Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. marts 2019*

»Traktatbrud – transport – direktiv 96/53/EF – international trafik – køretøjer, der er i overensstemmelse med grænseværdierne vedrørende vægt og dimensioner specificeret i dette direktiv – anvendelse af sådanne køretøjer, der er indregistreret eller taget i brug i en medlemsstat, på en anden medlemsstats område – særlig tilladelsesordning – artikel 3 og 7 – tiltrædelsesakten af 2003 – overgangsbestemmelser – bilag XII, punkt 8, stk. 3«

I sag C-127/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 10. marts 2017,

Europa-Kommissionen ved J. Hottiaux og W. Mölls, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska og J. Sawicka, som befuldmægtigede, bistået af expert J. Waszkiewicz,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász og C. Vajda (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. juni 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. september 2018,

afsagt følgende

* Processprog: polsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 96/53/EF af 25. juli 1996 om fastsættelse af de største tilladte dimensioner i national og international trafik og største tilladte vægt i international trafik for visse vejkøretøjer i brug i Fællesskabet (EFT 1996, L 235, s. 59), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/719 af 29. april 2015 (EUT 2015, L 115, s. 1) (herefter »direktiv 96/53«), sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, idet den kræver, at transportvirksomheder er i besiddelse af særlige tilladelser for at kunne benytte visse offentlige veje.

Retsforskrifter

EU-retten

Tiltrædelsesakten

2 Artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten af 2003«) bestemmer som følger:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

3 Artikel 10 i tiltrædelsesakten af 2003 har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af de oprindelige traktater og af institutionernes retsakter gælder de i denne akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltning.«

4 Tiltrædelsesaktens artikel 24 har følgende ordlyd:

»De foranstaltninger, der opregnes i bilag V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII og XIV til denne akt, gælder for de nye medlemsstater på betingelserne i de nævnte bilag.«

5 Bilag XII til tiltrædelsesakten har overskriften »Liste omhandlet i artikel 24 i tiltrædelsesakten: Polen«. Punkt 8 i dette bilag med overskriften »Transportpolitik« indeholder et stk. 3, hvorefter direktiv 96/53 finder anvendelse på følgende betingelser:

»31996 L 0053: direktiv [96/53], senest ændret ved:

–32002 L 0007: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/7/EF [af 18. februar 2002] [EFT 2002, L 67, s. 47].

Som en undtagelse fra artikel 3, stk. 1, i direktiv [96/53] må køretøjer, der er i overensstemmelse med grænseværdierne i [punkt] 3.4 i bilag I til direktivet, indtil den 31. december 2010 kun køre på de dele af det polske vejnet, som ikke er moderniseret, hvis de overholder de polske grænser for akseltryk. Fra tiltrædelsesdatoen kan køretøjer, der opfylder bestemmelserne i direktiv [96/53], ikke pålægges nogen

begrænsninger for brug af de vigtigste transitveje i henhold til bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning [nr.] 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet [(EFT 1996, L 288, s. 1)].

Polen skal overholde tidsplanen i skemaerne nedenfor med hensyn til modernisering af sit hovedvejsnet, som beskrevet i bilag I til beslutning [nr. 1692/96]. Alle investeringer i infrastruktur, der omfatter midler fra [Unionens] budget, skal sikre, at hovedtrafikårerne bliver konstrueret eller moderniseret, således at de kan tåle en belastning på 11,5 [t] pr. aksel.

Sideløbende med moderniseringen skal der ske en gradvis åbning af det polske vejnet, herunder det i bilag I til beslutning [nr. 1692/96] omhandlede net, for køretøjer i international trafik, der er i overensstemmelse med grænseværdierne i direktivet. Med henblik på lastning eller losning skal det, hvor det er teknisk muligt, være tilladt at bruge de ikke-moderniserede dele af det sekundære vejnet i hele overgangsperioden.

[…]«

6 Tidsplanen for modernisering af det polske hovedvejsnet, der er omhandlet i bilag XII, punkt 8, stk. 3, tredje afsnit, til tiltrædelsesakten af 2003, er fastsat i otte skemaer, som dækker perioden fra den 1. januar 2004 til den 1. januar 2011.

Direktiv 96/53

7 Direktiv 96/53 fastsætter fælles normer for vægt og dimensioner for vejkøretøjer til erhvervsformål, der anvendes i international trafik, og fælles normer for dimensionerne af sådanne køretøjer, der anvendes i national trafik.

8 Af 3.-5., 7., 11. og 12. betragtning til dette direktiv fremgår følgende:

»(3) [F]orskellene mellem de i medlemsstaterne gældende normer for vægt og dimensioner for vejkøretøjer til erhvervsformål kan forringe konkurrencevilkårene og besværliggøre transport mellem medlemsstaterne.

(4) [I] overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør der på fællesskabsplan tages skridt til at fjerne sådanne hindringer.

(5) [O]vennævnte normer er udtryk for en ligevægt mellem en rationel og økonomisk anvendelse af vejkøretøjer til erhvervsformål, behovet for vedligeholdelse af infrastruktur, kravene til færdselssikkerhed og beskyttelse af miljø og livsvilkår.

[…]

(7) [D]er kan for erhvervskøretøjer, der er indregistreret eller taget i brug i en medlemsstat, gælde supplerende beslægtede tekniske betingelser vedrørende vægt og dimensioner; sådanne betingelser må ikke udgøre en hindring for erhvervskøretøjers anvendelse til transport mellem medlemsstaterne.

[…]

(11) [M]ed henblik på gennemførelsen af det indre marked bør direktivets anvendelsesområde udvides til at gælde for national transport, da det indeholder køretøjsparametre, der har en væsentlig indvirkning på konkurrencevilkårene i transportsektoren, herunder navnlig største tilladte længde og største tilladte bredde for køretøjer og vogntog til godstransport.

(12) [M]edlemsstaterne kan, for så vidt angår andre køretøjsparametre på deres område og udelukkende for køretøjer i indenlandsk trafik, tillade anvendelse af værdier, der afviger fra de i dette direktiv fastlagte.«

9 Følgende fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 96/53:

»Dette direktiv finder anvendelse […] for så vidt angår:

a) dimensioner for motorkøretøjer i klasse M2 og M3 og påhængskøretøjer hertil i klasse 0 samt motorkøretøjer i klasse N2 og N3 og påhængskøretøjer hertil i klasse 03 og 04 som defineret i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF [af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»Rammedirektiv«) (EUT 2007, L 263, s. 1)]

b) vægt og visse andre data for de køretøjer, som er omhandlet i litra a) og specificeret i bilag I, punkt 2, i nærværende direktiv.«

10 Artikel 2 i direktiv 96/53 bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

– »tilladt totalvægt«: den største vægt for anvendelse af et lastet køretøj i international trafik

– »tilladt akseltryk«: det største tryk for anvendelse i international trafik af en enkelt aksel eller akselgruppe i lastet stand

– »udelelig last«: en last, som ved transport ad vej ikke kan deles op i to eller flere laster uden unødige omkostninger eller risiko for beskadigelse, og som på grund af sine dimensioner eller sin masse ikke kan transporteres på et motorkøretøj, en påhængsvogn eller et vogntog under overholdelse af alle direktivets forskrifter

[…]«

11 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»En medlemsstat må ikke afvise eller forbyde anvendelse på sit område

– af køretøjer i international trafik, der er indregistreret eller taget i brug i en anden medlemsstat, på grund af vægten eller dimensionerne

– af transportkøretøjer i national trafik, der er registreret eller taget i brug i en anden medlemsstat, på grund af dimensionerne,

hvis disse køretøjer er i overensstemmelse med grænseværdierne i bilag I.

Disse bestemmelser finder anvendelse også selv om:

a) disse køretøjer ikke opfylder den pågældende medlemsstats krav med hensyn til sådanne vægt- og dimensionsforhold, som ikke er omfattet af bilag I

b) myndighederne i den medlemsstat, i hvilken køretøjerne er indregistreret eller taget i brug, har tilladt grænseværdier, som ikke er omhandlet i artikel 4, stk. 1, og som overstiger de i bilag I fastsatte.«

12 Direktivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv er ikke til hinder for anvendelse af de bestemmelser, der i hver medlemsstat gælder for kørsel på vej, og som tillader en begrænsning af køretøjers vægt og/eller dimensioner på visse veje eller vejanlæg, uanset i hvilken stat disse køretøjer er indregistreret eller taget i brug.

Der kan blandt andet indføres lokale restriktioner vedrørende størst tilladte vægt og/eller dimensioner for køretøjer, der må anvendes i bestemte områder eller på bestemte veje, hvor infrastrukturen ikke er egnet til lange og tunge køretøjer, f.eks. bycentre, små landsbyer eller naturområder af særlig interesse.«

13 Bilag I til direktiv 96/53 har overskriften »Tilladt totalvægt, tilladt akseltryk og største tilladte dimensioner samt dermed beslægtede data for køretøjer«.

14 Punkt 3 i dette bilag har overskriften »Tilladt akseltryk for de køretøjer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b) (i [ton])«. Følgende præciseres i punkt 3.1 og 3.4:

»[…]

3.1.	*Enkelt aksel* Enkelt aksel, der ikke er drivaksel	10 t

[…]

3.4.	*Drivaksel*	
3.4.1.	Drivaksel på de i punkt 2.2.1 og 2.2.2 nævnte køretøjer	11,5 t
3.4.2.	Drivaksel på de i punkt 2.2.3, 2.2.4, 2.3 og 2.4 nævnte køretøjer	11,5 t

[…]«

Beslutning nr. 1692/96

15 Beslutning nr. 1692/96 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 661/2010/EU af 7. juli 2010 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EUT 2010, L 204, s. 1), og sidstnævnte afgørelse er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010 (EUT 2013, L 348, s. 1).

16 Beslutning nr. 1692/96 bestemte i artikel 2 med overskriften »Mål« som følger:

»1. Det transeuropæiske transportnet etableres gradvis på fællesskabsplan inden år 2010, ved at de forskellige infrastrukturnet for vej- og banetransport, søtransport og lufttransport integreres på fællesskabsplan i overensstemmelse med de planer, der er beskrevet på kortene i bilag I og/eller specifikationerne i bilag II.

2. Nettet skal:

a) inden for et område uden indre grænser sikre en varig mobilitet for personer og gods på de bedst mulige samfunds- og sikkerhedsmæssige vilkår og samtidig medvirke til at opfylde Fællesskabets målsætninger navnlig på miljø- og konkurrenceområdet og bidrage til en styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed

[…]«

Polsk ret

17 Artikel 41 i ustawa o drogach publicznych (lov om offentlige veje, Dz. U. nr. 14, pos. 60) af 21. marts 1985 i den affattelse, der er relevant med henblik på denne sag (herefter lov om offentlige veje), bestemmer:

»1. Tilladt på offentlige veje er færdsel med køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkelt drivaksel på 11,5 t; jf. dog stk. 2 og 3.

2. Minister właściwy do spraw transportu [transportminister, Polen] fastsætter ved bekendtgørelse listen over:

1) nationale og regionale veje, hvor der kan anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 10 t

2) nationale veje, hvor der kan anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 8 t

fordi det er nødvendigt at beskytte vejene og sikre transitmuligheder.

3. Andre regionale veje end dem, der er defineret i overensstemmelse med stk. 2, nr. 1), distriktsveje og kommunale veje udgør et vejnet, hvor der må anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 8 t.«

18 På grundlag af artikel 41, stk. 2, i lov om offentlige veje udstedte Minister Infrastruktury i Rozwoju (minister for infrastruktur og udvikling, Polen) den 13. maj 2015 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 (bekendtgørelse om listen over nationale og regionale veje, hvor der må anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 10 t, og listen over nationale veje, hvor der må anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 8 t) (Dz. U. de 2015, pos. 802, herefter »bekendtgørelsen af 13. maj 2015«).

19 Artikel 2, nr. 35a), i prawo o ruchu drogowym (færdselsloven, Dz. U. nr. 98, pos. 602) i den affattelse, der er relevant med henblik på den foreliggende sag (herefter »færdselsloven«), definerer et ikke-standardiseret køretøj som et køretøj eller et vogntog, hvis akseltryk med eller uden last er højere end dem, som er tilladt for en given vej efter bestemmelserne om offentlige veje, eller hvis dimensioner eller samlede faktiske vægt med eller uden last er højere end tilladt efter bestemmelserne i denne lov.

20 Færdselslovens artikel 2, nr. 35b), definerer en udelelig last som en last, der ikke kan deles op i to eller flere laster uden unødige omkostninger eller risiko for beskadigelse.

21 Denne lovs artikel 64, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Ikke-standardiserede køretøjer må anvendes, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

1) Der er indhentet en kørselstilladelse til ikke-standardiserede køretøjer i den tilsvarende kategori udstedt af den kompetente myndighed ved administrativ afgørelse […].

2) De kørselsbetingelser, der er fastsat i tilladelsen omhandlet i nr. 1), overholdes.

3) Betjeningen af det ikke-standardiserede køretøj varetages af en fører, når køretøjet overstiger mindst en af følgende dimensioner:
   a) længde: 23 m
   b) bredde: 3,2 m
   c) højde: 4,5 m
   d) faktisk totalvægt: 60 t

4) Føreren af det ikke-standardiserede køretøj udviser særlig årvågenhed.

2. Transport af andre laster end udelelige laster med et ikke-standardiseret køretøj er forbudt med undtagelse af ikke-standardiserede køretøjer, der har tilladelse til at køre ifølge en kategori I- eller II-tilladelse.

3. Dimensioner, vægt og akseltryk for ikke-standardiserede køretøjer, der må anvendes i henhold til en kategori I-VII-tilladelse, samt veje, hvor disse køretøjer må anvendes, er anført i skemaet i denne lovs bilag 1.«

22 Den nævnte lovs artikel 64a-d fastsætter proceduren for indgivelse af en ansøgning om tilladelse samt om udstedelsen heraf for hver af de syv klasser af ikke-standardiserede køretøjer. Samme lovs artikel 64f, stk. 1, fastsætter for hver kategori det maksimale gebyr for udstedelse af tilladelsen.

23 I færdselslovens afdeling 4 fastsætter artikel 140aa ff. bøder for anvendelse af ikke-standardiserede køretøjer uden tilladelse eller i strid med de betingelser, der er fastsat i den udstedte tilladelse.

Den administrative procedure

24 Efter klager indgivet af transportvirksomheder, der driver virksomhed på polsk område, og indsamling af oplysninger fra Republikken Polen inden for rammerne af en »EU-pilot«-procedure tilstillede Kommissionen den 30. april 2015 denne medlemsstat en åbningsskrivelse.

25 Kommissionen gjorde ved denne skrivelse Republikken Polen opmærksom på, at visse bestemmelser i denne medlemsstats nationale lovgivning ikke var i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler den, dels i medfør af artikel 3 i direktiv 96/53 med den begrundelse, at næsten 97% af det polske vejnet var lukket for anvendelse af køretøjer, der overholder de vægtgrænser, som er anført i punkt 3.1 og/eller 3.4 i bilag I til nævnte direktiv, dels i medfør af direktivets artikel 7, eftersom denne medlemsstat havde påberåbt sig undtagelserne i denne bestemmelse uden at have begrundet, hvorfor 97% af det polske vejnet kunne være omfattet heraf.

26 Ved sin åbningsskrivelse rejste Kommissionen desuden tvivl om den særlige tilladelsesordning, ifølge hvilken køretøjer, der overholder vægtgrænserne i punkt 3.1 og/eller 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, kan anvendes på infrastruktur, som normalt er lukket for disse køretøjer.

27 Republikken Polen besvarede ved skrivelse af 29. juni 2015 åbningsskrivelsen, idet denne medlemsstat anfægtede de af Kommissionen rejste klagepunkter.

28 Kommissionen, som ikke fandt Republikken Polens svar af 29. juni 2015 tilfredsstillende, fremsatte ved skrivelse af 26. februar 2016 en begrundet udtalelse, hvori Kommissionen gjorde gældende, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 3, sammenholdt med artikel 7 i direktiv 96/53, ved at begrænse anvendelsen af motorkøretøjer med et maksimalt akseltryk pr. enkelt drivaksel på 11,5 t til veje, der indgår i det transeuropæiske transportnet, og til visse andre nationale veje, samt ved at gøre anvendelsen af disse køretøjer på andre offentlige veje betinget af en særlig tilladelsesordning.

29 Republikken Polen indgav den 26. april 2016 en anmodning til Kommissionen om forlængelse af fristen til at besvare denne begrundede udtalelse, hvilken anmodning Kommissionen afslog med den begrundelse, at den ikke indeholdt nogen konkrete oplysninger om de lovgivningsmæssige ændringer, der var planlagt for at bringe den foreholdte overtrædelse til ophør.

30 I sit svar af 30. august 2016 på den begrundede udtalelse oplyste Republikken Polen Kommissionen om sine bestræbelser på primært at udvide nettet af offentlige veje, hvor anvendelse af køretøjer med et akseltryk pr. enkelt drivaksel på 11,5 t blev tilladt, og på at ændre gældende love og administrative bestemmelser med det formål at begrænse antallet af strækninger af nationale og regionale veje, som var underlagt vægtgrænser for køretøjer. Republikken Polen præciserede, at disse ændringer skulle træde i kraft i maj 2017 og februar 2018.

31 Kommissionen er ikke overbevist om, at de bebudede ændringer er i overensstemmelse med EU-retten, og kan ikke acceptere fristen for ændringerne af retsforskrifterne, og den har derfor besluttet at anlægge dette søgsmål ved Domstolen i medfør af artikel 258, stk. 2, TEUF.

Søgsmålet

32 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat ét klagepunkt, hvormed den har foreholdt Republikken Polen at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 7 i direktiv 96/53, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i direktivets bilag I, ved navnlig at gøre anvendelsen af køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t på et uforholdsmæssigt stort antal offentlige veje betinget af en særlig tilladelsesordning.

33 Denne institution har anført, at begrænsningen af adgangen til offentlige veje for køretøjer og påhængskøretøjer dertil som omhandlet i direktiv 96/53, der overholder det maksimale akseltryk på 10 t for aksler, som ikke er drivaksler, og 11,5 t for drivaksler, kan henføres til en kombination af to faktorer. Disse vedrører for det første det forhold, at det i henhold til artikel 41, stk. 2, i lov om offentlige veje alene er på veje, der indgår i det transeuropæiske transportnet, og visse andre nationale veje, at køretøjer med et maksimalt drivakseltryk på 11,5 t kan anvendes, dels forpligtelsen til at have en særlig tilladelse til kørsel på andre veje i overensstemmelse med færdselslovens artikel 64 ff.

34 Disse to faktorer skal undersøges hver for sig.

Begrænsningen af international trafik til kun at omfatte veje i det transeuropæiske transportnet og visse nationale veje

35 Kommissionen har anført, at den begrænsning i international trafik, der følger af polsk ret, af adgangen til offentlige veje for køretøjer og påhængskøretøjer dertil som omhandlet i direktiv 96/53, der overholder vægtgrænserne pr. akseltryk fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til dette direktiv, er i strid med det nævnte direktivs artikel 3 og 7, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4. Kommissionen er endvidere ikke enig i Republikken Polens opfattelse, hvorefter en sådan begrænsning kan være baseret på overgangsbestemmelserne fastsat i bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003.

36 Dette første led af Kommissionens klagepunkt skal undersøges i lyset af de ovennævnte bestemmelser i direktiv 96/53 og i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

Den hævdede overtrædelse af artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/53

– Parternes argumenter

37 Kommissionen har anført, at den begrænsning i international trafik af adgangen for køretøjer med et maksimalt akseltryk for en enkelt aksel, der ikke er drivaksel, eller for en drivaksel er i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, til kun at omfatte veje i det transeuropæiske transportnet og visse nationale veje, der er fastsat i den polske lovgivning, er i strid med artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/53, som fastsætter en ordning med fri bevægelighed for disse køretøjer.

38 Kommissionen har herved for det første gjort gældende, at selv om artikel 41, stk. 1, i lov om offentlige veje tillader kørsel med køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t på alle offentlige veje, indfører denne lovs artikel 41, stk. 2 og 3, undtagelser, som fratager artikel 41, stk. 1, sit indhold.

39 I medfør af de undtagelser, der er indeholdt i den nævnte artikel 41, stk. 2 og 3, er kørsel på de nationale og regionale veje, der er opført på en liste, som skal fastsættes af transportministeren, begrænset til at omfatte køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 10 t eller 8 t, og kørsel på andre regionale veje, distriktsveje og kommunale veje er begrænset til at omfatte køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkeltaksel på 8 t. Kommissionen har fremhævet, at listerne omhandlet i den nævnte lovs artikel 41, stk. 2, er blevet fastsat og fremgår af bekendtgørelsen af 13. maj 2015.

40 Disse undtagelser medfører, at næsten 97% af vejnettet er udelukket for køretøjer, der overholder den maksimale vægt som fastsat i bilag I til direktiv 96/53, på 10 t for aksler, som ikke er drivaksler, og 11,5 t for drivaksler.

41 Kommissionen har for det andet anfægtet Republikken Polens argument, om, at kun de veje, hvor den internationale trafik er koncentreret, dvs. den grænseoverskridende trafik på det transeuropæiske transportnet, er omfattet af kravene fastsat i direktiv 96/53.

42 Denne institution har dels gjort gældende, at vejstrækninger med adgang til store byer, som er berørt af international transport og især af lastning og losning, kan være beliggende uden for de nationale veje og det transeuropæiske transportnet, selv om disse vejstrækninger ikke kan benyttes frit.

43 Dels har Kommissionen anført, at i modsætning til, hvad Republikken Polen har anført, indeholder direktiv 96/53 ingen begrænsning af de krav, der er fastsat i direktivets artikel 3 i overensstemmelse med de mål, som direktivet har forfulgt siden dets ikrafttræden, og at dets anvendelsesområde ikke er blevet ændret siden etableringen af det transeuropæiske transportnet ved beslutning nr. 1692/96, selv om denne er en del af den samme målsætning om at lette varebevægelserne. Kommissionen har præciseret, at selv om dette direktivs artikel 2 ikke indeholder nogen definition af international trafik, fremgår det af tredje og syvende betragtning til det nævnte direktiv, som henviser til transport mellem medlemsstaterne, sammenholdt med tolvte betragtning dertil, at dette begreb bør fortolkes således, at det vedrører enhver grænseoverskridende transport, uanset vejtype. Enhver anden fortolkning ville gøre artikel 7 i direktiv 96/53 indholdsløs.

44 Hvad for det tredje angår Republikken Polens argumenter om vejinfrastrukturens stand har Kommissionen fremhævet, at selv om direktiv 96/53 ikke pålægger en forpligtelse til at omlægge alle offentlige veje, skal medlemsstaterne ikke desto mindre overholde de kriterier, der fremgår af punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktivet.

45 Denne institution har videre anført, at Republikken Polen ikke kan undlade at overholde normerne vedtaget i direktiv 96/53 vedrørende det tilladte akseltryk under påberåbelse af bestræbelser på at skabe den ligevægt, der er omhandlet i femte betragtning, da disse normer følger af denne ligevægt.

46 Republikken Polen er af den opfattelse, at det første led af Kommissionens klagepunkt er baseret på en ukorrekt fortolkning af artikel 3 i direktiv 96/53.

47 Republikken Polen har principalt anført, at Kommissionen med urette er af den opfattelse, at begrebet »international trafik« henviser til medlemsstaternes samlede vejnet, mens det kun omhandler grænseoverskridende trafik og de veje, hvor denne trafik er koncentreret. Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionens brede fortolkning af begrebet »international trafik«, som fører til, at en hvilken som helst vej i medlemsstaterne, også lokale veje, åbnes for køretøjer, hvis maksimale drivakseltryk er 11,5 t, ikke følger af nogen bestemmelse i eller betragtning til direktiv 96/53 og heller ikke af drøftelser med henblik på ændring heraf. Ifølge denne medlemsstat ville en sådan fortolkning medføre, at direktivets artikel 3, stk. 1, andet led, som begrænser den nationale trafik på grund af køretøjernes dimensioner, mister sit indhold, og den ville resultere i en omvendt forskelsbehandling, som rammer køretøjer, der er indregistreret eller taget i brug i den pågældende medlemsstat.

48 Republikken Polen har ligeledes påberåbt sig forpligtelsen til at fortolke direktiv 96/53 i overensstemmelse med beslutning nr. 1692/96, hvis mål er sammenfaldende, idet disse to instrumenter blev bindende samtidig ved landets tiltrædelse af Unionen.

49 Republikken Polen har heraf udledt, at denne medlemsstat ikke overtræder artikel 3 i direktiv 96/53 ved at fravige det generelle princip om fri bevægelighed for køretøjer med et maksimalt drivakseltryk på 11,5 t ved benyttelse af visse nationale og lokale veje, såsom regionale veje, distriktsveje og kommunale veje. De valg, som denne medlemsstat har truffet, tager sigte på at opfylde det mål, der er opstillet i femte betragtning til direktivet. Republikken Polen har således søgt at skabe en ligevægt mellem en rationel og økonomisk anvendelse af erhvervskøretøjer, behovet for vedligeholdelse af infrastruktur, kravene til færdselssikkerhed og beskyttelse af miljø og livsvilkår.

– Domstolens bemærkninger

50 Det bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53 må en medlemsstat ikke afvise eller forbyde anvendelse på sit område af køretøjer i international trafik, der er indregistreret eller taget i brug i en anden medlemsstat, på grund af vægten eller dimensionerne, hvis disse køretøjer er i overensstemmelse med grænseværdierne i bilag I til direktiv 96/53. Ifølge punkt 3.1 og 3.4 i dette bilag er det tilladte akseltryk for de omhandlede køretøjer på 10 t for aksler, som ikke er drivaksler, og 11,5 t for drivaksler.

51 Hvad nærmere bestemt angår begrebet »international trafik« i artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53, hvis fortolkning parterne er uenige om, bemærkes, at i mangel af enhver definition af dette begreb i det nævnte direktiv skal dette begreb fortolkes i lyset af dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den kontekst, hvori det anvendes, og de formål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af (jf. analogt dom af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

52 Begrebet »international trafik« omfatter efter dets sædvanlige betydning enhver kørsel med køretøjer på et område, som omfatter mindst to forskellige lande. Uden anden præcisering har begrebet ingen konnotationer, som kan associeres med en bestemt vejinfrastruktur, som denne trafik er koncentreret på.

53 Denne fortolkning understøttes af den kontekst, hvori dette begreb anvendes, og af det mål, der forfølges med første led i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/53. Andet led i denne artikel 3, stk. 1, som omhandler begrebet »national trafik«, indeholder heller ikke nogen præcisering vedrørende en eventuel vejinfrastruktur, som en sådan national trafik skal begrænses til.

54 Med hensyn til formålet med direktiv 96/53 skal det bemærkes, at dette direktivs artikel 3, stk. 1, første led, som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til direktivet, tilsigter at eliminere forskellene mellem de i medlemsstaterne gældende normer for vægt og dimensioner for vejkøretøjer til erhvervsformål, som kan forringe konkurrencevilkårene og besværliggøre transport mellem medlemsstaterne. Det fremgår desuden af syvende betragtning til samme direktiv, at der for erhvervskøretøjer, der er indregistreret eller taget i brug i en medlemsstat, kan gælde supplerende tekniske betingelser vedrørende vægt og dimensioner, når sådanne betingelser ikke udgør en hindring for erhvervskøretøjers anvendelse til transport mellem medlemsstaterne. Det bemærkes, at der i præamblen til direktiv 96/53 med hensyn til dette formål ikke foretages nogen sondring alt efter den vejtype, som kørslen mellem medlemsstater finder sted på.

55 Såfremt de fælles normer vedrørende det maksimale akseltryk for erhvervskøretøjer, der er fastsat i direktiv 96/53, kun fandt anvendelse på visse offentlige veje i medlemsstaterne, selv om de sidstnævnte var de veje, der kan generere en international trafik, ville formålet med dette direktiv, som består i at eliminere hindringerne for kørslen med erhvervskøretøjer mellem medlemsstaterne, risikere at blive tilsidesat.

56 Den af Republikken Polen foreslåede fortolkning ville således have som konsekvens, at så snart et erhvervskøretøj, som anvendes på et område, som omfatter mindst to medlemsstater, forlader det transeuropæiske transportnet eller de vigtigste nationale veje i en medlemsstat, mister trafikken, som indtil da var international, denne egenskab. Heraf følger, at de fælles normer, som er fastsat ved direktiv 96/53, og som bl.a. vedrører det maksimale akseltryk for erhvervskøretøjer, ikke længere finder anvendelse på det nævnte køretøj. En sådan fortolkning fremmer ikke formålet bestående i at fremme kørslen med erhvervskøretøjer mellem medlemsstater og resulterer i en opretholdelse af hindringerne for denne kørsel.

57 Republikken Polen kan til støtte for sin fortolkning af begrebet »international trafik« i artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53 ikke påberåbe sig femte betragtning til dette direktiv, hvorefter de fælles normer fastsat ved dette direktiv er udtryk for en ligevægt mellem en rationel og økonomisk anvendelse af vejkøretøjer til erhvervsformål, behovet for vedligeholdelse af infrastruktur, kravene til færdselssikkerhed og beskyttelse af miljø og livsvilkår. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 78 i forslaget til afgørelse, tilstræbes det med direktiv 96/53 at opnå denne ligevægt bl.a. ved fastsættelsen af grænseværdier med hensyn til vægt og dimensioner for erhvervskøretøjer som dem, der er præciseret i bilag I til direktiv 96/53.

58 Republikken Polens tre argumenter vedrørende den lovgivningsmæssige kontekst for artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53 kan ikke rejse tvivl om denne fortolkning af begrebet »international trafik« i denne bestemmelse, hvorefter dette begreb finder anvendelse uden sondring mellem de omhandlede vejtyper.

59 Republikken Polen har for det første gjort gældende, at dette direktiv skal fortolkes i overensstemmelse med beslutning nr. 1692/96. Denne medlemsstat har for det andet anført, at den fortolkning, som fremgår af den foregående præmis, fratager artikel 3, stk. 1, andet led, i direktiv 96/53 sit indhold. For det tredje har denne medlemsstat anført, at denne fortolkning indebærer en omvendt forskelsbehandling, som rammer køretøjer, der er indregistreret eller taget i brug i den pågældende medlemsstat.

60 Det skal hvad angår det første af disse argumenter bemærkes, at selv om det er korrekt, at såvel direktiv 96/53 som beslutning nr. 1692/96 er med til at sikre et velfungerende indre marked, har denne beslutning, som tilsigter at udvikle det transeuropæiske transportnet, ikke til formål at begrænse anvendelsesområdet for dette direktiv, der for sit vedkommende tilsigter at fremme kørslen med vejkøretøjer i EU ved fastsættelsen af fælles tilladte normer vedrørende disse køretøjers dimensioner og vægt. Under disse omstændigheder og i mangel af enhver henvisning i direktiv 96/53 til beslutning nr. 1692/96 eller til begrebet »transeuropæisk transportnet« kan begrebet »international trafik« i artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53 ikke fortolkes som værende begrænset til kørsel mellem medlemsstater, som er koncentreret på det transeuropæiske transportnet.

61 Hvad angår det andet argument, som Republikken Polen har påberåbt sig, kan det ikke benægtes, at artikel 3, stk. 1, andet led, i direktiv 96/53, til forskel fra dette direktivs artikel 3, stk. 1, første led, ikke kræver af medlemsstaterne, at de i national trafik anvender de fælles normer, der er fastsat ved det nævnte direktiv, vedrørende tilladt akseltryk for kørsel med køretøjer indregistreret eller taget i brug i enhver anden medlemsstat. En fortolkning af begrebet »international trafik«, hvorefter dette begreb finder anvendelse, uden at der sondres i forhold til de veje, hvorpå denne trafik finder sted, har imidlertid ikke som konsekvens, at artikel 3, stk. 1, andet led, i direktiv 96/53 fratages sit indhold, idet denne bestemmelse finder anvendelse, når såvel afgangsstedet og bestemmelsesstedet for trafikken er beliggende i den samme medlemsstat, uden at der foretages nogen sondring mellem de anvendte veje, hvilket således i så tilfælde gør det muligt for en medlemsstat at begrænse den nationale trafik af årsager, som vedrører køretøjernes vægt.

62 For så vidt angår det tredje argument, som Republikken Polen har påberåbt sig, om omvendt forskelsbehandling skal det bemærkes, at selv om medlemsstaterne i medfør af artikel 3, stk. 1, første og andet led, i direktiv 96/53, sammenholdt med 12. betragtning dertil, har mulighed for med hensyn til køretøjer anvendt i national trafik at anvende andre værdier end dem, der er fastsat i dette direktiv for international trafik, hvad angår det maksimale akseltryk, pålægger denne artikel dem ikke en sådan forskelsbehandling. Endvidere fremgår det af 11. betragtning til det nævnte direktiv, at den sondring, som foretages alt efter, om der er tale om »international trafik« eller »national trafik« er begrundet i forskellene i de virkninger, som hver af disse egenskaber, der er omhandlet i den nævnte artikel 3, stk. 1, første og andet led, kan have for konkurrencevilkårene i transportsektoren i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked.

63 Det skal, henset til de foregående betragtninger, i lyset af de momenter til fortolkning af artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53, således som de fremgår af nærværende doms præmis 50-56, undersøges, om der er grundlag for det første led af Kommissionens klagepunkt.

64 Det skal bemærkes selv om artikel 41, stk. 1, i lov om offentlige veje ganske vist tillader trafik med køretøjer, som overholder det maksimale akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t, er denne regel imidlertid underlagt flere begrænsninger, som fremgår af denne lovs artikel 41, stk. 2 og 3.

65 Dels fremgår det således af den nævnte lovs artikel 41, stk. 2, at transportministeren i overensstemmelse med denne bestemmelse nr. 1) fastsætter listen over nationale og regionale veje, hvor der kan anvendes køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. »enkeltaksel« på 10 t, og i overensstemmelse med nr. 2) på listen over nationale veje, hvor der kan anvendes køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. »enkeltaksel« på 8 t.

66 Det skal herved præciseres, at begrænsningerne omhandlet i den nævnte artikel 41, stk. 2, omfatter, således som Republikken Polen har bekræftet i dens svar på et spørgsmål fra Domstolen, såvel et køretøjs drivaksel som et køretøjs aksel, som ikke er en drivaksel. Det skal ligeledes bemærkes, at listen omhandlet i denne artikel 41, stk. 2, er blevet fastsat og fremgår af bekendtgørelsen af 13. maj 2015.

67 Dels fremgår det af artikel 41, stk. 3, i lov om offentlige veje, at på andre regionale veje end dem, der er defineret i overensstemmelse med denne lovs artikel 41, stk. 2, nr. 1), samt på distriktsveje og kommunale veje må der kun anvendes køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. »enkeltaksel« på 8 t.

68 Det følger således af artikel 41 i lov om offentlige veje, at køretøjer, der overholder det maksimale akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t fastsat i punkt 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, er omfattet af anvendelsesområdet for samtlige begrænsninger, som følger af denne lovs artikel 41, stk. 2 og 3, og at køretøjer, der overholder det maksimale akseltryk pr. enkeltaksel på 10 t, er omfattet af anvendelsesområdet for de begrænsninger, der følger af den nævnte lovs artikels 41, stk. 2, nr. 2), og artikel 41, stk. 3.

69 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at de begrænsninger af adgangen til det polske vejnet for køretøjer som omhandlet i direktiv 96/53, der overholder vægtgrænserne pr. akseltryk fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til dette direktiv, som følger af polsk ret, er i strid med dette direktivs artikel 3, stk. 1, første led, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til dette direktiv.

Den hævdede overtrædelse af artikel 7 i direktiv 96/53

– Parternes argumenter

70 Kommissionen har anført, at de restriktioner, der er fastsat i artikel 41, stk. 2 og 3, i lov om offentlige veje, er baseret på en urigtig fortolkning af artikel 7 i direktiv 96/53, der fastsætter en undtagelse til princippet om fri bevægelighed for køretøjer, hvis maksimale drivakseltryk er 11,5 t. Denne institution har først og fremmest anført, at Republikken Polen ikke kan hævde, at begrænsningen vedrører veje, hvor der ikke findes nogen international trafik, med den primære begrundelse, at ingen EU-retsakt foreskriver en sondring mellem disse veje og veje, hvor der er en sådan trafik.

71 Denne institution har dernæst præciseret, at den eneste mulige undtagelse til princippet om fri bevægelighed på alle veje skal være begrundet i, at disse er uegnede til anvendelse af køretøjer med et maksimalt drivakseltryk på 11,5 t. De kriterier, der skal tages i betragtning, bør være trafiksikkerheden, vejanlæggets bæreevne og trafikintensiteten. Den har i denne henseende fremhævet, at artikel 7 i direktiv 96/53, der fastsætter muligheden for at fravige princippet om fri bevægelighed »på visse veje eller vejanlæg«, skal fortolkes indskrænkende. På denne baggrund vil undtagelser på 97% af det polske vejnet eller specifikt på alle lokale veje savne grundlag.

72 Kommissionen har endelig anført, at adgangsbegrænsningerne for visse offentlige veje i Polen ikke er baseret på hensyn til deres stand eller standen af dele deraf, således som det fremgår af ordningen med udstedelse af ubegrænsede færdselstilladelser.

73 Republikken Polen har vedrørende dette led af Kommissionens klagepunkt subsidiært anført, at dette led følger af en uforholdsmæssig indskrænkende fortolkning af artikel 7 i direktiv 96/53, som er i strid med dens ordlyd, på den ene side, fordi anvendelsesområdet for stk. 1 i denne artikel ikke begrænser restriktionerne til tilfælde, hvor vejene er uegnede til de omhandlede køretøjer, samt til »bestemte vejstrækninger«, og på den anden side fordi de tilfælde, der er omhandlet i stk. 2, blot er eksempler.

74 Denne medlemsstat har heraf udledt, at den ikke blot kan begrænse færdslen på veje, som er uegnede til tung trafik, men også på de dele af vejnettet, hvor det på grund af vejanlægget ville være farligt at lade sådanne køretøjer passere, eller på grund af de mange broer, hvis lave bæreevne på højst 20 t og 30 t Kommissionen ikke havde taget i betragtning.

75 Eftersom det drejer sig om en lille del af de lokale veje, som allerede er blevet tilpasset til anvendelsen af køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkelt drivaksel på 11,5 t, er Republikken Polen i øvrigt af den opfattelse, at muligheden for at indføre begrænsninger henhører under artikel 7, stk. 1, i direktiv 96/53

med den begrundelse, at der ikke er nogen praktisk interesse i at tillade kørsel på dem, idet der normalt er tale om strækninger, som ikke er forbundet med resten af vejnettet og ikke kan sikre en fri trafikstrøm.

76 Republikken Polen er desuden af den opfattelse, at Kommissionen ikke kan hævde, at 97% af det polske vejnet er lukket for færdsel med køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t, uden at tage hensyn til dette nets karakteristika. Denne medlemsstat har præciseret, at de nationale veje, som udgør 5% af de offentlige veje, bærer op til 60% af trafikken. De resterende 95%, som fortsat er offentlige veje, er lokale veje, hvoraf 88% er distriktsveje og kommunale veje. De benyttes til lokale behov, og en tredjedel af de offentlige veje er ikke asfalteret, således som det fremgår af de officielle statistikker fra Eurostat, som Kommissionen har henvist til.

– Domstolens bemærkninger

77 Det er Kommissionens opfattelse, at den af Republikken Polen fremførte argumentation, hvorved denne medlemsstat i det væsentlige har påberåbt sig, at den relevante vejinfrastruktur er i dårlig stand og uegnet, med henblik på at begrunde de ved national ret pålagte begrænsninger af adgangen for køretøjer, der overholder de grænseværdier, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53 på grundlag af dette direktivs artikel 7, er baseret på en ukorrekt fortolkning af denne artikel 7.

78 Det bemærkes herved, at i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 96/53 er dette direktiv ikke til hinder for anvendelse af de bestemmelser, der i hver medlemsstat gælder for kørsel på vej, og som tillader en begrænsning af køretøjers vægt og/eller dimensioner på visse veje eller vejanlæg, uanset i hvilken stat disse køretøjer er indregistreret eller taget i brug.

79 Dette direktivs artikel 7, stk. 2, nævner eksempler, hvor begrænsningerne omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, kan pålægges. Det kan således bl.a. indføres lokale restriktioner vedrørende størst tilladte vægt og/eller dimensioner for køretøjer, der må anvendes i bestemte områder eller på bestemte veje, hvor infrastrukturen ikke er egnet til lange og tunge køretøjer, f.eks. bycentre, små landsbyer eller naturområder af særlig interesse.

80 For så vidt som artikel 7 i direktiv 96/53 udgør en undtagelse til princippet om fri bevægelighed for køretøjer som fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, skal den, som fremhævet af generaladvokaten i punkt 79 i forslaget til afgørelse, fortolkes indskrænkende.

81 Det skal endvidere, som anført af generaladvokaten i punkt 93 og 94 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at begrundelsen, hvorefter vejinfrastrukturen er uegnet, er fastsat i artikel 7 i direktiv 96/53 med hensyn til særlige situationer, som er illustreret ved forskellige eksempler i denne artikels stk. 2.

82 Som det fremgår af artikel 41, stk. 2, i lov om offentlige veje, er det kun som en undtagelse og på den betingelse, at en polsk national vej optræder på de lister, der er omhandlet i denne bestemmelse, at køretøjer, som overholder de vægtgrænser, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, frit kan anvendes på en sådan vej. Det er ligeledes også kun som en undtagelse og på den betingelse, at en polsk regional vej optræder på disse lister, at køretøjer, som overholder vægtgrænsen fastsat i punkt 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, frit kan anvendes på en sådan vej, i det omfang kørsel på de andre veje, som ikke optræder på de nævnte lister, er udelukket.

83 Ifølge den nævnte lovs artikel 41, stk. 3, gælder, at på samtlige andre regionale veje og på distriktsveje og kommunale veje er køretøjer, som overholder de grænser for akseltryk, som er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, underlagt de omhandlede kørselsrestriktioner.

84 Som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse, kan restriktionerne for adgang til offentlige veje baseret på samme lovs artikel 41 ophæves ved indhentning af en generel tilladelse mod betaling, idet de eneste begrænsninger er udelukkelsen af udelelige laster og en tidsmæssig begrænsning, og derfor uden, at de omhandlede vejes stand tages i betragtning.

85 Det skal tilføjes, at ifølge oplysningerne i sagsakterne synes restriktionerne for adgangen til offentlige veje baseret på artikel 41 at have været af et betydeligt omfang og synes således ikke at være begrænset til »visse« veje eller »visse« vejanlæg, således som det kræves i artikel 7 i direktiv 96/53. Ifølge de statistiske data fra udgangen af 2015, som Republikken Polen fremlagde under den administrative procedure, eller som Kommissionen har fremlagt i stævningen, og som denne medlemsstat ikke har anfægtet, synes det at forholde sig således, at under 40% af nettet af polske motorveje og nationale veje og under 4% af det vejnet, der består af motorveje, nationale veje og de vigtigste regionale veje i løbet af dette år, var åbent uden restriktioner for anvendelse af køretøjer med et maksimalt akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t. Ifølge de oplysninger, som Republikken Polen har fremsendt vedrørende situationen, som den foreligger siden ikrafttrædelsen af 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 (bekendtgørelse fra ministeren for infrastruktur og bygge- og anlægsvirksomhed om listen over nationale og regionale veje, hvor der må anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkelt drivaksel på 10 t, og listen over nationale veje, hvor der må anvendes køretøjer med et tilladt akseltryk pr. enkelt drivaksel på 8 t) af 21. april 2017, dvs. på en senere dato end den dato, som er relevant for den foreliggende sag, var det kun 54,2% af de polske nationale veje, som der var adgang til uden begrænsning for køretøjer med et maksimalt aksetryk pr. drivaksel på 11,5 t.

86 Sådanne begrænsninger i anvendelsen af den regel, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første led, i direktiv 96/53, som ved deres omfang og generelle karakter har lige så vidtrækkende konsekvenser for princippet om køretøjers fri bevægelighed, kan ikke begrundes i medfør af dette direktivs artikel 7, idet den undtagelse, som følger af denne artikel 7, ellers opnår forrang i forhold til den regel, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 3.

87 Henset til de foregående betragtninger kan Republikken Polen ikke påberåbe sig den nævnte artikel 7, under henvisning til en generel begrundelse, som i det væsentlige vedrører det forhold, at vejinfrastrukturen er i dårlig stand og uegnet, for at begrunde begrænsninger, som finder anvendelse efter vejtype, og som følger af polsk ret.

88 De begrænsninger i adgangen til det polske vejnet for køretøjer, som overholder de grænseværdier for akseltryk, som er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, som følger af polsk ret, kan følgelig ikke begrundes på grundlag af artikel 7 i direktiv 96/53. Henset til de i nærværende doms præmis 69 anførte betragtninger skal det derfor fastslås, at disse begrænsninger er i strid med dette direktivs artikel 3 og 7, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til dette direktiv.

Muligheden for at påberåbe sig overgangsbestemmelserne i bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003

– Parternes argumenter

89 Kommissionen har anfægtet Republikken Polens argument vedrørende bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003 med den begrundelse, at andet afsnit heraf indeholdt et klart krav om tilpasning til den internationale trafik af andre veje end dem, der indgår i det transeuropæiske transportnet, efter den 31. december 2010 uden, at det er nødvendigt at afvente fremskridt i moderniseringen af det nationale vejnet, i modsætning til, hvad der var blevet tilladt i overgangsperioden.

90 Kommissionen har endvidere anført, at flere tusinde kilometer andre veje end nationale veje eller veje i det transeuropæiske transportnet er blevet moderniseret siden 2004 under det nationale program for genopbygning af lokale veje, som er finansieret med EU-midler. Ingen af disse lokale veje er imidlertid blevet åbnet for kørsel med køretøjer, som overholder det maksimale akseltryk pr. drivaksel på 11,5 t, uden at der er foretaget en sondring alt efter disse vejes moderniseringsgrad. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at forsvarsanbringendet om igangværende modernisering af vejnettet er ugrundet, da kørslen alligevel er mulig mod indhentning af en tilladelse mod betaling.

91 Republikken Polen har subsidiært påberåbt sig overgangsbestemmelserne i bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003, der regulerer spørgsmål vedrørende gennemførelsen af direktiv 96/53 og beslutning nr. 1692/96. Det fremgår navnlig af tredje og fjerde afsnit i dette punkt 8, stk. 3, at der ikke var fastsat nogen frist for tilpasning til den højeste bæreevne af andre veje end vejene i det transeuropæiske transportnet.

92 Denne medlemsstat har for det første fremhævet, at den gradvise åbning af vejnettet for køretøjer i international trafik i henhold til dette bilags punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, skulle ske sideløbende med afslutningen af moderniseringsprocessen for disse veje. Republikken Polen deler ikke Kommissionens opfattelse af, at en sådan fortolkning ville være i strid med bestemmelserne i punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, andet punktum, om tilladelse til at bruge de ikke-moderniserede dele af det sekundære vejnet til lastning og losning i hele overgangsperioden, med den begrundelse, at der er tale om en undtagelse til dette princip.

93 For det andet har Republikken Polen anfægtet Kommissionens argument, hvorefter denne medlemsstats fortolkning af overgangsbestemmelserne ville føre til en accept af, at åbningen af det polske vejnet i overensstemmelse med direktiv 96/53 først ville ske om flere årtier. Republikken Polen har gjort gældende, at moderniseringsbestræbelserne bør fokusere på de asfalterede veje, og at 54,2% af alle nationale veje som følge af de bestræbelser, der allerede er gjort, er åbne for anvendelse af de pågældende køretøjer.

94 I denne henseende har denne medlemsstat indledningsvis anført, at ca. 91% af dens offentlige veje blev anlagt før landets tiltrædelse af Unionen, idet kørsel på dette tidspunkt var begrænset til køretøjer med et akseltryk pr. enkeltaksel, som ikke oversteg 10 t for de nationale veje og 8 t for andre veje, og at den polske lovgivning er blevet ændret for at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten.

95 Republikken Polen har dernæst henvist til karakteristikaene ved denne medlemsstats vejnet, som opsummeret i nærværende doms præmis 76.

96 Endelig har denne medlemsstat nævnt sin uafbrudte indsats siden landets tiltrædelse af Unionen for at åbne nye nationale veje under hensyntagen til den internationale trafik og miljøets behov og har gjort opmærksom på, at tilpasningen af hele vejnettet – som er usædvanlig i en EU-medlemsstat – til brug for køretøjer med et maksimalt drivakseltryk på 11,5 t, udgør en betydelig økonomisk belastning på lang sigt.

– Domstolens bemærkninger

97 Republikken Polen har med sin argumentation påberåbt sig overgangsbestemmelserne i bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003, som skulle gøre det muligt for denne medlemsstat at åbne dens andre veje end veje henhørende under det transeuropæiske transportnet i takt med moderniseringen af disse veje uden dog at fastsætte nogen frist herfor, med henblik på at begrunde de ved national ret pålagte begrænsninger for adgangen for køretøjer, som overholder de grænseværdier, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53.

98 Det bemærkes, at bilag XII, punkt 8, stk. 3, andet afsnit, til tiltrædelsesakten af 2003 som en undtagelse til artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/53, bestemmer, at køretøjer, der opfylder grænseværdierne i punkt 3.4 i bilag I til direktivet, indtil den 31. december 2010 kun må køre på de dele af det polske vejnet, som ikke er moderniseret, hvis de overholder de polske grænser for akseltryk, og det bestemmes heri, at denne undtagelse udløber den 31. december 2010, hvilket er mere end fire år før datoen for udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse.

99 For så vidt angår moderniseringen af Republikken Polens hovedvejsnet skal denne medlemsstat, som det følger af bilag XII, punkt 8, stk. 3, tredje afsnit, til tiltrædelsesakten af 2003, overholde en tidsplan fastsat i otte skemaer, som dækker perioden fra den 1. januar 2004 til den 1. januar 2011.

100 Uden at fastsætte en tilsvarende tidsplan for veje, som ikke er en del af hovedvejsnettet, bestemmer bilag XII, punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, til denne tiltrædelsesakt, at der sideløbende med moderniseringen skal ske en gradvis åbning af det polske vejnet, herunder det i bilag I til beslutning nr. 1692/96 omhandlede net, for køretøjer i international trafik, der er i overensstemmelse med grænseværdierne i direktiv 96/53. Andet punktum i dette bilag XII, punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, bestemmer, at med henblik på lastning eller losning skal det, hvor det er teknisk muligt, være tilladt at bruge de ikke-moderniserede dele af det sekundære vejnet i hele overgangsperioden.

101 Det følger af en kombineret læsning af andet og tredje afsnit i punkt 8, stk. 3, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, at begrundelsen vedrørende modernisering af det polske vejnet kun kunne påberåbes af Republikken Polen med henblik på at pålægge en restriktion af adgangen til denne medlemsstats vejnet for køretøjer, som overholder grænseværdierne specificeret i punkt 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, baseret på de ved national ret fastsatte akseltrykgrænser i overgangsperioden og dette inden for visse grænser.

102 Udtrykket »sideløbende med moderniseringen« i bilag XII, punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, til tiltrædelsesakten af 2003 kan ikke fortolkes isoleret, men skal fortolkes således, at det fastsætter de omstændigheder, hvorunder den undtagelse til overholdelsen af artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/53, som fremgår af bilag XII, punkt 8, stk. 3, andet afsnit, til denne tiltrædelsesakt, ophører med at finde anvendelse. Bilag XII, punkt 8, stk. 3, fjerde afsnit, til den nævnte tiltrædelsesakt, kan derfor ikke fortolkes således, at det finder anvendelse ud over den dato for udløb af undtagelsen, som er fastsat i bilag XII, punkt 8, stk. 3, andet afsnit, til samme tiltrædelsesakt, dvs. den 31. december 2010.

103 Denne fortolkning af bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003 understøttes af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Det følger således af artikel 2 og 10 i denne tiltrædelsesakt, at sidstnævnte bygger på et princip om, at EU-rettens bestemmelser straks og fuldt ud gælder for nye medlemsstater, således at undtagelser kun kan tillades, i det omfang de udtrykkeligt er fastsat i overgangsbestemmelserne (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Kommissionen mod Polen, C-385/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:801, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Det kan således ikke antages, at den undtagelsesordning, som er fastsat ved bilag XII, punkt 8, stk. 3, til den nævnte tiltrædelsesakt, i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom, skal blive ved med at bestå.

104 Denne fortolkning bekræftes også af formålet med bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003, der, som generaladvokaten har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, bestod i at fastsætte perioden fra datoen for Republikken Polens tiltrædelse af Unionen og frem til den 31. december 2010 med henblik på, at det princip, som er fastsat i direktiv 96/53, kunne overholdes efter denne dato, idet dette formål i øvrigt begrundede, at der blev afsat EU-midler til gennemførelsen heraf.

105 På baggrund af de foregående betragtninger skal Republikken Polens argumentation baseret på overgangsbestemmelserne i bilag XII, punkt 8, stk. 3, til tiltrædelsesakten af 2003 forkastes.

106 Henset til de foregående betragtninger og navnlig til nærværende doms præmis 69 og 88 skal det første led af Kommissionens klagepunkt vedrørende begrænsningen af international trafik til kun at omfatte veje i det transeuropæiske transportnet og visse nationale veje tiltrædes.

Kravet om besiddelse af en særlig tilladelse til at køre på andre veje

Parternes argumenter

107 Kommissionen har gjort gældende, at ordningen med forbud mod kørsel, hvis der ikke er indhentet en tilladelse, er i strid med direktiv 96/53, for så vidt som den begrænser og besværliggør den frie bevægelighed for køretøjer.

108 Denne institution har anført, at der ifølge den restriktive ordning, som de regionale veje, distriktsveje eller kommunale veje er underlagt, i henhold til færdselslovens artikel 64, stk. 1 og 3, skal søges om tilladelser for hver af dem hos forskellige myndigheder for en enkelt strækning. Det er Kommissionens opfattelse, at den ordning, der er indført, er dyr, tidskrævende og medfører indirekte forskelsbehandling til ulempe for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder og transportvirksomheder fra andre medlemsstater end Republikken Polen på grund af manglen på en »one-stop-shop«, den tid, det tager at indhente tilladelsen, og de takster, der er fastsat. Denne institution har præciseret, at i overensstemmelse med færdselslovens artikel 64, stk. 2, kan kategori IV-tilladelser, som gør det muligt at anvende køretøjer med et drivakseltryk på 11,5 t på nationale veje, ikke anvendes i forbindelse med transport af delelige laster, selv om disse udgør hovedparten af de laster, som transporteres ad vej. Transportvirksomhedernes arbejde kompliceres således af forpligtelsen til at benytte et større antal lastvogne. Kommissionen har endvidere gjort en alvorlig restriktion for den frie udveksling af vejtjenester gældende.

109 Kommissionen har anført, at Republikken Polens argument om, at denne tilladelsesordning ikke er i strid med direktiv 96/53, eftersom den finder anvendelse uden begrænsninger eller forskelsbehandling og med velvilje, ikke blot er uvirksomt på grund af det princip om fri bevægelighed, der er fastsat i dette direktiv, men også viser, at beskyttelsen af vejinfrastrukturen og kontrollen med antallet af køretøjer, som kører på den, ikke kan begrunde den ordning, som den polske lovgiver har indført.

110 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at den af Republikken Polen angivne omstændighed, at de omhandlede tilladelser udstedes uden forskelsbehandling til alle transportvirksomheder, er uden relevans for den restriktive karakter af disse tilladelser og for tilsidesættelsen af direktiv 96/53.

111 Kommissionen har desuden anført, at Republikken Polen ikke kan gøre gældende, at kravet om at indhente en tilladelse har til formål at tilskynde transportvirksomhederne til at benytte parallelle veje, der er bedre egnet til lastbiltrafik, idet denne begrundelse er i strid med direktivets artikel 3.

112 Denne institution har desuden som eksempel anført, at dette mål er blevet opfyldt med andre midler for hovedvej DK 92 mellem Berlin (Tyskland) og Warszawa (Polen), nemlig ved opkrævning af en afgift for lastbiler, hvilket, i modsætning til tilladelsesordningen, er en rimelig form for trafikstyring. Endvidere har Kommissionen mindet om, at der for at få adgang til steder til lastning og losning af varer på visse veje ikke er andre muligheder end at indhente en tilladelse.

113 Republikken Polen har bevaret Kommissionens argumenter vedrørende kravet om besiddelse af en særlig tilladelse til at køre på andre veje i det transeuropæiske transportnet og visse andre nationale veje.

114 Ud fra den antagelse, at begrænsningen af benyttelsen af vejnettet ikke er i strid med artikel 3 i direktiv 96/53, har denne medlemsstat anført, at den frie bevægelighed for køretøjer, hvis akseltryk ikke er tilpasset de omhandlede vejes tekniske muligheder, netop sikres på lang sigt gennem det økonomiske bidrag til vedligeholdelsen af veje, som er nedbrudt af de tunge køretøjer, der bruger dem, som fastsat i færdselslovens artikel 64 ff.

115 I denne henseende har Republikken Polen anført, at Kommissionens redegørelse for tilladelsesordningen er delvis forkert, og præciseret, at tilladelserne udstedes af vejmyndigheden, for så vidt angår kategori I-tilladelser, eller af generaldirektøren for nationale veje og motorveje, når det drejer sig om kategori IV-tilladelser til de berørte nationale veje. Kategori I-tilladelser udstedes til transportvirksomheden efter ansøgning for en varighed på 1 måned, 6 måneder eller 12 måneder uden angivelse af de pågældende køretøjer. Hver tilladelse udstedes inden for højst 7 arbejdsdage fra datoen for indgivelse af ansøgningen. Der gælder de samme regler for kategori IV-tilladelser, som dog også kan udstedes for en periode på 24 måneder, hvilket sker inden for en frist på højst 3 arbejdsdage fra datoen for indgivelse af ansøgningen.

116 Af hensyn til de berørte parters retssikkerhed blev det maksimale gebyr fastsat i færdselslovens artikel 64f, stk. 1, for kategori I-tilladelser ifølge Republikken Polen fastsat til 240 PLN (ca. 55 EUR), mens det for kategori IV-tilladelser beløber sig til 3 600 PLN (ca. 850 EUR). Dog varierer gebyrets egentlige størrelse, som fastsættes ved bekendtgørelse fra ministeren for transport, bygge- og anlægsvirksomhed og maritim økonomi vedrørende størrelsen på gebyret for tilladelse til kørsel med ikke-standardiserede køretøjer, alt efter den enkelte tilladelses varighed. Ifølge denne takstoversigt, som har været uændret siden 2012, koster den billigste kategori I-tilladelse, der er gyldig i 12 måneder, følgelig 200 PLN (ca. 47 EUR), mens kategori IV-tilladelsen, der er gyldig i 12 måneder, koster 2 000 PLN (ca. 470 EUR), og den, der er gyldig i 24 måneder, koster 3 000 PLN (ca. 705 EUR).

117 I svarskriftet har Republikken Polen om dette punkt anført, at denne medlemsstat ikke er enig i Kommissionens analyse, hvorefter denne ordning er dyr og tidskrævende, da den er gennemsigtig og gør det lettere for transportvirksomheder at køre på hele nettet. Republikken Polen har desuden forkastet Kommissionens opfattelse, hvorefter der gælder et kørselsforbud i tilfælde af manglende tilladelse, eftersom det er muligt at vælge den vej, hvor den internationale transport skal foregå.

118 I duplikken har denne medlemsstat gjort gældende, at anbringenderne om en indirekte forskelsbehandling af transportvirksomheder fra andre medlemsstater og en restriktion for den frie udveksling af vejtjenester, som Kommissionen har fremsat i bemærkningerne i sin replik, ikke kan antages til realitetsbehandling, da der er tale om nye anbringender. Denne medlemsstat har desuden anført, at de under alle omstændigheder savner grundlag, eftersom ansøgninger om tilladelse let kan hentes via et websted, de udstedes for en specifik periode uanset antallet af transporter, og omkostningerne dertil er forholdsvis lave i forhold til transportvirksomhedernes behov. Republikken Polen har gjort gældende, at dette gennemskuelige og praktiske system opfylder de sidstnævntes forventninger og ikke havde været genstand for kritik før de klager, der blev indgivet til Kommissionen.

Domstolens bemærkninger

119 Indledningsvis bemærkes, at efter fast retspraksis afgrænses genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som dem, der fremgår af denne udtalelse (dom af 10.11.2011, Kommissionen mod Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis), og at i overensstemmelse med artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

120 Det skal i den foreliggende sag fastslås, at det først er med replikken, at Kommissionen har fremført argumentet om indirekte forskelsbehandling til ulempe for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder og transportvirksomheder fra andre medlemsstater end Republikken Polen samt om en restriktion for den frie udveksling af vejtjenester. Under disse omstændigheder skal disse anbringender afvises.

121 Det bemærkes, at køretøjer, som overholder de akseltrykgrænser, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, anses for »ikke-standardiserede« som omhandlet i færdselslovens artikel 2, nr. 35a), hvis disse køretøjers akseltryk med eller uden last er højere end dem, som er tilladt for en given vej efter de polske bestemmelser om offentlige veje. Anvendelsen af disse køretøjer på de pågældende veje er i overensstemmelse med denne lovs artikel 64, stk. 1, underlagt indhentning af en særlig tilladelse mod betaling, som udstedes af den kompetente myndighed. Dette være sagt, er transport af en udelelig last med et »ikke-standardiseret« køretøj som følge af den nævnte lovs artikel 64, stk. 2, principielt forbudt.

122 Heraf følger, at på de offentlige veje, hvor akseltrykbegrænsninger, som følger af de polske bestemmelser, finder anvendelse, er anvendelse af køretøjer, som er i overensstemmelse med de vægtgrænser, der er fastsat i punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, underlagt indhentning af en særlig tilladelse

123 I det omfang disse køretøjers adgang til de offentlige veje, hvor akseltrykbegrænsninger, som følger af de polske bestemmelser, finder anvendelse, afhænger af indhentning af en sådan tilladelse, og hvor disse begrænsninger, som det fremgår af nærværende doms præmis 69 og 88, er i strid med artikel 3 og 7 i direktiv 96/53, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til dette direktiv, skal denne tilladelsesordning anses for også at være i strid med bestemmelserne i det nævnte direktiv, uden at det er nødvendigt at træffe afgørelse om parternes argumenter vedrørende de konkrete fremgangsmåder for indhentning af sådanne tilladelser.

124 Det må under disse omstændigheder fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 7 i direktiv 96/53, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til direktiv 96/53, idet den kræver, at transportvirksomheder er i besiddelse af særlige tilladelser for at kunne benytte visse offentlige veje.

Sagsomkostninger

125 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 96/53/EF af 25. juli 1996 om fastsættelse af de største tilladte dimensioner i national og international trafik og største tilladte vægt i international trafik for visse vejkøretøjer i brug i Fællesskabet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/719 af 29. april 2015, sammenholdt med punkt 3.1 og 3.4 i bilag I til det nævnte direktiv 96/53, idet den kræver, at transportvirksomheder er i besiddelse af særlige tilladelser for at kunne anvende visse offentlige veje.**

2) **Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter