Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

21 mars 2019*

”Fördragsbrott – Transport – Direktiv 96/53/EG – Internationell trafik – Fordon som uppfyller gränsvärdena vad gäller de vikter och dimensioner som anges i detta direktiv – Användning av sådana fordon, som är registrerade eller tagna i bruk i en medlemsstat, i en annan medlemsstat – Särskilt tillståndssystem – Artiklarna 3 och 7 – 2003 års anslutningsakt – Övergångsbestämmelser – Punkt 8.3 i bilaga XII”

I mål C-127/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 10 mars 2017,

Europeiska kommissionen, genom J. Hottiaux och W. Mölls, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Polen, genom B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska och J. Sawicka, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av J. Waszkiewicz, expert,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjunde avdelningen T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász och C. Vajda (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 juni 2018,

och efter att den 19 september 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen (EGT L 235, 1996, s. 59), i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/719 av den 29 april 2015 (EUT L 115, 2015, s. 1) (nedan kallat direktiv 96/53), jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, genom att förplikta transportföretag att inneha speciella tillstånd för att få färdas på vissa allmänna vägar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Anslutningsakten

2 Artikel 2 i akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad 2003 års anslutningsakt), har följande lydelse:

”Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt.”

3 Artikel 10 i 2003 års anslutningsakt har följande lydelse:

”De grundläggande fördragen och de rättsakter som antagits av institutionerna skall, som en övergångsåtgärd, tillämpas med de avvikelser som föreskrivs i denna akt.”

4 Artikel 24 i anslutningsakten har följande lydelse:

”De bestämmelser som förtecknas i bilagorna V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII och XIV till denna anslutningsakt skall tillämpas i fråga om de nya medlemsstaterna enligt de villkor som anges i bilagorna.”

5 Bilaga XII till anslutningsakten har rubriken ”Förteckning enligt artikel 24 i anslutningsakten: Polen”. Punkt 8 i denna bilaga, som har rubriken ”Transportpolitik”, innehåller en punkt 3 som förklarar att direktiv 96/53 är tillämpligt enligt följande:

”31996 L 0053: Direktiv [96/53], senast ändrad genom:

– 32002 L 0007: Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/7/EG av den [18 februari 2002] (EGT L 67, 9.3.2002, s. 47).

Med avvikelse från artikel 3.1 i direktiv [96/53] får fordon som inte överskrider gränsvärdena för kategori 3.4 i bilaga I till det direktivet använda icke uppgraderade delar av det polska vägnätet till och med den 31 december 2010 endast om de uppfyller de polska gränsvärdena för axelvikt. Från och med anslutningen får inga begränsningar åläggas fordon som uppfyller kraven i direktiv [96/53] när det

gäller användningen av de viktigaste genomfartsvägar som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets beslut nr [1692/96/EG] om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet [(EGT L 288, 1996, s. 1)].

Polen skall följa tidsplanen i tabellerna nedan för uppgraderingen av huvudvägnätet, enligt bilaga I till beslut nr [1692/96]. Vid alla investeringar i infrastruktur där medel ur [unions]budgeten används skall det säkerställas att huvudvägarna byggs eller uppgraderas så att de bär en axelvikt på 11,5 ton.

Medan uppgraderingen slutförs skall det polska vägnätet, inklusive nätet enligt bilaga I till beslut nr [1692/96], successivt öppnas för fordon i internationell trafik som uppfyller gränsvärdena i direktivet. När det är tekniskt möjligt skall det vara tillåtet att använda de icke uppgraderade delarna av det sekundära vägnätet för lastning och lossning under hela övergångsperioden.

…”

6 Tidsplanen för uppgraderingen av det polska huvudvägnätet enligt bilaga XII punkt 8.3, tredje stycket i 2003 års anslutningsakt anges i åtta tabeller som omfattar perioden mellan den 1 januari 2004 och den 1 januari 2011.

Direktiv 96/53

7 Direktiv 96/53, som fastställer gemensamma normer vad gäller vikt och dimensioner för nyttofordon i internationell trafik och gemensamma normer vad gäller dimensioner för sådana fordon som används i nationell trafik.

8 I skälen 3–5, 7, 11 och 12 i direktivet anges följande:

”3. Skillnaderna mellan medlemsstaternas gällande normer för vikter och dimensioner för vägfordon för yrkesmässig trafik är av sådan art att det negativt kan påverka konkurrensvillkoren och utgöra ett hinder för trafiken mellan medlemsstaterna.

4. Med beaktande av subsidiaritetsprincipen bör det därför vidtas åtgärder på gemenskapsnivå för att undanröja sådana hinder.

5. Ovan nämnda normer återspeglar balansen mellan rationell och ekonomisk användning av vägfordon avsedda för yrkesmässig trafik å ena sidan och krav på underhåll av infrastrukturen, på trafiksäkerhet, på miljöskydd och skydd av levnadsbetingelserna å andra sidan.

…

7. Andra kompletterade tekniska villkor som nära sammanhänger med vikt och dimension kan tillämpas på fordon i yrkesmässig trafik som är registrerade eller tagna i bruk i en medlemsstat. Dessa villkor bör inte utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för fordon i yrkesmässig trafik mellan medlemsstaterna.

…

11. I samband med genomförandet av den inre marknaden bör tillämpningsområdet för detta direktiv utvidgas att omfatta nationell transport i den utsträckning det rör egenskaper som väsentligt inverkar på konkurrensvillkoren inom transportsektorn, särskilt med avseende på högsta tillåtna värden för längd och bredd på fordon och fordonskombinationer för godstransport.

12. För andra egenskaper hos fordonen tillåts medlemsstaterna att inom sitt territorium tillämpa andra värden än de som föreskrivs i detta direktiv endast på de fordon som används i nationell trafik.”

9 Artikel 1 i direktiv 96/53 har följande lydelse:

”Detta direktiv gäller för

a) dimensionen på motorfordon i kategorierna M2, M3 och N3, N3 och släpvagnar till dessa i kategorierna 03 och 04, enligt definitionen i bilaga II till rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon [(EGT L 263, 2007, s. 1)],

b) vikterna och vissa andra egenskaper hos de fordon som avses i a och som närmare anges i punkt 2 i bilaga I till detta direktiv.”

10 I artikel 2 i direktiv 96/53 stadgas följande:

”I detta direktiv avses med

…

– *högsta tillåtna vikt*: den högsta tillåtna vikten för ett lastat fordon för användning i internationell trafik.

– *högsta tillåtna axeltryck*: det högsta tillåtna trycket på en lastad axel eller axelkombination för användning i internationell trafik,

– *odelbar last*: last som för vägtransport inte utan risk för onödiga kostnader eller skador kan delas i två eller flera dellaster och som på grund av sin storlek eller volym inte kan fraktas av ett motorfordon, en släpvagn, ett fordonståg eller ett ledat fordon som helt uppfyller bestämmelserna i detta direktiv.

…”

11 I artikel 3.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Förutsatt att dessa fordon inte överskrider de gränsvärden som anges i bilaga I får medlemsstaterna inte vägra eller förbjuda användning inom sina territorier.

– i internationell trafik, av fordon som är registrerade eller tagna i bruk i en annan medlemsstat, av skäl som hänför sig till vikt eller dimensioner,

– i nationell trafik, av fordon som är registrerade eller tagna i bruk i en annan medlemsstat, på grund av dimensionerna.

Denna bestämmelse gäller även om

a) de nämnda fordonen inte uppfyller den aktuella medlemsstatens krav vad avser vissa vikter och dimensioner som inte omfattas av bilaga I,

b) den behöriga myndigheten i den medlemsstat, i vilken fordonen är registrerade eller tagits i bruk, har tillåtit högsta värden som inte omfattas av artikel 4.1 och överstiger de som fastställts i bilaga I.”

12 Artikel 7 i direktivet har följande lydelse:

”Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av de vägtrafikbestämmelser som gäller i varje medlemsstat och som gör det möjligt att begränsa fordonens vikt och/eller dimensioner på vissa vägar eller konstbyggnader oavsett i vilken medlemsstat fordonet har registrerats eller tagits i bruk.

Detta innefattar möjligheterna att införa lokala begränsningar av största tillåtna dimensioner och högsta tillåtna vikter för fordon som kan användas i särskilda områden eller på särskilda vägar, när den lokala infrastrukturen inte medger trafik med långa och tunga fordon, som till exempel i stadskärnor, i små byar eller på platser av särskilt naturintresse.”

13 Bilaga I till direktivet har rubriken ”Högsta tillåtna vikter och största tillåtna dimensioner samt därtill hörande uppgifter om fordon”.

14 Punkt 3 i denna bilaga har rubriken ”Högsta tillåtna axeltryck för fordon som avses i artikel 1.1 b (i ton)”. I punkterna 3.1 och 3.4 anges följande:

”…

3.1.	Singelaxlar Singelaxel som inte är drivaxel	10 t

…

3.4.	Drivaxel	
3.4.1.	Drivaxel på fordon som avses i 2.2.1 och 2.2.2	11,5 t
3.4.2.	Drivaxel på fordon som avses i 2.2.3, 2.2.4, 2.3 och 2.4	11,5 t

…”

Beslut nr 1692/96

15 Beslut nr 1692/96 har ersatts av Europaparlamentets och rådets beslut 661/2010/EU av den 7 juli 2010 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EGT L 204, 2010, s. 1) som i sin tur har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010 (EUT L 348, 2013, s. 1).

16 I artikel 2 i beslut nr 1692/96, med rubriken ”Mål”, föreskrevs följande:

”1. Det transeuropeiska transportnätet skall gradvis införas på gemenskapsnivå fram till år 2010 genom att infrastrukturnät för land-, sjö- och lufttransporter integreras i enlighet med översiktsplanerna på kartorna i bilaga I eller specifikationerna i bilaga II.

2. Nätet skall

a) inom ett område utan inre gränser och under bästa möjliga sociala och säkerhetsmässiga betingelser, säkerställa en varaktig framkomlighet för personer och varor samtidigt som det bidrar till förverkligandet av gemenskapens mål, särskilt vad gäller miljö och konkurrens, samt bidra till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen,

…”

Polsk rätt

17 I artikel 41 i ustawa o drogach publicznych, Dz. U. nr 14, pos. 60, av den 21 mars 1985, i den lydelse som är relevant i förevarande mål (nedan kallad lag om allmänna vägar), föreskrivs följande:

”1. På allmänna vägar är trafik med fordon med en högsta vikt om 11,5 ton per drivaxel tillåten utom när annat följer av punkterna 2 och 3.

2. Minister właściwy do spraw transportu [Transportministern, Polen] ska i förordningar upprätta en förteckning över:

1) nationella och regionala vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtna axeltryck på 10 ton får framföras,

2) nationella vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtet axeltryck på 8 ton får framföras,

med hänsyn till behovet av att skydda vägarna och säkerställa transittrafik.

3. Andra regionala vägar än de som omfattas av punkt 2 led 1, distriktsvägar och kommunala vägar utgör ett vägnät på vilket fordon med högsta tillåtna axeltryck på 8 ton får framföras.”

18 Med stöd av artikel 41.2 i lagen om allmänna vägar har Minister Infrastruktury i Rozwoju (Ministern för infrastruktur och utveckling, Polen) den 13 maj 2015 utfärdat 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 (förordning med förteckning över nationella och regionala vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtet axeltryck på 10 ton får framföras och förteckning över nationella vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtet axeltryck på 8 ton får framföras) (Dz. U. de 2015, pos 802) (nedan kallad förordningen av den 13 maj 2015).

19 I artikel 2 punkt 35 a i prawo o ruchu drogowym (vägtrafiklagen) Dz. U., nr 98, pos 602, i den version som var tillämplig vid omständigheterna i det nationella målet, definieras ett oreglerat fordon som ett fordon eller en fordonskombination med ett axeltryck, med eller utan last, som överstiger den vikt som är tillåten för, och som föreskrivs för en viss väg i bestämmelserna om allmänna vägar, eller vars dimension eller faktiska totalvikt, med eller utan last, överstiger vad som är tillåtet och föreskrivet i bestämmelserna i denna lag.

20 I artikel 2 punkt 35 b i vägtrafiklagen definieras odelbar last som en last som inte kan delas upp i två eller flera dellaster utan kostnader eller risk för oförutsedda skador.

21 Artikel 64.1–3 i denna lag föreskriver följande:

”1. Oreglerade fordon får framföras under förutsättning att följande villkor iakttas:

1) att ett trafiktillstånd har erhållits för oreglerade fordon av motsvarande kategori, utfärdat av behörig myndighet genom administrativt beslut …,

2) att de trafikvillkor som angetts i tillståndet enligt punkt 1 iakttas,

3) att det oreglerade fordonet framförs av en väglots när fordonet överskrider någon av följande dimensioner:
   a) Längd: 23 m,
   b) bredd: 3,2 m,
   c) höjd: 4,5 m,
   d) total faktisk vikt: 60 ton,

4) att föraren av det oreglerade fordonet visar särskild aktsamhet.

2. Transport, med oreglerat fordon, av annat än odelbara laster är förbjuden, utom när det oreglerade fordonet får framföras enligt ett tillstånd av kategori I eller II.

3. Dimensioner, vikt och axeltryck vad gäller oreglerade fordon som får framföras enligt tillstånd av kategorierna I–VII samt de vägar som fordonen tillåtits trafikera anges i tabell i bilaga 1 till denna lag.”

22 I artiklarna 64a–64d i nämnda lag innehåller bestämmelser som för var och en av de sju kategorierna av oreglerade fordon fastställer förfarandet vid ansökan om tillstånd och utfärdande av tillstånd. I artikel 64f, punkt 1, i lagen fastställs för varje kategori, den högsta avgiften för utfärdande av tillståndet.

23 I avdelning 4 i samma lag återfinns artikel 140aa och följande artiklar, vilka föreskriver böter för oreglerade fordon som framförs utan tillstånd eller i strid med villkoren i tillståndet.

Det administrativa förfarandet

24 Efter klagomål från transportföretag som bedriver sin verksamhet på polskt territorium, och information inhämtad från Republiken Polen i ett pilotförfarande inom EU, skickade kommissionen den 30 april 2015 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

25 I denna underrättelse informerade kommissionen Republiken Polen om att vissa bestämmelser i dess nationella lagstiftning inte var förenliga med dess skyldigheter enligt dels artikel 3 i direktiv 96/53, eftersom nästan 97 procent av det polska vägnätet var stängt för trafik med fordon som uppfyller viktbegränsningarna i punkterna 3.1 och/eller 3.4 i bilaga I till detta direktiv, dels artikel 7 i nämnda direktiv, eftersom denna medlemsstat åberopat undantagen i denna bestämmelse utan att motivera varför dessa undantag omfattade 97 procent av det polska vägnätet.

26 I sin formella underrättelse ifrågasatte kommissionen dessutom det speciella systemet med tillstånd som tillät fordon som uppfyller viktbegränsningarna i punkterna 3.1 och/eller 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53 att framföras på vägar som normalt var stängda för dessa fordon.

27 Genom en skrivelse av den 29 juni 2015 besvarade Republiken Polen den formella underrättelsen och bestred kommissionens anmärkningar.

28 Kommissionen, som fann Republiken Polens svar av den 29 juni 2015 otillräckligt, lämnade den 26 februari 2016 ett motiverat yttrande i vilket den vidhöll att Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53 genom att begränsa rörligheten för motorfordon med högsta tillåtna drivaxeltryck på 11,5 ton till vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet och till andra särskilda nationella vägar, och genom att kräva att sådana fordon ska inneha särskilda tillstånd för att få framföras på andra allmänna vägar.

29 Republiken Polen ingav den 26 april 2016 en begäran till kommissionen om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet, vilken avslogs av kommissionen på grund av att begäran inte innehöll konkret information om de lagändringar som planerades för att råda bot på de påtalade överträdelserna.

30 I sitt svar av den 30 augusti 2016 på det motiverade yttrandet informerade Republiken Polen kommissionen om sina ansträngningar för att främst utvidga det allmänna vägnätet på vilket trafik med fordon med ett högsta tillåtna drivaxeltryck på 11,5 ton var tillåten, och för att ändra de bestämmelser i tillämpliga lagar och förordningar vilka syftade till att minska antalet delar av nationella och regionala vägar med viktbegränsningar för fordon. Republiken Polen påpekade att dessa ändringar skulle träda i kraft i mars 2017 och februari 2018.

31 Eftersom kommissionen varken var övertygad om att de annonserade förändringarna var förenliga med EU-rätten, eller godtog tidsfristen för de planerade ändringarna, beslutade den enligt artikel 258 andra stycket FEUF att väcka förevarande talan vid domstolen.

Prövning av talan

32 Till stöd för sin talan har kommissionen framfört en enda anmärkning enligt vilken Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53, jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktivet, genom att bland annat tillämpa ett särskilt tillståndssystem för fordon med ett högsta tillåtet drivaxeltryck på 11,5 ton, på ett alltför stort antal allmänna vägar.

33 Kommissionen har gjort gällande att begränsningen av tillgången till allmänna vägar för fordon och släpvagnar till dessa fordon som avses i direktiv 96/53 och som uppfyller det högsta tillåtna axeltrycket på 10 ton och drivaxeltrycket på 11,5 ton, är följden av en kombination av två faktorer. Dessa faktorer förklaras, för det första, av att endast vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet och vissa andra nationella vägar, som följer av artikel 41.2 och 41.3 i lagen om allmänna vägar, är öppna för trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton, och, för det andra, av kravet på att inneha ett särskilt tillstånd för att få köra på andra vägar, i enlighet med artiklarna 64 och följande artiklar i vägtrafiklagen.

34 Det är lämpligt att bedöma dessa två faktorer i tur och ordning.

Begränsning av den internationella trafiken till enbart vägar i det transeuropeiska transportnätet och vissa nationella vägar

35 Kommissionen har gjort gällande att begränsningen, vad gäller internationell trafik, enligt polsk lagstiftning, av tillgången till allmänna vägar för fordon och släpvagnar till dessa fordon som omfattas av direktiv 96/53, vilka inte överskrider det högsta axeltryck som anges i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till detta direktiv, strider mot bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i detta direktiv, jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 däri. Kommissionen har vidare tillbakavisat Republiken Polens ståndpunkt, enligt vilken en sådan begränsning kan göras med stöd av de övergångsbestämmelser som föreskrivs i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt.

36 Det finns anledning att pröva denna första del av kommissionens anmärkning mot bakgrund av de ovannämnda bestämmelserna i direktiv 96/53 och bilaga XII till 2003 års anslutningsakt.

Det påstådda åsidosättandet av artikel 3.1 i direktiv 96/53

– Parternas argument

37 Kommissionen har gjort gällande att den begränsning vad gäller internationell trafik, som innebär att fordon vars axeltryck eller drivaxeltryck håller sig inom de gränsvärden som uppställs i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, endast får köras på vägar i det transeuropeiska transportnätet och på vissa nationella vägar, en begränsning som följer av den polska lagstiftningen, strider mot artikel 3.1 i direktiv 96/53, som inrättar ett system med fri rörlighet av sådana fordon.

38 I detta avseende har kommissionen gjort gällande, för det första, att artikel 41.1 i lagen om allmänna vägar visserligen tillåter trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton på alla allmänna vägar, men att artikel 41.2 och 41.3 i denna lag föreskriver ett undantag från just artikel 41.1 som berövar bestämmelsen allt innehåll.

39 Enligt undantagen i nämnda artikel 41.2 och 41.3 ska trafik på nationella och regionala vägar som finns upptagna på en förteckning, som ska fastställas av transportministern, nämligen begränsas till fordon med ett högsta axeltryck på 10 respektive 8 ton, och trafik på övriga regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar begränsas till fordon med ett högsta axeltryck på 8 ton. Kommissionen har påpekat att förteckningarna som avses i artikel 41.2 i den lagen har antagits och ingår i förordningen av den 13 maj 2015.

40 Dessa undantag leder till att nästan 97 procent av vägnätet inte får användas av fordon som inte överskrider den högsta tillåtna vikt som följer av bilaga I till direktiv 96/53, på 10 ton per icke driven axel och 11,5 ton per drivaxel.

41 För det andra har kommissionen bestritt Republiken Polens argument enligt vilket det endast är de vägar till vilka den internationella trafiken är koncentrerad, det vill säga den gränsöverskridande trafiken på det transeuropeiska vägtransportnätet, som omfattas av kraven i direktiv 96/53.

42 Kommissionen har gjort gällande att de vägavsnitt som ger tillgång till större städer som berörs av internationella transporter och särskilt av lastning och lossning, kan ligga utanför de nationella vägarna och utanför det transeuropeiska transportnätet, och att dessa vägavsnitt därför inte är fritt tillgängliga.

43 Kommissionen har också påpekat att direktiv 96/53, i motsats till vad Republiken Polen har hävdat, inte innehåller någon begränsning av kraven i artikel 3 i detta direktiv, som överensstämmer med de ändamål som direktivet eftersträvar sedan dess ikraftträdande, och att direktivets tillämpningsområde inte har ändrats sedan tillkomsten av det transeuropeiska transportnätet genom beslut nr 1692/96, trots att detta beslut har samma syfte, nämligen att underlätta rörligheten för varor. Artikel 2 i detta direktiv innehåller visserligen inte någon definition av internationell trafik men skälen 3 och 7 i direktivet, vilka hänvisar till trafiken mellan medlemsstaterna, visar, i förening med skäl 12 i direktivet, att detta begrepp bör tolkas så, att det omfattar all gränsöverskridande trafik utan avseende på vägtyp. Varje annan tolkning skulle beröva artikel 7 i direktiv 96/53 dess innehåll.

44 Vad för det tredje gäller Republiken Polens argument avseende väginfrastrukturens skick, betonar kommissionen att medlemsstaterna, även om direktiv 96/53 inte föreskriver någon skyldighet att bygga om alla allmänna vägar, ändå är skyldiga att iaktta kriterierna i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktivet.

45 Kommissionen har tillagt att Republiken Polen inte kan undandra sig skyldigheten att iaktta de bestämmelser som antagits genom direktiv 96/53 i fråga om högsta tillåtna axeltryck genom att åberopa att landet eftersträvar den balans som avses i skäl 5, eftersom bestämmelserna härrör ur en sådan balans.

46 Republiken Polen har yrkat att den första delen av kommissionens anmärkning grundar sig på en felaktig tolkning av artikel 3 i direktiv 96/53.

47 På denna punkt har Republiken Polen påpekat att kommissionen felaktigt anser att begreppet ”internationell trafik” syftar på hela vägnätet i medlemsstaterna, när det i själva verket endast avser den gränsöverskridande trafiken och de vägar som denna trafik är koncentrerad till. Republiken Polen har gjort gällande att kommissionens vida tolkning av begreppet ”internationell trafik” – vilken innebär att vilka vägar som helst i medlemsstaterna, även lokala, ska vara öppna för trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton – inte följer av någon bestämmelse eller av något skäl i direktiv 96/53, eller ens av någon diskussion som förts om ändring av direktivet. Enligt denna medlemsstat skulle en sådan tolkning göra artikel 3.1 andra strecksatsen i detta direktiv – som begränsar den nationella trafiken efter fordonens dimensioner – meningslös och leda till en omvänd diskriminering av fordon som är registrerade eller tagna i bruk i den berörda medlemsstaten.

48 Republiken Polen har också hänvisat till skyldigheten att tolka direktiv 96/53 i överensstämmelse med beslut nr 1692/96, som har samma syfte, eftersom dessa två instrument blev bindande på samma gång i samband med Polens anslutning till unionen.

49 Republiken Polen har av detta dragit slutsatsen att den inte har åsidosatt artikel 3 i direktiv 96/53 genom att avvika från den allmänna principen om fri rörlighet för fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton vad gäller användning av vissa nationella och lokala vägar, såsom regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar. Polens val syftar till att tillgodose det mål som eftersträvas i skäl 5 i direktivet. Polen har på detta sätt sökt nå en balans mellan å ena sidan en rationell och ekonomisk användning av nyttofordon i vägtrafik och å andra sidan kraven på underhåll av infrastruktur, vägsäkerhet och skydd av natur- och boendemiljö.

– Domstolens bedömning

50 Det bör erinras om att i enlighet med artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53 får en medlemsstat inte vägra eller förbjuda användning inom sina territorier, i internationell trafik, av fordon som är registrerade eller tagna i bruk i en annan medlemsstat, av skäl som hänför sig till vikt eller dimensioner, om dessa fordon uppfyller de gränsvärden som anges i bilaga I till direktiv 96/53. Enligt punkterna 3.1 och 3.4 i denna bilaga ska det högsta tillåtna axeltryck för de berörda fordonen vara 10 ton per axel eller 11,5 ton per drivaxel.

51 Begreppet ”internationell trafik” i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53, vars tolkning parterna är oeniga om, bör – eftersom det saknar definition i nämnda direktiv – tolkas mot bakgrund av dess normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas med den lagstiftning i vilken det ingår (se, analogt, dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

52 Enligt denna normala betydelse avser uttrycket ”internationell trafik” all fordonstrafik på territoriet i minst två olika länder. Utan ytterligare precisering saknar begreppet en innebörd som tar sikte på någon särskild väginfrastruktur för denna trafik.

53 Denna tolkning finner stöd i det sammanhang i vilket begreppet används och i det mål som eftersträvas i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53. Artikel 3.1 andra strecksatsen i direktivet, som avser begreppet ”nationell trafik”, innehåller inte heller någon precisering vad gäller någon eventuell väginfrastruktur till vilken en sådan trafik skulle begränsas.

54 Vad gäller syftet med direktiv 96/53 framgår av skälen 3 och 4 i direktivet att artikel 3.1 första strecksatsen har som mål att undanröja de skillnader mellan medlemsstaternas gällande normer för vikter och dimensioner för vägfordon för yrkesmässig trafik som är av sådan art att det negativt kan påverka konkurrensvillkoren och utgöra ett hinder för trafiken mellan medlemsstaterna. Det framgår dessutom av skäl 7 i detta direktiv att kompletterande tekniska villkor kan gälla för kommersiella fordon som registrerats eller satts i trafik i en medlemsstat, under förutsättning att dessa villkor inte utgör ett hinder för den fria rörligheten för fordon i yrkesmässig trafik mellan medlemsstaterna. Det ska framhållas att det i direktiv 96/53 inte görs någon åtskillnad vad gäller detta mål efter vilken typ av väg som trafiken mellan medlemsstaterna går på.

55 Om de gemensamma normer för axeltryck på nyttofordon som uppställs i direktiv 96/53 endast tillämpades på vissa allmänna vägar i medlemsstaterna – även om det var fråga om vägar som kunde ta internationell trafik – skulle syftet med detta direktiv, det vill säga att undanröja hinder för den fria rörligheten för fordon i yrkesmässig trafik mellan medlemsstaterna, riskera att lämnas utan avseende.

56 Den tolkning som har föreslagits av Republiken Polen skulle nämligen innebära att när ett nyttofordon som är i trafik på minst två medlemsstaters territorium lämnar det transeuropeiska transportnätet eller de största nationella vägarna i en medlemsstat, skulle trafiken, som fram till dess varit internationell, förlora denna karaktär. Härmed skulle de gemensamma normer som fastställs i direktiv 96/53, särskilt i fråga om högsta tillåtna axeltryck för nyttofordon, upphöra att gälla för det fordonet. I stället för att främja målet att underlätta den fria rörligheten för fordon i yrkesmässig trafik mellan medlemsstaterna, skulle en sådan tolkning leda till att hindren för denna rörlighet bibehålls.

57 Republiken Polen kan inte till stöd för sin tolkning av begreppet ”internationell trafik” i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53 åberopa skäl 5 i direktivet, där det anges att de gemensamma normer som fastställs i detta direktiv återspeglar balansen mellan rationell och ekonomisk användning av vägfordon avsedda för yrkesmässig trafik å ena sidan och krav på underhåll av infrastrukturen, på trafiksäkerhet, på miljöskydd och skydd av levnadsbetingelserna å andra sidan. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande, syftar direktiv 96/53 nämligen till att uppnå denna balans, bland annat genom att fastställa gränsvärden för vikt och dimensioner för fordon i yrkesmässig trafik, såsom dessa fastställs i bilaga I till direktiv 96/53.

58 Denna tolkning av begreppet ”internationell trafik” i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53, som innebär att detta begrepp är tillämpligt utan åtskillnad mellan de berörda vägtyperna, påverkas inte av de tre argument som Republiken Polen hämtat ur det rättsliga sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår.

59 För det första har Republiken Polen gjort gällande att direktivet ska tolkas i överensstämmelse med beslut 1692/96. För det andra skulle tolkningen i föregående punkt beröva artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53 dess innehåll. För det tredje innebär denna tolkning enligt Republiken Polen en omvänd diskriminering av fordon som är registrerade eller tagna i bruk i den berörda medlemsstaten.

60 När det gäller det första argumentet stämmer det visserligen att både direktiv 96/53 och beslut 1692/96 bidrar till en väl fungerande inre marknad. Beslutet, som syftar till att utveckla det transeuropeiska transportnätet, syftar emellertid inte till att begränsa tillämpningsområdet för detta direktiv, vilket i sin tur syftar till att underlätta rörligheten för vägfordon inom EU genom att fastställa tillåtna gemensamma normer om dimensioner och vikter för sådana fordon. Under dessa omständigheter och med hänsyn till att direktiv 96/53 inte innehåller några hänvisningar vare sig till beslut nr 1692/96 eller

till begreppet ”transeuropeiska transportnät”, ska begreppet ”internationell trafik” i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53 inte tolkas på så sätt att det endast avser trafik mellan medlemsstater på det transeuropeiska transportnätet.

61 Vad beträffar det andra argumentet som åberopats av Republiken Polen, är det ostridigt att artikel 3.1 andra strecksatsen i direktiv 96/53, till skillnad från artikel 3.1 första strecksatsen i samma direktiv, inte kräver att medlemsstaterna ska tillämpa de gemensamma normerna för nationell trafik som fastställs i direktivet, avseende högsta tillåtna axeltryck för trafik med fordon som är registrerade eller tagna i bruk i en annan medlemsstat. En tolkning av begreppet ”internationell trafik” som innebär att begreppet är tillämpligt oberoende av på vilka vägar trafiken sker, skulle inte leda till att artikel 3.1 andra strecksatsen i direktiv 96/53 berövas sitt innehåll. Bestämmelsen är nämligen tillämplig både när trafikens utgångspunkt och bestämmelseort ligger i samma medlemsstat, oberoende av vilka vägar som används, varför medlemsstaten, i ett sådant fall, således får begränsa den nationella trafiken av skäl som hänför sig till fordons vikt.

62 Vad gäller Republiken Polens tredje argument, avseende omvänd diskriminering, påpekar domstolen följande. Även om medlemsstaterna är behöriga, i enlighet med artikel 3.1 första och andra strecksatserna i direktiv 96/53, jämförda med skäl 12 i samma direktiv, att för fordon som används i nationell trafik inom deras territorier, tillämpa andra värden än de som fastställs i detta direktiv för internationell trafik, vad gäller högsta tillåtna axeltryck, är de inte skyldiga att göra en sådan olikabehandling enligt denna artikel. Det framgår dessutom av skäl 11 i detta direktiv att åtskillnaden, beroende på om det är fråga om internationell eller nationell trafik, motiveras av de olika verkningar som respektive omständighet som avses i nämnda artikel 3.1 första och andra strecksatsen kan ha på konkurrensvillkoren inom transportsektorn, inom ramen för fullbordandet av den inre marknaden.

63 Mot bakgrund av det ovan anförda är det nödvändigt att pröva, mot bakgrund av de tolkningsdata avseende artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53 som beskrivs i punkterna 50–56 i denna dom, huruvida den första delen av kommissionens anmärkning är välgrundad.

64 Det bör noteras att även om det stämmer att artikel 41.1 i lagen om allmänna vägar medger trafik med fordon som inte överskrider det högsta tillåtna drivaxeltrycket på 11,5 ton, är denna regel dock föremål för flera begränsningar, vilka anges i artikel 41.2 och 41.3 i denna lag.

65 För det första framgår det av artikel 41.2 i den lagen att transportministern, i enlighet med punkt 1 i samma artikel, ska upprätta en förteckning över nationella och regionala vägar på vilka fordon med ett högsta tryck ”per singelaxel” på 10 ton får framföras, och, i enlighet med punkt 2 i samma artikel, upprätta en förteckning över nationella vägar där fordon med ett högsta tryck ”per singelaxel” på 8 ton kan framföras.

66 I detta sammanhang bör det klargöras att de gränsvärden som avses i artikel 41.2, såsom Republiken Polen har angett i sitt svar på en fråga från domstolen, gäller både ett fordons drivaxel och icke-drivna axel. Det bör också noteras att de förteckningar som avses i artikel 41.2 har antagits och ingår i förordningen av den 13 maj 2015.

67 För det andra framgår det av artikel 41.3 i lagen om allmänna vägar att det på de regionala vägar som inte definieras i artikel 41.2.1 i denna lag, och på distriktsvägar och kommunala vägar, endast får framföras fordon med ett högsta tryck ”per singelaxel” på 8 ton.

68 Det följer således av artikel 41 i lagen om allmänna vägar att de fordon som inte överskrider ett högsta tillåtna drivaxeltryck på 11,5 ton som fastställs i punkt 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, omfattas av samtliga begränsningar som följer av artikel 41.2 och 41.3 i samma lag, och att fordon som inte överskrider ett högsta tillåtna axeltryck på 10 ton omfattas av de begränsningar som följer av artikel 41.2.2, och 41.2.3 i samma lag.

69 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det begränsade tillträdet, enligt polsk rätt, till polska vägar för fordon som uppfyller de gränsvärden för axeltryck som fastställs i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, strider mot artikel 3.1 första strecksatsen i detta direktiv, jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till det direktivet.

Huruvida artikel 7 i direktiv 96/53 har åsidosatts

– Parternas argument

70 Kommissionen har anfört att de begränsningar som föreskrivs i artikel 41.2 och 41.3 i lagen om allmänna vägar är grundade på en felaktig tolkning av artikel 7 i direktiv 96/53, där det föreskrivs ett undantag från principen om fri rörlighet för fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton. Kommissionen erinrar inledningsvis om att Republiken Polen inte med fog kan påstå att den berörda begränsningen avser vägar som inte kan bära internationell trafik med hänvisning huvudsakligen till att det inte finns någon EU-rättsakt som fastställer en åtskillnad mellan dessa vägar och de vägar som berörs av en sådan trafik.

71 Kommissionen har därefter konstaterat att det enda möjliga undantaget från principen om fri rörlighet på alla vägar måste grundas på att vissa vägar inte är lämpade för trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton. De kriterier som ska beaktas måste vara trafiksäkerheten, bärkraften i vägens underlag och vägtrafikens intensitet. Denna institution har i detta hänseende understrukit att artikel 7 i direktiv 96/53, som möjliggör ett undantag från principen om fri rörlighet ”på vissa vägar eller underlag”, ska tolkas restriktivt. Under dessa omständigheter är ett undantag, som omfattar 97 procent av det polska vägnätet och särskilt samtliga lokala vägar, inte godtagbart.

72 Kommissionen har slutligen framhållit att begränsningarna i tillträdet till vissa polska allmänna vägar inte grundas på överväganden om vägarnas eller vissa vägavsnitts tillstånd, vilket framgår av systemet med att dela ut ett obegränsat antal trafiktillstånd.

73 Republiken Polen, som besvarat denna del av kommissionens anmärkning i andra hand, har gjort gällande att den följer av en alltför strikt tolkning av artikel 7 i direktiv 96/53 som strider mot artikelns ordalydelse. Tillämpningsområdet för artikel 7 första stycket inskränker nämligen inte de begränsningar som artikeln föreskriver vad gäller vägarnas olämplighet till de berörda fordonen, eller till ”bestämda vägavsnitt”, och de fall som avses i artikel 7 andra stycket är vidare endast exempel.

74 Av detta har Republiken Polen dragit slutsatsen att den kan begränsa trafiken inte endast på vägar som inte är lämpade för trafik med tunga fordon utan också på de delar av vägnätet som är så anordnade att trafik med sådana fordon skulle vara farlig eller på grund av förekomsten av broar vars svaga bärkraft vid en begränsad belastning på 20 eller 30 ton inte har beaktats av kommissionen.

75 Dessutom anser Republiken Polen, vad gäller en liten del av de lokala vägarna som redan har anpassats för trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton, att möjligheten att införa begränsningar följer av artikel 7 första stycket i direktiv 96/53, eftersom det inte finns något praktiskt intresse av att tillåta trafik med tunga fordon på dessa vägar då det i allmänhet är fråga om vägavsnitt som inte är förbundna med resten av vägsystemet och där det inte kan säkerställas att trafiken flyter smidigt.

76 Republiken Polen anser dessutom att kommissionen inte med fog kan påstå att 97 procent av det polska vägnätet är stängt för trafik med fordon med högsta drivaxeltryck på 11,5 ton utan att ta hänsyn till vägnätets särskilda karaktär. Vidare har Republiken Polen gjort gällande att de nationella vägarna, som utgör 5 procent av de allmänna vägarna, står för över 60 procent av trafiken. Återstående 95 procent utgörs av lokala vägar, varav 88 procent är distriktsvägar och kommunala vägar. Dessa används för lokala behov och en tredjedel av de allmänna vägarna är inte asfalterade, vilket framgår av Eurostats officiella statistik som citerats av kommissionen.

– Domstolens bedömning

77 Kommissionen anser att Republiken Polens argument – genom vilket denna medlemsstat hänvisar till den relevanta infrastrukturens nedgångna och otillräckliga skick för att motivera de begränsningar som föreskrivs enligt nationell rätt avseende tillträde för fordon som uppfyller de gränsvärden som fastställts i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, med stöd av artikel 7 i nämnda direktiv – grundar sig på en felaktig tolkning av artikel 7.

78 Domstolen erinrar i detta avseende om att det av artikel 7 första stycket i direktiv 96/53 följer att direktivet inte ska påverka tillämpningen av de vägtrafikbestämmelser som gäller i varje medlemsstat och som gör det möjligt att begränsa fordonens vikt och/eller dimensioner på vissa vägar eller konstbyggnader oavsett i vilken medlemsstat fordonet har registrerats eller tagits i bruk.

79 Artikel 7 andra stycket i direktivet ger exempel på när de begränsningar som avses i artikel 7 första stycket kan komma att tillämpas. Det är alltså möjligt att införa lokala begränsningar av största tillåtna dimensioner och högsta tillåtna vikter för fordon som kan användas inom särskilda områden eller på särskilda vägar, när den lokala infrastrukturen inte medger trafik med långa och tunga fordon, som till exempel i stadskärnor, i små byar eller på platser av särskilt naturintresse.

80 Eftersom artikel 7 i direktiv 96/53 utgör ett undantag från principen om fri rörlighet för fordon, som fastslås i artikel 3.1, ska den, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, tolkas restriktivt.

81 Det bör vidare noteras, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkterna 93 och 94 i sitt förslag till avgörande, att argumentet att vägnätet är otillräckligt, tas upp i artikel 7 i direktiv 96/53 med avseende på särskilda omständigheter vilka illustreras med de exempel som anges i andra stycket i den artikeln.

82 Såsom framgår av artikel 41.2 i lagen om allmänna vägar är det endast undantagsvis, under förutsättning att en polsk nationell väg finns upptagen i de förteckningar som avses i denna bestämmelse, som fordon som uppfyller de gränsvärden som anges i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53 får framföras fritt på en sådan väg. Likaså är det endast undantagsvis, under förutsättning att en polsk regional väg finns med i dessa förteckningar, som fordon som uppfyller de gränsvärden som anges i punkt 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53 får framföras fritt på en sådan väg, i den mån som det inte är möjligt att köra på några andra vägar som inte finns med i dessa förteckningar.

83 Enligt artikel 41.3 i denna lag omfattas fordon som uppfyller de gränsvärden för axeltryck som anges i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53 av särskilda inskränkningar i den fria rörligheten på alla övriga regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar.

84 Dessutom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande, kan den begränsade tillgången till de allmänna vägarna enligt artikel 41 i samma lag hävas genom ett särskilt avgiftsbelagt tillstånd med enda begränsning att tillståndet inte gäller för delbara laster och endast för en begränsad tid, varvid de berörda vägarnas skick alltså inte beaktas.

85 Det ska tilläggas att enligt den information som föreligger i målet, verkar de med stöd av nämnda artikel 41 införda begränsningarna av tillgången till allmänna vägar vara mycket omfattande och kan därför inte anses vara begränsade till ”vissa” vägar eller ”vissa” underlag, såsom följer av artikel 7 i direktiv 96/53. Enligt statistik från år 2015, som tillhandahållits av Republiken Polen under det administrativa förfarandet eller som lagts fram av kommissionen i sin ansökan och som inte har bestritts av nämnda medlemsstat, verkar mindre än 40 procent av vägnätet bestående av motorvägar och nationella vägar, och mindre än 4 procent av vägnätet bestående av motorvägar, nationella vägar och de största regionala vägarna, under nämnda år vara öppna, utan begränsningar, för fordon med

ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton. Enligt de uppgifter som lämnats av Republiken Polen och som avser situationen efter ikraftträdandet av 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 (förordning av ministern för infrastruktur och utveckling, med förteckning över nationella och regionala vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtna axeltryck på 10 ton får framföras och förteckning över nationella vägar på vilka fordon med ett högsta tillåtet axeltryck på 8 ton får framföras) av den 21 april 2017, det vill säga efter den relevanta tidpunkten för förevarande förfarande, var enbart 54,2 procent av de polska nationella vägarna obegränsat tillgängliga för fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton.

86 Sådana begränsningar av tillämpningen av den bestämmelse som föreskrivs i artikel 3.1 första strecksatsen i direktiv 96/53, som på grund av deras omfattning och allmänna karaktär får så långtgående konsekvenser för principen om fri rörlighet för fordon, kan inte motiveras med stöd av artikel 7 i direktivet utan att detta skulle få till följd att det undantag som föreskrivs i artikel 7 ges företräde framför den regel som föreskrivs i artikel 3 i samma direktiv.

87 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Republiken Polen inte kan åberopa artikel 7 för att motivera begränsningarna efter vägtyper i polsk lag, med hänvisning till en allmän grund vilken i huvudsak avser nedgången och otillräcklig väginfrastruktur.

88 Följaktligen kan de i den polska lagstiftningen införda begränsningarna av det polska vägnätet för fordon som uppfyller de gränsvärden per axel som föreskrivs i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, inte motiveras med stöd av artikel 7 i direktiv 96/53. Därför, och även med hänsyn till punkt 69 i denna dom, konstaterar domstolen att dessa begränsningar strider mot bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i detta direktiv, jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I samma direktiv.

Möjligheterna att åberopa övergångsbestämmelserna i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt

– Parternas argument

89 Kommissionen har bestritt Republiken Polens argument avseende punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, eftersom andra stycket i den bestämmelsen klart kräver att andra vägar än de som tillhör det transeuropeiska vägtransportnätet efter den 31 december 2010 ska vara anpassade till internationell trafik, utan att det är nödvändigt att invänta en fortsatt uppgradering av det nationella vägnätet, vilket hade varit tillåtet under övergångsperioden.

90 Kommissionen har dessutom tillagt att sedan år 2004 har flera tusen kilometer av andra vägar än de nationella vägarna eller de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet uppgraderats inom ramen för det nationella programmet för upprustning av lokala vägar. Av dessa har ett stort antal bekostats av EU-medel. Men ingen av dessa lokala vägar har öppnats för trafik med fordon som inte överstiger det högsta tillåtna drivaxeltrycket på 11,5 ton, utan att det gjorts en åtskillnad beroende på graden av modernisering av vägarna. Kommissionen anser också att det saknas stöd för argumentet att det är en uppgradering på gång av vägnätet, eftersom det trots allt är möjligt att köra på dessa vägar under förutsättning att föraren skaffar ett avgiftsbelagt tillstånd.

91 Republiken Polen har i andra hand åberopat övergångsbestämmelserna i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, som reglerar frågor som rör genomförandet av direktiv 96/53 och beslut 1692/96. Det framgår i synnerhet av tredje och fjärde stycket i denna punkt 8.3 att det inte fanns någon tidsfrist för att anpassa andra vägar än de som ingår i det transeuropeiska transportnätet till den maximala bärkraften.

92 Republiken Polen har för det första framhållit att det successiva öppnandet av vägnätet för fordon i internationell trafik enligt punkt 8.3 fjärde stycket i denna bilaga skulle ske parallellt med slutförandet av arbetet med att uppgradera dessa vägar. Denna medlemsstat delar inte kommissionens uppfattning att nämnda tolkning skulle strida mot bestämmelserna i andra meningen i punkt 8.3 fjärde stycket, som tillåter användning av de icke uppgraderade delarna av det sekundära nätet för lastning och lossning under hela övergångsperioden, med hänvisning till att det rör sig om ett undantag från en princip.

93 För det andra har Republiken Polen bestritt kommissionens argument enligt vilket dess tolkning av övergångsbestämmelserna medför en acceptans för att det polska vägnätet inte kommer att öppnas, enligt direktiv 96/53, på flera decennier. Polen har gjort gällande att uppgraderingsinsatserna måste avse de asfalterade vägarna och att det till följd av de insatser som redan gjorts redan är 54,2 procent av nationella vägar som har öppnats för trafik för de berörda fordonen.

94 I detta avseende har Republiken Polen inledningsvis erinrat om att omkring 91 procent av dess allmänna vägar byggdes före anslutningen till unionen, varför rörligheten alltså var begränsad till fordon med ett högsta axeltryck på 10 ton för nationella vägar och på 8 ton för andra vägar, och att den polska lagstiftningen sedan ändrades för att uppfylla de skyldigheter som följer av EU-rätten.

95 Denna medlemsstat har sedan erinrat om vad som kännetecknar det polska vägnätet, vilket sammanfattas i punkt 76 i denna dom.

96 Republiken Polen har slutligen framhållit landets ständiga strävanden, alltsedan anslutningen till unionen, efter att öppna nya nationella vägar med beaktande av den internationella trafikens behov och miljöbehov, och pekat på den avsevärda och långsiktiga – för en unionsmedlemsstat exceptionella – finansiella börda som det innebär att anpassa hela sitt vägnät till trafik med fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton.

– Domstolens bedömning

97 Genom sina argument har Republiken Polen åberopat de övergångsbestämmelser som föreskrivs i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, enligt vilka andra vägar än de som ingår i det transeuropeiska transportnätet får öppnas för internationell trafik i takt med att uppgraderingen av dessa vägar slutförs, utan att någon frist måste anges i detta avseende, i syfte att motivera nationella begränsningar av tillträdet för fordon som uppfyller de gränsvärden som föreskrivs i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53.

98 Det bör erinras om att punkt 8.3 andra stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, som ett undantag från artikel 3.1 i direktiv 96/53, föreskriver att fordon som uppfyller de gränsvärden som anges i punkt 3.4 i bilaga I till det direktivet endast får använda icke uppgraderade avsnitt av det polska vägnätet om de uppfyller de gränsvärden som fastställs i Polen för axeltryck varvid som tidpunkt för utgången av detta undantag anges den 31 december 2010, vilket är mer än fyra år före utgången av den period som fastställts i det motiverade yttrandet.

99 När det gäller uppgraderingen av huvudvägnätet var Republiken Polen skyldig att iaktta, vilket framgår av punkt 8.3 tredje stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, ett tidsschema uppdelat i åtta tabeller för perioden mellan den 1 januari 2004 och med den 1 januari 2011.

100 Punkt 8.3 fjärde stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt innehåller visserligen inte något liknande tidsschema för de vägar som inte ingår i huvudvägnätet utan föreskriver, i första meningen, att det polska vägnätet, inklusive vägnätet enligt bilaga I till beslut nr 1692/96, i takt med att uppgraderingen successivt genomförs, kommer att öppnas för fordon i internationell trafik som uppfyller de gränsvärden som fastställs i direktiv 96/53. I den andra meningen i denna punkt 8.3

fjärde stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt föreskrivs att användning, för lastning och lossning, av de icke uppgraderade delarna av det sekundära vägnätet ska tillåtas om detta är tekniskt möjligt, under hela övergångsperioden.

101 Det följer av en kombinerad läsning av det andra och det fjärde stycket i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt att det endast är under övergångsperioden och inom vissa gränser som Republiken Polen kan åberopa motiveringen som grundas på uppgraderingen av det polska vägnätet som skäl för att införa en begränsning av tillträdet till vägnätet för fordon som uppfyller de gränsvärden som anges i punkt 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, en begränsning som följer av de gränsvärden vad gäller axeltryck som fastställs i den nationella lagstiftningen.

102 Uttrycket ”medan uppgraderingen slutförs”, i punkt 8.3 fjärde stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, ska nämligen inte läsas självständigt utan måste tolkas så att den fastställer under vilka omständigheter som undantaget i artikel 3.1 i direktiv 96/53, som anges i punkt 8.3 andra stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, inte längre är tillämpligt. Punkt 8.3 fjärde stycket i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt ska alltså inte tolkas så, att den är tillämplig efter utgången av det undantag som anges i punkt 8.3 andra stycket i bilaga XII till denna anslutningsakt, närmare bestämt den 31 december 2010.

103 Denna tolkning av punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt finner stöd av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. Det framgår nämligen av artiklarna 2 och 10 i denna anslutningsakt att denna grundar sig på principen om omedelbar och fullständig tillämpning av EU-rätten i de nya medlemsstaterna och att uttryckliga undantag i dessa bestämmelser enbart kan tillåtas undantagsvis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, kommissionen/Polen, C-385/08, ej publicerad, EU:C:2010:801, punkt 54 och där angiven rättspraxis). Att utan uttryckligt lagstöd förlänga den undantagsordning som föreskrivs i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, kan således inte godtas.

104 Denna tolkning bekräftas också av syftet med punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt, vilket, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, var att reglera perioden från Republiken Polens anslutning fram till den 31 december 2010, så att principen i direktiv 96/53 skulle kunna respekteras efter detta datum, varvid uppnåendet av detta syfte för övrigt rättfärdigade de europeiska medel som anslagits härför.

105 Mot denna bakgrund kan de argument som Republiken Polen åberopat med stöd av de övergångsbestämmelser som föreskrivs i punkt 8.3 i bilaga XII till 2003 års anslutningsakt inte godtas.

106 Med hänsyn till det ovan anförda, i synnerhet punkterna 69 och 88 i denna dom, ska talan bifallas såvitt avser den första delen av kommissionens anmärkning avseende begränsning av internationell trafik till endast vägar i det transeuropeiska transportnätet och vissa nationella vägar.

Kravet på ett särskilt tillstånd för att få köra på andra vägar

Parternas argument

107 Kommissionen har gjort gällande att systemet med att förbjuda trafik utan tillstånd härför strider mot direktiv 96/53, eftersom det begränsar och hindrar den fria rörligheten för fordon.

108 Kommissionen har gjort gällande att enligt den restriktiva ordning som gäller för regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar, måste tillstånd, enligt artikel 64.1 och 64.3 i vägtrafiklagen, begäras för varje särskild väg hos flera myndigheter för en enda resa. Med hänsyn dels till att det inte är möjligt att förvärva tillstånden på ett enda ställe, dels till den tid det tar att förvärva tillstånden och

dels till de fastställda avgifterna, anser kommissionen att systemet är kostsamt, tidskrävande och medför en indirekt diskriminering av transportörer som inte är hemmahörande i Republiken Polen utan kommer från andra medlemsstater. Kommissionen har tillagt att det av artikel 64.2 i vägtrafiklagen följer att tillstånd enligt kategori IV, som tillåter att fordon med ett högsta drivaxeltryck på 11,5 ton framförs på de nationella vägarna, inte kan användas vid transport av delbara laster, trots att dessa utgör den större delen av de laster som transporteras på väg. På så sätt görs transportföretagens verksamhet mera komplicerad, eftersom de blir tvungna att använda ett större antal lastbilar. Kommissionen har också åberopat en allvarlig inskränkning av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster.

109 Republiken Polens argument, att tillståndsordningen inte strider mot direktiv 96/53, eftersom den tillämpas utan begränsningar eller diskriminering och på ett generöst sätt, är inte bara felaktigt på grund av principen om fri rörlighet som fastställs i direktivet utan är också ett bevis på att skyddet av infrastrukturen på vägarna och kontrollen av antalet fordon som framförs på vägarna inte kan rättfärdiga den ordning som inrättats av den polska lagstiftaren.

110 Dessutom anser kommissionen att den omständigheten som framhållits av Republiken Polen, att godkännandena i fråga utfärdas på ett icke-diskriminerande sätt till alla transportföretag, förtar inte den restriktiva karaktären av dessa godkännanden och rättfärdigar inte överträdelsen av bestämmelserna i direktiv 96/53.

111 Kommissionen har tillagt att Republiken Polen inte med framgång kan hävda att skyldigheten att anskaffa ett tillstånd syftar till att förmå transportörer att färdas på parallella vägar som är mera lämpade för lastbilstrafik, eftersom ett sådant syfte strider mot artikel 3 i det nämnda direktivet.

112 Kommissionen har vidare såsom ett exempel påpekat, att vad gäller den nationella vägen DK 92 mellan Berlin (Tyskland) och Warszawa (Polen), har detta mål uppnåtts på annat sätt, nämligen genom att en avgift tas ut på lastbilar, vilket, i motsats till tillståndssystemet, är en rimlig trafikstyrning. Kommissionen har också påpekat att det på vissa vägar, där det gäller att nå fram till platser för lastning och lossning av varor, inte finns någon annan lösning än en tillståndsordning.

113 Republiken Polen har besvarat kommissionens argument avseende kravet på att ha ett särskilt tillstånd för att köra på andra vägar än vägar i det transeuropeiska transportnätet och vissa andra nationella vägar.

114 Med utgångspunkt i principen att begränsningen av tillgången till vägnätet inte strider mot artikel 3 i direktiv 96/53, har denna medlemsstat tillagt att det just är tack vare ekonomiska bidrag, enligt artikel 64 och följande artiklar i vägtrafiklagen, till underhåll av vägar som försatts i sämre skick genom trafik med tunga fordon, som det långsiktigt går att säkerställa fri trafik med fordon med en axelbelastning som inte är anpassad till de berörda vägarnas tekniska möjligheter.

115 I det hänseendet har Republiken Polen gjort gällande att kommissionen beskrivit den aktuella tillståndsordningen på ett delvis felaktigt sätt. Tillstånden utfärdas nämligen av vägförvaltningen när det gäller tillstånd enligt kategori I, och av generaldirektören för de nationella vägarna och motorvägarna när det rör sig om tillstånd enligt kategori IV, avsedda för de berörda nationella vägarna. Tillstånd enligt kategori I utfärdas till transportören för, beroende på begäran, en tid av en månad, sex månader eller tolv månader, utan specificering av de berörda fordonen. Varje tillstånd utfärdas inom högst sju arbetsdagar från den dag då begäran inkommit. Samma regler gäller för tillstånd enligt kategori IV, som emellertid också kan utfärdas för 24 månader, och detta inom högst tre arbetsdagar från den dag då begäran inkommit.

116 Enligt Republiken Polen har den maximala avgiften för tillstånd, som anges i artikel 64f.1 i vägtrafiklagen, enligt kategori I, av rättssäkerhetsskäl, fastställts till 240 PLN (cirka 55 euro), medan avgiften för tillstånd enligt kategori IV uppgår till 3 600 PLN (cirka 850 euro). Emellertid är det verkliga

avgiftsbeloppet, som fastställts i förordning från ministern för transporter, byggnadsverksamhet och sjöfartsekonomi om avgifter för trafiktillstånd för oreglerade fordon, beroende av hur lång tid varje tillstånd gäller. Enligt denna uppställning kostar följaktligen det dyraste tillståndet enligt kategori I med giltighetstid tolv månader, enligt taxa som inte ändrats sedan 2012, 200 PLN (cirka 47 euro), medan ett tillstånd enligt kategori IV, med en giltighetstid av tolv månader, kostar 2 000 PLN (cirka 470 euro) och ett tillstånd med en giltighetstid av 24 månader 3 000 PLN (cirka 705 euro).

117 Republiken Polen har i sitt svaromål förklarat att den inte delar kommissionens uppfattning att systemet är kostsamt och tidskrävande och har i stället framhållit att det är tydligt och underlättar för transportörerna att förflytta sig över hela vägnätet. Polen har också bestritt kommissionens påstående att avsaknaden av ett tillstånd leder till trafikförbud, eftersom det är möjligt att välja vilken väg den internationella transporten ska ta.

118 I sin duplik har denna medlemsstat gjort gällande att de invändningar som gäller indirekt diskriminering av transportörer från andra medlemsstater och inskränkningar i friheten att tillhandahålla transporttjänster inte kan prövas i sak, eftersom det rör sig om nya grunder som kommissionen först åberopat i sin replik. Polen har tillagt att dessa invändningar i vart fall är ogrundade med hänsyn till att ansökningar om tillstånd lätt kan förvärvas på internet, att tillstånd utfärdas för en bestämd tid oberoende av antalet transporter, och att kostnaden är relativt låg i förhållande till transportörernas behov. Dessa transparenta system och praxis är förenliga med transportörernas förväntningar och Polen har inte mottagit några klagomål före de klagomål som kommissionen tagit emot.

Domstolens bedömning

119 Inledningsvis bör det erinras om att föremålet för en talan om fördragsbrott, enligt fast rättspraxis, fastställs med tillämpning av artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande, varför talan måste avse samma skäl och grunder som dem som anges i det yttrandet (dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 26 och där angiven rättspraxis), och att nya grunder inte åberopas under rättegången, enligt artikel 127.1 i domstolens rättegångsregler, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

120 I förevarande fall konstaterar domstolen att kommissionens påstående om indirekt diskriminering av utländska åkare och av åkare från andra medlemsstater än Republiken Polen, och om inskränkning i friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, för första gången åberopades i repliken. Under dessa omständigheter ska dessa påståenden avvisas.

121 Det bör noteras att fordon som uppfyller de gränsvärden för axeltryck som anges i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53 betraktas som ”oreglerade”, i den mening som avses i artikel 2.35a i vägtrafiklagen, om fordonets axelbelastning, med eller utan last, överskrider den belastning som tillåts för en viss väg enligt den polska lagstiftningen om allmän väg. Trafik med sådana fordon på de berörda vägarna, enligt artikel 64.1 i nämnda lag, kräver ett särskilt avgiftsbelagt tillstånd som utfärdas av den behöriga myndigheten. Enligt artikel 64.2 i samma lag föreskrivs att transport med ”oreglerade” fordon med delbar last i princip är förbjudet.

122 Härav följer att trafik med fordon som uppfyller viktgränserna i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, på allmänna vägar för vilka det enligt den polska lagstiftningen gäller ett begränsat axeltryck, kräver ett särskilt tillstånd.

123 Eftersom tillträdet för dessa fordon till allmänna vägar för vilka det enligt den polska lagstiftningen gäller ett begränsat axeltryck är beroende av att ett tillstånd utfärdas, och dessa begränsningar, såsom framgår av punkterna 69 och 88 i denna dom, strider mot artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53,

jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till det direktivet, ska ett sådant tillståndssystem också anses strida mot bestämmelserna i nämnda direktiv, utan att domstolen måste uttala sig om parternas argument rörande de faktiska metoderna för att erhålla sådana tillstånd.

124 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53, jämförda med punkterna 3.1. och 3.4. i bilaga I till detta direktiv, genom att förplikta transportföretag att inneha speciella tillstånd för att få färdas på vissa allmänna vägar.

Rättegångskostnader

125 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen, i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/719 av den 29 april 2015, jämförda med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktiv 96/53, genom att förplikta transportföretag att inneha speciella tillstånd för att få färdas på vissa allmänna vägar.**

2) **Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter