Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

21 март 2019 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Транспорт — Директива 96/53/ЕО — Международен транспорт — Пътни превозни средства в съответствие с граничните стойности за маса и размери, посочени в тази директива — Използване на такива пътни превозни средства, регистрирани или пуснати в движение в една държава членка, на територията на друга държава членка — Система със специално разрешително — Членове 3 и 7 — Акт за присъединяване от 2003 г. — Преходни разпоредби — Приложение XII, точка 8, параграф 3“

По дело C-127/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 10 март 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват J. Hottiaux и W. Mölls, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явяват от B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska и J. Sawicka, в качеството на представители, подпомагани от J. Waszkiewicz, експерт,

ответник,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на седми състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász и C. Vajda (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 юни 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 септември 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия се обръща към Съда, за да установи, че като налага на транспортните предприятия задължението да притежават специални разрешителни, за да могат да се движат по определени обществени пътища, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 3 във връзка с член 7 от Директива 96/53/ЕО на Съвета от 25 юли 1996 година относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик (ОВ L 235, 1996 г., стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 79), изменена с Директива (ЕС) 2015/719 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г. (ОВ L 115, 2015 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 96/53“), разгледани във връзка с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53.

Правна уредба

Правото на Съюза

Актът за присъединяване

2 Член 2 от Акта относно условията на присъединяването към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33, наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“) предвижда:

„От датата на присъединяване разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети от институциите и от Европейската централна банка преди присъединяването, са задължителни за новите държави членки и се прилагат в тези държави при условията, предвидени в посочените договори и в настоящия акт“.

3 Член 10 от Акта за присъединяване от 2003 г. има следното съдържание:

„Прилагането на Учредителните договори и актовете, приети от институциите, като преходна мярка, подлежи на дерогация в хипотезите, предвидени в настоящия акт“.

4 Съгласно член 24 от посочения акт за присъединяване:

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

5 Приложение XII към споменатия акт за присъединяване е озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Полша“. Точка 8 от това приложение е озаглавена „Транспортна политика“ и параграф 3 от нея, обявяващ приложимостта на Директива 96/53, гласи:

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

– 32002 L 0007: Директива 2002/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от [18 февруари 2002] г. (ОВ L 67, 9.3.2002 г., стр. 47[; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 208]).

Чрез дерогация от член 3, параграф 1 от Директива [96/53], превозните средства, отговарящи на граничните стойности на точка 3.4) от приложение 1 към тази директива могат да използват само немодернизираната част от полската пътна мрежа до 31 декември 2010 г., ако отговорят на полските лимити за натоварване на ос. От датата на присъединяването не могат да се налагат ограничения за използването от превозни средства, отговарящи на изискванията на Директива [96/53] на главните транзитни пътища, предвидени в приложение I към Решение [№] 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 година [относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа] [ОВ L 228, 1996 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 3].

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

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

[…]“.

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

Директива 96/53

7 Директива 96/53 установява общи стандарти относно масите и размерите на търговските пътни превозни средства, използвани в международния трафик, както и общи стандарти относно размерите на такива превозни средства, използвани в националния трафик.

8 Съображения 3—5, 7, 11 и 12 от тази директива гласят:

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

(4) […] според принципа на субсидиарността следва да се предприемат действия на общностно равнище с цел да се отстрани тази пречка;

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

[…]

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

[…]

(11) […] в резултат на функционирането на вътрешния пазар на Общността полето на приложение на тази директива би следвало да се разшири и да обхване и националния транспорт, тъй като нейните разпоредби са относно характеристики, които засягат значително условията за конкуренция в областта на транспорта и по-специално параметрите, свързани с максимално допустимата дължина и широчина на превозните средства и комбинациите от превозни средства, предназначени за превоз на товари;

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

9 Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 96/53:

„Настоящата директива се прилага спрямо:

а) размерите на моторните превозни средства от категории M2 и M3 и на техните ремаркета от категория 0 и на моторните превозни средства от категории N2 и N3 и на техните ремаркета от категории 03 и 04, дефинирани в приложение II към Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 5 септември 2007 година за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива) (ОВ L 263, 2007 г., стр. 1)];

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

10 Член 2 от Директива 96/53 гласи:

„За целите на настоящата директива:

[…]

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

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

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

[…]“.

11 Член 3, параграф 1 от тази директива предвижда:

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

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

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

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

Тази разпоредба се прилага независимо от факта, че:

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

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

12 Член 7 от посочената директива гласи:

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

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

13 Приложение I към Директива 96/53 е озаглавено „Максимално допустимо тегло и размери и други свързани с тях характеристики на превозните средства“.

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

„[…]

3.1.	*Единични оси* единична ос, незадвижваща	10 т

[…]

3.4.	*Задвижваща ос*	
3.4.1.	Задвижваща ос на превозните средства, посочени в раздели 2.2.1 и 2.2.2	11,5 т
3.4.2.	Задвижваща ос на превозните средства, посочени в точки 2.2.3, 2.2.4, 2.3 и 2.4	11,5 т

[…]“.

Решение № 1692/96

15 Решение № 1692/96 е заменено с Решение № 661/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 204, 2010 г., стр. 1), което на свой ред е заменено с Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010 (ОВ L 348, 2013 г., стр. 1).

16 Решение № 1692/96 е предвиждало в член 2, озаглавен „Цели“:

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

2. Мрежата трябва:

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

[…]“.

Полското право

17 Член 41 от Ustawa o drogach publicznych (Закон за обществените пътища, Dz. U., бр. 14, позиция 60) от 21 март 1985 г., в редакцията, релевантна за целите на настоящото производство (наричан по-нататък „Законът за обществените пътища“), гласи:

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

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

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

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

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

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

18 На основание член 41, параграф 2 от Закона за обществените пътища Minister Infrastruktury i Rozwoju (министърът на инфраструктурата и развитието, Полша) приема на 13 май 2015 г. Rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Наредба относно списъка на националните и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 10 т, и списъка на националните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 т) (Dz. U. 2015 г., позиция 802, наричана по-нататък „наредбата от 13 май 2015 г.“).

19 Член 2, точка 35a от Prawo o ruchu drogowym (Закон за движение по пътищата, Dz. U., бр. 98, позиция 602), в редакцията, релевантна за целите на настоящото производство (наричан по-нататък „Законът за движението по пътищата“), определя като извънгабаритни превозните средства или съставите от превозни средства с натоварване на ос със или без товар, по-високо от допустимото и предвиденото от разпоредбите относно обществените пътища за определен път, или с размери или действителна обща маса със или без товар, по-високи от разрешените и предвидените от разпоредбите на този закон.

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

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

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

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

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

3) съпровождане на извънгабаритното превозно средство от съпровождащо лице, когато превозното средство надвишава една от следните стойности:
   a) дължина: 23 m;
   b) ширина: 3,2 m;
   c) височина: 4,5 m;
   d) действителна обща маса: 60 t;

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

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

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

22 Членове 64a—64d от посочения закон определят, за всяка една от седемте категории извънгабаритни превозни средства, процедурата за подаване на заявление за разрешително, както и тази за издаването му. Член 64f, параграф 1 от същия закон определя за всяка от категориите максималния размер на дължимата такса за издаването на разрешително.

23 В раздел 4 от Закона за движението по пътищата член 140aa и сл. предвиждат глоби за извънгабаритни превозни средства, които се движат без разрешително или в нарушение на условията, определени в издаденото разрешително.

Досъдебната процедура

24 След жалби, подадени от транспортни предприятия, извършващи дейност на полска територия, и събиране на информация от Република Полша в рамките на процедура „EU Pilot“, на 30 април 2015 г. Комисията изпраща до тази държава членка официално уведомително писмо.

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

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

27 С писмо от 29 юни 2015 г. Република Полша отговаря на официалното уведомително писмо, като оспорва твърденията за нарушения, отправени от Комисията.

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

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

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

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

По иска

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

33 Посочената институция твърди, че ограничаването на достъпа до обществените пътища на превозните средства и техни ремаркета, посочени в Директива 96/53, които отговарят на изискванията за максимално допустимото натоварване на ос, а именно 10 t за незадвижваща и 11,5 t за задвижваща ос, произтича от съчетаването на два фактора. Те били свързани, първо, с отварянето за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижващата ос от 11,5 t единствено на пътищата, които са част от трансевропейската транспортна мрежа, и на някои други национални пътища по силата на член 41, параграфи 2 и 3 от Закона за обществените пътища, и второ, със задължението за притежаване на специално разрешително, позволяващо движението по други пътища съгласно член 64 и сл. от Закона за движение по пътищата.

34 Тези два фактора следва да бъдат преценени последователно.

Относно допускането на международния трафик само по пътищата от трансевропейската транспортна мрежа и някои национални пътища

35 Комисията поддържа, че ограничаването в рамките на международния трафик, което произтича от полската правна уредба, на достъпа до обществени пътища на превозните средства и техните ремаркета, посочени в Директива 96/53, които отговарят на ограниченията за натоварване на ос,

установени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към тази директива, е в нарушение на разпоредбите на член 3 във връзка с член 7 от нея, разгледани във връзка с точки 3.1 и 3.4. Освен това тя отхвърля позицията на Република Полша, че това ограничение може да се основава на преходните разпоредби, предвидени в приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г.

36 Тази първа част от твърдението за нарушение на Комисията следва да се разгледа в светлината на посочените разпоредби от Директива 96/53 и на приложение XII към Акта за присъединяване от 2003 г.

По твърдяното нарушение на член 3, параграф 1 от Директива 96/53

– Доводи на страните

37 Комисията твърди, че допускането в рамките на международния трафик на достъпа на превозните средства с максимално натоварване на единична незадвижваща ос или на задвижваща ос, което е в съответствие с граничните стойности, установени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, само по пътищата от трансевропейската транспортна мрежа и някои национални пътища, предвидено в полското законодателство, е в нарушение на член 3, параграф 1 от Директива 96/53, която установява режим на свободно движение за тези превозни средства.

38 В това отношение тя изтъква, на първо място, че макар член 41, параграф 1 от Закона за обществените пътища да разрешава движението на превозните средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t по всички обществени пътища, параграфи 2 и 3 от същия член въвеждат дерогации, които изпразват от съдържание параграф 1.

39 Действително, видно от дерогациите, съдържащи се в споменатия член 41, параграфи 2 и 3, движението по националните и областни пътища, включени в списък, приет от министъра на транспорта, било позволено само за превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 10 t или от 8 t, а движението по останалите областни, окръжни и общински пътища било позволено само за превозни средства с допустимо натоварване на единична ос от 8 t. Комисията подчертава, че списъците по член 41, параграф 2 от този закон са изготвени и се съдържат в Наредбата от 13 май 2015 г.

40 Тези дерогации обаче водели до изключване на близо 97 % от пътната мрежа за превозните средства, отговарящи на изискванията за максимално натоварване, установени в приложение I към Директива 96/53, от 10 t на незадвижваща ос и 11,5 t на задвижваща ос.

41 На второ място, Комисията оспорва довода на Република Полша, че в обхвата на изискванията по Директива 96/53 попадат единствено пътищата, по които е съсредоточен международният трафик, а именно трансграничният трафик по трансевропейската пътна транспортна мрежа.

42 Тази институция твърди, от една страна, че определени отсечки от пътища, които водят до големи градове, за които международният транспорт и особено товаренето и разтоварването са от значение, могат да се намират извън националните пътища и трансевропейската транспортна мрежа, при което въпросните отсечки не се оказват свободно достъпни.

43 От друга страна, Комисията изтъква, че противно на поддържаното от Република Полша, Директива 96/53 не съдържа никакви ограничения на изискванията по член 3, което е в съответствие с целите, които тя преследва от влизането си в сила, а приложното ѝ поле не е изменяно след създаването с Решение № 1692/96 на трансевропейската транспортна мрежа, макар и то да обслужва същата цел, изразяваща се в улесняване на движението на стоки. Тя

уточнява, че макар член 2 от тази директива да не съдържа определение за международен трафик, съображения 3 и 7 от нея, отнасящи се до движението между държавите членки, разгледани в светлината на съображение 12 от същата директива, посочват, че това понятие следва да се тълкува като отнасящо се до всеки трансграничен превоз, независимо от вида на пътя. Всяко друго тълкуване би обезсмислило член 7 от Директива 96/53.

44 На трето място, що се отнася до доводите на Република Полша, изведени от състоянието на пътната инфраструктура, Комисията подчертава, че дори Директива 96/53 да не налага задължение за реконструкция на всички обществени пътища, държавите членки трябва все пак да спазват критериите, залегнали в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към нея.

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

46 Република Полша счита, че първата част от твърдението за нарушение на Комисията се основава на погрешно тълкуване на член 3 от Директива 96/53.

47 Република Полша поддържа главно, че Комисията погрешно счита, че понятието „международен трафик“ обхваща цялата пътна мрежа на държавите членки, докато то се отнася само до трансграничния трафик и пътищата, по които той е съсредоточен. Тя твърди, че разширителното тълкуване на понятието „международен трафик“, възприето от Комисията, което води до отваряне на всички пътища на държавите членки, дори местните, за превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, не следва от нито една разпоредба или съображение на Директива 96/53, нито пък от обсъжданията за нейното изменение. Според посочената държава членка това тълкуване лишавало от смисъл член 3, параграф 1, второ тире от Директивата, който ограничава националния трафик заради размерите на превозните средства, и водело до обратна дискриминация, засягаща превозните средства, регистрирани или пуснати в движение в съответната държава членка.

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

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

– Съображения на Съда

50 Следва да се напомни, че в съответствие с член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53 държавите членки не могат да не допускат или да забраняват използването на техните територии на превозни средства, извършващи международен транспорт, които са регистрирани или пуснати в движение в която и да било друга държава членка, поради причини, свързани с масите и размерите им, при условие че характеристиките на тези превозни средства са в съответствие с граничните стойности, посочени в приложение I към Директива 96/53. Съгласно

точки 3.1 и 3.4 от това приложение максималното допустимо натоварване на ос на съответните превозни средства е определено на 10 t на единична или единична незадвижваща ос и на 11,5 t на задвижваща ос.

51 Що се отнася по-конкретно до понятието „международен транспорт“, съдържащо се в член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, във връзка с чието тълкуване страните спорят, при липсата на определение за него в посочената директива то трябва да се тълкува в съответствие с обичайното значение на понятието в говоримия език, като се държи сметка за контекста, в който се използва, и за целите, преследвани с правната уредба, от която е част (вж. по аналогия решение от 20 септември 2018 г., Carrefour Hypermarchés и др., C-510/16, EU:C:2018:751, т. 28 и цитираната съдебна практика).

52 Според обичайното си значение понятието „международен транспорт“ се отнася до движението на превозни средства на територията на поне две различни страни. При липсата на допълнителни уточнения то е лишено от конотация, насочваща към определена пътна инфраструктура, по която това движение се съсредоточава.

53 Горното тълкуване се потвърждава от контекста, в който се използва понятието, и от целта, преследвана с първото тире от член 3, параграф 1 от Директива 96/53. Всъщност второто тире от член 3, параграф 1, което визира понятието „вътрешен превоз“, също не съдържа никакво уточнение относно евентуалната пътна инфраструктура, по която следва да се ограничава този вътрешен превоз.

54 Във връзка с целта на Директива 96/53 следва да се напомни, че член 3, параграф 1, първо тире, видно от съображения 3 и 4 от тази директива, цели да премахне различията между стандартите относно масите и размерите на търговските превозни средства, които са в сила в държавите членки и които биха могли да имат неблагоприятен ефект върху условията за конкуренция и да представляват пречка пред превозите между държавите членки. Освен това от съображение 7 от същата директива е видно, че могат да се прилагат допълнителни технически изисквания към търговски превозни средства, регистрирани или пуснати в движение в държава членка, стига тези изисквания да не представляват пречка за движението на търговските превозни средства между държавите членки. Следва да се отбележи, че в съображенията на Директива 96/53 по отношение на посочената цел не се прави никакво разграничение в зависимост от вида пътища, по които се осъществява движението между държавите членки.

55 Ако общите стандарти относно максималното натоварване на ос за търговските превозни средства, установени с Директива 96/53, се прилагат само по някои обществени пътища на държавите членки, макар и именно последните да могат да генерират международен трафик, би била налице опасност целта на тази директива, изразяваща се премахването на пречките за движение на търговски превозни средства между държавите членки, да бъде осуетена.

56 Всъщност тълкуването, което Република Полша предлага, би довело до това, че когато търговско превозно средство, движещо се на територията на поне две държави членки, напусне трансевропейската пътна мрежа или най-големите национални пътища в държава членка, трафикът, до момента международен, би изгубил характера си на такъв. Това би означавало, че установените с Директива 96/53 общи стандарти във връзка по-специално с максималното натоварване на ос за търговските превозни средства биха престанали да се прилагат за това превозно средство. Такова тълкуване, вместо да подкрепя целта за улесняване на движението на търговски превозни средства между държавите членки, би довело до запазване на препятствията за това движение.

57 В подкрепа на своето тълкуване на понятието „международен транспорт“, съдържащо се в член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, Република Полша не би могла да се позовава на съображение 5 от тази директива, което предвижда, че общите стандарти,

установени с нея, отразяват баланса между рационалното и икономично използване на търговски пътни превозни средства и изискванията, свързани с поддръжката на инфраструктурата, безопасността на движението и защитата на околната и жизнената среда. Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 78 от своето заключение, Директива 96/53 се стреми да постигне този баланс по-специално чрез установяването на гранични стойности, каквито са посочените в приложение I към Директива 96/53, във връзка с масите и размерите на търговските превозни средства.

58 Това тълкуване на понятието „международен транспорт“, съдържащо се в член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, в смисъл, че посоченото понятие се прилага без разграничение между съответните видове пътища, не би могло да се постави под съмнение от трите довода, които Република Полша извежда от законодателния контекст на посочената разпоредба.

59 Първо, тя сочи, че Директивата трябва да се тълкува съгласувано с Решение № 1692/96. Второ, отбелязва, че тълкуването от предходната точка би лишило от съдържание член 3, параграф 1, второ тире от Директива 96/53. Трето, твърди, че това тълкуване би довело до обратна дискриминация, засягаща регистрираните или пуснати в движение в съответната държава членка превозни средства.

60 Що се отнася до първия от тези доводи, макар и Директива 96/53, и Решение № 1692/96 да допринасят за доброто функциониране на вътрешния пазар, решението, насочено към развиването на трансевропейската транспортна мрежа, няма за цел да ограничи приложното поле на Директивата, която от своя страна цели да улесни движението на пътните превозни средства в Съюза, като за целта определя общи допустими стандарти във връзка с размерите и масите на тези превозни средства. С оглед на това и при липсата на всякакво препращане в Директива 96/53 към Решение № 1692/96 или към понятието „трансевропейска транспортна мрежа“, понятието „международен транспорт“, съдържащо се в член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, не би могло да се тълкува като ограничаващо се до движението между държавите членки, което е съсредоточено в рамките на трансевропейската транспортна мрежа.

61 Що се отнася до втория довод на Република Полша, безспорно член 3, параграф 1, второ тире, за разлика от първото тире на тази разпоредба от Директива 96/53, не изисква при вътрешни превози държавите членки да прилагат общите стандарти, установени с Директивата относно максимално допустимото натоварване на ос при движението на превозни средства, регистрирани или пуснати в движение в която и да било друга държава членка. Въпреки това тълкуването на понятието „международен транспорт“ в смисъл, че се прилага, без да се прави разлика между пътищата, по които се осъществява този трафик, не би довело до лишаване на член 3, параграф 1, второ тире от Директива 96/53 от съдържание, тъй като посочената разпоредба се прилага, когато и отправната, и крайната точка на трафика се намират в една и съща държава членка, без да се прави разлика според използваните пътища, като в този случай така се дава възможност държавата членка да ограничи националния трафик поради съображения, свързани с теглото на превозните средства.

62 Що се отнася до третия довод, посочен от Република Полша относно обратната дискриминация, следва да се отбележи, че макар на своя територия държавите членки да имат възможност съгласно член 3, параграф 1, първо и второ тире от Директива 96/53 във връзка със съображение 12 да прилагат по отношение на използваните при вътрешни превози превозни средства параметри относно максимално допустимо натоварване на ос, различни от предвидените в Директивата за международния трафик, този член не им налага тази разлика в третирането. Освен това от съображение 11 от посочената директива следва, че разграничението, което се прави във връзка с „международния“ или „вътрешния“ трафик, се обосновава с различията в последиците, които всяка от характеристиките, посочени в член 3, параграф 1, първо и второ тире, би могла да има за условията на конкуренция в транспортния сектор при реализирането на вътрешния пазар.

63 С оглед на изложените съображения следва да се разгледа основателността на първата част от твърдението за нарушение на Комисията в светлината на тълкувателните съображения във връзка с член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, изложени в точки 50—56 от настоящото решение.

64 Следва да се отбележи, че макар действително член 41, параграф 1 от Закона за обществените пътища да разрешава трафика на превозни средства, отговарящи на изискването за максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, за това правило все пак се прилагат редица ограничения, съдържащи се в член 41, параграфи 2 и 3 от посочения закон.

65 Така, от една страна, от член 41, параграф 2 от този закон е видно, че в съответствие с точка 1 от тази разпоредба министърът на транспорта изготвя списък на националните и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с максимално натоварване на „единична ос“ от 10 t, а в съответствие с точка 2 от тази разпоредба — списък с националните пътища, по които могат да се движат превозни средства с максимално натоварване на „единична ос“ от 8 t.

66 В този контекст следва да се уточни, че както Република Полша потвърди в отговора си на въпрос на Съда, ограниченията, упоменати в член 41, параграф 2, се отнасят както за задвижващата, така и за незадвижващата ос на превозното средство. Следва също да се отбележи, че споменатите в член 41, параграф 2 списъци са изготвени и са включени в Наредбата от 13 май 2015 г.

67 От друга страна, от член 41, параграф 3 от Закона за обществените пътища следва, че по областните пътища, различни от определените съгласно член 41, параграф 2, точка 1 от този закон, по окръжните и по общинските пътища могат да се движат само превозни средства с максимално натоварване на „единична ос“ от 8 t.

68 Така от член 41 от Закона за обществените пътища следва, че превозните средства, които отговарят на изискването за максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t съгласно точка 3.4 от приложение I към Директива 96/53, попадат в приложното поле на всички ограничения, произтичащи от член 41, параграфи 2 и 3 от този закон, и превозните средства, които отговарят на изискването за максимално натоварване на единична ос от 10 t, попадат в това на ограниченията, произтичащи от член 41, параграф 2, точка 2 и параграф 3 от същия закон.

69 При това положение следва да се констатира, че произтичащите от полската правна уредба ограничения на достъпа до полската пътна мрежа за превозни средства, отговарящи на изискванията за граничните стойности на ос, установени с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, са в разрез с член 3, параграф 1, първо тире във връзка с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към същата.

По твърдяното нарушение на член 7 от Директива 96/53

– Доводи на страните

70 Комисията поддържа, че ограниченията, предвидени в член 41, параграфи 2 и 3 от Закона за обществените пътища, се основават на погрешно тълкуване на член 7 от Директива 96/53, който предвижда изключение от принципа на свободно движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t. Най-напред тази институция напомня, че Република Полша не може да поддържа, че разглежданото ограничение се отнася за пътища, които не обслужват никакъв международен трафик, тъй като основно нито един акт на Съюза не предвижда разграничение между тези пътища и пътищата, засегнати от такъв трафик.

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

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

73 Република Полша, която при условията на евентуалност отговаря на тази част от твърдението за нарушение на Комисията, поддържа, че тя произтича от прекалено ограничителното тълкуване на член 7 от Директива 96/53, което противоречи на неговия текст, тъй като, от една страна, приложното поле на първа алинея от член 7 не свежда ограниченията, които предвижда, до непригодността на пътищата за въпросните превозни средства, както и до „определени пътни отсечки“, и от друга страна, посочените във втора алинея на член 7 случаи са само примери.

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

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

76 Република Полша счита освен това, че Комисията не може да твърди, че 97 % от полската пътна мрежа е затворена за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, без да вземе предвид характеристиките на тази мрежа. Тази държава членка уточнява, че националните пътища, които представляват 5 % от обществените пътища, поемат до 60 % от трафика. Останалите 95 % били местни пътища, от които 88 % са окръжни и общински. Те се използвали за местни нужди, а една трета от обществените пътища не били асфалтирани, видно от официалните статистически данни на Евростат, цитирани от Комисията.

– Съображения на Съда

77 Според Комисията доводите на Република Полша, с които тя по същество изтъква овехтяването и неподходящия характер на съответната пътна инфраструктура, за да оправдае наложените от националното право на основание член 7 от Директива 96/53 ограничения на достъпа на превозни средства, които са в съответствие с граничните стойности съгласно точки 3.1 и 3.4 от приложение I към нея, почиват на неправилно тълкуване на член 7 от същата.

78 В тази връзка следва да се напомни, че съгласно член 7, първа алинея от Директива 96/53 последната не препятства прилагането на разпоредбите за движение по пътищата, които са в сила във всяка държава членка и които позволяват теглото и/или размерите на превозните средства по определени пътища или структури на гражданското строителство да бъдат ограничени, независимо от държавата на регистрация на такива превозни средства или държавата, в която тези превозни средства са пуснати в движение.

79 Член 7, втора алинея от тази директива посочва примери, при които е възможно да се налагат ограниченията по член 7, първа алинея. В този смисъл е възможно по-специално да бъдат налагани местни ограничения по отношение на максимално допустимите размери и/или тегло на превозните средства, които могат да бъдат използвани в конкретни области или по конкретни пътища, когато инфраструктурата не е подходяща за дълги и тежкотоварни превозни средства, например градски центрове, малки села или места, представляващи природна забележителност.

80 Тъй като член 7 от Директива 96/53 представлява изключение от принципа на свободно движение на превозните средства, закрепен в член 3, параграф 1 от нея, той трябва да се тълкува ограничително, както подчертава генералният адвокат в точка 79 от своето заключение.

81 Освен това следва, подобно на посоченото от генералния адвокат в точки 93 и 94 от неговото заключение, да се отбележи, че обосновката, изведена от неподходящия характер на пътната инфраструктура, е взета предвид в член 7 от Директива 96/53 във връзка с особени случаи, онагледени с примери, съдържащи се в неговата втора алинея.

82 Видно обаче от член 41, параграф 2 от Закона за обществените пътища, само по изключение, при условие че полски национален път е включен в списъците съгласно тази разпоредба, превозните средства, които са в съответствие с ограниченията за натоварване, установени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, могат да се движат свободно по такъв път. Също по изключение, при условие че полски областен път е включен в посочените списъци, превозните средства, които са в съответствие с ограниченията за натоварване, установени в точка 3.4 от приложение I към Директива 96/53, могат да се движат свободно по такъв път, тъй като движението по други, невключени в посочените списъци пътища, е изключено.

83 Освен това съгласно член 41, параграф 3 от този закон по всички останали областни, както и по окръжните и общинските пътища, разглежданите ограничения на движението се прилагат за превозните средства, които са в съответствие с ограниченията за натоварване на ос, установени с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53.

84 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 95 от заключението си, ограниченията на достъпа до обществени пътища, основаващи се на член 41 от същия закон, могат да се премахнат с получаването срещу заплащане на специално разрешително, като единствените ограничения са изключването на делимите товари и ограничаването на действието във времето, тоест без да се взема предвид състоянието на съответните пътища.

85 Следва да се добави, че съгласно данните от преписката по делото ограниченията на достъпа до обществени пътища, основаващи се на член 41, явно са значителни по обхват и поради това не се ограничават до „определени“ пътища или „определени“ структури на гражданското строителство, както изисква член 7 от Директива 96/53. Съгласно статистическите данни за 2015 г., предоставени от Република Полша в досъдебната процедура или от Комисията в исковата ѝ молба, които не са били оспорени от посочената държава членка, се установява, че под 40 % от пътната мрежа, включваща полски автомагистрали и национални пътища, и под 4 % от пътната мрежа, включваща най-важните автомагистрали, национални и регионални пътища, през посочената година са били достъпни без ограничение за движение на превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t. Впрочем съгласно представените от

Република Полша доказателства за положението, установено след влизането в сила на Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Наредба на министъра на инфраструктурата и строителството относно списъка на националните и областните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична задвижваща ос от 10 t, и списъка на националните пътища, по които могат да се движат превозни средства с допустимо натоварване на единична задвижваща ос от 8 t) от 21 април 2017 г., тоест от дата, по-късна от релевантната за целите на настоящото производство, едва 54,2 % от полските национални пътища са били достъпни без ограничение за превозни средства с максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t.

86 Посочените ограничения на прилагането на правилото, установено с член 3, параграф 1, първо тире от Директива 96/53, които поради широтата и всеобхватния си характер имат толкова мащабни последици по отношение на принципа на свободно движение на превозните средства, не биха могли да се обосноват по силата на член 7 от тази директива, тъй като в противен случай изключението, произтичащо от член 7, би могло да вземе превес над правилото, закрепено в член 3 от Директивата.

87 Предвид изложените съображения Република Полша не би могла да се позовава на споменатия член 7, излагайки общо съображение, с което по същество се опира на овехтяването и неподходящия характер на пътната инфраструктура, за да обоснове ограничения, които се прилагат според видовете пътища и произтичат от полската правна уредба.

88 При това положение произтичащите от полската правна уредба ограничения на достъпа до пътната мрежа в страната за превозни средства, които са в съответствие с граничните стойности на ос, установени с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, не биха могли да се обосноват на основание на член 7 от тази директива. Следователно и с оглед на съображенията, съдържащи се в точка 69 от настоящото съдебно решение, следва да се констатира, че тези ограничения са в разрез с разпоредбите на член 3 във връзка с член 7 от посочената директива, разгледани във връзка с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към нея.

Относно възможността за позоваване на преходните разпоредби, предвидени в приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г.

– Доводи на страните

89 Комисията оспорва довода на Република Полша, изведен от приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г., тъй като втората алинея от тази разпоредба ясно изисква към 31 декември 2010 г. пътищата извън трансевропейската транспортна мрежа да се адаптират към международния трафик, без да се чака напредъкът на модернизацията на националната мрежа, както това се е допускало през преходния период.

90 В допълнение тази институция посочва, че от 2004 г. са модернизирани няколко хиляди километра пътища извън националните пътища и трансевропейската транспортна мрежа като част от националната програма за реконструкция на местните пътища, голяма част от които са били финансирани с европейски средства. Никой от тези местни пътища обаче не е бил отворен за движение на превозни средства, които са в съответствие с изискванията за максимално натоварване на задвижваща ос от 11,5 t, без да е направено разграничение според степента на модернизация на тези пътища. Тя счита също така, че тъй като движението все пак е възможно, ако се получи платено разрешително, основанието на защитата за текущата модернизация на пътната мрежа следва да се отхвърли по същество.

91 При условията на евентуалност Република Полша се позовава на преходните разпоредби от приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г., които уреждат въпросите, свързани с прилагането на Директива 96/53 и на Решение № 1692/96. По-специално от трета и четвърта алинея от посочената точка 8, параграф 3 следвало, че тя не била обвързана със срок за приспособяване на пътищата извън трансевропейската пътна мрежа до максималното ниво на носимоспособност.

92 Тази държава членка подчертава, от една страна, че съгласно точка 8, параграф 3, четвърта алинея от това приложение постепенното отваряне на пътната мрежа за превозни средства за международен трафик трябва да се осъществява успоредно с приключването на процеса на модернизиране на тези пътища. Тя не споделя мнението на Комисията, че това тълкуване противоречи на разпоредбите на второто изречение от посочената точка 8, параграф 3, четвърта алинея, което предвижда, че използване на немодернизираната част от вторичната пътна мрежа се разрешава за целите на товаренето и разтоварването по време на целия преходен период, тъй като става въпрос за изключение от принцип.

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

94 В това отношение посочената държава членка напомня най-напред, че около 91 % от обществените ѝ пътища са построени преди присъединяването ѝ към Съюза, като движението тогава е било достъпно само за превозни средства, чието натоварване на единична ос не надвишава 10 t за националните пътища и 8 t за останалите пътища, и че полското законодателство впоследствие е изменено, за да отговаря на изискванията, произтичащи от правото на Съюза.

95 На следващо място Република Полша напомня характеристиките на пътната си мрежа, обобщени в точка 76 от настоящото съдебно решение.

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

– Съображения на Съда

97 В доводите си Република Полша се позовава на преходните разпоредби, предвидени в приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г., които ѝ позволявали да отваря постепенно за международния трафик своите пътища извън трансевропейската транспортна мрежа в съответствие със завършването на процеса на модернизацията им, без обаче да определят някакъв срок в това отношение, за да оправдае ограниченията, които националното право налага за достъпа на превозните средства, които са в съответствие с граничните стойности, определени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53.

98 Следва да се напомни, че приложение XII, точка 8, параграф 3, втора алинея от Акта за присъединяване от 2003 г. предвижда, чрез дерогация от член 3, параграф 1 от Директива 96/53, че превозните средства в съответствие с граничните стойности по точка 3.4 от

приложение I към тази директива могат да използват немодернизираната част от полската пътна мрежа само ако са в съответствие с полските гранични стойности за натоварване на ос и определя 31 декември 2010 г. като краен срок на дерогацията, който предхожда с над 4 години датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище.

99 За развитието на главната си пътна мрежа, видно приложение XII, точка 8, параграф 3, трета алинея от Акта за присъединяване от 2003 г., Република Полша трябва да се придържа към разписание, определено в осем таблици, обхващащи периода от 1 януари 2004 г. до 1 януари 2011 г.

100 Без да определя подобно разписание за пътищата, които не са част от главната пътна мрежа, приложение XII, точка 8, параграф 3, четвърта алинея от посочения акт за присъединяване предвижда в първото изречение, че в съответствие със завършването на модернизирането се извършва постепенното отваряне на полската пътна мрежа, включително на мрежата, упомената в приложение I към Решение № 1692/96, за превозните средства в международния трафик, които отговарят на граничните стойности на Директива 96/53. Второто изречение от приложение XII, точка 8, параграф 3, четвърта алинея предвижда, че за целите на товаренето и разтоварването, когато е технически възможно, използването на немодернизираната част от вторичната пътна мрежа трябва да бъде разрешено по времето на целия преходен период.

101 От съвместното тълкуване на приложение XII, точка 8, параграф 3, втора и четвърта алинея от Акта за присъединяване от 2003 г. следва, че Република Полша може да се позовава на обосновката, изведена от модернизацията на полската пътна мрежа, за да наложи ограничение на достъпа до пътната си мрежа за превозни средства, които са в съответствие с изискванията за гранични стойности, посочени в точка 3.4 от приложение I към Директива 96/53, произтичащо от определени в националното право стойности за натоварване на ос, само през преходния период, и то в определени рамки.

102 Действително изразът „в съответствие със завършването на модернизирането“, съдържащ се в приложение XII, точка 8, параграф 3, четвърта алинея от Акта за присъединяване от 2003 г., не би могъл да се разглежда самостоятелно, а като определящ обстоятелствата, при които дерогирането на изискването за спазване на член 3, параграф 1 от Директива 96/53 съгласно приложение XII, точка 8, параграф 3, втора алинея от този акт за присъединяване престава да се прилага. Следователно приложение XII, точка 8, параграф 3, четвърта алинея от този акт за присъединяване не би могъл да се тълкува в смисъл, че се прилага след крайния срок на дерогацията, определен в приложение XII, точка 8, параграф 3, втора алинея от същия акт за присъединяване, а именно 31 декември 2010 г.

103 Това тълкуване на приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г. се потвърждава от контекста, в който се вписва тази разпоредба. Всъщност от членове 2 и 10 от този акт за присъединяване следва, че същият се основава на принципа за незабавно и пълно прилагане на разпоредбите на правото на Съюза за новите държави членки и само изрично предвидени в преходните разпоредби дерогации се допускат като преходна мярка (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2010 г., Комисия/Полша, C-385/08, непубликувано, EU:C:2010:801, т. 54 и цитираната съдебна практика). Поради това не би могло да се приеме, че дерогационният режим, предвиден в приложение XII, точка 8, параграф 3 от този акт за присъединяване, следва да остане в сила при липса на изрична разпоредба в този смисъл.

104 Това тълкуване се потвърждава и от целта на приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г., която съгласно посоченото от генералния адвокат в точка 92 от неговото заключение, е да се уреди периодът от датата на присъединяване на Република Полша към Съюза до 31 декември 2010 г., така че принципът, установен с Директива 96/53, да може да се спазва след тази дата, като освен това въпросната цел е послужила като основание за заделянето на европейски средства за нейното постигане.

105 С оглед на изложените съображения следва да се отхвърли доводът на Република Полша, основан на преходните разпоредби, предвидени в приложение XII, точка 8, параграф 3 от Акта за присъединяване от 2003 г.

106 Поради изложените съображения, и по-специално с оглед на точки 69 и 88 от настоящото решение следва да бъде приета първата част на твърдението за нарушение на Комисията, отнасяща се до допускането на международния трафик само по пътищата от трансевропейската транспортна мрежа и по някои национални пътища.

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

Доводи на страните

107 Комисията изтъква, че ограничителният режим на движение, освен при получаване на разрешително, противоречи на Директива 96/53, доколкото ограничава и възпрепятства свободното движение на превозните средства.

108 Тази институция отбелязва, че съгласно ограничителния режим, приложим за областните, окръжните и общинските пътища, съгласно член 64, параграфи 1 и 3 от Закона за движение по пътищата за всеки един от тях трябва да се искат разрешителни от различни органи за един и същ маршрут. Тя счита, че при липса на обслужване на едно гише и поради сроковете за получаване на необходимото разрешително, както и поради определените тарифи, въведената система се оказва скъпа, отнемаща време и може да създаде непряка дискриминация в ущърб на чуждестранни превозвачи и на превозвачи, установени в държави членки, различни от Република Полша. Посочената институция уточнява, че съгласно член 64, параграф 2 от Закона за движение по пътищата разрешителните от категория IV, които позволяват превозните средства с натоварване на задвижваща ос от 11,5 t да се движат по националните пътища, не могат да се използват при превоз на делими товари, при положение че последните съставляват основната част от превозваните по шосе товари. По този начин работата на транспортните предприятия се усложнявала от задължението да използват по-голям брой камиони. Тя изтъква също така сериозно ограничение на свободата на предоставяне на пътни услуги.

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

110 Освен това според Комисията отбелязаният от Република Полша факт, че разглежданите разрешителни се издават недискриминационно на всички превозвачи, е без значение за ограничителния характер на разрешителните и за нарушението на разпоредбите на Директива 96/53.

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

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

113 Република Полша отговаря на доводите на Комисията относно изискването за притежаване на специално разрешително за движение по пътищата извън трансевропейската транспортна мрежа и по някои други национални пътища.

114 Изхождайки от принципа, че ограничаването на използването на пътната мрежа не противоречи на член 3 от Директива 96/53, посочената държава членка изтъква, че именно финансовият принос за поддържане на пътищата, повредени от тежкотоварните превозни средства, които се движат по тях, предвиден в член 64 и сл. от Закона за движението по пътищата, гарантира в дългосрочен план свободното движение на превозни средства, чието натоварване на ос не е съобразено с техническите характеристики на съответните пътища.

115 В това отношение Република Полша изтъква, че Комисията е представила разглеждания разрешителен режим по частично неточен начин, и уточнява, че разрешителните от категория I се издават от пътното управление, а тези от категория IV, отнасящи се за съответните национални пътища, от Главно управление на националните пътища и автомагистралите. В зависимост от заявлението разрешителните от категория I се издавали на превозвача за период от един, шест или дванадесет месеца, без да се посочват съответните превозни средства. Всяко разрешително се издавало в срок до седем работни дни, считано от датата на подаване на заявлението. Същите правила се прилагали за разрешителните от категория IV, които обаче можели да се издават и за период от двадесет и четири месеца, при това в рамките на максимум три работни дни, считано от подаването на заявлението.

116 Според Република Полша, за да се гарантира правна сигурност на заинтересованите лица, максималният размер на таксата, предвидена в член 64f, параграф 1 от Закона за движението по пътищата за разрешителните от категория I, е бил определен на 240 PLN (полски злоти) (приблизително 55 EUR), докато за разрешителните от категория IV той възлиза на 3 600 PLN (приблизително 850 EUR). Действителният размер, определен в Наредбата на министъра на транспорта, строителството и морската икономика относно размера на дължимите такса за разрешителните за движение на извънгабаритни превозни средства, обаче бил различен в зависимост от срока на всяко разрешително. Следователно съгласно тази тарифа, която не е променяна от 2012 г., най-евтиното разрешително от категория I, валидно дванадесет месеца, струвало 200 PLN (приблизително 47 EUR), докато разрешителното от категория IV, валидно дванадесет месеца, струвало 2 000 PLN (приблизително 470 EUR), а валидното двадесет и четири месеца — 3 000 PLN (приблизително 705 EUR).

117 В това отношение Република Полша заключава в писмената си защита, че не споделя анализа на Комисията, според който системата е скъпа и отнема много време, тъй като тя била прозрачна и улеснявала придвижването на превозвачите по цялата мрежа. Тя освен това отхвърля позицията на Комисията, според която при липса на разрешително се налага забрана за движение, тъй като било възможно да се избере пътят, по който ще се извършва международният превоз.

118 В писмената си дуплика посочената държава членка изтъква, че основанията, изведени от непряката дискриминация спрямо превозвачи от други държави членки и от ограничаването на свободното предоставяне на пътни услуги, посочени от Комисията в писмената ѝ реплика, са недопустими, тъй като са нови. Споменатата държава членка добавя, че при всички случаи тези твърдения са неоснователни, тъй като заявленията за разрешителни могат да бъдат получени лесно през уебсайт, издават се за определен период, независимо от броя на транспортните

операции, а цената им е относително ниска с оглед на нуждите на превозвачите. Тя изтъква, че тази прозрачна и практична система съответства на очакванията им и не е била обект на критики преди жалбите, с която е била сезирана Комисията.

Съображения на Съда

119 Най-напред следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика предметът на иска на основание член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се определя с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения и правни основания като това становище (решение от 10 ноември 2011 г., Комисия/Португалия, C-212/09, EU:C:2011:717, т. 26 и цитираната съдебна практика), както и че в съответствие с член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени в производството.

120 В случая се налага констатацията, че едва в писмената реплика Комисията за първи път черпи довод от непряка дискриминация в ущърб на чуждестранните превозвачи и на превозвачите от държавите членки, различни от Република Полша, както и от ограничаването на свободното предоставяне на пътни услуги. Поради това посочените твърдения следва да се считат за недопустими.

121 Следва да се отбележи, че превозните средства, които са в съответствие с ограниченията за натоварване на ос, определени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, се считат за „извънгабаритни“ по смисъла на член 2, точка 35a от Закона за движението по пътищата, ако натоварването на ос, със или без товар, на тези превозни средства е по-високо от допустимото и предвиденото от полските разпоредби относно обществените пътища за определен път. В съответствие с член 64, параграф 1 от този закон за движението на тези превозни средства по съответните пътища се изисква получаването на специално разрешително срещу заплащане, което се издава от компетентния орган. Извън това по силата на член 64, параграф 2 от този закон превозът с „извънгабаритно“ превозно средство на делим товар по принцип е забранен.

122 Оттук следва, че по обществените пътища, за които по силата на полската правна уредба важат ограничения на натоварването на ос, движението на превозни средства, които са в съответствие с ограниченията за натоварване, определени в точки 3.1 и 3.4 от приложение I към Директива 96/53, зависи от получаването на специално разрешително.

123 След като достъпът на тези превозни средства до обществените пътища, за които по силата на полската правна уредба важат ограничения на натоварването на ос, зависи от получаването на такова разрешително и след като, видно от точки 69 и 88 от настоящото решение, тези ограничения са в нарушение на членове 3 и 7 от Директива 96/53 във връзка с точки 3.1 и 3.4 от приложение I към нея, посоченият разрешителен режим трябва също да се счита за намиращ се в разрез с разпоредбите на тази директива, без да е необходимо произнасяне по доводите на страните относно конкретните правила за получаване на такива разрешителни.

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

По съдебните разноски

125 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е поискала Република Полша да бъде осъдена, а последната е загубила делото, Република Полша следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

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

2) **Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.**

Подписи