Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT
föredraget den 19 september 2018 [1]

Mål C-127/17

Europeiska kommissionen
mot

Republiken Polen

”Fördragsbrott – Direktiv 96/53/EG – Artiklarna 3 och 7 – Transporter – Internationell vägtrafik – Fordon – Tillåtna maximivikter per drivaxel – Begränsningar på vissa vägar eller vissa underlag – System med speciella tillstånd”

1. I sin ansökan har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska förklara 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 1996om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen [2], 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 trafikera vissa allmänna vägar [3].

2. Denna ansökan har särskild betydelse, eftersom den aktualiserar nya frågor, trots att direktiv 96/53 varit i kraft under mer än 20 år, och med hänsyn till de ekonomiska insatser som föranletts av skyldigheten alltsedan 1985 att tillämpa harmoniserade normer inom Europeiska unionen och som syftat till att underlätta trafiken mellan medlemsstaterna i samband med en snabb ökning av europeiska godstransporter på landsväg. [4] Det är i själva verket viktigt för utvecklingen av internationell och nationell handel att varor kan transporteras snabbt och säkert och till rimliga kostnader, särskilt på grund av vissa ekonomiska företeelser såsom utlokalisering av verksamhet. På så sätt krävs särskild vaksamhet när det gäller grunden för transportörernas förpliktelser, som inte bör hindra uppfyllelse av europeiska målsättningar, bland annat i fråga om miljö och konkurrens.

3. I detta förslag till avgörande ska jag ange skälen till varför jag finner att denna fördragsbrottstalan är välgrundad.

1 Originalspråk: franska.

2 EGT L 235, 1996, s. 59.

3 EUT L 115, 2015, s. 1, nedan kallat direktiv 96/53.

4 År 2016 hade sådana vägtransporter ökat med 5,1 procent jämfört med år 2015, enligt statistik från Eurostat.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 96/53

4. Skäl 1, 2, 3, 5, 7 och 12 i direktiv 96/53 anger följande:

”(1) Genom rådets direktiv 85/3/EEG av den 19 december 1984 om vikter, dimensioner och vissa andra tekniska egenskaper för vissa vägfordon [5] fastställdes, inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, gemensamma normer som möjliggör att vägfordonen utnyttjas bättre i trafiken mellan medlemsstaterna.

(2) Direktiv 85/3/EEG har vid ett flertal tillfällen ändrats på väsentliga punkter. I samband med den nya ändringen av detta direktiv bör det därför av effektivitets- och tydlighetsskäl omarbetas och ställas samman i en enda text med rådets direktiv 86/364/EEG av den 24 juli 1986 om bevis för att fordon överensstämmer med direktiv 85/3/EEG [6].

(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.

…

(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.

…

(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.”

5. I artikel 1.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv gäller för

5 EGT L 2, 1985, s. 14.

6 EGT L 221, 1986, s. 48.

a) dimensionerna på motorfordon i kategorierna M2 och M3 och släpvagnar till dessa i kategori 0 samt motorfordon i kategorierna N2 och N3 och släpvagnar till dessa i kategorierna 03 och 04, enligt definitionen i bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG[7],

b) vikterna och vissa andra egenskaper hos de fordon som avses i a och som närmare anges i punkt 2[8] i bilaga I till detta direktiv.”

6. I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

– …

– fordonskombination: antingen

  – ett fordonståg bestående av ett motorfordon med tillkopplad släpvagn, eller

  – ett ledat fordon bestående av ett motorfordon med tillkopplad påhängsvagn.

– …

– *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.

…”

7. Artikel 3.1 i samma direktiv föreskriver:

”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

7 EUT L 263, 2007, s. 1. Kategori M motsvarar enligt bilaga II, del A, punkt 1.1 i direktiv 2007/46 ”motorfordon med minst fyra hjul, konstruerade och byggda för persontransport”. Kategori N2 motsvarar enligt bilaga II, del A, punkt 1.2.2 i detta direktiv ”fordon, konstruerade och byggda för varutransport, med en högsta vikt som överstiger 3,5, men inte 12 ton”. Kategori N3 motsvarar enligt bilaga II, del A, punkt 1.2.3 i detta direktiv ”fordon, konstruerade och byggda för varutransport, med en högsta vikt som överstiger 12 ton”.

8 Se fotnot 9 i detta förslag till avgörande.

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.”

8. Artikel 7 i samma direktiv 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.”

9. Bilaga I till direktivet har rubriken ”Högsta tillåtna vikter och största tillåtna dimensioner samt därtill hörande uppgifter om fordon”. [9]

10. 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[[10]]	
3.4.1.	Drivaxel på fordon som avses i 2.2.1[[11]] och 2.2.2[[12]]	11,5 t
3.4.2.	Drivaxel på fordon som avses i 2.2.3[[13]], 2.2.4[[14]], 2.3[[15]] och 2.4[[16]]	11,5 t

...”

9 Punkt 1 har rubriken ”Största tillåtna dimensioner för fordon som avses i artikel 1.1 a”. Punkt 2 handlar om ”[h]ögsta tillåtna vikt för fordon (i ton)”.

10 Tillåten maximivikt för de berörda fordonen varierar mellan 18 och 44 ton.

11 ”Fordonståg med fem eller sex axlar”.

12 ”Ledade fordon med fem eller sex axlar”.

13 ”Fordonståg med fyra axlar bestående av ett tvåaxlat motorfordon och en tvåaxlad släpvagn”.

14 ”Ledade fordon med fyra axlar bestående av ett tvåaxlat motorfordon och en tvåaxlad påhängsvagn [med en åtskillnad beroende på axelavståndet på påhängsvagnen]”.

15 ”Motorfordon”.

16 ”Ledade bussar med tre axlar”.

2. Beslut nr 1692/96/CE

11. Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet [17], ersatt av beslut nr 661/2010/EU [18], som i sin tur har ersatts av förordning (EU) nr 1315/2013 [19], angav i artikel 2, med rubriken ”Mål”:

”1. Det transeuropeiska transportnätet skall gradvis införas på gemenskapsnivå fram till år 2010 [20] genom att infrastrukturnät för land-, sjö- och lufttransporter integreras i enlighet med översiktsplanerna på kartorna i bilaga I och/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,

…”

3. 2003 års anslutningsakt

12. Artikel 24 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 de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen [21] föreskriver följande:

”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.”

13. Bilaga XII till 2003 års anslutningsakt 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 ändrat genom:

– 32002 L 0007: Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/7/EG av den [18 februari 2002 [22]].

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 beslut nr 1692/96 …

17 EGT L 228, 1996, s. 1.

18 Europaparlamentets och rådets beslut av den 7 juli 2010 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EUT L 204, 2010, s. 1).

19 Europaparlamentets och rådets förordning av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 2013, s. 1).

20 Genom artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 884/2004/EG av den 29 april 2004 om ändring i beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EUT L 167, 2004, s. 1) har detta årtal ersatts med ”2020”. Se även skäl 1, 4 och 5 i detta beslut.

21 EUT L 236, 2003, s. 33, nedan kallad 2003 års anslutningsakt.

22 EGT L 67, 2002, s. 47.

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.

…”

14. Tidsplanen för uppgraderingen av det polska huvudvägnätet enligt bilaga XII punkt 8, led 3, tredje stycket i 2003 års anslutningsakt anges i åtta tabeller som omfattar perioden från den 1 januari 2004 till den 1 januari 2011.

B. Polsk rätt

15. Artikel 41 i ustawa o drogach publicznych (lag om allmänna vägar) [23] av den 21 mars 1985, i den version som var tillämplig vid omständigheterna i det nationella målet [24], anger följande:

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

2. Minister właściwy do spraw transportu [Transportministern, Polen] upprättar i förordningar förteckningar över:

1) riksvägar och regionala vägar på vilka fordon med tillåten vikt per singelaxel om 10 ton får framföras,

2) riksvägar på vilka fordon med tillåten vikt per singelaxel om 8 ton får framföras,

under beaktande av 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 vikt om 8 ton per singelaxel får framföras.”

16. 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 riksvägar och regionala vägar på vilka fordon med en tillåten vikt per singelaxel om 10 ton får framföras och förteckning över riksvägar på vilka fordon med en tillåten vikt per singelaxel om 8 ton får framföras) [25].

23 Dz. U. nr 14, position 60.

24 Det vill säga den 26 april 2016, vilket bekräftades vid förhandlingen.

25 Dz. U. 2015, position 802.

17. Artikel 2 punkt 35 a i prawo o ruchu drogowym (vägtrafiklag)[26] av den 20 juni 1997, i den version som var tillämplig vid omständigheterna i det nationella målet[27], definierar ett oreglerat fordon som ett fordon eller en fordonskombination vars vikt per axel med eller utan last är högre än den vikt som är tillåten och föreskrivet för en viss väg i bestämmelserna om allmänna vägar, eller vars dimension eller faktiska totalvikt med eller utan last är större än vad som är tillåtet och föreskrivet i bestämmelserna i denna lag.

18. Artikel 2 punkt 35 b i vägtrafiklagen definierar en odelbar last som en last som inte kan delas upp i två eller flera laster utan kostnader eller risk för oförutsedd skada.

19. 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[28] när fordonet överskrider någon av följande dimensioner:

   a) längd: 23 meter,

   b) bredd: 3,2 meter,

   c) höjd: 4,5 meter,

   d) total reell 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 tillstånd av kategori I eller II.

3. Dimensioner, vikt och vikter per axel för oreglerade fordon som får framföras enligt tillstånd av kategorierna I–VII samt de vägar som fordonen tillåtits trafikera anges i tabell[29] i bilaga 1 till denna lag.”

20. Artiklarna 64a–64d i den nämnda lagen anger, för var och en av de sju kategorierna av oreglerade fordon, förfarandena vid ingivande av ansökan om tillstånd och utfärdande av tillstånd. När det gäller fordon med tillåten vikt per axel om 11,5 ton, är tillstånd av kategori I eller IV beroende av den kategori av allmänna vägar på vilken fordonen ska framföras.

21. Artikel 64a.3 i vägtrafiklagen anger att tillstånd av kategori I[30] utfärdas av vägförvaltare som är behörig för den väg som ska användas för transporten. Tillståndet utfärdas inom sju arbetsdagar räknat från den dag då ansökan ingavs.

26 Dz. U., nr 98, position 602.

27 Det vill säga den 26 april 2016, vilket bekräftades vid förhandlingen.

28 Artikel 2.35 c i vägtrafiklagen, som åberopas av Republiken Polen, definierar termen ”väglots” som en person som är ansvarig för att garantera trafiksäkerheten på vägen och att minimera hindren för vägtrafiken vid framförande av fordonet i fråga.

29 Denna tabell anger dimensionerna (längd, bredd och höjd) samt vikten per axel för var och en av dessa kategorier.

30 Det vill säga tillstånd att färdas på kommunala vägar, distriktsvägar och regionala vägar.

22. I artikel 64c.3 led 2 i denna lag anges att tillstånd bland annat av kategori IV [31] utfärdas av Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (generaldirektören för riksvägar och motorvägar, Polen). Enligt artikel 64c.4 utfärdas ett sådant tillstånd också vid inresa till polskt territorium av naczelnik urzędu celno-skarbowego (chefen för tull- och skattemyndigheten). Enligt artikel 64c.7 utfärdas tillstånd av kategori IV inom tre arbetsdagar räknat från den dag då ansökan ingavs.

23. Enligt artikel 64d.2 led 3 i vägtrafiklagen, som åberopats av Republiken Polen, utfärdas tillstånd bland annat när det är möjligt att fastställa en färdplan som tillgodoser trafiksäkerheten och intresset av en effektiv transport och, särskilt, när:

”a) trafikens intensitet är sådan att det oreglerade fordonet kan framföras på ett säkert sätt,

b) den tekniska kvaliteten på byggnader längs den avsedda färdvägen (fastställd enligt byggrättsliga regler) tillåter sådan trafik,

c) trafiken inte medför faror för byggnader i närheten av den ovannämnda färdvägen.”

24. I artikel 64f i lagen fastställs, för varje kategori, ett tak på den avgift som ska betalas för utfärdande av tillstånd och som varierar mellan 240 polska zloty (PLN) (cirka 55 euro [32]) för kategori I och 5 800 PLN (cirka 1 326 euro) för kategori VI. För kategori IV är det högsta beloppet bestämt till 3 600 PLN (cirka 823 euro).

25. I sektion 4 i samma lag återfinns föreskrifterna 140aa och följande artiklar vilka föreskriver böter för oreglerade fordon som framförs utan tillstånd eller i strid med villkoren i tillståndet.

26. Republiken Polen har påpekat att det exakta beloppet som ska betalas som avgift för ett tillstånd fastställs i rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego (förordning av ministern för transporter, byggnadsverksamhet och sjöfartsekonomi angående belopp för avgifter för trafiktillstånd för oreglerade fordon) [33] av den 28 mars 2012 och uppgår till:

”1) för kategori I:

– 50 PLN [cirka 11,50 euro] för ett tillstånd under en månad,

– 100 PLN [cirka 23 euro] för tillstånd under sex månader,

– 200 PLN [cirka 46 euro] för tillstånd under tolv månader.

…

4) för kategori IV:

– 500 PLN [cirka 115 euro] för tillstånd under en månad,

– 1 000 PLN [cirka 230 euro] för tillstånd under sex månader,

– 2 000 PLN [cirka 460 euro] för tillstånd under tolv månader,

– 3 000 PLN [cirka 686 euro] för tillstånd under 24 månader.”

31 Det vill säga tillstånd att färdas på riksvägar.

32 Enligt växelkursen den 26 april 2016. Det är den kursen som använts även för de andra belopp som anges i det följande.

33 Dz. U. 2012, position 366.

II. Det administrativa förfarandet

27. Efter klagomål av transportföretag som bedriver sin verksamhet på polskt territorium och insamlande av information från Republiken Polen i ett pilotförfarande inom EU[34], skickade kommissionen den 30 april 2015 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

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

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

30. Kommissionen, som ansåg att Republiken Polens svar av den 29 juni 2015 var otillfredsställande, avgav i brev den 26 februari 2016 ett motiverat yttrande. Kommissionen ansåg att Republiken Polen inte uppfyllt sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53 genom att begränsa trafiken med motorfordon vars högsta tillåtna vikt per drivaxel är 11,5 ton vägar som ingår i det transeuropeiska transportsystemet och till vissa andra riksvägar och genom att göra trafiken med sådana fordon på andra allmänna vägar beroende av ett särskilt tillståndssystem vars nödvändighet kommissionen för övrigt bestred.

31. Republiken Polen ingav den 26 april 2016 till kommissionen en begäran om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet, vilket avslogs av kommissionen på grund av att begäran inte innehöll konkret information om de lagändringar som planerades för att göra slut på kränkningarna.

32. 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 en högsta tillåtna vikt per drivaxel om 11,5 ton var tillåten och för att ändra bestämmelser i tillämpliga lagar och förordningar som syftade till att minska antalet delar av riksvägar och regionala vägar för vilka det gällde viktbegränsningar för fordonen. Republiken Polen upplyste att dessa ändringar skulle träda i kraft i mars 2017 och februari 2018.

33. Eftersom kommissionen inte hade övertygats om att de tillkännagivna ändringarna överensstämde med unionsrätten och inte heller accepterade den tid inom vilken textändringarna skulle genomföras, beslöt kommissionen att väcka förevarande talan vid domstolen i enlighet med artikel 258 andra stycket FEUF.

34. Som enda klagomål har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har åsidosatt sina förpliktelser enligt bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53 i förening med punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I till direktivet, framför allt genom att på ett alltför stort antal allmänna vägar tillämpa ett särskilt tillståndssystem för trafik med fordon vars högsta tillåtna vikt per drivaxel är 11,5 ton.

34 Ärende EU Pilot nr 5913/13/MOVE. Republiken Polen påpekade i sin duplik att Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Drogowego (nationell förening av arbetsgivare på vägtransportområdet, Polen) hade framfört klagomål till kommissionen.

III. Parternas argumentation

A. Kommissionen

35. Till stöd för sin talan har kommissionen gjort gällande att det begränsade tillträdet till de allmänna vägarna för fordon och deras släpvagnar som avses i direktiv 96/53 [35] och som uppfyller kravet på högsta tillåtna vikt per axel, det vill säga 10 ton per singelaxel som inte är drivaxel och 11,5 ton per drivaxel, är en följd av en kombination av två faktorer, nämligen dels öppnandet för trafik med fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton enbart på de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet och vissa andra riksvägar enligt artikel 41.2 i lagen om allmänna vägar, dels skyldigheten att inneha ett speciellt tillstånd som tillåter trafik på andra vägar enligt artikel 64 och följande artiklar i vägtrafiklagen.

36. För att illustrera den ekonomiska betydelsen av denna skyldighet för verksamheten vid fabriker av europeisk och internationell betydelse anförde kommissionen bland annat som exempel de vägar som leder till staden Kętrzyn (Polen), dit man förlagt fabrikerna Plastivaloire och Philips och där trafiksystemet tvingar transportörer att göra långa omvägar för att transportera de produkter som tillverkas i dessa fabriker till marknaderna i Västeuropa.

1. Begränsningen av internationell trafik till enbart vägar i det transeuropeiska transportnätet och vissa riksvägar

37. Kommissionen har anfört som ett första argument att begränsningen i polsk lag strider mot artikel 3.1 i direktiv 96/53 som inrättat ett system med fri fordonstrafik för fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton.

38. Kommissionen har i detta avseende i första hand gjort gällande att artikel 41.1 i lagen om allmänna vägar, som principiellt tillåter trafik på alla allmänna vägar med fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton, töms på sitt innehåll genom undantagen i punkterna 2 och 3 eftersom de utestänger nästan 97 procent av dessa fordon från vägnätet.

39. För det andra har kommissionen pekat på att det framgår av information som Republiken Polen lämnat den 29 juni 2015 att mindre än 40 procent av motorvägarna och riksvägarna är öppna utan inskränkningar för fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton, vilket är mindre än 4 procent av det vägnät som utgörs av motorvägarna, riksvägarna och de viktigaste regionala vägarna inom polskt territorium.

40. För det tredje har kommissionen bestridit Republiken Polens argument, att endast de vägar till vilka den internationella trafiken är koncentrerad, det vill säga den gränsöverskridande trafiken på det transeuropeiska vägtransportnätet, omfattas av kraven i direktiv 96/53. Kommissionen har framhållit, och gett flera exempel på, att vägstycken inte kan användas fritt, trots att de möjliggör tillträde till viktiga städer som berörs av internationella transporter och som är av särskild betydelse för lastning och lossning. [36]

41. Kommissionen har också pekat på att det, i motsats till vad Republiken Polen hävdat, inte finns någon begränsning i direktiv 96/53 efter det att direktivet trätt i kraft, vilket överensstämmer med dess ändamål, och att direktivets tillämpningsområde inte har ändrats efter tillkomsten av det transeuropeiska transportnätet genom beslut nr 1692/96, som också tillgodoser ändamålet att underlätta rörligheten för varor. Kommissionen har erinrat om att artikel 2 i detta direktiv visserligen

35 Se punkterna 5 och 10 i detta förslag till avgörande.

36 Kommissionen har upplyst att en sådan plats också kallas ”den första och sista milen”.

inte innehåller någon definition av internationell trafik men att skäl 3 och 7 i direktivet, som hänvisar till trafiken mellan medlemsstaterna, i förening med skäl 12 i direktivet, visar att detta begrepp bör tolkas så att det omfattar all gränsöverskridande trafik utan avseende på vägtyp. Varje annan tolkning skulle tömma artikel 7 i direktiv 96/53 på dess syfte.

42. För det fjärde har kommissionen, med avseende på Republiken Polens argument rörande vägarnas dåliga skick understrukit att direktiv 96/53 visserligen inte innefattar någon skyldighet att bygga alla allmänna vägar på ett sådant sätt att kriterierna i punkterna 3.1 och 3.4 i bilaga I kan uppfyllas, men att medlemsstaterna ändå måste beakta dessa kriterier. Dessutom kan de vägar som kan bära en vikt om 10 ton också klara av en begränsad trafik med fordon vars vikt per drivaxel uppgår till 11,5 ton.

43. Kommissionen har tillagt att Republiken Polen inte kan undandra sig att följa de bestämmelser som antagits genom direktiv 96/53 i fråga om högsta tillåtna vikt per drivaxel genom att åberopa eftersträvande av balans enligt skäl 5, eftersom bestämmelserna i direktivet är så utformade i enlighet med en sådan balans.

44. Vad gäller kategorisering och lokalisering av de allmänna vägarna, som i stor utsträckning inte är asfalterade, vilket åberopats av Republiken Polen, har kommissionen uttalat att detta inte är ett hållbart argument eftersom diskussionen inte gäller vägar vid vilka det inte finns några viktiga punkter för lastning och lossning och vars tillstånd skulle kunna motivera att de hänfördes till artikel 7 i direktiv 96/53, utan flertalet asfalterade vägar som lämpar sig för användning.

45. För det femte har kommissionen bestridit Republiken Polens argument som grundas på bilaga XII punkt 8 led 3 i 2003 års anslutningsakt därför att första stycket i detta led klart kräver att andra vägar än de som tillhör det transeuropeiska vägtransportnätet efter den 31 december 2010 ska vara anpassade till internationell trafik, alltså utan att längre invänta en fortsatt uppgradering av det nationella vägnätet, vilket hade varit tillåtet under övergångsperioden.

46. Kommissionen har dessutom tillagt att flera tusen kilometer av andra vägar än riksvägarna och vägarna på det transeuropeiska transportnätet alltsedan 2004 har uppgraderats inom ramen för det nationella programmet för upprustning av lokala vägar, som bekostas av EU-medel. Enligt polsk lagstiftning gäller emellertid principiellt för dessa kommunala vägar eller distriktsvägar begränsningar av vikt per singelaxel till 8 ton utan hänsyn till deras uppgradering. Det förhåller sig på samma sätt 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 från ministern för infrastruktur och byggnadsverksamhet om förteckning över riksvägar och regionala vägar på vilka fordon med tillåten vikt per singelaxel om 10 ton får framföras och om förteckning över riksvägar på vilka fordon med tillåten vikt per singelaxel om 8 ton får framföras)[37] av den 21 april 2017, som Republiken Polen hänvisar till och som trätt i kraft efter det att förevarande fördragsbrottstalan väckts, vilket innebär att fordon med en högsta vikt per drivaxel som överensstämmer med direktiv 96/53 fortfarande inte får framföras utan tillstånd på nästan 45 procent av riksvägarna. Kommissionen anser också att argumentet som grundas på att en uppgradering av vägnätet är på gång är inte hållbart, eftersom det trots allt är tillåtet att köra dessa vägar mot erläggande av en avgift.

37 Dz. U. 2017, position 878.

47. Kommissionen har anfört ett andra argument, enligt vilket inskränkningarna i artikel 41 punkterna 2 och 3 i lagen om allmänna vägar grundas på en felaktig tolkning av artikel 7 i direktiv 96/53 som föreskriver ett undantag från principen om fri rörlighet för fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton. Kommissionen har inledningsvis erinrat om att Republiken Polen inte kan påstå att begränsningen gäller vägar på vilka det inte finns någon internationell trafik, främst på grund av att en sådan åtskillnad inte har stöd i någon unionsakt.

48. Kommissionen har därefter konstaterat att den enda möjliga avvikelsen från principen om fri trafik på alla vägar måste grundas på att vissa vägar inte är lämpade för trafik med fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton. De kriterier som ska beaktas måste vara trafiksäkerheten, bärkraften i vägens underlag och vägtrafikens intensitet. Kommissionen har i detta hänseende understrukit att artikel 7 i direktiv 96/53, som möjliggör en avvikelse från principen om fri rörlighet ”på vissa vägar eller underlag”, måste tolkas restriktivt. Med hänsyn härtill är ett undantag, som omfattar 97 procent av det polska vägnätet och särskilt samtliga lokala vägar, inte godtagbart.

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

2. Krav på ett speciellt tillstånd för att färdas på andra vägar

50. Kommissionen har gjort gällande att systemet som förbjuder trafik såvida det inte har utfärdats ett tillstånd strider mot direktiv 96/53, eftersom det begränsar och hindrar den fria rörligheten för fordon.

51. Kommissionen har konstaterat att enligt den restriktiva ordning som gäller för regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar måste tillstånd begäras för varje särskild väg hos flera myndigheter för en enskild transport. Enligt kommissionens uppfattning är det tillämpade systemet, som inte gör det möjligt att förvärva tillstånden på ett enda ställe, och även med hänsyn till tidsåtgången vid förvärven och de avgifter som ska betalas, kostsamt, tidskrävande och ägnat att indirekt diskriminera transportörer som inte är hemmahörande i Polen utan kommer från andra medlemsstater. Kommissionen har tillagt att, enligt artikel 64.2 i vägtrafiklagen, tillstånd av kategori IV, som tillåter att fordon med en vikt per drivaxel om 11,5 ton framförs på riksvägarna, inte kan användas vid transport av odelbara laster, trots att dessa utgör större delen av de laster som transporteras på väg. På så sätt görs transportföretagens arbete mera komplicerat genom att de blir skyldiga att använda ett större antal lastbilar. Kommissionen har framhållit att alla dessa olägenheter har lett till de klagomål som ligger bakom förevarande fördragsbrottstalan. Enligt kommissionen är det också fråga om en allvarlig inskränkning av friheten att tillhandahålla transporttjänster.

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

53. 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 skulle strida mot artikel 3 i det nämnda direktivet.

54. Dessutom har kommissionen noterat att ett sådant syfte, till exempel för riksväg DK 92 mellan Berlin (Tyskland) och Warszawa (Polen), har tillgodosetts på annat sätt, nämligen genom uttagande av avgifter för lastbilar, vilket är en rimlig metod för att reglera trafiken till skillnad från ett tillståndssystem. Samtidigt har kommissionen erinrat om 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.

B. Republiken Polen

55. Republiken Polen anser att kommissionens talan grundar sig på en felaktig tolkning av artiklarna 3 och 7 i direktiv 96/53 och yrkar att domstolen ska ogilla den.

1. Åsidosättande av artikel 3 i direktiv 96/53

a) På de vägar som omfattas av skyldigheten att ge tillträde för tunga fordon som används ”i internationell trafik”

56. På denna punkt har Republiken Polen i första hand påpekat att kommissionen har fel när den anser att begreppet ”internationell trafik” syftar på hela vägnätet i medlemsstaterna, eftersom det i själva verket endast avser den gränsöverskridande trafiken och de vägar till vilka denna trafik är koncentrerad. Kommissionen har framhållit att kommissionens extensiva tolkning av internationell trafik, som leder till att vilka vägar som helst inom medlemsstaterna, även lokala vägar, ska öppnas för fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton inte stöds av någon bestämmelse i direktiv 96/53 eller något skäl i ingressen till detta direktiv och inte heller av de diskussioner som förts om ändringar i direktivet. Enligt Republiken Polen skulle en sådan tolkning tömma artikel 3.1 andra strecksatsen, det vill säga den bestämmelse som begränsar nationell trafik på grundval av fordonens dimensioner, på dess syfte.

57. Republiken Polen har också hänvisat till skyldigheten att tolka direktiv 96/53 i överensstämmelse med beslut nr 1692/96, om det transeuropeiska transportnätet, som har samma ändamål, eftersom dessa två instrument samtidigt blev bindande i samband med Polens anslutning till unionen.

58. 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 en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton vid användning av vissa riksvägar och lokala vägar såsom regionala vägar, distriktsvägar och kommunala vägar. Polens val syftar till att tillgodose ändamålet 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 miljö och levnadsbetingelser.

59. I andra hand har Republiken Polen åberopat övergångsbestämmelserna till 2003 års anslutningsakt i bilaga XII, som i punkt 8 led 3 behandlar de frågor som sammanhänger med verkställigheten av direktiv 96/53 och beslut nr 1692/96, särskilt andra och tredje styckena i detta led, av vilka det framgår att det inte bestämts någon tidsfrist för Republiken Polen att anpassa andra vägar än de som ingår i det transeuropeiska transportnätet till maximal nivå i fråga om bärkraft.

60. Republiken Polen har för det första framhållit att det successiva öppnandet av vägnätet för fordon i internationell trafik enligt punkt 8 led 3 tredje stycket i denna bilaga skulle ske parallellt med att man slutförde arbetet med att uppgradera dessa vägar. Polen delar inte kommissionens uppfattning att denna tolkning skulle strida mot bestämmelserna i andra meningen i detta tredje stycke, om tillstånd till användning av de icke uppgraderade delarna av det sekundära nätet för lastning och lossning under hela övergångsperioden, eftersom det rör sig om ett undantag från principen.

61. Republiken Polen har för det andra bestritt kommissionens argument enligt vilket Polens tolkning av övergångsbestämmelserna medför ett accepterande av det polska vägnätet inte måste öppnas, enligt direktiv 96/53, förrän efter flera decennier. Polen hävdar att uppgraderingsinsatserna gäller de asfalterade vägarna och att, till följd av de insatser som redan gjorts, 54,2 procent av samtliga riksvägar öppnats för trafik för ifrågavarande fordon.

62. I det hänseendet erinrar Republiken Polen först om att omkring 91 procent av de allmänna vägarna byggts i Polen före landets anslutning till unionen med en begränsning, för riksvägarna, på högst 10 ton per singelaxel och högst 8 ton för övriga vägar, och att polsk lagstiftning har ändrats för att fullgöra de skyldigheter som följde av unionsrätten.

63. Vidare har Republiken Polen gjort gällande att riksvägarna, som representerar 5 procent av de allmänna vägarna, uppbär mer än 60 procent av trafiken. Återstående 95 procent av de allmänna vägarna är lokala vägar varav 88 procent är distriktsvägar och kommunala vägar. De används för lokala behov och en tredjedel av de allmänna vägarna är inte asfalterade, vilket framgår av Eurostats officiella statistik som åberopats av kommissionen. Republiken Polen anser därför att kommissionen inte med fog kan påstå att 97 procent av det polska vägnätet är stängt för trafik med fordon vars högsta vikt per drivaxel är 11,5 ton utan att ta hänsyn till vägnätets särskilda karaktär.

64. Slutligen har Republiken Polen erinrat om landets ständiga strävanden, alltsedan anslutningen till unionen, att öppna nya riksvägar för att tillgodose den internationella trafikens och miljöns behov och framhållit den avsevärda långsiktiga – i unionen exceptionella – finansiella börda som det innebär att anpassa hela sitt vägnät till trafik med fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5.

b) Kravet på tillstånd för att få färdas på andra vägar

65. Med utgångspunkt i principen att inskränkningen av användningen av vägnätet inte strider mot artikel 3 i direktiv 96/53 har Republiken Polen tillagt att det är just 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 man långsiktigt kan säkerställa fri trafik med fordon med en axelbelastning som inte är anpassad till vägarnas tekniska möjligheter.

66. I det hänseendet har Republiken Polen gjort gällande att kommissionen beskrivit tillståndsordningen på ett delvis oriktigt sätt och påpekat att tillstånden utfärdas av vägförvaltningen när det gäller tillstånd av kategori I [38], och av generaldirektören för riksvägarna och motorvägarna när det rör sig om tillstånd av kategori IV avsedda för berörda riksvägar. Tillstånd av kategori I utfärdas till transportören, allt efter önskemål, för en tid av en månad, sex månader eller tolv månader, utan specificering av fordon. Tillståndet utfärdas inom högst sju arbetsdagar från den dag då begäran inkommit. Samma regler gäller för tillstånd av kategori IV, som emellertid också kan utfärdas för 24 månader, och detta inom högst tre arbetsdagar från den dag då begäran inkommit.

67. Enligt Republiken Polenhar den maximala avgiften för tillstånd av kategori I, av rättssäkerhetsskäl, fastställts till 240 PLN (cirka 55 euro), medan avgiften för tillstånd av 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. Följaktligen kostar det dyraste tillståndet av kategori I med giltighetstid tolv månader, enligt taxa som inte ändrats sedan 2012, 200 PLN (cirka 50 euro), medan ett tillstånd av 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 710 euro) [39].

38 Det vill säga för vägstycken som faller under dennes behörighet, nämligen kommunala vägar, distriktsvägar och regionala vägar.

39 Enligt växelkursen den 26 april 2016 (se fotnot 32 i detta förslag till avgörande) motsvarade dessa belopp cirka 55 euro, 823 euro, 46 euro, 460 euro och 686 euro.

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

69. I sin duplik har Republiken Polen hävdat 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 [40]. I vart fall är de 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. Systemet, som är tydligt och praktiskt, överensstämmer med dess förväntningar och har inte kritiserats förrän de nu aktuella klagomålen inkom till kommissionen.

2. Åsidosättande av artikel 7 i direktiv 96/53

70. Republiken Polen har anfört dessa argument, vilka också är i andra hand, eftersom den anser att de polska bestämmelserna är förenliga med artikel 3 i direktiv 96/53.

71. Enligt Republiken Polen är invändningen om ett åsidosättande av artikel 7 i direktiv 96/53 grundat på en alltför restriktiv tolkning av denna bestämmelse, som inte överensstämmer med bestämmelsens ordalydelse, eftersom, å ena sidan, tillämpningsområdet för första stycket i bestämmelsen inte begränsar inskränkningarna till vägar som inte är lämpade för fordonen i fråga eller till ”bestämda vägstycken” och, å andra sidan, de fall som nämns i andra stycket endast utgör exempel.

72. 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 ett lasttryck av 20 eller 30 ton inte har beaktats av kommissionen.

73. Dessutom har Republiken Polen ansett att begränsningar enligt artikel 7 första stycket i direktiv 96/53 kan införas, eftersom det rör sig om en liten del av de lokala vägarna, som redan har anpassats till trafik med fordon vars tillåtna vikt per drivaxel är 11,5 ton, och det i allmänhet är fråga om vägstycken som inte är förbundna med resten av vägsystemet och där det inte kan säkerställas att trafiken flyter smidigt och det därför inte heller finns något praktiskt intresse av att tillåta trafik med tunga fordon.

74. Eftersom kommissionen har anfört exempel på begränsningar av trafik med tunga fordon på polskt territorium, har Republiken Polen framhållit att trafik med sådana fordon numera är tillåten i de flesta sådana situationer och att lämpliga förändringar har inplanerats, även om så inte var fallet när den aktuella inlagan ingavs [41].

75. Republiken Polen har dessutom gjort gällande att den internationella trafiken, i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 96/53, inte är koncentrerad till dessa vägstycken och att övergångsbestämmelserna till 2003 års anslutningsakt endast kräver ett successivt öppnande av vägar som inte utgör en del av det transeuropeiska transportnätet för trafik med tunga fordon.

40 Se punkterna 51 och 52 i detta förslag till avgörande.

41 Det vill säga den 25 maj 2017.

IV. Vår bedömning

76. Kommissionens fördragsbrottstalan gäller i huvudsak villkoren för Republiken Polens genomförande, den 26 april 2016, av principen om fri rörlighet för tunga fordon, som omfattas av direktiv 96/53[42], vilken princip anges i artikel 3.1 i detta direktiv, för internationell trafik inom de gränser som anges i bilaga I till direktivet.

77. Diskussionen mellan parterna gäller i huvudsak denna bestämmelses räckvidd, eftersom den polska regleringen föreskriver krav på tillstånd för att tunga fordon ska få tillträde till alla allmänna vägar, med undantag av dem som ingår i det transeuropeiska transportnätet och vissa andra riksvägar.

78. Enligt min uppfattning framgår det klart av lydelsen i artikel 3 i direktiv 96/53 och av de ändamål som ska tillgodoses och som kommit till uttryck i skälen 3, 7 och 12 i direktivet, att termen ”internationell trafik” omfattar trafiken mellan medlemsstaterna och inte enbart förflyttningar på vissa riksvägar eller vissa vägar tillhörande det transeuropeiska nätet. De enda begränsningarna för denna trafik gäller vikter och dimensioner vars nivåer anges i bilaga I till direktivet och grundar sig på den strävan efter balans som anges i skäl 5 i direktivet.

79. Det förhållandet att det inte görs skillnad mellan olika typer av vägar har lett unionens lagstiftare till att överväga om det ska göras ett undantag från principen om fri trafik för att ta hänsyn till att vissa vägar eller deras underlag inte är anpassade till trafiken. Artikel 7 i direktivet är avsedd att tillgodose detta syfte. Eftersom det rör sig om ett undantag, ska det emellertid efter klassiskt mönster tolkas restriktivt.

80. På grund av syftet med bestämmelsen bör dess tillämpning också kräva detaljerade motiveranden i varje särskilt fall och föranleda ett val av åtgärder som ska vidtas för att skydda infrastrukturen när den inte är lämpad för trafik med fordon vars dimensioner eller vikt når upp till de högsta gränsvärdena. Om det är korrekt, som Republiken Polen gör gällande, att anse att artikel 7 andra stycket endast ger ett exempel på åtgärder som kan vidtas, bekräftar det ändå vad som sägs i artikel 7 första stycket, nämligen att dessa åtgärder endast bör innefatta begränsningar av vikten eller dimensionerna på fordon efter av hur olämpliga vissa platser är för sådan trafik.

81. Det är alltså med ledning av dessa faktorer som det bör avgöras om kommissionens invändning är välgrundat.

82. För det första kan man då konstatera, eftersom det rör sig om ett argument avseende begränsningen av internationell trafik till vissa vägar, att artikel 41.1 i lagen om allmänna vägar, i överensstämmelse med kraven i direktiv 96/53, visserligen fastslår principen om fri rörlighet på allmänna vägar med fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton, men att denna princip ändå är föremål för undantag som avsevärt minskar dess räckvidd.

83. I själva verket framgår följande av artikel 41 punkterna 2 och 3 i den lagen:

– på vissa riksvägar tillåts trafik med alla fordon med ”singelaxel” om 10 ton eller endast 8 ton,

– på vissa regionala vägar tillåts trafik med alla fordon med ”singelaxel” om 10 ton,

– på andra regionala vägar samt på distriktsvägar och kommunala vägar tillåts trafik med alla fordon med ”singelaxel” om 8 ton.

42 För en påminnelse om kategorierna, se punkterna 5 och 10 i detta förslag till avgörande.

84. Eftersom det, i likhet med vad Republiken Polen bekräftade vid förhandlingen, i artikel 41 punkterna 2 och 3 i lagen om allmänna vägar inte görs någon skillnad mellan drivaxel och icke drivande axel, gäller trafikförbud för alla axlar om mer än 8 ton eller om 10 ton.

85. Å ena sidan gör alltså bilaga I till direktiv 96/53, som bestämmer gränsvärdena för tillåten vikt per axel för fordonen i fråga, skillnad mellan vikt per ”drivaxel” och vikt per ” singelaxel som inte är drivaxel”. Å andra sidan har den högsta tillåtna vikt för drivaxlar fastställts till 11,5 ton och till 10 ton för singelaxlar som inte är drivaxlar. Gränsen kan därför inte fastställas till 10 ton för drivaxlar och till 8 ton för singelaxlar som inte är drivaxlar. Med andra ord kan, med den polska lagstiftningens terminologi, fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton inte anses som oreglerade[43], eftersom denna vikt överensstämmer med den som anges i bilaga I till direktiv 96/53. Det förhåller sig på samma sätt med fordon vars högsta vikt per singelaxel som inte är drivaxlar 10 ton och som på vissa vägar är föremål för en begränsning till 8 ton.

86. Därtill kommer, i likhet med vad som bekräftats vid förhandlingen, att det för transport av delbar last med ”oreglerat” fordon enligt polsk lagstiftning råder absolut körförbud på vissa riksvägar[44], i enlighet med artikel 64.2 i vägtrafiklagen, som reglerar tillståndssystemet för trafik på vägar för vilka det gäller inskränkningar i fråga om tillträdet grundade på artikel 41.2 i lagen om allmänna vägar.

87. Dessutom är det klarlagt att 97 procent av de allmänna vägarna enligt den polska lagstiftningen inte är tillgängliga för trafik med fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton, såvida det inte utfärdas ett speciellt tillstånd[45]. För att bedöma om förevarande klagomål är välgrundat är det inte nödvändigt att ta ställning till frågan som tagits upp av Republiken Polen om lämpligheten av att behålla en sådan proportion med hänsyn till vägnätets tillstånd. Det är tillräckligt att uppmärksamma följderna av de polska lagbestämmelserna för trafiken på de många vägar som skulle kunna utnyttjas i stor omfattning.

88. Enligt statistik från slutet av år 2015, som tillhandahållits av Republiken Polen, var mindre än 40 procent av alla motorvägar och riksvägar öppna utan inskränkningar för trafik med ifrågavarande fordon, vilket utgör mindre än 4 procent[46] av nätet av motorvägar, riksvägar och de viktigaste regionala vägarna på polskt territorium. För att illustrera detta framgår det av Republiken Polens svarsinlaga att fritt tillträde till städerna Łomża, Nowy Sącz, Piła, Koszalin och Poznań (Polen), som nämnts av kommissionen i dess ansökan, på riksvägar som tillåter fri trafik med fordon med tillåten vikt per drivaxel om 11,5 ton endast varit möjligt sedan ikraftträdandet av förordningen från ministern för infrastruktur och byggnadsverksamhet av den 21 april 2017 som nämns i punkt 46 i detta förslag till avgörande. Det har inte heller bestridits att det kring städerna Wrocław och Krakow (Polen) inte finns fritt tillträde till lastnings- och lossningspunkterna, fastän dessa är av största betydelse vid internationella varutransporter på landsväg. Kommissionens konstaterande, att det efter år 2017 på vägsträckan från Kętrzyn till Västeuropa finns en skyldighet att begära två eller tre tillstånd hos två olika myndigheter för en avgift om 100–150 PLN (cirka 23–35 euro) för att utföra en enda resa på ungefär 25 kilometer, har inte heller bestritts.

89. Dessutom kan konstateras att även om andra vägar än riksvägarna eller vägarna inom det transeuropeiska transportnätet har uppgraderats inom det nationella programmet för återställande av lokala vägar, som finansieras av europeiska fonder, är de i princip förbjudna för trafik med fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton, oavsett om det rör sig om kommunala vägar eller distriktsvägar.

43 Se punkterna 17 och 19 i detta förslag till avgörande.

44 I ett sådant fall krävs tillstånd enligt kategori IV. Det enda undantaget vid delbar last gäller fordon som får framföras med stöd av tillstånd av kategori I eller II.

45 Utom i fall av delbara laster i fordon som trafikerar vissa riksvägar.

46 Enligt det skriftliga svaret på den fjärde frågan som domstolen ställde till Republiken Polen var andelen 6 procent enligt siffrorna från slutet av år 2016.

90. Det kan också noteras att utvidgningen av nätet genom dess uppgradering fortsätter att få begränsade konsekvenser eftersom, enligt vad Republiken Polen upplyst om den reform som kommit till stånd 2017, endast 54,2 procent av riksvägarna, som representerar 5 procent av de allmänna vägarna, är öppna för fri trafik för fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton.

91. Vid en samlad bedömning av alla dessa konstateranden framgår att tillträdet till det totala polska vägnätet är begränsat på ett sätt som strider mot principen i artikel 3 i direktiv 96/53.

92. För det andra, och när det sedan gäller de argument som framförts i andra hand av Republiken Polen, nämligen att de begränsningar som införts vid öppnandet av vägnätet för internationell trafik och den ordning som gäller i detta hänseende kan grundas på en tolkning av bestämmelserna i 2003 års tillträdesakt eller på artikel 7 i direktiv 96/53, kan inledningsvis framhållas att dessa begränsningar konkret, genom sin omfattning och allmänna karaktär, leder till en situation som skulle kunna jämföras med den som rådde under övergångsperioden enligt 2003 års anslutningsakt. Man kan emellertid inte av ordalagen i bilaga XII punkt 8 led 3 i denna akt dra slutsatsen att de avvikande regler som den tillät var ämnade att bestå. Denna bestämmelse syftade tvärtom till 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[47]. Det var för övrigt uppnåendet av detta syfte som rättfärdigade de europeiska medel som anslagits härför.

93. Vidare framgår det att dessa undantag, av skäl som också har att göra med deras vittgående konsekvenser, inte heller kan grundas på artikel 7 i direktivet, även om de skulle kunna motiveras med den ålderstigna infrastrukturen som åberopats av Republiken Polen.

94. Ett sådant allmänt skäl åsyftas nämligen inte i direktiv 96/53, och vägnätets bristande anpassning till trafiken är inte ett giltigt skäl enligt artikel 7, annat än i speciella situationer.

95. Följaktligen kan en inskränkning på grund av vägtyp inte grundas på denna bestämmelse. Än mindre kan ett system med allmänna tillstånd för att administrera sådana begränsningar godtas. Dessutom finns anledning att ifrågasätta huruvida inskränkningarna i trafiken på de vägar som angetts av ministern för transporter, i enlighet med artikel 41.2 i lagen om allmänna vägar, faktiskt är motiverade om de kan hävas genom utfärdande, mot betalning, av allmänna tillstånd för odelbara laster på de mest frekventerade vägarna, med endast en begränsning av giltighetstid och, därför, utan relation med vare sig graden av skada på vägarna[48] eller de behov av finansiering som Republiken Polen åberopat för att motivera lämpligheten av systemet. Med andra ord, antingen kan vägen bära körningar vars antal inte kontrolleras under en period mellan en månad och 24 månader, eller också är vägbanan olämplig vilket, i ett sådant fall, innebär att betalningen för ett tillstånd, med ett inte särskilt högt belopp, inte är ägnat att råda bot på situationen.

96. Mot bakgrund av det ovanstående framgår att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 3 jämförd med artikel 7 i direktiv i 96/53, genom att begränsa trafiken med fordon med en högsta vikt per drivaxel om 11,5 ton till vägar som ingår i det transeuropeiska transportsystemet och till vissa andra riksvägar och genom att göra trafiken med sådana fordon på andra allmänna vägar beroende av ett särskilt tillståndssystem.

97. Det kan därför konstateras 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.

47 Se, för ett liknande resonemang, Kronenberger, V., "Transport Policy", *Die Verträge zur EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläuterungen*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2008, s. 297–322, särskilt punkterna 33–36 och 54 (artikel på engelska språket).

48 I detta sammanhang bör erinras om att för vissa uppgraderade vägar gäller en ordning med trafik på villkor att tillstånd erhållits (se punkt 89 i detta förslag till avgörande).

V. Rättegångskostnaderna

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

VI. Förslag till avgörande

99. Med hänsyn till föregående överväganden föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

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 betala rättegångskostnaderna.