prometu vozil, katerih največja osna obremenitev na enojno pogonsko os je 11,5 tone. Ta institucija najprej opozarja, da Republika Poljska ne more trditi, da se zadevna omejitev nanaša na ceste, po katerih ne poteka mednarodni promet, v glavnem zaradi tega, ker noben akt Unije ne določa razlikovanja med temi cestami in cestami, po katerih poteka ta promet.

71 Ta institucija nato pojasnjuje, da mora edino mogoče odstopanje od načela proste udeležbe v prometu na vseh cestah temeljiti na neprilagojenosti navedenih cest za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone. Upoštevna merila naj bi bila varnost tega prometa, nosilnost grajenih objektov in gostota cestnega prometa. V zvezi s tem Komisija poudarja, da je treba člen 7 Direktive 96/53, ki določa možnost odstopanja od načela proste udeležbe v prometu „na nekaterih cestah ali gradbiščih [grajenih objektih]“, razlagati ozko. V teh okoliščinah naj bi bila odstopanja, uporabljena na 97 % poljskega cestnega omrežja oziroma še posebej na vseh lokalnih cestah, brez podlage.

72 Nazadnje Komisija ugotavlja, da omejitve dostopa do nekaterih poljskih javnih cest ne temeljijo na ugotovitvah v zvezi s stanjem teh cest ali njihovih odsekov, kot izhaja iz sistema izdaje neomejenih dovoljenj za prevoz.

73 Republika Poljska, ki podredno odgovarja na ta del očitka Komisije, trdi, da ta izhaja iz preozke razlage člena 7 Direktive 96/53, ki je v nasprotju z njegovim besedilom, ker na eni strani področje uporabe prvega odstavka tega člena ne omejuje omejitev na neprilagojenost cest za zadevna vozila in na „določene cestne odseke“ ter ker so na drugi strani v drugem odstavku tega člena 7 navedeni zgolj primeri.

74 Ta država članica iz tega sklepa, da lahko omeji udeležbo v prometu ne le na cestah, ki niso prilagojene za promet težkih vozil, ampak tudi na delih cestnega omrežja, na katerih bi bila vožnja takih vozil nevarna zaradi ureditve teh delov omrežja ali tudi zaradi obstoja številnih mostov, katerih nizko nosilnost do mejne vrednosti 20 ton in 30 ton je Komisija prezrla.

75 Poleg tega Republika Poljska meni, da – kar zadeva manjši del lokalnih cest, ki so bile že prilagojene za promet vozil, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno pogonsko os je 11,5 tone – možnost uvesti omejitve spada v okvir člena 7, prvi odstavek, Direktive 96/53, ker ni nobenega praktičnega interesa za to, da bi se na njih dovolila njihova vožnja, saj gre navadno za odseke, ki niso povezani s preostankom cestnega sistema in ne morejo zagotavljati pretočnosti prometa.

76 Republika Poljska poleg tega meni, da Komisija ne more trditi, da 97 % poljskega cestnega omrežja ni odprtih za promet vozil, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, ne da bi upoštevala značilnosti tega omrežja. Ta država članica pojasnjuje, da nacionalne ceste, ki predstavljajo 5 % javnih cest, podpirajo do 60 % prometa. Ostalih 95 % naj bi bile lokalne ceste, med katerimi naj bi bilo 88 % okrožnih in občinskih cest. Te naj bi se uporabljale za lokalne potrebe, tretjina javnih cest pa naj ne ni bila asfaltirana, kot je razvidno iz uradnih statističnih podatkov Eurostata, ki jih navaja Komisija.

– *Presoja Sodišča*

77 Komisija meni, da trditev Republike Poljske, s katero se ta v bistvu sklicuje na obrabljenost in neprilagojenost ustrezne cestne infrastrukture, da bi se upravičile omejitve, ki jih določa nacionalno pravo za dostop vozil, ki ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53 na podlagi člena 7 te direktive, temelji na napačni razlagi tega člena 7.

78 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 7, prvi odstavek, Direktive 96/53, ta direktiva ne preprečuje uporabe v posamezni državi članici veljavnih cestno-prometnih določb, ki dovoljujejo omejitev teže in/ali mer vozil na nekaterih cestah ali grajenih objektih, ne glede na državo registracije takšnih vozil ali državo, v kateri so bila takšna vozila dana v promet.

79 Člen 7, drugi odstavek, te direktive navaja primere, v katerih je mogoče naložiti omejitve iz člena 7, prvi odstavek, te direktive. To vključuje tudi možnost za uvedbo lokalnih omejitev glede največjih dovoljenih mer in/ali tež vozil, ki se lahko uporabljajo v določenih območjih ali na določenih cestah, kjer infrastruktura ni primerna za dolga in težka vozila, kot so mestna središča, majhne vasi ali kraji posebnega naravnega pomena.

80 Ker je člen 7 Direktive 96/53 izjema od načela proste udeležbe v prometu za vozila, kakor je določen v členu 3(1) te direktive, ga je treba razlagati ozko, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 79 sklepnih predlogov.

81 Poleg tega je treba, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 93 in 94 sklepnih predlogov, opozoriti, da je utemeljitev, ki se nanaša na neprilagojeno cestno infrastrukturo, določena v členu 7 Direktive 96/53 v posebnih položajih, ki so prikazani z različnimi primeri iz drugega odstavka tega člena.

82 Kot izhaja iz člena 41(2) zakona o javnih cestah, lahko vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim v zvezi s težo, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, če je poljska nacionalna cesta na seznamih iz te določbe, le izjemoma prosto vozijo na taki cesti. Prav tako lahko vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim v zvezi s težo, določenim v točki 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, če je poljska regionalna cesta na teh seznamih, le izjemoma prosto vozijo na taki cesti, če je vožnja na drugih cestah, ki jih ni na tem seznamu, izključena.

83 Poleg tega v skladu s členom 41(3) tega zakona na vseh drugih regionalnih cestah ter na okrožnih in občinskih cestah za vozila, ki ustrezajo mejnim osnim obremenitvam, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, veljajo zadevne omejitve prometa.

84 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 95 sklepnih predlogov, je omejitve dostopa do javnih cest, ki temeljijo na členu 41 istega zakona, mogoče odpraviti s pridobitvijo posebnega plačljivega dovoljenja, pri čemer sta edini omejitvi izključitev nedeljivega tovora in časovna omejitev, in torej ne da bi se upoštevalo stanje zadevnih cest.

85 Dodati je treba, da imajo glede na navedbe iz spisa omejitve dostopa do javnih cest, ki temeljijo na členu 41, lahko velik obseg in torej niso omejene na „nekatere“ ceste ali na „nekatere“ grajene objekte, kot zahteva člen 7 Direktive 96/53. Glede na statistike, ki se nanašajo na leto 2015, ki jih je predložila Republika Poljska v predhodnem postopku ali ki jih je predložila Komisija v tožbi in jih ta država članica ni izpodbijala, je očitno, da je bilo manj kot 40 % cestnega omrežja, ki ga sestavljajo poljske avtoceste in nacionalne ceste ter manj kot 4 % cestnega omrežja, ki ga sestavljajo avtoceste, nacionalne ceste in najpomembnejše regionalne ceste, tega leta brez omejitev dostopnih za udeležbo vozil, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone. Poleg tega je bilo glede na elemente, ki jih je posredovala Republika Poljska in ki se nanašajo na položaj, kakor je bil ugotovljen po začetku veljavnosti 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 (pravilnik ministra za infrastrukturo in gradbeništvo o seznamu državnih in regionalnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno pogonsko os je 10 ton, in o seznamu državnih cest, po katerih lahko vozijo vozila, katerih dovoljena osna obremenitev na enojno pogonsko os je 8 ton) z dne 21. aprila 2017, in sicer po datumu, ki je upošteven za ta postopek, le 54,2 % nacionalnih poljskih cest brez omejitev dostopnih za vozila, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone.

86 Teh omejitev uporabe pravila, določenega v členu 3(1), prvi pododstavek, Direktive 96/53, ki imajo zaradi svojega obsega in splošne narave tako velike posledice na načelo proste udeležbe v prometu, ne bi bilo mogoče utemeljiti na podlagi člena 7 te direktive, ker bi lahko izjema iz tega člena 7 prevladala nad pravilom, določenim v členu 3 te direktive.

87 Glede na zgoraj navedeno se Republika Poljska ne more sklicevati na navedeni člen 7 za utemeljitev – na podlagi splošnega razloga, ki se v bistvu nanaša na obrabljenost in neprilagojenost cestne infrastrukture – omejitev, ki se uporabljajo glede na vrsto cest, ki izhajajo iz poljskega prava.

88 Zato omejitev dostopa do poljskega cestnega omrežja vozil, ki ustrezajo mejnim osnim vrednostim, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, ki izhajajo iz poljskega prava, ni mogoče utemeljiti na podlagi člena 7 Direktive 96/53. Zato in tudi glede na ugotovitve iz točke 69 te sodbe, je treba ugotoviti, da so te omejitve v nasprotju s povezanimi določbami členov 3 in 7 te direktive, v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi.

Možnost sklicevanja na prehodne določbe iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003

– *Trditve strank*

89 Komisija izpodbija trditev Republike Poljske v zvezi s Prilogo XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003, ker je bilo v drugem pododstavku te določbe jasno zahtevano, da se ceste, ki niso ceste vseevropskega cestnoprometnega omrežja, po 31. decembru 2010 prilagodijo za mednarodni promet, ne da bi se še naprej čakalo na napredovanje posodobitve nacionalnega cestnega omrežja, kot je bilo to dopuščeno v prehodnem obdobju.

90 V dopolnitev ta institucija navaja, da je bilo od leta 2004 več tisoč kilometrov cest razen nacionalnih cest ali cest vseevropskega prometnega omrežja posodobljenih v okviru nacionalnega programa rekonstrukcije lokalnih cest, saj je bilo veliko število teh cest financirano iz evropskih sredstev. Nobena med temi lokalnimi cestami naj ne bi bila odprta za udeležbo v prometu vozil, ki ustrezajo največji osni obremenitvi na pogonsko os 11,5 tone, brez razlikovanja glede na stopnjo posodobitve teh cest. Komisija tudi meni, da ker je udeležba v prometu vseeno mogoča s plačljivim dovoljenjem, je razlog, ki je bil naveden v obrambo, ki se nanaša na tekočo posodobitev cestnega omrežja, neutemeljen.

91 Podredno se Republika Poljska sklicuje na prehodne določbe iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003, ki urejajo vprašanja v zvezi z izvajanjem Direktive 96/53 in Odločbe št. 1692/96. Natančneje, iz tretjega in četrtega pododstavka te točke 8, odstavek 3, naj bi izhajalo, da ji ni bil predpisan noben rok za prilagoditev cest, ki niso ceste vseevropskega prometnega omrežja, na največjo nosilnost.

92 Ta država članica poudarja, prvič, da bi v skladu s točko 8, odstavek 3, četrti pododstavek, te priloge postopno odpiranje cestnega omrežja za vozila v mednarodnem prometu moralo potekati hkrati s koncem procesa posodobitve teh cest. Ne strinja se z mnenjem Komisije, da je ta razlaga v nasprotju z določbami drugega stavka, odstavek 3, četrti pododstavek te točke 8, ki določa, da je za natovarjanje in raztovarjanje uporaba neposodobljenih delov omrežja stranskih cest dovoljena med celotnim prehodnim obdobjem, ker gre za izjemo od načela.

93 Na drugi strani Republika Poljska izpodbija trditev Komisije, v skladu s katero bi njena razlaga prehodnih določb pomenila, da se sprejme, da bo do odprtja poljskega cestnega omrežja v skladu z Direktivo 96/53 prišlo šele po več desetletjih. Navaja, da se morajo prizadevanja za posodobitev navezovati na asfaltirane ceste in da je na podlagi prizadevanj, ki so bila že uresničena, za zadevna vozila odprt 54,2-odstotni delež državnih cest.

94 V zvezi s tem ta država članica opozarja najprej, da je bilo približno 91 % njenih javnih cest zgrajenih pred njenim pristopom v Unijo, ker je bila takrat udeležba omejena na vozila, katerih omejitev osne obremenitve na enojno os ni presegala 10 ton za nacionalne ceste in 8 ton za druge ceste in da je bila poljska zakonodaja potem spremenjena, da bi se spoštovale obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.

95 Dalje, Republika Poljska opozarja na značilnosti njenega cestnega omrežja, kot so bile povzete v točki 76 te sodbe.

96 Nazadnje ta država članica navaja, da si je, odkar je pristopila k Uniji, stalno prizadevala za odpiranje novih državnih cest ob upoštevanju potreb mednarodnega prometa in okolja ter poudarja veliko finančno breme, ki bi ga v državi članici Unije dolgoročno pomenilo prilagajanje njenega celotnega cestnega omrežja – pri čemer bi šlo za izjemo med državami članicami Unije – prometu vozil, katerih največja osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone.

– *Presoja Sodišča*

97 Republika Poljska se v svojih utemeljitvah sklicuje na prehodne določbe, določene v Prilogi XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003, ki naj bi ji omogočile, da bi svoje ceste, ki niso ceste vseevropskega prometnega omrežja, dokončno posodobila, ne da bi zato določila kakršen koli rok, da bi utemeljila omejitve, ki ji jih je nacionalno pravo naložilo za dostop vozil, ki ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53.

98 Spomniti je treba, da Priloga XII, točka 8, odstavek 3, drugi pododstavek, k Aktu o pristopu iz leta 2003 z odstopanjem od člena 3(1) Direktive 96/53 določa, da lahko vozila, ki ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v točki 3.4 Priloge I k tej direktivi, neposodobljene dele poljskega cestnega omrežja uporabljajo le, če ustrezajo mejnim vrednostim, ki so na Poljskem določene za osno obremenitev, in za rok tega odstopanja določa 31. december 2010, kar je več kot štiri leta prej kot rok, ki je bil določen v obrazloženem mnenju.

99 Glede posodobitve glavnega cestnega omrežja bi morala Republika Poljska, kot izhaja iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, tretji pododstavek, k Aktu o pristopu iz leta 2003, spoštovati časovni razpored, ki je določen v osmih tabelah, ki pokrivajo obdobje od 1. januarja 2004 do 1. januarja 2011.

100 Ne da bi bil določen podoben časovni razpored za ceste, ki niso del tega glavnega cestnega omrežja, je v Prilogi XII, točka 8, odstavek 3, četrti pododstavek, k temu Aktu o pristopu v prvem stavku določeno, da bo hkrati s posodobitvijo potekalo tudi postopno odpiranje poljskega cestnega omrežja, ki bo vključevalo omrežje iz Priloge I Odločbe št. 1692/96, za vozila v mednarodnem prometu, ki ustrezajo mejnim vrednostim iz Direktive 96/53. V drugem stavku te Priloge XII, točka 8, odstavek 3, četrti pododstavek, je določeno, da je za natovarjanje in raztovarjanje, kjer je to tehnično izvedljivo, uporaba neposodobljenih delov omrežja stranskih cest dovoljena med celotnim prehodnim obdobjem.

101 Iz povezanih določb drugega in četrtega pododstavka odstavka 3 točke 8 Priloge XII k Aktu o pristopu iz leta 2003 izhaja, da Republika Poljska naložitev omejitve dostopa do cestnega prometa vozil, ki ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v točki 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, ki temelji na mejnih vrednostih osne obremenitve, ki jo določa nacionalno pravo, lahko utemeljuje s posodobitvijo poljskega cestnega omrežja le, dokler traja prehodno obdobje in z nekaterimi omejitvami.

102 Besedila „vzporedno z dovršitvijo posodobitve“ iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, četrti pododstavek, k Aktu o pristopu iz leta 2003, se namreč ne sme razlagati ločeno, ampak kot da določa okoliščine, v katerih se odstopanje iz člena 3(1) Direktive 96/53, iz Priloge XII, točka 8, odstavek 3, drugi pododstavek, k temu Aktu o pristopu preneha uporabljati. Zato Priloge XII, točka 8, odstavek 3, četrti pododstavek, tega Akta o pristopu ni mogoče razlagati, kot da se uporablja po datumu poteka odstopanja, določenega v Prilogi XII, točka 8, odstavek 3, drugi pododstavek, k temu Aktu o pristopu, in sicer po 31. decembru 2010.

103 Ta razlaga Priloge XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003 je utemeljena z okvirom, v katerega spada ta določba. Iz členov 2 in 10 tega Akta o pristopu namreč izhaja, da ta temelji na načelu takojšnje in polne uporabe določb prava Unije v novih državah članicah, pri čemer so odstopanja mogoča le, če so izrecno določena s prehodnimi določbami (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010, Komisija/Poljska, C-385/08, neobjavljena, EU:C:2010:801, točka 54 in navedena sodna praksa). Zato ni mogoče sprejeti, da ureditev odstopanja, ki jo določa Priloga XII, točka 8, odstavek 3, tega akta o pristopu, če ni izrecne določbe v tem smislu, velja še naprej.

104 Ta razlaga je utemeljena tudi z namenom Priloge XII, točka 8, odstavek 3, k Aktu o pristopu iz leta 2003, da se, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 92 sklepnih predlogov, uredi obdobje od datuma pristopa Republike Poljske k Uniji do 31. decembra 2010, da bi bilo lahko načelo, ki ga določa Direktiva 96/53, spoštovano po tem datumu, saj je ta namen poleg tega upravičil zagotavljanje evropskih sredstev za njegovo uresničevanje.

105 Glede na zgornje ugotovitve je treba zavrniti utemeljitev Republike Poljske, ki temelji na prehodnih določbah, ki so določene v Prilogi XII, točka 8, odstavek 3, Akta o pristopu iz leta 2003.

106 Glede na zgornje ugotovitve, zlasti glede na točki 69 in 88 te sodbe, je treba prvi del očitka Komisije glede omejitve mednarodnega prometa le na ceste vseevropskega prometnega omrežja in na nekatere nacionalne ceste sprejeti.

Zahteva glede posedovanja posebnega dovoljenja za udeležbo v prometu na drugih cestah

Trditve strank

107 Komisija trdi, da ureditev prepovedi udeležbe v prometu, razen če se pridobi dovoljenje, pomeni kršitev Direktive 96/53, ker omejuje in ovira prosto udeležbo vozil v prometu.

108 Ta institucija opozarja, da je treba v skladu s to omejevalno ureditvijo, ki velja za regionalne, okrožne ali občinske ceste na podlagi člena 64(1) in (3) zakona o cestnem prometu, za vsako od njih zaprositi za dovoljenje pri več organih za en sam prevoz. Meni, da je ob neobstoju enotne točke za izdajo dovoljenj, zaradi rokov za pridobitev dovoljenja in zaradi predpisanih tarif vzpostavljeni sistem drag in zamuden ter lahko povzroča posredno diskriminacijo v škodo prevoznikov, ki niso rezidenti in prihajajo iz držav članic razen Republike Poljske. Ta institucija pojasnjuje, da v skladu s členom 64(2) zakona o cestnem prometu dovoljenj kategorije IV, ki vozilom, katerih osna obremenitev na pogonsko os je 11,5 tone, omogočajo vožnjo po državnih cestah, ni mogoče uporabiti v primeru prevoza deljivega tovora, čeprav je taka večina tovorov, ki se prevažajo po cesti. Tako je delo prevoznih podjetij bolj zapleteno, ker so primorana uporabljati več tovornjakov. Sklicuje se tudi na resno omejitev svobode opravljanja storitev cestnega prometa.

109 Komisija zatrjuje, da trditev Republike Poljske, da ta sistem dovoljenj ni v nasprotju z Direktivo 96/53, ker se uporablja brez omejitev ali diskriminacije in dobronamerno, ni samo brezpredmetna zaradi načela proste udeležbe v prometu, ki ga določa ta direktiva, ampak tudi razkriva, da zaščita cestne infrastrukture in nadziranje števila vozil, ki vozijo po njej, ne moreta upravičevati sistema, uvedenega s poljsko zakonodajo.

110 Dalje Komisija meni, da dejstvo, ki ga navaja Republika Poljska, da se zadevna dovoljenja izdajajo nediskriminatorno vsem prevoznikom, ne vpliva na omejevalno naravo teh dovoljenj in na kršitev določb Direktive 96/53.

111 Komisija dodaja, da Republika Poljska ne more trditi, da je obveznost pridobiti dovoljenje namenjena spodbujanju prevoznikov k vožnji po vzporednih cestah, ki so bolje prilagojene za promet tovornjakov, saj je ta utemeljitev v nasprotju s členom 3 navedene direktive.

112 Poleg tega na eni strani ta institucija kot primer navaja, da je bil za državno cesto DK 92 med Berlinom (Nemčija) in Varšavo (Poljska) ta cilj dosežen na drug način, in sicer s cestninjenjem za tovornjake, ki je – v nasprotju s sistemom dovoljenj – razumna metoda upravljanja prometa. Na drugi strani opozarja, da na nekaterih cestah za dostop do točk natovarjanja in raztovarjanja blaga ni druge rešitve razen pridobitve dovoljenja.

113 Republika Poljska je odgovorila na trditve Komisije glede zahteve v zvezi s posedovanjem posebnega dovoljenja za udeležbo na cestah razen na cestah vseevropskega prometnega omrežja in nekaterih drugih nacionalnih cestah.

114 Izhajajoč iz načela, da omejitev uporabe cestnega omrežja ni v nasprotju s členom 3 Direktive 96/53, ta država članica navaja, da prav finančni prispevek k vzdrževanju cest, poškodovanih zaradi težkih vozil, vozečih po njih, ki je določen v členu 64 in naslednjih zakona o cestnem prometu, dolgoročno zagotavlja prosto udeležbo v prometu za vozila, katerih osna obremenitev ni prilagojena tehničnim možnostim zadevnih cest.

115 V zvezi s tem Republika Poljska navaja, da je Komisija zadevni sistem dovoljenj predstavila delno netočno, in pojasnjuje, da dovoljenja izdaja upravljavec ceste, kar zadeva dovoljenja kategorije I, ali generalni direktor za državne ceste in avtoceste, kar zadeva dovoljenja kategorije IV, namenjena zadevnim državnim cestam. Dovoljenja kategorije I naj bi se prevozniku glede na vlogo izdala za obdobje enega meseca, šestih mesecev ali dvanajstih mesecev, in to brez informacij o zadevnih vozilih. Vsako dovoljenje se izda v največ sedmih delovnih dneh od dneva vložitve vloge. Enaka pravila se uporabljajo za dovoljenja kategorije IV, vendar je ta mogoče izdati tudi za obdobje 24 mesecev, in to v največ treh delovnih dneh od dneva vložitve vloge.

116 Republika Poljska navaja, da je bil, da bi se zadevnim osebam zagotovila pravna varnost, najvišji znesek takse, določen v členu 64f(1) zakona o cestnem prometu za dovoljenja kategorije I, določen na 240 poljskih zlotov (PLN) (približno 55 EUR), medtem ko je za kategorijo IV določen na 3600 PLN (približno 850 EUR). Vendar se dejanski znesek takse, določen s pravilnikom ministra za promet, gradbeništvo in pomorsko gospodarstvo o višini takse, ki se plača za dovoljenje za prevoz z nestandardnim vozilom, razlikuje glede na čas veljavnosti vsakega dovoljenja. Zato v skladu s to tarifo, ki je nespremenjena od leta 2012, najcenejše dovoljenje kategorije I, ki je veljavno 12 mescev, stane 200 PLN (približno 47 EUR), medtem ko dovoljenje kategorije IV, veljavno 12 mesecev, stane 2000 PLN (približno 470 EUR), dovoljenje, veljavno 24 mesecev, pa 3000 PLN (približno 705 EUR).

117 Republika Poljska je v odgovoru na tožbo v zvezi s tem podala sklepno ugotovitev z navedbo, da se ne strinja z analizo Komisije, da je ta sistem drag in zamuden, ker naj bi bil pregleden in naj bi olajševal premike prevoznikov po celotnem omrežju. Poleg tega zavrača tezo Komisije, v skladu s katero v primeru nepridobitve dovoljenja nastopi prepoved udeležbe v prometu, ker naj bi bilo mogoče izbrati cesto, po kateri bo izveden mednarodni prevoz.

118 Ta država članica v dupliki navaja, da sta tožbena razloga, ki ju je Komisija navedla v stališču v repliki ter se nanašata na posredno diskriminacijo do prevoznikov iz drugih držav članic in na omejitev svobode opravljanja storitev cestnega prometa, nedopustna, ker sta nova. Ta država članica dodaja, da sta vsekakor neutemeljena, ker je vloge za izdajo dovoljenj mogoče zlahka dobiti na spletu, ker se dovoljenja izdajo za določeno obdobje neodvisno od števila prevozov in ker je njihova cena glede na potrebe prevoznikov razmeroma nizka. Trdi, da je ta pregledni in praktični sistem v skladu z njihovimi pričakovanji in da do pritožb, ki so bile predložene Komisiji, ni bil deležen očitkov.

Presoja Sodišča

119 Uvodoma je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot to obrazloženo mnenje (sodba z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 26 in navedena sodna praksa), in da v skladu s členom 127(1) Poslovnika Sodišča navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.

120 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je Komisija šele v fazi replike prvič navedla trditev glede posredne diskriminacije v škodo prevoznikov, ki niso rezidenti in prihajajo iz držav članic razen Republike Poljske in glede omejitve svobode opravljanja storitev cestnega prometa. V teh okoliščinah je treba ti trditvi šteti za nedopustni.

121 Ugotoviti je treba, da se vozila, ki ustrezajo omejitvam osne obremenitve, ki so določene v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, štejejo za „nestandardna“ v smislu člena 2, točka 35a, zakona o cestnem prometu, če je osna obremenitev s tovorom ali brez njega teh vozil višja kot dovoljene obremenitve, kot so določene za dano cesto s poljsko ureditvijo o javnih cestah. Udeležba teh vozil na zadevnih cestah je v skladu s členom 64(1) tega zakona pogojena s pridobitvijo posebnega plačljivega dovoljenja, ki ga izda pristojni organ. Zato je zaradi učinka člena 64(2) tega zakona prevoz z „nestandardnim“ vozilom z deljivim tovorom načeloma prepovedan.

122 Iz tega izhaja, da je na javnih cestah, na katerih se uporabljajo omejitve osne obremenitve, ki izhajajo iz poljske ureditve, udeležba v prometu vozil, ki ustrezajo mejnim vrednostim v zvezi s težo, določenim v točkah 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53, pogojena s pridobitvijo posebnega dovoljenja.

123 Ker je dostop teh vozil do javnih cest, za katere se uporabljajo omejitve osnih obremenitev, ki izhajajo iz poljske ureditve, odvisen od pridobitve takega dovoljenja in ker so te omejitve, kot izhaja iz točk 69 in 88 te sodbe, v nasprotju s členoma 3 in 7 Direktive 96/53 v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k tej direktivi, je treba to ureditev dovoljenj obravnavati, kot da je tudi v nasprotju z določbami te direktive, ne da bi bilo treba odločati o trditvah strank o konkretnih načinih pridobitve teh dovoljenj.

124 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republika Poljska s tem, da prevoznim podjetjem nalaga, da morajo za vožnjo po nekaterih javnih cestah imeti posebna dovoljenja, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi povezanih določb členov 3 in 7 Direktive 96/53 v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k Direktivi 96/53.

Stroški

125 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se plačilo stroškov naloži Republiki Poljski, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Republika Poljska s tem, da prevoznim podjetjem nalaga, da morajo za vožnjo po nekaterih javnih cestah imeti posebna dovoljenja, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi povezanih določb členov 3 in 7 Direktive Sveta 96/53/ES z dne 25. julija 1996 o določitvi največjih dovoljenih mer določenih cestnih vozil v Skupnosti v notranjem in mednarodnem prometu in največjih dovoljenih tež v mednarodnem prometu, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2015/719 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015, v povezavi s točkama 3.1 in 3.4 Priloge I k navedeni direktivi 96/53.**

2. **Republiki Poljski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi