Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 4ης Οκτωβρίου 2024*

[Κείμενο όπως έχει διορθωθεί με διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2024 και της 12ης Μαρτίου 2025]

Περιεχόμενα

I. Το νομικό πλαίσιο . . . 15

A. Το διεθνές δίκαιο . . . 15

B. Το δίκαιο της Ένωσης . . . 17

1. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη διάρκεια του χρόνου εργασίας . . . 17

α) Ο κανονισμός (ΕΚ) 561/2006 . . . 17

β) Ο κανονισμός (ΕΕ) 165/2014 . . . 19

γ) Ο κανονισμός 2020/1054 . . . 21

2. Οι ρυθμίσεις σχετικά με την απαίτηση εγκατάστασης καθώς και με τις ενδομεταφορές και τις συνδυασμένες μεταφορές . . . 29

α) Η οδηγία 92/106/ΕΟΚ . . . 29

β) Ο κανονισμός 1071/2009 . . . 30

γ) Ο κανονισμός (ΕΚ) 1072/2009 . . . 31

δ) Ο κανονισμός 2020/1055 . . . 35

3. Οι ρυθμίσεις σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων . . . 39

α) Η οδηγία 96/71/ΕΚ . . . 39

β) Η οδηγία 2014/67/ΕΕ . . . 41

γ) Η οδηγία 2018/957 . . . 41

* Γλώσσες διαδικασίας: η βουλγαρική, η ελληνική, η αγγλική, η λιθουανική, η ουγγρική, η πολωνική και η ρουμανική.

δ) Η οδηγία 2020/1057 . . . 42

4. Η διοργανική συμφωνία . . . 47

II. Το ιστορικό των διαφορών . . . 49

III. Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου . . . 50

Α. Η υπόθεση C-541/20 . . . 50

Β. Η υπόθεση C-542/20 . . . 51

Γ. Η υπόθεση C-543/20 . . . 51

Δ. Η υπόθεση C-544/20 . . . 52

Ε. Η υπόθεση C-545/20 . . . 52

ΣΤ. Η υπόθεση C-546/20 . . . 53

Ζ. Η υπόθεση C-547/20 . . . 53

Η. Η υπόθεση C-548/20 . . . 54

Θ. Η υπόθεση C-549/20 . . . 54

Ι. Η υπόθεση C-550/20 . . . 55

ΙΑ. Η υπόθεση C-551/20 . . . 55

ΙΒ. Η υπόθεση C-552/20 . . . 56

ΙΓ. Η υπόθεση C-553/20 . . . 57

ΙΔ. Η υπόθεση C-554/20 . . . 57

ΙΕ. Η υπόθεση C-555/20 . . . 58

ΙΣΤ. Επί της συνεκδίκασης των υποθέσεων C-541/20 έως C-555/20 . . . 58

IV. Επί των προσφυγών . . . 58

Α. Επί του κανονισμού 2020/1054 . . . 58

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως . . . 59

2. Επί του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 . . . 61

α) Επί του παραδεκτού . . . 62

1) Επιχειρήματα των διαδίκων . . . 62

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου . . . 62

β) Επί της ουσίας 64

1) Επί της παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου 64

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 64

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 67

2) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 75

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 75

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 78

– Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 78

– Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 82

3) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων 93

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 93

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 95

4) Επί της προσβολής των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ 100

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 100

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 103

5) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ 108

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 108

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 110

6) Επί της παράβασης των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος 114

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 114

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 117

3. Επί του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 120

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 121

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 121

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 125

i) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 125

ii) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 126

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού 127

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά αναγκαίο μέτρο 135

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά αναλογικό μέτρο 136

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων 138

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 138

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 139

γ) Επί της παράβασης των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών 143

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 143

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 144

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ . . 145

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 145

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 146

4. Επί του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054 147

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις 147

β) Επί της ύπαρξης πρόδηλου σφάλματος εκτιμήσεως και επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 148

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 148

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 148

γ) Επί της παραβίασης των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης 150

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 150

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 151

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ 155

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 155

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 155

5. Επί του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054 156

α) Επιχειρήματα των διαδίκων 157

β) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 159

6. Συμπέρασμα όσον αφορά τον κανονισμό 2020/1054 162

Β. Επί του κανονισμού 2020/1055 162

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως 163

2. Επί του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 . . 165

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 167

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 168

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 168

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 172

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 176

β) Επί των λοιπών λόγων ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 176

3. Επί του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 176

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 176

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 . 178

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 178

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 178

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 179

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 181

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 181

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού 186

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναγκαίο μέτρο 187

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναλογικό μέτρο 188

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων 190

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 196

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 196

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ 198

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 202

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 202

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ . 203

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 205

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 205

ε) Επί της προσβολής των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ 209

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 212

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 212

στ) Επί της παράβασης των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και των δεσμεύσεων της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος 215

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 218

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 218

4. Επί του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 . . . 222

α) Επί της παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου 227

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 227

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 229

β) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 230

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 230

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 231

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη 232

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 233

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 233

5. Επί του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β', του κανονισμού 2020/1055 234

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 234

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 234

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 235

β) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ . . 239

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 239

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 240

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη 241

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 241

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 242

6. Συμπέρασμα όσον αφορά τον κανονισμό 2020/1055 242

Γ. Επί της οδηγίας 2020/1057 242

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως 243

2. Επί της ενωσιακής νομοθεσίας που διέπει την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών 244

3. Επί του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 247

α) Επί της παράβασης του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71 248

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 248

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 249

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων 252

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 252

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 254

i) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις 254

ii) Επί της ύπαρξης μεταχείρισης η οποία φέρεται να εισάγει δυσμενή διάκριση 255

– Επί της φερόμενης ως εισάγουσας δυσμενή διάκριση μεταχείρισης των τρίτων μεταφορών σε σχέση με τις διμερείς μεταφορές 256

– Επί της φερόμενης ως εισάγουσας δυσμενή διάκριση μεταχείρισης των συνδυασμένων μεταφορών σε σχέση με τις διμερείς μεταφορές . 260

γ) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας 262

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 262

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 262

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 265

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 269

i) Επιχειρήματα των διαδίκων 269

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 274

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού 274

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά αναγκαίο μέτρο 280

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά αναλογικό μέτρο 282

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ 285

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 285

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 286

ε) Επί της παράβασης του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ . 286

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 286

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 288

στ) Επί της προσβολής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών 291

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 291

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 292

i) Επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων 292

ii) Επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών 293

ζ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη 295

1) Επιχειρήματα των διαδίκων 295

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 297

4. Επί του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 301

α) Επιχειρήματα των διαδίκων 301

β) Εκτίμηση του Δικαστηρίου 302

5. Συμπέρασμα όσον αφορά την οδηγία 2020/1057 306

Δ. Γενικό συμπέρασμα επί των προσφυγών 306

V. Επί των δικαστικών εξόδων 306

«Προσφυγές ακυρώσεως – Πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα (“Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα”) – Κανονισμός (ΕΚ) 2020/1054 – Ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης – Κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και τις περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης – Οργάνωση της εργασίας των οδηγών κατά τρόπο ώστε να είναι σε θέση να επιστρέφουν κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, κατά περίπτωση, στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, προκειμένου να ξεκινήσουν ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους – Απαγόρευση να λαμβάνεται εντός του οχήματος η κανονική ή αντισταθμιστική περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης – Προθεσμία εγκατάστασης ευφυών ταχογράφων δεύτερης γενιάς (V2) – Ημερομηνία έναρξης ισχύος – Κανονισμός (ΕΚ) 2020/1055 – Όροι σχετικοί με την απαίτηση εγκατάστασης – Υποχρέωση σχετική με την επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο του κράτους μέλους εγκατάστασης – Υποχρέωση σχετική με τον αριθμό οχημάτων και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους στο επιχειρησιακό κέντρο του κράτους μέλους εγκατάστασης – Ενδομεταφορές – Περίοδος αδράνειας τεσσάρων ημερών για τις ενδομεταφορές – Παρέκκλιση

σχετική με τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών – Οδηγία (ΕΕ) 2020/1057 – Ειδικοί κανόνες για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών – Προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο – Εσωτερική αγορά – Ειδικό καθεστώς το οποίο ισχύει για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφοράς – Κοινή πολιτική μεταφορών – Άρθρα 91 και 94 ΣΛΕΕ – Θεμελιώδεις ελευθερίες – Αρχή της αναλογικότητας – Εκτίμηση επιπτώσεων – Αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων – Αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης – Προστασία του περιβάλλοντος – Άρθρο 11 ΣΛΕΕ – Διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καθώς και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-541/20 έως C-555/20,

[όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2024] με αντικείμενο προσφυγές ακυρώσεως βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, οι οποίες ασκήθηκαν στις 23 Οκτωβρίου 2020, (υποθέσεις C-541/20 έως C-550/20 και C-552/20) και στις 26 Οκτωβρίου 2020 (υποθέσεις C-551/20 και C-553/20 έως C-555/20),

Δημοκρατία της Λιθουανίας, εκπροσωπούμενη από τον K. Dieninis, τον R. Dzikovič και τη V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, επικουρούμενους από τον R. Petravičius, advokatas, και τις A. Kisieliauskaitė και G. Taluntyté (C-541/20 και C-542/20),

Δημοκρατία της Βουλγαρίας, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τις M. Georgieva, T. Mitova και L. Zaharieva, εν συνεχεία από τις T. Mitova και L. Zaharieva (C-543/20 έως C-545/20),

Ρουμανία, εκπροσωπούμενη από τις R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu και A. Rotăreanu (C-546/20 έως C-548/20),

Κυπριακή Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από την E. Νεοφύτου (C-549/20 και C-550/20),

Ουγγαρία, εκπροσωπούμενη από τον M. Z. Fehér και την K. Szíjjártó (C-551/20),

Δημοκρατία της Μάλτας, εκπροσωπούμενη από την A. Buhagiar, επικουρούμενη από τους D. Sarmiento Ramírez-Escudero και J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Δημοκρατία της Πολωνίας, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna, τον M. Horoszko, τον D. Krawczyk και την D. Lutostańska (C-553/20 έως C-555/20),

προσφεύγουσες,

υποστηριζόμενες από:

το **Βασίλειο του Βελγίου**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τον S. Baeyens, τον P. Cottin, τον L. Delmotte, τον J.-C. Halleux, την C. Pochet και τον B. Van Hyfte, εν συνεχεία δε από τον S. Baeyens, τον P. Cottin, τον L. Delmotte, την C. Pochet και τον B. Van Hyfte (C-552/20),

τη **Δημοκρατία της Εσθονίας**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τις N. Grünberg και M. Kriisa, εν συνεχεία δε από την M. Kriisa (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 έως C-552/20, C-554/20 και C-555/20),

τη **Δημοκρατία της Λεττονίας**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τις K. Pommere, I. Romanovska και V. Soņeca, εν συνεχεία από τις J. Davidoviča, K. Pommere και I. Romanovska (C-541/20 έως C-555/20),

τη **Δημοκρατία της Λιθουανίας** εκπροσωπούμενη αρχικώς από τον K. Dieninis, τον R. Dzikovič και τη V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, επικουρούμενους από τον R. Petravičius, advokatas, τις A. Kisieliauskaitė και G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 και C-554/20),

τη **Ρουμανία**, εκπροσωπούμενη από τις R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu και A. Rotăreanu (C-541/20 έως C-545/20 και C-549/20 έως C-555/20),

παρεμβαίνοντες,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου αρχικώς από την I. Αναγνωστοπούλου, τον O. Denkov, την C. Ionescu-Dima, τον A. Tamás και τον S. Toliušis, εν συνεχεία από την I. Αναγνωστοπούλου, τον O. Denkov, την C. Ionescu-Dima, τον W. D. Kuzmienko, τον B. D. Simon, τον S. Toliušis και τον R. van de Westelaken,

καθού,

υποστηριζόμενου από:

το **Βασίλειο της Δανίας**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τον J. Nymann-Lindegren και τις M. Søndahl Wolff και L. Teilgård, εν συνεχεία από τις V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff και L. Teilgård, εν συνεχεία από τις V. Pasternak Jørgensen και M. Søndahl Wolff και, τέλος, από τις C. Maertens και M. Søndahl Wolff (C-541/20 έως C-555/20),

την **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τους J. Möller και D. Klebs, εν συνεχεία από τον J. Möller (C-541/20 έως C-555/20),

την **Ελληνική Δημοκρατία** (C-542/20, C-543/20, C-545/20 έως C-547/20 και C-551/20),

τη **Γαλλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από την A.-L. Desjonquères, τον A. Ferrand και την N. Vincent, εν συνεχεία από την A.-L. Desjonquères και την N. Vincent, εν συνεχεία από τον R. Bénard, τον J.-L. Carré, τον V. Depenne, την A.-L. Desjonquères και τον B. Herbaut και, τέλος, από τον R. Bénard, την M. Guiresse, τον B. Herbaut και την B. Travard (C-541/20 έως C-555/20),

το **Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τους A. Germeaux και T. Uri, εν συνεχεία από τον A. Germeaux (C-541/20 έως C-555/20),

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών**, εκπροσωπούμενο από την M. K. Bulterman και τον J. Langer (C-541/20 έως C-555/20),

τη **Δημοκρατία της Αυστρίας**, εκπροσωπούμενη από τον A. Posch και την J. Schmoll (C-541/20 έως C-555/20),

το **Βασίλειο της Σουηδίας**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από την H. Eklinder, τον J. Lundberg, την C. Meyer-Seitz, την A. Runeskjöld, την M. Salborn Hodgson, την R. Shahsavan Eriksson, την H. Shev και τον O. Simonsson, εν συνεχεία δε από την H. Eklinder, την C. Meyer-Seitz, την A. Runeskjöld, την M. Salborn Hodgson, την R. Shahsavan Eriksson, την H. Shev και τον O. Simonsson (C-541/20 έως C-555/20),

παρεμβαίνοντες,

και

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τον M. Bencze, τον I. Gurov, τον A. Norberg, την K. Παυλάκη, τον V. Sanda, την A. Sikora-Kaléda, τον A. Vârnav και την L. Vétillard,

καθού,

υποστηριζόμενου από:

το **Βασίλειο της Δανίας**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τον J. Nymann-Lindegren και τις M. Søndahl Wolff και L. Teilgård, εν συνεχεία από τις V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff και L. Teilgård, εν συνεχεία από τις V. Pasternak Jørgensen και M. Søndahl Wolff και, τέλος, από τις C. Maertens και M. Søndahl Wolff (C-541/20 έως C-555/20),

την **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τους J. Möller και D. Klebs, εν συνεχεία από τον J. Möller (C-541/20 έως C-555/20),

την **Ελληνική Δημοκρατία** (C-542/20, C-543/20, C-545/20 έως C-547/20 και C-551/20),

τη **Γαλλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη αρχικώς από την A.-L. Desjonquères, τον A. Ferrand και την N. Vincent, εν συνεχεία από την A.-L. Desjonquères και την N. Vincent, εν συνεχεία από τον R. Bénard, τον J.-L. Carré, τον V. Depenne, την A.-L. Desjonquères και τον B. Herbaut και, τέλος, από τον R. Bénard, την M. Guiresse, τον B. Herbaut και την B. Travard (C-541/20 έως C-555/20),

την **Ιταλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, στη συνέχεια από τον S. Fiorentino, επικουρούμενους από τους A. Lipari και G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20 έως C-555/20),

το **Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τους A. Germeaux και T. Uri, εν συνεχεία από τον A. Germeaux (C-541/20 έως C-555/20),

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών**, εκπροσωπούμενο από την M. K. Bulterman και τον J. Langer (C-541/20 έως C-555/20),

τη **Δημοκρατία της Αυστρίας**, εκπροσωπούμενη από τον A. Posch και την J. Schmoll (C-541/20 έως C-555/20),

το **Βασίλειο της Σουηδίας**, εκπροσωπούμενο αρχικώς από την H. Eklinder, τον J. Lundberg, την C. Meyer-Seitz, την A. Runeskjöld, την M. Salborn Hodgson, την R. Shahsavan Eriksson, την H. Shev και τον O. Simonsson, εν συνεχεία δε από την H. Eklinder, την C. Meyer-Seitz, την A. Runeskjöld, την M. Salborn Hodgson, την R. Shahsavan Eriksson, την H. Shev και τον O. Simonsson (C-541/20 έως C-555/20),

παρεμβαίνοντες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, L. Bay Larsen, Αντιπρόεδρο, E. Regan (εισηγητή), T. von Danwitz, F. Biltgen και Z. Csehi, προέδρους τμημάτων, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, Δ. Γρατσία, M. L. Arastey Sahún και M. Gavalec, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Pitruzzella

γραμματείς: R. Şereş και R. Stefanova-Kamisheva, διοικητικές υπάλληλοι,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 24ης και της 25ης Απριλίου 2023,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Νοεμβρίου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με τις προσφυγές της, η Δημοκρατία της Λιθουανίας (C-541/20 και C-542/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', και το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/1054 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 561/2006, όσον αφορά ελάχιστες απαιτήσεις ως προς τα ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης, κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης, καθώς και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014, όσον αφορά τον εντοπισμό μέσω ταχογράφων (ΕΕ 2020, L 249, σ. 1), ή, επικουρικώς, τον κανονισμό 2020/1054 στο σύνολό του (C-541/20)·

– το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού (ΕΕ) 2020/1055 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1071/2009, (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 και (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον τομέα των οδικών μεταφορών (ΕΕ 2020, L 249, σ. 17), κατά το μέρος που εισάγει την παράγραφο 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) 1071/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και για την κατάργηση της οδηγίας 96/26/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2009, L 300, σ. 51), καθώς και το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 (C-542/20), και

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 7, της οδηγίας (ΕΕ) 2020/1057 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ, όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής, και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 (ΕΕ 2020, L 249, σ. 49), ή, επικουρικώς, την οδηγία 2020/1057 στο σύνολό της (C-541/20).

2 Με τις προσφυγές της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (C-543/20 έως C-545/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-543/20)·

– την οδηγία 2020/1057 (C-544/20), και

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ή, επικουρικώς, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 στο σύνολό του, καθώς και το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού αυτού, ή, επικουρικώς, το άρθρο 2, σημείο 4, του εν λόγω κανονισμού ή, επικουρικότερα, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-545/20).

3 Με τις προσφυγές της, η Ρουμανία (C-546/20 έως C-548/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-546/20)·

– το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, καθώς και το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχεία α′ έως γ′, του κανονισμού 2020/1055 ή, επικουρικώς, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-547/20), και

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, τη συγκεκριμένη οδηγία στο σύνολό της (C-548/20).

4 Με τις προσφυγές της, η Κυπριακή Δημοκρατία (C-549/20 και C-550/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ή, επικουρικώς, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού2020/1055 στο σύνολό του ή, επικουρικότερα, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-549/20), και

– την οδηγία 2020/1057 στο σύνολό της (C-550/20).

5 Με την προσφυγή της, η Ουγγαρία (C-551/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, και το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, καθώς και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, όλες τις διατάξεις του συγκεκριμένου κανονισμού που συνδέονται άρρηκτα με τα άρθρα αυτά, ή ακόμη και τον ίδιο τον κανονισμό στο σύνολό του·

– το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, καθώς και, εφόσον απαιτηθεί, όλες τις διατάξεις του κανονισμού 2020/1055 που είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το εν λόγω άρθρο, και

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1 της οδηγίας (ΕΕ) 2020/1057 ή, επικουρικώς, το άρθρο 1, παράγραφος 6, της συγκεκριμένης οδηγίας καθώς και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, όλες τις διατάξεις που συνδέονται άρρηκτα με το εν λόγω άρθρο·

6 Με την προσφυγή της, η Δημοκρατία της Μάλτας (C-552/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, καθώς και το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

7 Με τις προσφυγές της, η Δημοκρατία της Πολωνίας (C-553/20 έως C-555/20) ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει:

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον συγκεκριμένο κανονισμό στο σύνολό του (C-553/20)·

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, καθώς και το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού αυτού ή, επικουρικώς, τον εν λόγω κανονισμό στο σύνολό του (C-554/20), και

– κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, παράγραφοι 3, 4, 6 και 7, καθώς και το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, τη συγκεκριμένη οδηγία στο σύνολό της (C-555/20).

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το διεθνές δίκαιο

8 Στις 9 Μαΐου 1992 συνήφθη στη Νέα Υόρκη η σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 1771, σ. 107, στο εξής: UNFCCC), απώτερος σκοπός της οποίας είναι η σταθεροποίηση των συγκεντρώσεων των αερίων θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα σε επίπεδο τέτοιο ώστε να προλαμβάνεται η επικίνδυνη ανθρωπογενής επίδραση στο κλιματικό σύστημα. Στις 11 Δεκεμβρίου 1997 τα συμβαλλόμενα μέρη της UNFCCC συνήψαν, δυνάμει της ως άνω σύμβασης-πλαισίου, το Πρωτόκολλο του Κιότο το οποίο προσαρτήθηκε σε αυτήν.

9 Ενόψει της λήξης της δεύτερης περιόδου δέσμευσης του πρωτοκόλλου του Κιότο, η οποία κάλυπτε την περίοδο 2013-2020, η Διάσκεψη των Μερών της UNFCCC ενέκρινε, στις 12 Δεκεμβρίου 2015, τη Συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή, με κύριο στόχο τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη μεταξύ 1,5 °C και 2 °C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα.

10 Το άρθρο 2 της Συμφωνίας αυτής ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα συμφωνία, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της εφαρμογής της [CCNUCC], συμπεριλαμβανομένου του στόχου της, αποσκοπεί στην ενίσχυση της παγκόσμιας αντιμετώπισης της απειλής της κλιματικής αλλαγής, στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και των προσπαθειών για την εξάλειψη της φτώχειας, μεταξύ άλλων:

α) μέσω της διατήρησης της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη αρκετά κάτω από τους 2 °C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα και της συνέχισης των προσπαθειών για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας σε 1,5 °C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα, αναγνωρίζοντας ότι αυτό θα μειώσει σημαντικά τους κινδύνους και τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής·

β) μέσω της αύξησης της ικανότητας προσαρμογής στις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και της ενίσχυσης της ανθεκτικότητας στις κλιματικές μεταβολές και της ανάπτυξης με χαμηλές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, με τρόπο που δεν απειλεί την παραγωγή τροφίμων· και

γ) καθιστώντας τις χρηματοδοτικές ροές συμβατές με την κατεύθυνση προς την ανάπτυξη με χαμηλές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και την ανθεκτικότητα στις κλιματικές μεταβολές.

2. Η παρούσα συμφωνία θα εφαρμοστεί κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζει την αρχή της ισότητας και των κοινών αλλά διακριτών ευθυνών και αντίστοιχων δυνατοτήτων, στο πλαίσιο διαφορετικών εθνικών συνθηκών.»

11 Το άρθρο 4 της εν λόγω Συμφωνίας προβλέπει στις παραγράφους 1 έως 3 τα ακόλουθα:

«1. Προκειμένου να επιτευχθεί ο μακροπρόθεσμος στόχος της θερμοκρασίας που ορίζεται στο άρθρο 2, τα μέρη επιδιώκουν την επίτευξη των παγκόσμιων ανώτατων ορίων των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου το συντομότερο δυνατό, αναγνωρίζοντας ότι για την επίτευξη των εν λόγω ορίων θα απαιτηθεί περισσότερος χρόνος για τις συμβαλλόμενες αναπτυσσόμενες χώρες, και την εφεξής ταχεία μείωσή τους σύμφωνα με τα βέλτιστα διαθέσιμα επιστημονικά στοιχεία, ώστε να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ των ανθρωπογενών εκπομπών από πηγές και των απορροφήσεων από καταβόθρες αερίων θερμοκηπίου κατά το δεύτερο μισό αυτού του αιώνα, βάσει της ισότητας και στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και των προσπαθειών εξάλειψης της φτώχειας.

2. Κάθε μέρος καταρτίζει, κοινοποιεί και τηρεί διαδοχικές εθνικά καθορισμένες συνεισφορές που προτίθεται να επιτύχει. Τα μέρη επιδιώκουν εγχώρια μέτρα μετριασμού, με σκοπό την επίτευξη των στόχων των εν λόγω συνεισφορών.

3. Η διαδοχική εθνικά καθορισμένη συνεισφορά κάθε μέρους θα αντιπροσωπεύει μια πρόοδο πέρα από την τρέχουσα εθνικά καθορισμένη συνεισφορά του μέρους τη δεδομένη στιγμή και θα

αντικατοπτρίζει την υψηλότερη δυνατή φιλοδοξία του, καθώς και τις κοινές αλλά διακριτές ευθύνες και αντίστοιχες δυνατότητές του, στο πλαίσιο διαφορετικών εθνικών συνθηκών.»

Β. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη διάρκεια του χρόνου εργασίας

α) Ο κανονισμός (ΕΚ) 561/2006

12 Ο κανονισμός (ΕΚ) 561/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για την εναρμόνιση ορισμένων κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των οδικών μεταφορών και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 και (ΕΚ) αριθ. 2135/98 του Συμβουλίου καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3820/85 του Συμβουλίου (ΕΕ 2006, L 102, σ. 1), τροποποιήθηκε πλέον προσφάτως, ως προς πλείονες διατάξεις του, με τον κανονισμό 2020/1054.

13 Στο κεφάλαιο Ι του κανονισμού 561/2006, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εισαγωγικές διατάξεις», περιλαμβάνεται το άρθρο 4, στοιχεία δ′ έως η′, του κανονισμού αυτού, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1054 και ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

δ) “διάλειμμα”: κάθε περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός δεν επιτρέπεται να οδηγεί ή να εκτελεί κάποια άλλη εργασία και η οποία εξυπηρετεί αποκλειστικά την ανάπαυσή του·

[...]

στ) “ανάπαυση”: κάθε περίοδος χωρίς διακοπή, κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του·

ζ) “περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: καθημερινή περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του και η οποία καλύπτει μια “κανονική περίοδο ημερήσιας ανάπαυσης” και μια “μειωμένη περίοδο ημερήσιας ανάπαυσης”:

– “κανονική περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης χωρίς διακοπή, διάρκειας τουλάχιστον 11 ωρών. Εναλλακτικά, η κανονική περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης μπορεί να ληφθεί σε δύο περιόδους, η πρώτη εκ των οποίων πρέπει να διαρκεί τουλάχιστον 3 ώρες χωρίς διακοπή και η δεύτερη τουλάχιστον 9 ώρες χωρίς διακοπή,

– “μειωμένη περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης μικρότερη των 11 ωρών, αλλά διάρκειας τουλάχιστον 9 ωρών·

η) “περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: περίοδος ανάπαυσης, κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του· ο όρος καλύπτει την “κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης” και τη “μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης”:

– “κανονική περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης, διάρκειας τουλάχιστον 45 ωρών,

– “μειωμένη περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης χωρίς διακοπή διάρκειας μικρότερης των 45 ωρών, η οποία μπορεί, με την επιφύλαξη των όρων του άρθρου 8 παράγραφος 6 να συντομευθεί σε τουλάχιστον 24 συνεχόμενες ώρες·

[...]».

14 Στο κεφάλαιο II του κανονισμού 561/2006, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πλήρωμα, χρόνος οδήγησης, διαλείμματα και περίοδοι ανάπαυσης», περιλαμβάνεται το άρθρο 8, παράγραφοι 6 και 8, του κανονισμού αυτού, το οποίο, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, προέβλεπε τα ακόλουθα:

«6. Κατά τη διάρκεια δεκαπενθημέρου, ο οδηγός πρέπει να λαμβάνει τουλάχιστον:

– δύο κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, ή

– μία κανονική εβδομαδιαία περίοδο ανάπαυσης και μία μειωμένη εβδομαδιαία περίοδο ανάπαυσης τουλάχιστον εικοσιτετραώρου διαρκείας. ωστόσο, η μείωση πρέπει να αντισταθμίζεται με ισοδύναμη ανάπαυση που λαμβάνεται συνολικά πριν από το τέλος της τρίτης εβδομάδας που έπεται της εν λόγω εβδομάδας.

Μια περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης πρέπει να αρχίζει το αργότερο μόλις συμπληρωθούν έξι συνεχόμενα εικοσιτετράωρα από το τέλος της προηγούμενης περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

[...]

8. Κατ’ επιλογήν του οδηγού, οι περίοδοι ημερήσιας ανάπαυσης και οι περίοδοι μειωμένης εβδομαδιαίας ανάπαυσης μακριά από τη βάση μπορούν να λαμβάνονται μέσα σε όχημα, εφόσον αυτό διαθέτει κατάλληλες εγκαταστάσεις ύπνου για κάθε οδηγό και είναι σταθμευμένο.»

15 Στο ίδιο κεφάλαιο περιλαμβάνεται το άρθρο 9, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 561/2006, το οποίο, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, όριζε τα εξής:

«2. Κάθε χρόνος ο οποίος καταναλώνεται από οδηγό για να μεταβεί στον τόπο όπου θα αναλάβει ένα όχημα που εμπίπτει στις διατάξεις του παρόντος κανονισμού ή για να επιστρέψει από τον τόπο αυτόν, και το οποίο δεν βρίσκεται στον τόπο διαμονής του οδηγού ή στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη την οποία έχει κανονικά ως βάση ο οδηγός, δεν υπολογίζεται ως ανάπαυση ή ως διάλειμμα, εκτός εάν ο οδηγός βρίσκεται σε πορθμείο ή τρένο και έχει στη διάθεσή του κλίνη ή κουκέτα.

3. Κάθε χρόνος ο οποίος καταναλώνεται από οδηγό οχήματος οδηγώντας όχημα που δεν εμπίπτει στις διατάξεις του παρόντος κανονισμού προς ή από ένα όχημα που εμπίπτει στις διατάξεις του παρόντος κανονισμού και το οποίο δεν βρίσκεται στον τόπο διαμονής του οδηγού ή στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη την οποία έχει κανονικά ως βάση ο οδηγός, υπολογίζεται ως “άλλη εργασία”.»

16 Στο κεφάλαιο IV του κανονισμού 561/2006, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εξαιρέσεις», περιλαμβάνεται το άρθρο 14 του κανονισμού αυτού, το οποίο, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, προέβλεπε τα ακόλουθα:

«1. Υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγονται οι στόχοι του άρθρου 1, τα κράτη μέλη μπορούν, μετά από άδεια της Επιτροπής, να χορηγούν εξαιρέσεις από την εφαρμογή των άρθρων 6 έως 9 για μεταφορές που εκτελούνται σε έκτακτες περιστάσεις.

2. Σε επείγουσες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν προσωρινή εξαίρεση για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες, η οποία κοινοποιείται αμέσως στην Επιτροπή.

3. Η Επιτροπή ενημερώνει τα άλλα κράτη μέλη για κάθε εξαίρεση που χορηγείται σύμφωνα με το παρόν άρθρο.»

17 Το άρθρο 16, παράγραφος 2, του κανονισμού 561/2006, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο V με τίτλο «Διαδικασίες ελέγχου και κυρώσεις» και δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1054, έχει ως εξής:

«Η επιχείρηση καταρτίζει πίνακα δρομολογίων και πρόγραμμα υπηρεσίας, τα οποία περιέχουν, για κάθε οδηγό, το όνομα, τη βάση του οδηγού, καθώς και το προκαθορισμένο ωράριο για τις διάφορες περιόδους οδήγησης, άλλης εργασίας, διαλειμμάτων και διαθεσιμότητας.

Κάθε οδηγός που εκτελεί υπηρεσία της παραγράφου 1 φέρει μαζί του απόσπασμα του προγράμματος υπηρεσίας και αντίγραφο του πίνακα δρομολογίων.»

18 Στο ίδιο κεφάλαιο, το άρθρο 18 του κανονισμού 561/2006, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1054, ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα μέτρα που απαιτούνται για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού.»

β) Ο κανονισμός (ΕΕ) 165/2014

19 Ο κανονισμός (ΕΕ) 165/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Φεβρουαρίου 2014, για τους ταχογράφους στον τομέα των οδικών μεταφορών, ο οποίος καταργεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 του Συμβουλίου σχετικά με τη συσκευή ελέγχου στον τομέα των οδικών μεταφορών και τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 561/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εναρμόνιση ορισμένων κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των οδικών μεταφορών, τροποποιήθηκε, ως προς πλείονες διατάξεις του, με τον κανονισμό 2020/1054.

20 Στο κεφάλαιο I του κανονισμού 165/2014, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές, πεδίο εφαρμογής και απαιτήσεις», περιλαμβάνεται το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, το οποίο επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής» και, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, προέβλεπε στην παράγραφο 4 τα εξής:

«Δεκαπέντε έτη μετά που θα αρχίσει να ισχύει η υποχρέωση χρήσης ταχογράφου, όπως προβλέπεται στα άρθρα 8, 9 και 10, στα οχήματα για τα οποία έχει εκδοθεί άδεια κυκλοφορίας για πρώτη φορά, ή που κυκλοφορούν σε άλλο κράτος μέλος εκτός του κράτους μέλους εκδόσεως της άδειας κυκλοφορίας, θα πρέπει να εγκαθίσταται σχετικός ταχογράφος.»

21 Στο κεφάλαιο II του κανονισμού 165/2014, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ευφυής ταχογράφος», περιλαμβάνεται το άρθρο 11 του κανονισμού αυτού, το οποίο επιγράφεται, με τη σειρά του, «Λεπτομερείς διατάξεις για τον ευφυή ταχογράφο» και, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, όριζε τα ακόλουθα:

«Προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι ο ευφυής ταχογράφος τηρεί τις αρχές και πληροί τις απαιτήσεις που ορίζονται στον παρόντα κανονισμό, η Επιτροπή, μέσω εκτελεστικών πράξεων, θεσπίζει τις λεπτομερείς διατάξεις που απαιτούνται για την ομοιόμορφη εφαρμογή των άρθρων 8, 9 και 10, εξαιρουμένων οποιωνδήποτε διατάξεων σχετικά με την καταγραφή πρόσθετων δεδομένων από τον ταχογράφο. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 42 παράγραφος 3.

Οι λεπτομερείς διατάξεις που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο:

α) όσον αφορά στην εκτέλεση των λειτουργιών του ευφυούς ταχογράφου οι οποίες αναφέρονται στο παρόν κεφάλαιο, περιλαμβάνουν τις αναγκαίες απαιτήσεις προκειμένου να διασφαλισθούν η ασφάλεια, η ακρίβεια και η αξιοπιστία των δεδομένων που παρέχονται στον ταχογράφο από τη δορυφορική υπηρεσία εντοπισμού και την τεχνολογία εξ αποστάσεως επικοινωνίας που αναφέρονται στα άρθρα 8 και 9,

β) προσδιορίζουν τις διάφορες προϋποθέσεις και απαιτήσεις προκειμένου η δορυφορική υπηρεσία εντοπισμού και η τεχνολογία εξ αποστάσεως επικοινωνίας που αναφέρονται στα άρθρα 8 και 9 να είναι εξωτερικές ή ενσωματωμένες στον ταχογράφο και, αν είναι εξωτερικές, προσδιορίζουν τις προϋποθέσεις για τη χρήση του σήματος εντοπισμού από δορυφόρο ως δεύτερου αισθητήρα κίνησης,

γ) προσδιορίζουν τα απαιτούμενα πρότυπα για τη διεπαφή που αναφέρεται στο άρθρο 10. Τα πρότυπα αυτά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν διάταξη όσον αφορά τη διανομή δικαιωμάτων πρόσβασης για τους οδηγούς, τα συνεργεία, και τις επιχειρήσεις μεταφορών και των καθηκόντων ελέγχου των δεδομένων που καταγράφονται από τον ταχογράφο του οποίου ο έλεγχος βασίζεται σε μηχανισμό επαλήθευσης της ταυτότητας/έγκρισης που ορίζεται για τη διεπαφή, π.χ. πιστοποιητικού για κάθε επίπεδο πρόσβασης, εφόσον αυτό είναι τεχνικά εφικτό.»

22 Στο κεφάλαιο VI του κανονισμού 165/2014, το οποίο φέρει τον τίτλο «Χρήση της συσκευής», περιλαμβάνεται το άρθρο 33 του κανονισμού αυτού, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1054, επιγράφεται, με τη σειρά του, «Ευθύνη των επιχειρήσεων μεταφορών» και προβλέπει στην παράγραφο 2 τα εξής:

«Οι επιχειρήσεις μεταφορών τηρούν αρχείο των φύλλων καταγραφής και των εκτυπώσεών τους, εφόσον πραγματοποιήθηκαν εκτυπώσεις προς συμμόρφωση με το άρθρο 35, σε χρονολογική σειρά και σε αναγνώσιμη μορφή, για διάστημα τουλάχιστον ενός έτους μετά τη χρήση τους, και χορηγούν αντίγραφα στους ενδιαφερόμενους οδηγούς που τα ζητούν. Οι επιχειρήσεις μεταφορών παραδίδουν επίσης αντίγραφα των δεδομένων που έχουν τηλεφορτωθεί από τις κάρτες οδηγού στους ενδιαφερόμενους οδηγούς που τα ζητούν, καθώς και τα αντίγραφα αυτά σε έντυπη μορφή. Τα φύλλα καταγραφής, τα εκτυπωμένα αντίγραφα και τα δεδομένα που έχουν τηλεφορτωθεί επιδεικνύονται ή παραδίδονται σε οποιονδήποτε εξουσιοδοτημένο ελεγκτή κατόπιν αιτήματός του.»

23 Το άρθρο 1, παράγραφος 2, του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2016/799 της Επιτροπής, της 18ης Μαρτίου 2016, σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο οποίος καθορίζει τις απαιτήσεις κατασκευής, δοκιμής, εγκατάστασης, λειτουργίας και επισκευής ταχογράφων και των δομικών στοιχείων τους (ΕΕ 2016, L 139, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2018/502 της Επιτροπής, της 28ης Φεβρουαρίου 2018 (ΕΕ 2018, L 85, σ. 1) (στο εξής: εκτελεστικός κανονισμός 2016/799), ορίζει τα εξής:

«Η κατασκευή, η δοκιμή, η εγκατάσταση, η επιθεώρηση, η λειτουργία και η επισκευή των ευφυών ταχογράφων και των δομικών τους στοιχείων πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές που καθορίζονται στο παράρτημα 1Γ του παρόντος κανονισμού.»

24 Το άρθρο 6, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2016/799 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ωστόσο, το παράρτημα ΙΓ εφαρμόζεται από τις 15 Ιουνίου 2019 [...]».

25 Το παράρτημα ΙΓ αφορά τις απαιτήσεις κατασκευής, δοκιμής, εγκατάστασης και ελέγχου των ευφυών ταχογράφων.

γ) Ο κανονισμός 2020/1054

26 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 4, 6, 8, 13 έως 15, 17 έως 19, 23, 27, 34 και 36 του κανονισμού 2020/1054 έχουν ως εξής:

«(1) Οι καλές συνθήκες εργασίας για τους οδηγούς και οι δίκαιοι επιχειρηματικοί όροι για τις επιχειρήσεις οδικών μεταφορών είναι ύψιστης σημασίας για τη δημιουργία ασφαλούς, αποδοτικού και κοινωνικά υπεύθυνου τομέα οδικών μεταφορών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μη διακριτική μεταχείριση και η προσέλκυση ειδικευμένων εργαζομένων. Απαραίτητη προϋπόθεση για να διευκολυνθεί αυτή η διαδικασία είναι οι ενωσιακοί κοινωνικοί κανόνες που διέπουν τις οδικές μεταφορές να είναι σαφείς, αναλογικοί, κατάλληλοι για τον σκοπό για τον οποίο προορίζονται, εύκολοι στην εφαρμογή και επιβολή τους, και να εφαρμόζονται με αποτελεσματικό και συνεπή τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση.

(2) Μετά από αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της εφαρμογής του υφιστάμενου συνόλου των ενωσιακών κοινωνικών κανόνων στις οδικές μεταφορές, και ιδίως του κανονισμού [561/2006] του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, διαπιστώθηκαν ορισμένες ανεπάρκειες στην εφαρμογή του εν λόγω νομικού πλαισίου. Λόγω της ασάφειας των κανόνων που διέπουν τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, τις εγκαταστάσεις ανάπαυσης και τα διαλείμματα στην περίπτωση της πολλαπλής επάνδρωσης οχήματος, καθώς και της απουσίας κανόνων για την επιστροφή των οδηγών στον τόπο κατοικίας τους, παρατηρούνται αποκλίνουσες ερμηνείες και πρακτικές επιβολής στα κράτη μέλη. Αρκετά κράτη μέλη θέσπισαν πρόσφατα μονομερή μέτρα που αυξάνουν περαιτέρω την ανασφάλεια δικαίου και την άνιση μεταχείριση οδηγών και μεταφορέων. Ωστόσο, οι μέγιστες περίοδοι οδήγησης ανά ημέρα και ανά εβδομάδα είναι αποτελεσματικές καθώς βελτιώνουν τις κοινωνικές συνθήκες των οδηγών και την οδική ασφάλεια γενικότερα. Είναι αναγκαίο να καταβάλλονται αδιάκοπες προσπάθειες για να διασφαλιστεί η συμμόρφωση.

[...]

(4) Από εκ των υστέρων αξιολόγηση του κανονισμού [561/2006] επιβεβαιώθηκε ότι η μη συνεπής και αναποτελεσματική επιβολή των ενωσιακών κοινωνικών κανόνων οφειλόταν κυρίως στην ασάφεια κάποιων κανόνων, στη μη αποδοτική και άνιση χρήση των εργαλείων ελέγχου και στην ανεπαρκή διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

[...]

(6) Η ύπαρξη κανόνων που είναι σαφείς, κατάλληλοι, αναλογικοί και εφαρμόζονται ομοιόμορφα είναι επίσης κρίσιμης σημασίας για την επίτευξη των στόχων πολιτικής που συνίστανται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των οδηγών, και ειδικότερα για τη διασφάλιση ανόθευτου και θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των μεταφορέων και για τη συμβολή στην οδική ασφάλεια για όλους τους χρήστες του οδικού δικτύου.

[...]

(8) Οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων μεγάλων αποστάσεων περνούν μεγάλα διαστήματα μακριά από τους τόπους κατοικίας τους. Οι ισχύουσες απαιτήσεις που αφορούν την κανονική εβδομαδιαία ανάπαυση ενδέχεται να παρατείνουν κατά τρόπο περιττό τα διαστήματα αυτά. Είναι επομένως ευκταίο να προσαρμοστούν οι διατάξεις για τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης κατά τρόπο που να διευκολύνει τους οδηγούς να εκτελούν τις διεθνείς μεταφορές σε συμμόρφωση με τους κανόνες και να μεταβαίνουν στον τόπο κατοικίας τους για την κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, αλλά και να αντισταθμίζεται πλήρως το σύνολο των μειωμένων περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης. [...]

[...]

(13) Για την προαγωγή της κοινωνικής προόδου, είναι σκόπιμο να διευκρινισθεί πού μπορούν να πραγματοποιούνται οι περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης διασφαλίζοντας την παροχή κατάλληλων συνθηκών ανάπαυσης στους οδηγούς. Η ποιότητα του καταλύματος είναι ιδιαίτερα σημαντική κατά τη διάρκεια των κανονικών περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης, τις οποίες ο οδηγός θα πρέπει να περάσει μακριά από την καμπίνα του οχήματος σε κατάλληλο κατάλυμα, με έξοδα της επιχείρησης μεταφορών ως εργοδότη. Είναι ανάγκη, προκειμένου να εξασφαλιστούν ομαλές συνθήκες εργασίας και ασφαλείας για τους οδηγούς, να αποσαφηνιστεί η απαίτηση για παροχή στους οδηγούς ποιοτικού και φιλικού προς τα δύο φύλα καταλύματος για τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, εάν τις λαμβάνουν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους.

(14) Είναι επίσης ανάγκη να προβλεφθεί ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών θα οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε τα διαστήματα που οι οδηγοί παραμένουν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους να μην είναι υπερβολικά μεγάλα και ότι οι οδηγοί θα μπορούν να επωφεληθούν από μακρές περιόδους ανάπαυσης που θα λαμβάνονται ως αντιστάθμιση μειωμένων περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης. Η οργάνωση της επιστροφής θα πρέπει να επιτρέπει την πρόσβαση σε έδρα λειτουργίας της επιχείρησης μεταφοράς στο κράτος μέλος εγκατάστασής της ή στον τόπο κατοικίας του οδηγού, και οι οδηγοί είναι ελεύθεροι να επιλέγουν πού θα περάσουν την περίοδο ανάπαυσής τους. Για να αποδειχθεί ότι η επιχείρηση μεταφοράς πληροί τις υποχρεώσεις της όσον αφορά την οργάνωση της τακτικής επιστροφής, η επιχείρηση μεταφοράς θα πρέπει να είναι σε θέση

να χρησιμοποιεί αρχεία ταχογράφου, πίνακες υπηρεσίας των μηχανοδηγών ή άλλα έγγραφα τεκμηρίωσης. Τα στοιχεία αυτά θα πρέπει να είναι διαθέσιμα στις εγκαταστάσεις της επιχείρησης μεταφοράς, εφόσον ζητηθούν από τις ελεγκτικές αρχές.

(15) Ενώ οι κανονικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης και μεγαλύτερες περίοδοι ανάπαυσης δεν μπορούν να λαμβάνονται στο όχημα ή σε χώρο στάθμευσης, αλλά πρέπει να λαμβάνονται μόνο σε κατάλληλο κατάλυμα, το οποίο μπορεί να γειτνιάζει με χώρο στάθμευσης, είναι εξαιρετικά σημαντικό να μπορούν οι οδηγοί να εντοπίζουν ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης που να παρέχουν κατάλληλα επίπεδα ασφάλειας και κατάλληλες εγκαταστάσεις. Η Επιτροπή έχει ήδη μελετήσει τρόπους ενθάρρυνσης της ανάπτυξης χώρων στάθμευσης υψηλής ποιότητας, συμπεριλαμβανομένων των απαραίτητων ελάχιστων απαιτήσεων. Η Επιτροπή θα πρέπει, για τον λόγο αυτό, να αναπτύξει πρότυπα για ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης. Τα πρότυπα αυτά θα πρέπει να συμβάλλουν στην προώθηση χώρων στάθμευσης υψηλής ποιότητας. Τα πρότυπα μπορούν να αναθεωρηθούν προκειμένου να υπάρξει καλύτερη πρόσβαση σε εναλλακτικά καύσιμα, σύμφωνα με τις πολιτικές που αναπτύσσουν τις εν λόγω υποδομές. Είναι επίσης σημαντικό οι χώροι στάθμευσης να διατηρούνται καθαροί από τον πάγο και το χιόνι.

[...]

(17) Για λόγους οδικής ασφάλειας και επιβολής, όλοι οι οδηγοί θα πρέπει να είναι πλήρως ενήμεροι τόσο για τους κανόνες σχετικά με τους χρόνους οδήγησης και ανάπαυσης όσο και για τους κινδύνους της κόπωσης. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να υπάρχουν εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες σχετικά με τις διαθέσιμες εγκαταστάσεις ανάπαυσης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα πρέπει να παρέχει πληροφορίες για ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης μέσω εύχρηστου δικτυακού τόπου. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να επικαιροποιούνται.

(18) Προκειμένου να διασφαλίζεται η συνεχής ασφάλεια και προστασία των χώρων στάθμευσης, θα πρέπει να ανατεθεί στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης πράξεων σύμφωνα με το άρθρο 290 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τη θέσπιση προτύπων για το επίπεδο των υπηρεσιών σε ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης και διαδικασιών πιστοποίησης της ασφάλειας και της προστασίας των χώρων στάθμευσης. [...]

(19) Οι αναθεωρημένοι προσανατολισμοί για το ΔΕΔ-Μ που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1315/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, περί των προσανατολισμών της Ένωσης για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 661/2010/ΕΕ (ΕΕ 2013, L 348, σ. 1, στο εξής: κανονισμός ΔΕΔ-Μ),] προβλέπουν την ανάπτυξη χώρων στάθμευσης σε αυτοκινητοδρόμους ανά περίπου 100 km ώστε να παρέχονται στους εμπορικούς χρήστες του οδικού δικτύου χώροι στάθμευσης που διαθέτουν το κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας και προστασίας. Προκειμένου να επιταχυνθεί και να προωθηθεί η κατασκευή κατάλληλων υποδομών στάθμευσης, είναι σημαντικό να διατίθενται επαρκείς ευκαιρίες συγχρηματοδότησης από την Ένωση, σύμφωνες προς τις τρέχουσες και μελλοντικές νομικές πράξεις της Ένωσης στις οποίες θα καθορίζονται οι όροι αυτής της χρηματοδοτικής στήριξης.

[...]

(23) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ούτως ώστε να διασφαλίζουν ότι οι εθνικοί κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις οι οποίοι εφαρμόζονται στις παραβάσεις του κανονισμού [561/2006] και του κανονισμού [165/2014] του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου εφαρμόζονται κατά τρόπο αποτελεσματικό, αναλογικό και αποτρεπτικό. [...]

[...]

(27) Η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας της επιβολής των κοινωνικών κανόνων, η ταχεία ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, η ψηφιοποίηση σε ολόκληρη την οικονομία της Ένωσης, καθώς και η ανάγκη για ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων στις διεθνείς οδικές μεταφορές, καθιστούν αναγκαία τη συντόμευση της μεταβατικής περιόδου για την εγκατάσταση ευφυών ταχογράφων σε ταξινομημένα οχήματα. Οι ευφυείς ταχογράφοι θα συμβάλουν στην απλούστευση των ελέγχων και, κατά συνέπεια, θα διευκολύνουν το έργο των εθνικών αρχών.

[...]

(34) Είναι σημαντικό οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες, να υπόκεινται σε κανόνες που είναι ισοδύναμοι με τους κανόνες της Ένωσης κατά την εκτέλεση οδικών μεταφορών στο έδαφος της Ένωσης. Η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει την εφαρμογή αυτής της αρχής σε επίπεδο Ένωσης και να προτείνει κατάλληλες λύσεις που θα αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για την εργασία των πληρωμάτων των οχημάτων που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές (“συμφωνία AETR”).

[...]

(36) Δεδομένου ότι οι στόχοι του παρόντος κανονισμού, ήτοι η βελτίωση της οδικής ασφάλειας και των συνθηκών εργασίας για τους οδηγούς εντός της Ένωσης μέσω της εναρμόνισης των κανόνων σχετικά με τον χρόνο οδήγησης, τα διαλείμματα και τις περιόδους ανάπαυσης στις οδικές μεταφορές και της εναρμόνισης των κανόνων σχετικά με τη χρήση και την επιβολή των ταχογράφων, δεν μπορούν να επιτευχθούν ικανοποιητικά από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, εξαιτίας της φύσης των στόχων, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, η Ένωση δύναται να λάβει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 [ΣΕΕ]. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, που διατυπώνεται στο ίδιο άρθρο, ο παρών κανονισμός δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη των στόχων αυτών.»

27 Το άρθρο 1, σημεία 6 έως 8, 11, 13 και 16, του κανονισμού 2020/1054 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ο κανονισμός [561/2006] τροποποιείται ως εξής:

[...]

6) Το άρθρο 8 τροποποιείται ως εξής:

α) η παράγραφος 6 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:
“6. Κατά τη διάρκεια δεκαπενθημέρου, ο οδηγός πρέπει να λαμβάνει τουλάχιστον:
α) δύο κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης· ή

β) μία κανονική εβδομαδιαία περίοδο ανάπαυσης και μία μειωμένη εβδομαδιαία περίοδο ανάπαυσης τουλάχιστον εικοσιτετραώρου διαρκείας.

Μια περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης πρέπει να αρχίζει το αργότερο μόλις συμπληρωθούν έξι συνεχόμενα εικοσιτετράωρα από το τέλος της προηγούμενης περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

Κατά παρέκκλιση από το πρώτο εδάφιο, ο οδηγός που εκτελεί διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων μπορεί, εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης, να λαμβάνει δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνει, σε οποιεσδήποτε τέσσερις διαδοχικές εβδομάδες, τουλάχιστον τέσσερις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, εκ των οποίων τουλάχιστον οι δύο είναι κανονικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, ο οδηγός θεωρείται ότι εκτελεί διεθνείς μεταφορές, όταν αρχίζει τις δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης του εργοδότη και της χώρας του τόπου κατοικίας του οδηγού.”·

[...]

γ) η παράγραφος 8 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

“8. Οι κανονικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης και οιαδήποτε περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης διάρκειας μεγαλύτερης των 45 ωρών που λαμβάνεται ως αντιστάθμιση για προηγούμενες μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης δεν μπορούν να λαμβάνονται εντός οχήματος. Θα πρέπει να λαμβάνονται σε κατάλληλο φιλικό προς τα δύο φύλα κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής.

Οι ενδεχόμενες δαπάνες στέγασης εκτός του οχήματος καλύπτονται από τον εργοδότη.”·

δ) παρεμβάλλεται η ακόλουθη παράγραφος:

“8α. Οι επιχειρήσεις μεταφορών οργανών[ουν] την εργασία των οδηγών κατά τρόπον ώστε οι οδηγοί να μπορούν να επιστρέψουν στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη την οποία έχει κανονικά ως βάση ο οδηγός και όπου αρχίζει η περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσής του, στο κράτος μέλος εγκατάστασης του εργοδότη, ή ώστε να μπορούν να επιστρέφουν στον τόπο κατοικίας του οδηγού εντός κάθε περιόδου τεσσάρων διαδοχικών εβδομάδων, προκειμένου να περνούν τουλάχιστον μία κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης ή περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης διάρκειας μεγαλύτερης των 45 ωρών που λαμβάνεται ως αντιστάθμιση για τη μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

Ωστόσο, όταν ο οδηγός έχει λάβει δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης σύμφωνα με την παράγραφο 6, η επιχείρηση μεταφορών οργανώνει την εργασία του οδηγού κατά τρόπο ώστε ο οδηγός να μπορεί να επιστρέψει ήδη πριν από την έναρξη της κανονικής εβδομαδιαίας περιόδου ανάπαυσης άνω των 45 ωρών που λαμβάνεται ως αντιστάθμιση.

Η επιχείρηση τεκμηριώνει τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνει την εν λόγω υποχρέωσή της και τηρεί τα παραστατικά τεκμηρίωσης στους χώρους της προκειμένου να τα παρουσιάζει εφόσον το ζητήσουν οι ελεγκτικές αρχές.”

[...]

7) Παρεμβάλλεται το ακόλουθο άρθρο:

“Άρθρο 8α

1. Η Επιτροπή διασφαλίζει την εύκολη πρόσβαση των οδηγών που εκτελούν οδικές μεταφορές εμπορευμάτων και επιβατών στις πληροφορίες σχετικά με τους ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης. Η Επιτροπή δημοσιεύει κατάλογο όλων των χώρων στάθμευσης που έχουν πιστοποιηθεί, ώστε να παρέχονται στους οδηγούς σε επαρκή βαθμό:

   – εντοπισμός και πρόληψη παρείσφρησης·

   – φωτισμός και ορατότητα·

   – σημείο επαφής εκτάκτου ανάγκης και σχετικές διαδικασίες·

   – φιλικές προς τα δύο φύλα εγκαταστάσεις υγιεινής·

   – επιλογές αγοράς τροφίμων και ποτών·

   – συνδέσεις για επικοινωνία·

   – παροχή ηλεκτρικού ρεύματος.

Ο κατάλογος των εν λόγω χώρων στάθμευσης διατίθεται σε ενιαίο επίσημο ιστότοπο ο οποίος επικαιροποιείται τακτικά.

2. Η Επιτροπή εκδίδει κατ’ εξουσιοδότηση πράξεις σύμφωνα με το άρθρο 23α για τη θέσπιση προτύπων που παρέχουν περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με το επίπεδο των υπηρεσιών και της ασφάλειας όσον αφορά τους χώρους που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και σχετικά με τις διαδικασίες για την πιστοποίηση των χώρων στάθμευσης.

3. Όλοι οι χώροι στάθμευσης που έχουν πιστοποιηθεί μπορούν να δηλώνουν ότι φέρουν πιστοποίηση σύμφωνα με τα πρότυπα και τις διαδικασίες της Ένωσης.

   Σύμφωνα με το άρθρο 39 παράγραφος 2 στοιχείο γ) του κανονισμού [ΔΕΔ-Μ], τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνουν τη δημιουργία χώρων στάθμευσης για τους εμπορικούς χρήστες του οδικού δικτύου.

4. Έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη διαθεσιμότητα κατάλληλων εγκαταστάσεων για την ανάπαυση των οδηγών και ασφαλών χώρων στάθμευσης, καθώς και για την ανάπτυξη ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης που πιστοποιούνται σύμφωνα με τις κατ’ εξουσιοδότηση πράξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Η έκθεση αυτή μπορεί να αναφέρει μέτρα για την αύξηση του αριθμού και της ποιότητας των ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης.

8) Το άρθρο 9 τροποποιείται ως εξής:

[...]

β) η παράγραφος 2 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

"2. Κάθε χρόνος ο οποίος καταναλώνεται από οδηγό για να μεταβεί στον τόπο όπου θα αναλάβει ένα όχημα που εμπίπτει στις διατάξεις του παρόντος κανονισμού ή για να επιστρέψει από τον τόπο αυτόν, και το οποίο δεν βρίσκεται στον τόπο διαμονής του οδηγού ή στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη την οποία έχει κανονικά ως βάση ο οδηγός, δεν υπολογίζεται ως ανάπαυση ή ως διάλειμμα, εκτός εάν ο οδηγός βρίσκεται σε πορθμείο ή τρένο και έχει στη διάθεσή του καμπίνα ύπνου, κλίνη ή κουκέτα."

[...]

11) Στο άρθρο 12 προστίθενται τα ακόλουθα εδάφια:

"Υπό την προϋπόθεση ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η οδική ασφάλεια, ο οδηγός δύναται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να παρεκκλίνει από το άρθρο 6 παράγραφοι 1 και 2 και το άρθρο 8 παράγραφος 2 υπερβαίνοντας τον ημερήσιο και τον εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης έως μία ώρα προκειμένου να φθάσει στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη ή τον τόπο κατοικίας του οδηγού για να λάβει περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

Υπό τους ίδιους όρους, ο οδηγός μπορεί να υπερβεί την ημερήσια και την εβδομαδιαία διάρκεια οδήγησης έως και κατά δύο ώρες –υπό την προϋπόθεση να κάνει διάλειμμα 30 λεπτών χωρίς διακοπή αμέσως πριν από την πρόσθετη οδήγηση– προκειμένου να φθάσει στην έδρα λειτουργίας του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας του οδηγού για την τακτική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

[...]"

[...]

13) Στο άρθρο 14, η παράγραφος 2 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

"2. Σε επείγουσες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν, όταν συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις, προσωρινή εξαίρεση για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες, η οποία είναι δεόντως αιτιολογημένη και κοινοποιείται αμέσως στην Επιτροπή. Η Επιτροπή δημοσιεύει αμέσως τις πληροφορίες αυτές σε δημόσιο ιστότοπο."

[...]

16) Στο άρθρο 19, η παράγραφος 1 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

"1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται για τις παραβιάσεις του παρόντος κανονισμού και του κανονισμού [165/2014] και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζεται η εφαρμογή τους. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές και ανάλογες με βαρύτητα των παραβάσεων, [...] αποτρεπτικές και να μην εισάγουν διακρίσεις. Καμία παράβαση του παρόντος κανονισμού και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014 δεν υπόκειται σε περισσότερες της μίας κυρώσεις ή διαδικασίες. [...]"».

28 Το άρθρο 2 του κανονισμού 2020/1054 έχει ως εξής:

«Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 165/2014 τροποποιείται ως εξής:

[...]

2) Στο άρθρο 3, η παράγραφος 4 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

“4. Το αργότερο τρία έτη από το τέλος του έτους έναρξης ισχύος των λεπτομερών διατάξεων που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 11, οι ακόλουθες κατηγορίες οχημάτων που κυκλοφορούν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος της ταξινόμησης, πρέπει να εξοπλιστούν με ευφυή ταχογράφο όπως προβλέπεται στα άρθρα 8, 9 και 10 του παρόντος κανονισμού:

α) οχήματα εξοπλισμένα με αναλογικό ταχογράφο·

β) οχήματα εξοπλισμένα με ψηφιακό ταχογράφο σύμφωνο με τις προδιαγραφές του παραρτήματος ΙΒ του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 [του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1985, σχετικά με τη συσκευή ελέγχου στον τομέα των οδικών μεταφορών (ΕΕ 1985, L 370, σ. 8),] που εφαρμόζονταν έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2011·

γ) οχήματα εξοπλισμένα με ψηφιακό ταχογράφο σύμφωνο με τις προδιαγραφές του παραρτήματος ΙΒ του κανονισμού [3821/85] που εφαρμόζονται από την 1η Οκτωβρίου 2011· και

δ) οχήματα εξοπλισμένα με ψηφιακό ταχογράφο σύμφωνο με τις προδιαγραφές του παραρτήματος ΙΒ του κανονισμού [3821/85], που εφαρμόζεται από την 1η Οκτωβρίου 2012.

4α. Το αργότερο τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος των λεπτομερών διατάξεων που αναφέρονται στη δεύτερο εδάφιο του άρθρου 11, τα οχήματα που έχουν εξοπλιστεί με ευφυή ταχογράφο σύμφωνο με το παράρτημα ΙΓ του εκτελεστικού κανονισμού [2016/799] που κυκλοφορούν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος της ταξινόμησης, εξοπλίζονται με ευφυή ταχογράφο όπως προβλέπεται στα άρθρα 8, 9 και 10 του παρόντος κανονισμού.”

[...]

8) Το άρθρο 11 τροποποιείται ως εξής:

α) το πρώτο εδάφιο αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

“Προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι ο ευφυής ταχογράφος τηρεί τις αρχές και πληροί τις απαιτήσεις που ορίζονται στον παρόντα κανονισμό, η Επιτροπή, μέσω εκτελεστικών πράξεων, θεσπίζει τις λεπτομερείς διατάξεις που απαιτούνται για την ομοιόμορφη εφαρμογή των άρθρων 8, 9 και 10, εξαιρουμένων οποιωνδήποτε διατάξεων σχετικά με την καταγραφή πρόσθετων δεδομένων από τον ταχογράφο.

Έως την 21η Αυγούστου 2021, η Επιτροπή εκδίδει εκτελεστικές πράξεις για τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων σχετικά με την ομοιόμορφη εφαρμογή της υποχρέωσης καταγραφής και αποθήκευσης δεδομένων σχετικά με κάθε διέλευση των συνόρων από οχήματα και δραστηριότητες που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο δεύτερη και τρίτη περίπτωση και στο άρθρο 8 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο.

[...]"»

29 Οι τεχνικές προδιαγραφές σχετικά με τους ευφυείς ταχογράφους για τις οποίες γίνεται λόγος στο άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 165/2014, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2, σημείο 8, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1054, αποτελούν αντικείμενο του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2021/1228 της Επιτροπής, της 16ης Ιουλίου 2021, για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού 2016/799 (ΕΕ 2021, L 273, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2023/980 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 2023, όσον αφορά τον μεταβατικό έξυπνο ταχογράφο και τη χρήση της επαλήθευσης ταυτότητας μηνυμάτων πλοήγησης ανοικτής υπηρεσίας Galileo από αυτόν και για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2021/1228 (ΕΕ 2023, L 134, σ. 28) (στο εξής: εκτελεστικός κανονισμός 2021/1228). Στο άρθρο 1 του εκτελεστικού κανονισμού 2021/1228 ορίζεται ότι το παράρτημα ΙΓ του εκτελεστικού κανονισμού 2016/799 τροποποιείται σύμφωνα με το παράρτημα του εκτελεστικού κανονισμού 2021/1228.

30 Κατά το άρθρο 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 2020/1054:

«Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.»

2. Οι ρυθμίσεις σχετικά με την απαίτηση εγκατάστασης καθώς και με τις ενδομεταφορές και τις συνδυασμένες μεταφορές

α) Η οδηγία 92/106/ΕΟΚ

31 Η τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ 1992, L 368, σ. 38), έχει ως εξής:

«[Εκτιμώντας:] ότι τα αυξανόμενα προβλήματα τα σχετικά με τη συμφόρηση του οδικού δικτύου, το περιβάλλον και την οδική ασφάλεια επιβάλλουν, για το δημόσιο συμφέρον, ταχύτερη ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών ως εναλλακτική λύση αντί των οδικών μεταφορών».

32 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις δραστηριότητες συνδυασμένων μεταφορών, με την επιφύλαξη του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 [του Συμβουλίου, της 26ης Μαρτίου 1992, σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα οι οποίες έχουν ως σημείο αναχώρησης ή προορισμού το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών (ΕΕ 1992, L 95, σ. 1)].

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως «συνδυασμένες μεταφορές», οι εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών κατά τις οποίες το φορτηγό, το ρυμουλκούμενο, το ημιρυμουλκούμενο, με ή χωρίς ρυμουλκό, το κινητό αμάξωμα ή το εμπορευματοκιβώτιο 20 ποδών και άνω χρησιμοποιούν το οδικό δίκτυο για το αρχικό ή τελικό

τμήμα της διαδρομής και, για το υπόλοιπο τμήμα, το σιδηροδρομικό δίκτυο ή τις εσωτερικές πλωτές οδούς ή μια διαδρομή διά θαλάσσης όταν η διαδρομή αυτή υπερβαίνει τα 100 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή, και διανύουν την αρχική ή τελική οδική διαδρομή:

– είτε ανάμεσα στο σημείο φόρτωσης του εμπορεύματος και τον πλησιέστερο κατάλληλο σιδηροδρομικό σταθμό εκφόρτωσης και το σημείο εκφόρτωσης του εμπορεύματος για την τελική διαδρομή,

– είτε μέσα σε ακτίνα που δεν υπερβαίνει τα 150 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή, από τον ποτάμιο ή θαλάσσιο λιμένα φόρτωσης ή εκφόρτωσης.»

33 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας έχει ως εξής:

«Κάθε οδικός μεταφορέας εγκατεστημένος σε ένα κράτος μέλος ο οποίος ανταποκρίνεται στους όρους πρόσβασης στο επάγγελμα και στην αγορά των εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών δικαιούται να πραγματοποιεί, στα πλαίσια συνδυασμένης μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών, αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της συνδυασμένης μεταφοράς και που περιλαμβάνουν ή όχι τη διέλευση συνόρων.»

β) Ο κανονισμός 1071/2009

34 Στο κεφάλαιο Ι του κανονισμού 1071/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικές διατάξεις», περιλαμβάνεται το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, το οποίο επιγράφεται, με τη σειρά του, «Απαιτήσεις για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα» και, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, προέβλεπε τα εξής:

«1. Οι επιχειρήσεις που ασκούν το επάγγελμα του οδικού μεταφορέα πρέπει:

α) να έχουν πραγματικό και σταθερό τόπο εγκατάστασης σε ένα κράτος μέλος·

β) να παρέχουν εχέγγυα αξιοπιστίας·

γ) να διαθέτουν την κατάλληλη οικονομική επιφάνεια και

δ) να διαθέτουν την κατάλληλη επαγγελματική επάρκεια.

2. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίσουν την επιβολή πρόσθετων απαιτήσεων, οι οποίες πρέπει να είναι αναλογικές και να μην επιφέρουν διακρίσεις και τις οποίες πρέπει να πληρούν οι επιχειρήσεις για να λάβουν άδεια άσκησης του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα.»

35 Στο κεφάλαιο ΙΙ του κανονισμού 1071/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Απαιτούμενες προϋποθέσεις για την πλήρωση των απαιτήσεων του άρθρου 3», περιλαμβάνεται το άρθρο 5 του κανονισμού αυτού, το οποίο επιγράφεται, με τη σειρά του, «Όροι σχετικοί με την απαίτηση εγκατάστασης» και, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, όριζε τα ακόλουθα:

«Για να πληροί την απαίτηση του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο α), η επιχείρηση στο οικείο κράτος μέλος πρέπει:

α) να διαθέτει εγκατάσταση στο εν λόγω κράτος μέλος, με χώρο όπου διατηρεί τη βασική του επιχείρηση, ιδίως τα λογιστικά έγγραφα, τα έγγραφα διαχείρισης του προσωπικού, τα έγγραφα που περιέχουν στοιχεία σχετικά με τον χρόνο οδήγησης και ανάπαυσης και κάθε άλλο έγγραφο στο οποίο πρέπει να έχει πρόσβαση η αρμόδια αρχή για να ελέγξει τη συμμόρφωση με τους όρους που προβλέπονται από τον παρόντα κανονισμό. Τα κράτη μέλη ζητούν από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στο έδαφός τους να διαθέτουν επίσης άλλα έγγραφα στον χώρο τους ανά πάσα στιγμή·

β) μόλις χορηγηθεί εξουσιοδότηση, να διαθέτει ένα ή περισσότερα οχήματα, τα οποία έχουν ταξινομηθεί ή έχουν τεθεί αλλιώς σε κυκλοφορία σύμφωνα με τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους και τα οποία είτε της ανήκουν κατά πλήρη κυριότητα είτε, για παράδειγμα, τα κατέχει βάσει σύμβασης αγοράς με δόσεις, βάσει σύμβασης μίσθωσης ή χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing)·

γ) να εκτελεί πραγματικά και συνεχώς με τον αναγκαίο διοικητικό εξοπλισμό τις εργασίες της όσον αφορά τα οχήματα που αναφέρονται στο στοιχείο β) και με τον κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις από κέντρο επιχειρήσεων στο εν λόγω κράτος μέλος.»

36 Το άρθρο 6 του κανονισμού 1071/2009 αφορά, όπως προκύπτει από τον τίτλο του, τους όρους σχετικά με την απαίτηση των εχεγγύων αξιοπιστίας.

γ) Ο κανονισμός (ΕΚ) 1072/2009

37 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 4, 5, 13 και 15 του κανονισμού (ΕΚ) 1072/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών (ΕΕ 2009, L 300, σ. 72), έχουν ως εξής:

«(2) Η κοινή πολιτική μεταφορών συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση κοινών κανόνων που εφαρμόζονται στις διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές στο έδαφος της Κοινότητας, καθώς και τη θέσπιση των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις μεταφορές σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να θεσπιστούν έτσι ώστε να συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μεταφορών.

[...]

(4) Η θέσπιση κοινής πολιτικής των μεταφορών συνεπάγεται για τον παρέχοντα υπηρεσίες μεταφορών την κατάργηση κάθε περιορισμού λόγω της ιθαγένειάς του ή λόγω του ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου παρέχεται η υπηρεσία.

(5) Για να επιτευχθεί αυτό ανεμπόδιστα και ευέλικτα πρέπει να προβλεφθεί ένα μεταβατικό καθεστώς ενδομεταφορών (καμποτάζ) ενόσω δεν έχει ακόμα εναρμονισθεί η αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών.

[...]

(13) Θα πρέπει να επιτρέπεται στους μεταφορείς που είναι κάτοχοι της κοινοτικής άδειας που προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό και στους μεταφορείς που έχουν δικαίωμα να εκτελούν ορισμένες κατηγορίες διεθνών εμπορευματικών μεταφορών να εκτελούν εθνικές μεταφορές εντός ενός κράτους μέλους σε προσωρινή βάση σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, χωρίς να διαθέτουν στο εν λόγω κράτος έδρα ή άλλη εγκατάσταση. [...]

[...]

(15) Με την επιφύλαξη των διατάξεων της συνθήκης για το δικαίωμα εγκατάστασης, οι πράξεις ενδομεταφορών συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών από μεταφορείς εντός κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένοι και δεν θα πρέπει να απαγορεύονται εφόσον δεν διεξάγονται κατά τρόπο που δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα εντός του εν λόγω κράτους μέλους. Για να διευκολυνθεί η επιβολή αυτής της απαίτησης, θα πρέπει να ορίζονται σαφέστερα η συχνότητα των πράξεων ενδομεταφορών και η περίοδος στην οποία εκτελούνται. Κατά το παρελθόν, η εκτέλεση τέτοιων εθνικών γραμμών μεταφορών επιτρεπόταν σε προσωρινή βάση. Στην πράξη, αποδείχθηκε δύσκολο να προσδιοριστεί ποιες μεταφορές επιτρέπονται. Συνεπώς, χρειάζονται σαφείς και εύκολα εφαρμοστέοι κανόνες.»

38 Στο κεφάλαιο Ι του κανονισμού 1072/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εισαγωγικές διατάξεις», περιλαμβάνεται το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού, με τίτλο «Ορισμοί», το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055 και ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού νοούνται ως:

1) “όχημα”: το μηχανοκίνητο όχημα με άδεια κυκλοφορίας σε ένα κράτος μέλος, ή οι συνδυασμοί συζευγμένων οχημάτων των οποίων τουλάχιστον το μηχανοκίνητο όχημα έχει άδεια κυκλοφορίας σε ένα κράτος μέλος, που προορίζονται αποκλειστικά για τη μεταφορά εμπορευμάτων·

2) “διεθνείς μεταφορές”:
   α) οι μετακινήσεις ενός οχήματος με φορτίο, με σημείο αφετηρίας και σημείο άφιξης σε δύο διαφορετικά κράτη μέλη, με ή χωρίς διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες·
   β) οι μετακινήσεις οχήματος με φορτίο από κράτος μέλος προς τρίτη χώρα και αντίστροφα, με ή χωρίς διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες·
   γ) οι μετακινήσεις ενός οχήματος με φορτίο μεταξύ τρίτων χωρών, με διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών· ή
   δ) οι μετακινήσεις χωρίς φορτίο σε συνδυασμό με τις μεταφορές στις οποίες αναφέρονται τα στοιχεία α), β) και γ)·

[...]

6) “ενδομεταφορές”: εθνικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου που εκτελούνται σε προσωρινή βάση σε κράτος μέλος υποδοχής, σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό·

[...]».

39 Το κεφάλαιο ΙΙΙ του κανονισμού 1072/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενδομεταφορές», περιλαμβάνει τα άρθρα 8 έως 10 του κανονισμού αυτού.

40 Το άρθρο 8 του ίδιου κανονισμού, το οποίο επιγράφεται, με τη σειρά του, «Γενική αρχή», προέβλεπε, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, τα ακόλουθα:

«1. Κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου, ο οποίος είναι κάτοχος κοινοτικής άδειας και του οποίου ο οδηγός, εφόσον είναι υπήκοος τρίτης χώρας, έχει στην κατοχή του βεβαίωση οδηγού, έχει δικαίωμα, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παρόν κεφάλαιο, να εκτελεί ενδομεταφορές.

2. Αφού παραδώσουν τα εμπορεύματα που μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο της εισερχόμενης διεθνούς μεταφοράς, οι μεταφορείς οι οποίοι αναφέρονται στην παράγραφο 1 επιτρέπεται να εκτελούν, με το ίδιο όχημα, ή αν πρόκειται για συνδυασμούς συζευγμένων οχημάτων το μηχανοκίνητο όχημα του ίδιου οχήματος, έως και τρεις ενδομεταφορές αφού εκτελέσουν διεθνή μεταφορά με αφετηρία άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής. Η τελευταία εκφόρτωση στο πλαίσιο της ενδομεταφοράς πριν από την αναχώρηση από το κράτος μέλος υποδοχής πραγματοποιείται εντός επτά ημερών από την τελευταία εκφόρτωση στο κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο της διεθνούς μεταφοράς εισόδου.

Εντός του χρονικού διαστήματος που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, οι μεταφορείς μπορούν να εκτελούν ορισμένες ή όλες τις ενδομεταφορές που επιτρέπονται στο πλαίσιο του εν λόγω εδαφίου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος εφόσον περιορίζονται σε μία πράξη ενδομεταφοράς ανά κράτος μέλος διέλευσης εντός τριημέρου από την είσοδο άνευ φορτίου στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

3. Οι εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές που πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος υποδοχής από μη εγκατεστημένο μεταφορέα λογίζονται σύμφωνες προς τον παρόντα κανονισμό μόνο εάν ο μεταφορέας μπορεί να παράσχει σαφείς αποδείξεις σχετικά με την προηγούμενη διεθνή μεταφορά και κάθε μετέπειτα πραγματοποιηθείσα ενδομεταφορά.

Οι αποδείξεις που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο περιλαμβάνουν τα ακόλουθα λεπτομερή στοιχεία για κάθε μεταφορά:

α) το ονοματεπώνυμο, τη διεύθυνση και την υπογραφή του αποστολέα·

β) το ονοματεπώνυμο, τη διεύθυνση και την υπογραφή του μεταφορέα·

γ) το ονοματεπώνυμο και τη διεύθυνση του παραλήπτη, καθώς και την υπογραφή και την ημερομηνία παράδοσης, αφού παραδοθούν τα εμπορεύματα·

δ) τον τόπο και την ημερομηνία παραλαβής των εμπορευμάτων και τον τόπο που έχει ορισθεί για την παράδοση·

ε) την κοινώς αποδεκτή περιγραφή της φύσης των εμπορευμάτων και τη μέθοδο συσκευασίας τους και, σε περίπτωση επικίνδυνων εμπορευμάτων, τη γενικώς αναγνωρισμένη περιγραφή τους, καθώς και τον αριθμό των δεμάτων, και τα ειδικά τους σήματα και αριθμούς·

στ) τη μεικτή μάζα των εμπορευμάτων ή την ποσότητά τους εκφρασμένη με άλλο τρόπο·

ζ) τον αριθμό των πινακίδων κυκλοφορίας του μηχανοκίνητου οχήματος και του ρυμουλκούμενου.

4. Δεν ζητείται επιπρόσθετο έγγραφο προκειμένου να αποδειχθεί ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του παρόντος άρθρου.

5. Κάθε μεταφορέας που έχει, στο κράτος μέλος εγκατάστασης, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, το δικαίωμα να εκτελεί για λογαριασμό τρίτου τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές που προσδιορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφος 5 στοιχεία α), β) και γ) γίνεται δεκτός, υπό τους όρους του παρόντος κεφαλαίου, να εκτελεί, κατά περίπτωση, ίδιας φύσεως ενδομεταφορές ή ενδομεταφορές με οχήματα της ίδιας κατηγορίας.

6. Η αποδοχή στις ενδομεταφορές, στο πλαίσιο των μεταφορών που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 5 στοιχεία δ) και ε), δεν υπόκειται σε κανέναν περιορισμό.»

41 Το άρθρο 10 του κανονισμού 1072/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία διασφάλισης», προέβλεπε, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, τα εξής:

«1. Σε περίπτωση σοβαρής διατάραξης ή επιδείνωσης της διατάραξης της αγοράς των εθνικών μεταφορών στο εσωτερικό μιας συγκεκριμένης γεωγραφικής ζώνης, λόγω των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών, κάθε κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να θεσπίσει μέτρα διασφάλισης και της γνωστοποιεί τις απαραίτητες πληροφορίες και τα μέτρα που προτίθεται να λάβει έναντι των εγκατεστημένων μεταφορέων.

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, νοούνται ως:

– “σοβαρή διατάραξη της αγοράς των εθνικών μεταφορών στο εσωτερικό μιας συγκεκριμένης γεωγραφικής ζώνης” η εμφάνιση, στην εν λόγω αγορά, συγκεκριμένων προβλημάτων αυτής της αγοράς, η φύση των οποίων είναι δυνατόν να οδηγήσει σε σοβαρό και, ενδεχομένως, διαρκές πλεόνασμα προσφοράς σε σχέση προς τη ζήτηση, και τα οποία συνιστούν απειλή για την οικονομική ισορροπία και την επιβίωση σημαντικού αριθμού μεταφορέων,

– “γεωγραφική ζώνη”, ζώνη η οποία περιλαμβάνει ένα μέρος ή το σύνολο του εδάφους ενός κράτους μέλους ή εκτείνεται σε ένα μέρος ή στο σύνολο του εδάφους άλλων κρατών μελών.

3. Η Επιτροπή εξετάζει την κατάσταση, βάσει ιδίως των πιο πρόσφατων στοιχείων και, αφού συμβουλευθεί την επιτροπή που αναφέρεται στο άρθρο 15 παράγραφος 1, αποφασίζει, εντός προθεσμίας ενός μηνός αφότου λάβει την αίτηση του κράτους μέλους, εάν είναι αναγκαίο να ληφθούν μέτρα διασφάλισης ή όχι, και τα θεσπίζει, εάν κριθεί αναγκαίο.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να συνεπάγονται τον προσωρινό αποκλεισμό της σχετικής ζώνης από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού.

Τα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο παραμένουν σε ισχύ για περίοδο η οποία δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες, και η οποία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά με τα ίδια όρια ισχύος.

Η Επιτροπή κοινοποιεί αμελλητί στα κράτη μέλη και στο Συμβούλιο κάθε απόφαση που λαμβάνει δυνάμει της παρούσας παραγράφου.

4. Αν η Επιτροπή αποφασίσει να λάβει μέτρα διασφάλισης που αφορούν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, οι αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών υποχρεούνται να λάβουν μέτρα αντίστοιχης εμβέλειας έναντι των εγκατεστημένων μεταφορέων και ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή. Τα τελευταία αυτά μέτρα εφαρμόζονται το αργότερο από την ίδια ημερομηνία με τα μέτρα διασφάλισης που λαμβάνει η Επιτροπή.

5. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να φέρει ενώπιον του Συμβουλίου την απόφαση που έλαβε η Επιτροπή δυνάμει της παραγράφου 3 εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την κοινοποίησή της. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μπορεί, εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την ημερομηνία υποβολής του θέματος ή, εάν το θέμα υποβλήθηκε από περισσότερα του ενός κράτη μέλη, εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την ημερομηνία της πρώτης υποβολής, να λάβει διαφορετική απόφαση.

Τα όρια ισχύος που προβλέπονται στην παράγραφο 3 τρίτο εδάφιο εφαρμόζονται στην απόφαση του Συμβουλίου. Οι αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών υποχρεούνται να λαμβάνουν μέτρα αντίστοιχης εμβέλειας έναντι των εγκατεστημένων μεταφορέων και ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά. Αν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, η απόφαση της Επιτροπής καθίσταται οριστική.

6. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι τα μέτρα που αναφέρει η παράγραφος 3 πρέπει να ανανεωθούν, υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.»

δ) Ο κανονισμός 2020/1055

42 Οι αιτιολογικές σκέψεις 6, 8 και 20 έως 22 του κανονισμού 2020/1055 έχουν ως εξής:

«(6) Για να καταπολεμηθεί το φαινόμενο των λεγόμενων «εικονικών εταιρειών» και να κατοχυρωθούν ο θεμιτός ανταγωνισμός και ισότιμοι όροι στην εσωτερική αγορά, πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι οδικοί μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε ένα κράτος μέλος έχουν πραγματική και συνεχή παρουσία στο εν λόγω κράτος μέλος και ότι ασκούν τη μεταφορική δραστηριότητά τους από αυτό. Κατά συνέπεια, και με βάση την εμπειρία, είναι ανάγκη να αποσαφηνιστούν και να ενισχυθούν οι διατάξεις που αφορούν την ύπαρξη πραγματικού και σταθερού τόπου εγκατάστασης, και παράλληλα να αποφευχθεί η επιβολή δυσανάλογης διοικητικής επιβάρυνσης.

[...]

(8) Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 υποχρεώνει τις επιχειρήσεις να εκτελούν πραγματικά και συνεχώς τις δραστηριότητές τους με τον κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις σε κέντρο επιχειρήσεων που βρίσκεται στο κράτος μέλος εγκατάστασης και επιτρέπει την πρόβλεψη επιπλέον απαιτήσεων σε εθνικό επίπεδο, με συνηθέστερη αυτών την απαίτηση να διαθέτουν χώρους στάθμευσης στο κράτος μέλος εγκατάστασης. Ωστόσο, οι εν λόγω απαιτήσεις, οι οποίες εφαρμόζονται ανομοιόμορφα, δεν έχουν αποδειχθεί επαρκείς για να εξασφαλίσουν την πραγματική σύνδεση με το εν λόγω

κράτος μέλος, ώστε να καταπολεμηθούν αποτελεσματικά οι "εικονικές εταιρείες" και να μειωθεί ο κίνδυνος συστηματικών ενδομεταφορών και οργάνωσης οδηγών "νομάδων" από μια επιχείρηση στην οποία δεν επιστρέφουν τα οχήματα. Δεδομένου ότι, για την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των μεταφορών, ενδέχεται να είναι απαραίτητοι συγκεκριμένοι κανόνες σχετικά με το δικαίωμα εγκατάστασης και την παροχή υπηρεσιών, είναι σκόπιμο να εναρμονιστούν περαιτέρω οι απαιτήσεις εγκατάστασης και να ενισχυθούν οι απαιτήσεις που αφορούν την παρουσία των οχημάτων που χρησιμοποιεί ο μεταφορέας στο κράτος μέλος εγκατάστασης. Ο καθορισμός σαφούς ελάχιστου διαστήματος εντός του οποίου πρέπει να επιστρέφει ένα όχημα συμβάλλει επίσης στη διασφάλιση της σωστής συντήρησης των οχημάτων αυτών με τον τεχνικό εξοπλισμό που βρίσκεται στο κράτος μέλος εγκατάστασης, διευκολύνει δε τους ελέγχους.

Ο κύκλος αυτών των επιστροφών θα πρέπει να συγχρονιστεί με την υποχρέωση της επιχείρησης μεταφορών, βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 561/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, να οργανώνει τις δραστηριότητές της κατά τρόπο που να παρέχει στον οδηγό τη δυνατότητα να επιστρέφει στον τόπο διαμονής του τουλάχιστον κάθε τέσσερις εβδομάδες, ώστε αμφότερες οι υποχρεώσεις να μπορούν να εκπληρωθούν μέσω της επιστροφής του οδηγού μαζί με το όχημα τουλάχιστον κάθε δεύτερο κύκλο τεσσάρων εβδομάδων. Ο συγχρονισμός αυτός ενισχύει το δικαίωμα επιστροφής του οδηγού και μειώνει τον κίνδυνο να πρέπει να επιστρέψει το όχημα μόνο για να εκπληρωθεί η νέα απαίτηση εγκατάστασης. Ωστόσο, η απαίτηση επιστροφής στο κράτος μέλος εγκατάστασης δεν θα πρέπει να επιβάλλει την πραγματοποίηση συγκεκριμένου αριθμού μεταφορών στο κράτος μέλος εγκατάστασης ή να περιορίζει με άλλο τρόπο τη δυνατότητα των μεταφορέων να παρέχουν υπηρεσίες σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά.

[...]

(20) Οι κανόνες σχετικά με τις εθνικές μεταφορές που εκτελούνται σε προσωρινή βάση από μη εγκατεστημένο μεταφορέα σε κράτος μέλος υποδοχής ("ενδομεταφορές") θα πρέπει να είναι σαφείς, απλοί και εύκολοι στην εφαρμογή τους, διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα το επίπεδο ελευθέρωσης που έχει επιτευχθεί έως σήμερα.

(21) Οι ενδομεταφορές θα πρέπει να βοηθούν στην αύξηση του συντελεστή φορτίου των βαρέων επαγγελματικών οχημάτων και στη μείωση των διαδρομών χωρίς φορτίο, θα πρέπει δε να επιτρέπονται στον βαθμό που δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο σχετικό κράτος μέλος. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι δεν πραγματοποιούνται ενδομεταφορές κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα, δεν θα πρέπει να επιτρέπεται στους μεταφορείς να εκτελούν ενδομεταφορές στο ίδιο κράτος μέλος εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος μετά το τέλος μιας περιόδου ενδομεταφορών.

(22) Παρόλο που η μεγαλύτερη ελευθέρωση που θεσπίστηκε στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σε σύγκριση με τις ενδομεταφορές βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009, έχει αποδειχθεί επωφελής για την προώθηση των συνδυασμένων μεταφορών και θα πρέπει, καταρχήν, να διατηρηθεί, είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι δεν χρησιμοποιείται καταχρηστικά. Η εμπειρία δείχνει ότι, σε ορισμένα μέρη της Ένωσης, η διάταξη αυτή έχει χρησιμοποιηθεί συστηματικά για την παράκαμψη του προσωρινού χαρακτήρα των ενδομεταφορών και ως βάση για τη συνεχή παρουσία οχημάτων σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης. Οι εν λόγω αθέμιτες πρακτικές ενέχουν τον κίνδυνο να οδηγήσουν σε κοινωνικό ντάμπινγκ και να θέσουν σε κίνδυνο την τήρηση του νομικού πλαισίου σχετικά με τις ενδομεταφορές. Θα

πρέπει, επομένως, τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από το άρθρο 4 της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ και να εφαρμόζουν τις σχετικές με τις ενδομεταφορές διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 προκειμένου να αντιμετωπίζουν τέτοια προβλήματα, εισάγοντας αναλογικό όριο για τη συνεχή παρουσία οχημάτων στο έδαφός τους.»

43 Το άρθρο 1 του κανονισμού 2020/1055 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 τροποποιείται ως εξής:

[...]

3) Το άρθρο 5 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

“Άρθρο 5

Όροι σχετικοί με την απαίτηση εγκατάστασης

«1. Για να πληροί την απαίτηση του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο α), στο κράτος μέλος εγκατάστασης μια επιχείρηση πρέπει:

α) να διαθέτει χώρο στον οποίο μπορεί να έχει πρόσβαση στα πρωτότυπα των βασικών εμπορικών εγγράφων της, είτε σε ηλεκτρονική είτε σε άλλη μορφή, ιδίως στις συμβάσεις μεταφορών, τα έγγραφα σχετικά με τα οχήματα που διαθέτει η επιχείρηση, τα λογιστικά έγγραφα, τα έγγραφα διαχείρισης του προσωπικού, τις συμβάσεις εργασίας, τα έγγραφα κοινωνικής ασφάλισης, τα έγγραφα που περιέχουν στοιχεία σχετικά με την αποστολή και την απόσπαση οδηγών, τα έγγραφα που περιέχουν στοιχεία σχετικά με τις ενδομεταφορές και τις περιόδους οδήγησης και ανάπαυσης, καθώς και κάθε άλλο έγγραφο στο οποίο πρέπει να έχει πρόσβαση η αρμόδια αρχή για να ελέγξει τη συμμόρφωση της επιχείρησης με τους όρους που προβλέπονται από τον παρόντα κανονισμό·

β) να οργανώνει τη δραστηριότητα του στόλου οχημάτων της κατά τρόπο ώστε τα οχήματα που είναι στη διάθεση της επιχείρησης και χρησιμοποιούνται για διεθνείς μεταφορές να επιστρέφουν σε ένα από τα επιχειρησιακά κέντρα στο εν λόγω κράτος μέλος τουλάχιστον εντός οκτώ εβδομάδων αφότου έφυγαν από αυτό·

γ) να είναι εγγεγραμμένη στο μητρώο εμπορικών εταιρειών του συγκεκριμένου κράτους μέλους ή σε ανάλογο μητρώο εφόσον αυτό απαιτείται από την εθνική νομοθεσία·

δ) να υπόκειται σε φόρο εισοδήματος και, εφόσον αυτό απαιτείται από την εθνική νομοθεσία, να διαθέτει έγκυρο αριθμό φορολογικού μητρώου φόρου προστιθέμενης αξίας·

ε) μόλις χορηγηθεί άδεια, να διαθέτει ένα ή περισσότερα οχήματα, τα οποία έχουν ταξινομηθεί ή έχουν τεθεί σε κυκλοφορία και έχουν λάβει άδεια χρήσης σύμφωνα με τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους, ανεξάρτητα από το κατά πόσον της ανήκουν κατά πλήρη κυριότητα ή, για παράδειγμα, τα κατέχει βάσει σύμβασης αγοράς με δόσεις, βάσει σύμβασης μίσθωσης ή βάσει χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing)·

στ) να εκτελεί πραγματικά και συνεχώς τις διοικητικές και εμπορικές δραστηριότητές της με τον κατάλληλο εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις σε χώρο, όπως αναφέρεται στο στοιχείο α), που βρίσκεται στο εν λόγω κράτος μέλος και να διαχειρίζεται τις μεταφορές της πραγματικά και συνεχώς χρησιμοποιώντας τα οχήματα που αναφέρονται στο στοιχείο ζ) με τον κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό που βρίσκεται στο εν λόγω κράτος μέλος·

ζ) να έχει διαρκώς στην τακτική της διάθεση έναν αριθμό οχημάτων συμβατών προς τους όρους του στοιχείο ε) και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο εν λόγω κράτος μέλος, ο οποίος και στις δύο περιπτώσεις να είναι ανάλογος προς τον όγκο των μεταφορών που εκτελεί.

[...]”»

44 Το άρθρο 2 του κανονισμού 2020/1055 ορίζει τα ακόλουθα:

«Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 τροποποιείται ως εξής:

[...]

4) Το άρθρο 8 τροποποιείται ως εξής:

α) παρεμβάλλεται η ακόλουθη παράγραφος:
“2α. Οι μεταφορείς δεν επιτρέπεται να εκτελούν ενδομεταφορές με το ίδιο όχημα ή, αν πρόκειται για συνδυασμούς συζευγμένων οχημάτων, με το μηχανοκίνητο όχημα του ίδιου οχήματος στο ίδιο κράτος μέλος εντός τεσσάρων ημερών μετά το πέρας της ενδομεταφοράς στο εν λόγω κράτος μέλος.”

β) στην παράγραφο 3, το πρώτο εδάφιο αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:
“3. Οι εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές που πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος υποδοχής από μη εγκατεστημένο μεταφορέα λογίζονται σύμφωνες προς τον παρόντα κανονισμό μόνο εάν ο μεταφορέας μπορεί να παράσχει σαφείς αποδείξεις σχετικά με την προηγούμενη διεθνή μεταφορά και κάθε μετέπειτα πραγματοποιηθείσα ενδομεταφορά. Στην περίπτωση που το όχημα βρισκόταν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά την περίοδο των τεσσάρων ημερών πριν από τη διεθνή μεταφορά, ο μεταφορέας παρέχει επίσης σαφείς αποδείξεις σχετικά με όλες τις μεταφορές που πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο αυτή.”·

γ) παρεμβάλλεται η ακόλουθη παράγραφος:
“4α. Οι αποδείξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 3 επιδεικνύονται ή διαβιβάζονται στον αρμόδιο για τον έλεγχο υπάλληλο του κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν αιτήματος και κατά τη διάρκεια του καθ’ οδόν ελέγχου. Μπορούν να επιδεικνύονται ή να διαβιβάζονται ηλεκτρονικά, με τη χρήση αναθεωρήσιμου δομημένου μορφότυπου που μπορεί να χρησιμοποιηθεί απευθείας για αποθήκευση και επεξεργασία από υπολογιστές, όπως ηλεκτρονική φορτωτική βάσει του πρόσθετου πρωτοκόλλου της Γενεύης της σύμβασης περί του συμβολαίου για τη διεθνή οδική μεταφορά εμπορευμάτων (CMR) όσον αφορά την ηλεκτρονική φορτωτική της 20ής Φεβρουαρίου 2008. Στη διάρκεια του καθ’ οδόν ελέγχου, ο οδηγός μπορεί να επικοινωνεί με την έδρα της επιχείρησης, τον διαχειριστή μεταφορών ή άλλο πρόσωπο ή οντότητα ώστε να παράσχει, πριν τελειώσει ο καθ’ οδόν έλεγχος, τυχόν αποδείξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 3.”

[...]

5) Το άρθρο 10 τροποποιείται ως εξής:

[...]

β) προστίθεται η ακόλουθη παράγραφος:

"7. Επιπλέον των παραγράφων 1 έως 6 του παρόντος άρθρου και κατά παρέκκλιση από το άρθρο 4 της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ, τα κράτη μέλη μπορούν, όταν απαιτείται για να αποφευχθεί η κατάχρηση της διάταξης αυτής με την παροχή απεριόριστων και συνεχών υπηρεσιών που συνίστανται σε αρχικές ή τελικές οδικές διαδρομές εντός κράτους μέλους υποδοχής που αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών, να προβλέπουν ότι το άρθρο 8 του παρόντος κανονισμού εφαρμόζεται στους μεταφορείς όταν εκτελούν τέτοιες αρχικές και/ή τελικές διαδρομές εμπορευματικών μεταφορών εντός αυτού του κράτους μέλους. Αναφορικά με τις εν λόγω διαδρομές οδικών εμπορευματικών μεταφορών, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν περίοδο μεγαλύτερη από εκείνη των επτά ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2 του παρόντος κανονισμού και μπορούν να προβλέπουν συντομότερη περίοδο από εκείνη των τεσσάρων ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2α του παρόντος κανονισμού. Η εφαρμογή του άρθρου 8 παράγραφος 4 του παρόντος κανονισμού στις εν λόγω μεταφορές δεν θίγει τις απαιτήσεις που απορρέουν από την οδηγία 92/106/ΕΟΚ. Τα κράτη μέλη που κάνουν χρήση της παρέκκλισης που προβλέπεται στην παρούσα παράγραφο ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή πριν από την εφαρμογή των σχετικών εθνικών τους μέτρων. Επανεξετάζουν τα εν λόγω μέτρα τουλάχιστον κάθε πέντε έτη και κοινοποιούν στην Επιτροπή τα αποτελέσματα της εν λόγω επανεξέτασης. Δημοσιοποιούν τους κανόνες, καθώς και τη διάρκεια των αντίστοιχων χρονικών περιόδων, με διαφανή τρόπο."»

3. Οι ρυθμίσεις σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων

α) Η οδηγία 96/71/ΕΚ

45 Το άρθρο 1 της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 18, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2018/957 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2018 (ΕΕ 2018, L 173, σ. 16), επιγράφεται «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής» και προβλέπει τα ακόλουθα:

«–1. Η παρούσα οδηγία διασφαλίζει την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων κατά τη διάρκεια της απόσπασής τους σε σχέση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, θεσπίζοντας υποχρεωτικές διατάξεις όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι οποίες πρέπει να τηρούνται.

[...]

3. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται όταν οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 λαμβάνουν ένα από τα ακόλουθα διεθνικά μέτρα:

α) αποσπούν έναν εργαζόμενο, για λογαριασμό τους και υπό τη διεύθυνσή τους, στο έδαφος κράτους μέλους, στο πλαίσιο σύμβασης που συνάπτεται μεταξύ της επιχείρησης αποστολής και του παραλήπτη της παροχής υπηρεσιών που ασκεί τις δραστηριότητές του στο εν λόγω κράτος μέλος, εφόσον υφίσταται εργασιακή σχέση ανάμεσα στην επιχείρηση αποστολής και τον εργαζόμενο κατά το χρόνο της απόσπασης ή

ή

β) αποσπούν έναν εργαζόμενο, στο έδαφος κράτους μέλους, σε εγκατάσταση ή σε επιχείρηση του ομίλου, εφ' όσον υφίσταται εργασιακή σχέση ανάμεσα στην επιχείρηση αποστολής και τον εργαζόμενο κατά το χρόνο της απόσπασης

ή

γ) όντας επιχείρηση προσωρινής απασχόλησης ή επιχείρηση που διαθέτει εργαζομένους, αποσπούν εργαζόμενο σε χρήστρια επιχείρηση εγκατεστημένη ή ασκούσα δραστηριότητα στο έδαφος κράτους μέλους, εφόσον κατά τη διάρκεια της απόσπασης υφίσταται εργασιακή σχέση ανάμεσα στην επιχείρηση προσωρινής απασχόλησης ή την επιχείρηση που διαθέτει εργαζομένους και τον εργαζόμενο.

[...]»

46 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμός», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ως αποσπασμένος νοείται ο εργαζόμενος ο οποίος, για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο έδαφος του οποίου εργάζεται συνήθως.»

47 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Όροι εργασίας και απασχόλησης», έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε, ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας, επιχειρήσεις όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 να εγγυώνται, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, στους εργαζομένους που είναι αποσπασμένοι στο έδαφός τους τούς όρους εργασίας και απασχόλησης σχετικά με τα θέματα που αναφέρονται κατωτέρω, οι οποίοι, στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία, καθορίζονται από:

– νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή/και

– συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή κατ' άλλον τρόπο εφαρμόζουν σύμφωνα με την παράγραφο 8:

α) μέγιστες περιόδους εργασίας και ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης·
β) ελάχιστη διάρκεια ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών·

γ) αμοιβές, συμπεριλαμβανομένων των αποζημιώσεων υπερωριακής εργασίας· το παρόν στοιχείο δεν εφαρμόζεται στα συμπληρωματικά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα·

δ) όρους θέσης εργαζομένων στη διάθεση επιχειρήσεων, ιδίως από επιχειρήσεις προσωρινής απασχόλησης·

ε) υγεία, ασφάλεια και υγιεινή στην εργασία·

στ) προστατευτικά μέτρα σχετικά με τους όρους εργασίας και απασχόλησης των γυναικών σε κατάσταση εγκυμοσύνης ή λοχείας, των παιδιών και των νέων·

ζ) ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών και άλλες διατάξεις στον τομέα των μη διακρίσεων·

η) συνθήκες στέγασης των εργαζομένων, όταν παρέχονται από τον εργοδότη σε εργαζομένους μακριά από τον συνήθη τόπο εργασίας τους·

θ) επιδόματα ή επιστροφή εξόδων για την κάλυψη των εξόδων ταξιδίου, διατροφής και στέγης των εργαζομένων που βρίσκονται εκτός της χώρας τους για επαγγελματικούς λόγους.

[...]

3. Τα κράτη μέλη μπορούν, κατόπιν διαβουλεύσεως με τους κοινωνικούς εταίρους και σύμφωνα με τα ήθη και έθιμα του κάθε κράτους μέλους, να αποφασίσουν ότι η παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο στοιχείο γ) δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχεία α) και β), εφόσον η διάρκεια της απόσπασης δεν είναι μεγαλύτερη από ένα μήνα.

4. Τα κράτη μέλη δύνανται, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές, να προβλέπουν τη δυνατότητα παρέκκλισης από την παράγραφο 1 πρώτο εδάφιο στοιχείο γ) στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχεία α) και β), καθώς και σε απόφαση κράτους μέλους κατά την έννοια της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου, μέσω συλλογικών συμβάσεων, κατά την έννοια της παραγράφου 8, που αφορούν έναν ή περισσότερους τομείς δραστηριότητας, εφόσον η διάρκεια της απόσπασης δεν είναι μεγαλύτερη από ένα μήνα.

[...]»

β) Η οδηγία 2014/67/ΕΕ

48 Το άρθρο 9 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά («κανονισμός IMI») (ΕΕ 2014, L 159, σ. 11), αφορά τις διοικητικές απαιτήσεις και τα μέτρα ελέγχου σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων.

γ) Η οδηγία 2018/957

49 Η αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2018/957 έχει ως εξής:

«Λόγω του υψηλού βαθμού κινητικότητας που χαρακτηρίζει τη φύση της εργασίας στις διεθνείς οδικές μεταφορές, η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στον τομέα αυτό εγείρει ιδιαίτερα νομικά ζητήματα και δυσχέρειες, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπισθούν, στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων για την κινητικότητα, μέσω ειδικών κανόνων για τις οδικές μεταφορές, που θα συμβάλουν επίσης στην καταπολέμηση της απάτης και των καταχρήσεων.»

50 Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στον τομέα των οδικών μεταφορών από την ημερομηνία εφαρμογής νομοθετικής πράξης για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για καθορισμό ελάχιστων προϋποθέσεων για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3820/85 και (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 του Συμβουλίου σχετικά με την κοινωνική νομοθεσία όσον αφορά δραστηριότητες οδικών μεταφορών και για την κατάργηση της οδηγίας 88/599/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2006, L 102, σ. 35),] όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία [96/71] και την οδηγία [2014/67] για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών.»

δ) Η οδηγία 2020/1057

51 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 4, 7 έως 13, 15 και 43 της οδηγίας 2020/1057 έχουν ως εξής:

«(1) Προκειμένου να δημιουργηθεί ασφαλής, αποδοτικός και κοινωνικά υπεύθυνος τομέας οδικών μεταφορών, είναι απαραίτητο να εξασφαλιστούν, αφενός, κατάλληλες συνθήκες εργασίας και κοινωνική προστασία για τους οδηγούς και, αφετέρου, κατάλληλες συνθήκες για την επιχειρηματικότητα και τον δίκαιο ανταγωνισμό για τους μεταφορείς στον τομέα των οδικών μεταφορών (“μεταφορείς”). Δεδομένου του υψηλού βαθμού κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στον τομέα των οδικών μεταφορών, απαιτούνται ειδικοί τομεακοί κανόνες για να διασφαλιστεί ισορροπία μεταξύ της ελευθερίας των μεταφορέων να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των κατάλληλων εργασιακών συνθηκών και κοινωνικής προστασίας για τους οδηγούς.

(2) Εν όψει της εγγενούς μεγάλης κινητικότητας των υπηρεσιών οδικών μεταφορών χρειάζεται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι οδηγοί επωφελούνται των δικαιωμάτων τους και ότι οι μεταφορείς, οι περισσότεροι εκ των οποίων είναι μικρές επιχειρήσεις, δεν αντιμετωπίζουν δυσανάλογους διοικητικούς φραγμούς ή διακρίσεις κατά τους ελέγχους οι οποίοι περιορίζουν αδικαιολόγητα την ελευθερία τους να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες. Για τον ίδιο λόγο, οι εθνικοί κανόνες που εφαρμόζονται στις οδικές μεταφορές πρέπει να είναι αναλογικοί και παράλληλα δικαιολογημένοι, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη να εξασφαλιστούν κατάλληλες εργασιακές συνθήκες και κοινωνική προστασία για τους οδηγούς και να διευκολυνθεί η άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ εθνικών και ξένων μεταφορέων.

(3) Η ισορροπία ανάμεσα στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς και στη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό ανάμεσα στους εθνικούς και τους ξένους μεταφορείς είναι καίριας σημασίας για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

(4) Από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της υφιστάμενης κοινωνικής νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των οδικών μεταφορών, έχουν εντοπιστεί ορισμένα κενά στις υπάρχουσες διατάξεις και ελλείψεις στην επιβολή τους, όπως εκείνα σχετικά με τη χρήση εταιρειών-βιτρινών. Επιπλέον, υπάρχουν ορισμένες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ερμηνεία, την εφαρμογή και την επιβολή των εν λόγω διατάξεων, γεγονός που δημιουργεί μεγάλο διοικητικό φόρτο για τους οδηγούς και τους

μεταφορείς. Αυτό δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου, με αρνητικές συνέπειες στις κοινωνικές και εργασιακές συνθήκες των οδηγών και στους όρους του δίκαιου ανταγωνισμού για τους μεταφορείς στον τομέα.

[...]

(7) Προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική και αναλογική εφαρμογή της οδηγίας [96/71] στον τομέα των οδικών μεταφορών, είναι απαραίτητο να θεσπιστούν ειδικοί τομεακοί κανόνες που να αποτυπώνουν τις ιδιαιτερότητες του υψηλού βαθμού κινητικότητας εργατικού δυναμικού στον τομέα των οδικών μεταφορών και να παρέχουν ισορροπία ανάμεσα στην κοινωνική προστασία των οδηγών και στην ελευθερία των μεταφορέων να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες. Οι διατάξεις της οδηγίας [96/71] σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων και της οδηγίας [2014/67] σχετικά με την επιβολή των διατάξεων αυτών ισχύουν για τον τομέα των οδικών μεταφορών και θα πρέπει να υπόκεινται στους ειδικούς κανόνες που ορίζει η παρούσα οδηγία.

(8) Λόγω της μεγάλης κινητικότητας του τομέα των μεταφορών, οι οδηγοί γενικά δεν αποσπώνται σε άλλο κράτος μέλος στο πλαίσιο συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για μεγάλα χρονικά διαστήματα, όπως συμβαίνει μερικές φορές σε άλλους τομείς. Θα πρέπει συνεπώς να διευκρινιστεί σε ποιες περιπτώσεις οι κανόνες σχετικά με τη μακροχρόνια απόσπαση της οδηγίας [96/71] δεν εφαρμόζονται στους οδηγούς αυτούς.

(9) Οι ισορροπημένοι τομεακοί κανόνες για την απόσπαση θα πρέπει να βασίζονται στην ύπαρξη ενός επαρκούς δεσμού του οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Για να διευκολυνθεί η εφαρμογή των εν λόγω κανόνων, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων τύπων μεταφορών, αναλόγως του βαθμού σύνδεσης με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

(10) Όταν ένας οδηγός εκτελεί διμερείς μεταφορές από το κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση (το "κράτος μέλος εγκατάστασης") στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή τρίτης χώρας ή πίσω στο κράτος μέλος εγκατάστασης, η φύση της υπηρεσίας συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης. Είναι πιθανό ένας οδηγός να εκτελέσει σειρά διμερών μεταφορών κατά τη διάρκεια ενός ταξιδιού. Θα ήταν δυσανάλογος περιορισμός στην ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών οδικών μεταφορών εάν οι κανόνες περί απόσπασης, και, ως εκ τούτου, οι όροι και οι συνθήκες απασχόλησης που κατοχυρώνονται στο κράτος μέλος υποδοχής, εφαρμόζονταν στις εν λόγω διμερείς μεταφορές.

(11) Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι διεθνείς μεταφορές υπό διαμετακόμιση μέσω του εδάφους κράτους μέλους δεν συνιστούν περίπτωση απόσπασης. Οι ως άνω μεταφορές χαρακτηρίζονται από το γεγονός ότι ο οδηγός διέρχεται από το κράτος μέλος χωρίς να προβαίνει σε φόρτωση/εκφόρτωση εμπορευμάτων ή επιβίβαση/αποβίβαση επιβατών, και ως εκ τούτου δεν υπάρχει σημαντικός δεσμός μεταξύ των δραστηριοτήτων του οδηγού και του κράτους μέλους διέλευσης. Συνεπώς, το αν η παρουσία του οδηγού σε κράτος μέλος θεωρείται ότι πραγματοποιείται στο πλαίσιο διαμετακόμισης δεν επηρεάζεται από στάσεις του ταξιδιού, παραδείγματος χάρη, για λόγους υγιεινής.

(12) Όταν ένας οδηγός εκτελεί συνδυασμένη μεταφορά, η φύση της παρεχόμενης υπηρεσίας στη διάρκεια της αρχικής ή της τελικής οδικής διαδρομής συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης εάν η οδική διαδρομή από μόνη της είναι διμερής μεταφορά. Αντιθέτως, όταν η μεταφορά στη διάρκεια της οδικής διαδρομής πραγματοποιείται εντός του κράτους μέλους υποδοχής ή ως μη διμερής διεθνής μεταφορά, υπάρχει επαρκής δεσμός με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, και, ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης.

(13) Όταν ο οδηγός εκτελεί άλλους τύπους μεταφορών, ιδίως ενδομεταφορές ή μη διμερείς διεθνείς μεταφορές, υπάρχει επαρκής δεσμός με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Ο δεσμός υπάρχει στην περίπτωση των ενδομεταφορών, όπως ορίζονται με [τον κανονισμό 1072/2009 και τον κανονισμό (ΕΚ) 1073/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τη θέσπιση κοινών κανόνων πρόσβασης στη διεθνή αγορά μεταφορών με πούλμαν και λεωφορεία και την τροποποίηση του κανονισμού 561/2006 (ΕΕ 2009, L 300, σ. 88)], δεδομένου ότι ολόκληρη η μεταφορά λαμβάνει χώρα σε κράτος μέλος υποδοχής και συνεπώς η υπηρεσία συνδέεται στενά με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Μία μη διμερής διεθνής μεταφορά χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι ο οδηγός εκτελεί διεθνή μεταφορά εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης της επιχείρησης που προβαίνει στην απόσπαση. Ως εκ τούτου, οι παρεχόμενες υπηρεσίες συνδέονται μάλλον με το σχετικό κράτος μέλος υποδοχής παρά με το κράτος μέλος εγκατάστασης. Στις εν λόγω περιπτώσεις, απαιτούνται ειδικοί τομεακοί κανόνες μόνον όσον αφορά τις διοικητικές απαιτήσεις και τα μέτρα ελέγχου.

[...]

(15) Οι μεταφορείς της Ένωσης αντιμετωπίζουν αυξανόμενο ανταγωνισμό από μεταφορείς που εδρεύουν σε τρίτες χώρες. Συνεπώς, είναι εξαιρετικά σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι οι μεταφορείς της Ένωσης δεν υφίστανται διακρίσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 4 της οδηγίας [96/71], οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτος μη μέλος δεν μπορούν να τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτος μέλος. Η αρχή αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται ιδίως όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες περί απόσπασης που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία. Θα πρέπει, ιδίως, να εφαρμόζεται όταν οι μεταφορείς τρίτων χωρών εκτελούν μεταφορές βάσει διμερών ή πολυμερών συμφωνιών που παρέχουν πρόσβαση στην ενωσιακή αγορά.

[...]

(43) Τα εθνικά μέτρα για τη μεταφορά της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται από την ημερομηνία 18 μήνες από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας. Η οδηγία [2018/957] πρόκειται να ισχύσει για τον τομέα των οδικών μεταφορών, σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 3 της εν λόγω οδηγίας, από τις 2 Φεβρουαρίου 2022.»

52 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ειδικοί κανόνες για την απόσπαση οδηγών», προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Το παρόν άρθρο θεσπίζει ειδικούς κανόνες σχετικά με ορισμένες πτυχές της οδηγίας [96/71] αναφορικά με την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών και της οδηγίας [2014/67] αναφορικά με τις διοικητικές απαιτήσεις και τα μέτρα ελέγχου για την απόσπαση αυτών των οδηγών.

2. Οι ως άνω ειδικοί κανόνες ισχύουν για τους οδηγούς που απασχολούνται από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε ένα κράτος μέλος το οποίο λαμβάνει το διεθνικό μέτρο που αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο α) της οδηγίας [96/71].

3. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 παράγραφος 1 της οδηγίας [96/71], δεν θεωρείται αποσπασμένος ένας οδηγός για τον σκοπό της οδηγίας [96/71] όταν εκτελεί διμερείς μεταφορές για τη μεταφορά εμπορευμάτων.

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ως διμερής μεταφορά εμπορευμάτων νοείται η μεταφορά εμπορευμάτων, με βάση σύμβαση μεταφοράς, από το κράτος μέλος εγκατάστασης, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 8 του κανονισμού [1071/2009], σε άλλο κράτος μέλος ή σε τρίτη χώρα, ή από άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα στο κράτος μέλος εγκατάστασης.

Από τις 2 Φεβρουαρίου 2022, ημερομηνία από την οποία οι οδηγοί απαιτείται, δυνάμει του άρθρου 34 παράγραφος 7 του κανονισμού [165/2014], να καταγράφουν χειροκίνητα τα δεδομένα διέλευσης των συνόρων, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την εξαίρεση για τις διμερείς μεταφορές όσον αφορά εμπορεύματα που προβλέπεται στο πρώτο και το δεύτερο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, επίσης όταν, επιπλέον της διμερούς μεταφοράς, ο οδηγός εκτελεί μία δραστηριότητα φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης στα κράτη μέλη ή στις τρίτες χώρες που διασχίζει, υπό την προϋπόθεση ότι ο οδηγός δεν φορτώνει εμπορεύματα και δεν τα εκφορτώνει στο ίδιο κράτος μέλος.

Όταν μια διμερής μεταφορά που ξεκινά από το κράτος μέλος εγκατάστασης, στη διάρκεια της οποίας δεν εκτελείται επιπλέον δραστηριότητα, ακολουθείται από διμερή μεταφορά στο κράτος μέλος εγκατάστασης, η εξαίρεση για επιπλέον δραστηριότητες που ορίζεται στο τρίτο εδάφιο ισχύει για μέγιστο αριθμό δύο επιπλέον δραστηριοτήτων φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης, υπό τους όρους που αναφέρονται στο τρίτο εδάφιο.

Οι εξαιρέσεις για επιπλέον δραστηριότητες που ορίζονται στο τρίτο και τέταρτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου εφαρμόζονται μόνο μέχρι την ημερομηνία από την οποία οι ευφυείς ταχογράφοι που είναι συμβατοί με την απαίτηση καταγραφής διελεύσεων των συνόρων και συμπληρωματικών δραστηριοτήτων, όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο του κανονισμού [165/2014], απαιτείται να τοποθετηθούν στα οχήματα για τα οποία εκδίδεται άδεια κυκλοφορίας για πρώτη φορά σε κράτος μέλος, όπως ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 τέταρτο εδάφιο του εν λόγω κανονισμού. Από την ημερομηνία αυτή, οι εξαιρέσεις για επιπλέον δραστηριότητες που ορίζονται στο τρίτο και τέταρτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου ισχύουν αποκλειστικά για τους οδηγούς που χρησιμοποιούν οχήματα εφοδιασμένα με ευφυείς ταχογράφους, όπως προβλέπεται στα άρθρα 8, 9 και 10 του εν λόγω κανονισμού.

4. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 παράγραφος 1 της οδηγίας [96/71], δεν θεωρείται αποσπασμένος ένας οδηγός για τον σκοπό της οδηγίας [96/71] όταν εκτελεί διμερείς μεταφορές επιβατών.

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ως διμερής μεταφορά υπό διεθνή έκτακτη ή τακτική μεταφορά επιβατών, κατά την έννοια του κανονισμού [1073/2009], νοείται όταν ο οδηγός πραγματοποιεί οποιαδήποτε από τις ακόλουθες ενέργειες:

α) επιβιβάζει επιβάτες στο κράτος μέλος εγκατάστασης και τους αποβιβάζει σε άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα·

β) επιβιβάζει επιβάτες σε κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και τους αποβιβάζει στο κράτος μέλος εγκατάστασης· ή

γ) επιβιβάζει και αποβιβάζει επιβάτες στο κράτος μέλος εγκατάστασης για τους σκοπούς πραγματοποίησης τοπικών εκδρομών σε άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα, σύμφωνα με τον κανονισμό [1073/2009].

Από τις 2 Φεβρουαρίου 2022, ημερομηνία από την οποία οι οδηγοί απαιτείται, δυνάμει του άρθρου 34 παράγραφος 7 του κανονισμού [165/2014], να καταγράφουν χειροκίνητα τα δεδομένα διέλευσης των συνόρων, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν επίσης την εξαίρεση για τις διμερείς μεταφορές επιβατών που προβλέπεται στο πρώτο και το δεύτερο εδάφιο της παρούσας παραγράφου όταν, επιπλέον της διμερούς μεταφοράς, ο οδηγός επίσης επιβιβάζει επιβάτες μία φορά ή/και αποβιβάζει επιβάτες μία φορά σε κράτη μέλη ή τρίτες χώρες από τις οποίες διέρχεται ο οδηγός, υπό την προϋπόθεση ότι ο οδηγός δεν παρέχει υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών μεταξύ δύο σημείων εντός του κράτους μέλους διέλευσης. Το ίδιο ισχύει και για το ταξίδι της επιστροφής.

Η εξαίρεση αυτή για επιπλέον δραστηριότητες που ορίζεται στο τρίτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου εφαρμόζεται μόνο μέχρι την ημερομηνία από την οποία οι ευφυείς ταχογράφοι που είναι συμβατοί με την απαίτηση καταγραφής διελεύσεων των συνόρων και συμπληρωματικών δραστηριοτήτων, όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο του κανονισμού [165/2014], απαιτείται να τοποθετηθούν στα οχήματα για τα οποία εκδίδεται άδεια κυκλοφορίας για πρώτη φορά σε κράτος μέλος, όπως ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 τέταρτο εδάφιο του εν λόγω κανονισμού. Από την ημερομηνία αυτή, η εξαίρεση για επιπλέον δραστηριότητες που ορίζεται στο τρίτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου ισχύει αποκλειστικά για τους οδηγούς που χρησιμοποιούν οχήματα εφοδιασμένα με ευφυείς ταχογράφους, όπως προβλέπεται στα άρθρα 8, 9 και 10 του εν λόγω κανονισμού.

5. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 παράγραφος 1 της οδηγίας [96/71], δεν θεωρείται αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας [96/71] οδηγός που διέρχεται από το έδαφος κράτους μέλους χωρίς να προβαίνει σε φόρτωση ή εκφόρτωση εμπορευμάτων και επιβίβαση ή αποβίβαση επιβατών.

6. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 παράγραφος 1 της οδηγίας [96/71], δεν θεωρείται αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας [96/71] οδηγός που διέρχεται από το έδαφος κράτους μέλους όταν ο οδηγός εκτελεί την αρχική ή τελική οδική διαδρομή μιας συνδυασμένης μεταφοράς, όπως ορίζεται στην οδηγία [92/106], εάν η οδική διαδρομή από μόνη της συνίσταται σε διμερείς μεταφορές όπως ορίζεται στην παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου.

7. Οδηγός που εκτελεί ενδομεταφορές, όπως ορίζονται στους κανονισμούς [1072/2009 και 1073/2009], θεωρείται αποσπασμένος βάσει της οδηγίας [96/71].

[...]

10. Οι εγκατεστημένες σε τρίτο κράτος επιχειρήσεις μεταφορών δεν τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτος μέλος, ακόμη και όταν εκτελούν μεταφορές βάσει διμερών ή πολυμερών συμφωνιών που χορηγούν πρόσβαση στην ενωσιακή αγορά ή σε μέρη της αγοράς αυτής.

11. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 9 παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας [2014/67], τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν μόνο τις παρακάτω διοικητικές απαιτήσεις και μέτρα ελέγχου όσον αφορά την απόσπαση οδηγών:

α) υποχρέωση του μεταφορέα που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος να υποβάλει δήλωση απόσπασης στις εθνικές αρμόδιες αρχές κράτους μέλους στο οποίο είναι αποσπασμένος ο οδηγός το αργότερο κατά την έναρξη της απόσπασης, χρησιμοποιώντας τυποποιημένο πολύγλωσσο έντυπο της δημόσιας διασύνδεσης που συνδέεται με το Σύστημα Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (“ΙΜΙ”), το οποίο θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά και την κατάργηση της απόφασης 2008/49/ΕΚ (“κανονισμός ΙΜΙ”) (ΕΕ 2012, L 316, σ. 1)]· [...]

[...]».

53 Το άρθρο 9 της οδηγίας 2020/1057, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεταφορά», ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν και δημοσιεύουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο έως τις 2 Φεβρουαρίου 2022. Ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

Εφαρμόζουν τα μέτρα αυτά από τις 2 Φεβρουαρίου 2022.»

4. Η διοργανική συμφωνία

54 Τα σημεία 12 έως 16 της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 13ης Απριλίου 2016, για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (ΕΕ 2016, L 123, σ. 1, στο εξής: διοργανική συμφωνία), τα οποία περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ της διοργανικής αυτής συμφωνίας, το οποίο επιγράφεται «Εργαλεία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου», ορίζουν, υπό τον τίτλο «Εκτίμηση επιπτώσεων», τα ακόλουθα:

«12. Τα τρία θεσμικά όργανα συμφωνούν ως προς τη θετική συνεισφορά των εκτιμήσεων επιπτώσεων στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας της Ένωσης.

Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων είναι ένα εργαλείο που βοηθά τα τρία θεσμικά όργανα να λάβουν εμπεριστατωμένες αποφάσεις και δεν υποκαθιστούν τις πολιτικές αποφάσεις στο πλαίσιο της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων δεν πρέπει να καθυστερούν αδικαιολόγητα τη νομοθετική διαδικασία ή να θίγουν τη δυνατότητα των συννομοθετών να προτείνουν τροποποιήσεις.

Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει να καλύπτουν την ύπαρξη, το μέγεθος και τις συνέπειες ενός προβλήματος και το ερώτημα κατά πόσον απαιτείται ανάληψη δράσης από την Ένωση. Θα πρέπει να χαρτογραφούν εναλλακτικές λύσεις και, στο μέτρο του δυνατού, το πιθανό βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο κόστος και όφελος, αξιολογώντας τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις με ολοκληρωμένο και ισορροπημένο τρόπο, καθώς και χρησιμοποιώντας τόσο ποιοτικές όσο και ποσοτικές αναλύσεις. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θα πρέπει να γίνονται πλήρως σεβαστές, καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει επίσης να εξετάζουν,

όπου είναι δυνατόν, το "κόστος της μη Ευρώπης" και τον αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα και τον διοικητικό φόρτο των διαφόρων επιλογών, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις [μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (στο εξής: ΜμΕ)] ("προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις"), τις ψηφιακές πλευρές και τον εδαφικό αντίκτυπο. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει να βασίζονται σε ακριβή, αντικειμενικά και πλήρη στοιχεία και θα πρέπει να είναι αναλογικές όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την εστίασή τους.

13. Η Επιτροπή θα διενεργεί εκτιμήσεις επιπτώσεων των νομοθετικών και μη νομοθετικών πρωτοβουλιών της, των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και των μέτρων εφαρμογής που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις. Οι πρωτοβουλίες που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής ή στην κοινή δήλωση, θα συνοδεύονται κατά κανόνα από εκτίμηση επιπτώσεων.

Κατά τη δική της διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων, η Επιτροπή θα προβαίνει σε όσο το δυνατόν ευρύτερες διαβουλεύσεις. Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου της Επιτροπής θα προβαίνει σε αντικειμενικό έλεγχο ποιότητας των εκτιμήσεων επιπτώσεων που διενεργεί η Επιτροπή. Τα τελικά αποτελέσματα των εκτιμήσεων επιπτώσεων θα κοινοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια και θα δημοσιοποιούνται μαζί με τη (τις) γνώμη (-ες) της επιτροπής ρυθμιστικού ελέγχου κατά τον χρόνο έγκρισης της πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

14. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κατά την εξέταση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, θα λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής. Προς το σκοπό αυτό οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα παρουσιάζονται με τρόπο που να διευκολύνει την εξέταση των επιλογών της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

15. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όταν κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία, θα πραγματοποιούν εκτιμήσεις επιπτώσεων σε ό,τι αφορά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις τους στην πρόταση της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα χρησιμοποιούν, κατά γενικό κανόνα, ως αφετηρία των περαιτέρω εργασιών τους την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής. Ο ορισμός της "ουσιώδους" τροποποίησης θα εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο όργανο.

16. Η Επιτροπή δύναται, με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν πρόσκλησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου, να συμπληρώνει την εκτίμηση επιπτώσεών της ή να πραγματοποιεί άλλες αναλυτικές εργασίες που θεωρεί απαραίτητες. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή θα λαμβάνει υπόψη όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες, το στάδιο στο οποίο έχει φτάσει η νομοθετική διαδικασία και την ανάγκη να αποφευχθούν αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στην εν λόγω διαδικασία. Οι συννομοθέτες θα λαμβάνουν πλήρως υπόψη τους τυχόν πρόσθετα στοιχεία που παρέχει εν προκειμένω η Επιτροπή.»

55 Το σημείο 42 της διοργανικής συμφωνίας, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο VII με τίτλο «Εφαρμογή και τήρηση της νομοθεσίας της Ένωσης», έχει ως εξής:

«Τα τρία θεσμικά όργανα τονίζουν την ανάγκη ταχείας και ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης στα κράτη μέλη. Η προθεσμία μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο θα είναι όσο το δυνατόν μικρότερη και, σε γενικές γραμμές, δεν θα υπερβαίνει τη διετία.»

II. Το ιστορικό των διαφορών

56 Στις 31 Μαΐου 2017 η Επιτροπή εξέδωσε διάφορες προτάσεις που αποτελούσαν μέρος μιας «πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», καλούμενης επίσης «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα», με αντικείμενο την τροποποίηση ορισμένων πτυχών της ισχύουσας στον τομέα των μεταφορών ενωσιακής νομοθεσίας.

57 Μεταξύ των εν λόγω προτάσεων περιλαμβάνονταν, πρώτον, η πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 561/2006, όσον αφορά ελάχιστες απαιτήσεις ως προς τα ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης, κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης, και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014, όσον αφορά τον εντοπισμό μέσω ταχογράφων [COM(2017) 277 final, στο εξής: Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας], δεύτερον, η πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον κλάδο [COM(2017) 281 final, στο εξής: Πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης], και, τρίτον, η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών [COM (2017) 278 final, στο εξής: Πρόταση οδηγίας περί απόσπασης].

58 Οι ανωτέρω προτάσεις συνοδεύονταν από δύο εκτιμήσεις επιπτώσεων, εκ των οποίων η μία αφορούσε την πρώτη και την τρίτη από τις προτάσεις αυτές [SWD(2017) 186 final, στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία] και η άλλη αφορούσε τη δεύτερη πρόταση [SWD(2017) 194 final, στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση].

59 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εξέδωσε, στις 18 Ιανουαρίου 2018, δύο χωριστές γνωμοδοτήσεις, οι οποίες αφορούσαν, η μεν, την Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον κλάδο [COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)] (ΕΕ 2018, C 197, σ. 38), και, η δε, την Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών [COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] και την Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 561/2006, όσον αφορά ελάχιστες απαιτήσεις ως προς τα ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης, κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης, και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014, όσον αφορά τον εντοπισμό μέσω ταχογράφων [COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (ΕΕ 2018, C 197, σ. 45). Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) εξέδωσε, την 1η Φεβρουαρίου 2018, γνωμοδότηση για τις τρεις προτάσεις η οποία έφερε τον τίτλο «Η Ευρώπη σε κίνηση: εργασιακές πτυχές των οδικών μεταφορών» (ΕΕ 2018, C 176, σ. 57).

60 Κατόπιν συζητήσεων τόσο εντός του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσο και μεταξύ των δύο αυτών θεσμικών οργάνων επιτεύχθηκε συμβιβασμός επί των τριών προτάσεων της Επιτροπής κατά τη διάρκεια διαπραγματεύσεων που διεξήχθησαν στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 2019 στο πλαίσιο του διοργανικού τριμερούς διαλόγου μεταξύ του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.

61 Στις 7 Απριλίου 2020, κατά τη σχετική με την έκδοση των επίμαχων νομοθετικών πράξεων ψηφοφορία εντός του Συμβουλίου, οι πράξεις αυτές έτυχαν της υποστήριξης ειδικής πλειοψηφίας των κρατών μελών, ωστόσο εννέα εξ αυτών, ήτοι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Κυπριακή Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας, η Δημοκρατία της Πολωνίας και η Ρουμανία, αντιτάχθηκαν στην έκδοσή τους.

62 Στις 15 Ιουλίου 2020, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τους κανονισμούς 2020/1054 και 2020/1055 καθώς και την οδηγία 2020/1057 (στο εξής, από κοινού: προσβαλλόμενες πράξεις).

III. Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

A. Η υπόθεση C-541/20

63 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 7, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, την οδηγία αυτή στο σύνολό της·

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, και το άρθρο 3 του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

64 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Λιθουανίας στα δικαστικά έξοδα.

65 Με τη διάταξη της 13ης Απριλίου 2021, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-541/20 R, EU:C:2021:264), η Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση της Δημοκρατίας της Λιθουανίας να διαταχθεί η αναστολή εκτελέσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, και του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054.

66 Με αποφάσεις της 27ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Λιθουανίας.

67 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

68 Κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση της 25ης Απριλίου 2023, η Δημοκρατία της Λιθουανίας απέσυρε το αίτημά της για ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφος 7, της οδηγίας 2020/1057.

Β. Η υπόθεση C-542/20

69 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

70 Με αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Λιθουανίας.

71 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Γ. Η υπόθεση C-543/20

72 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

73 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα.

74 Με αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας.

75 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Δ. Η υπόθεση C-544/20

76 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την οδηγία 2020/1057 και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

77 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα.

78 Με αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας.

79 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Ε. Η υπόθεση C-545/20

80 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ή, επικουρικώς, να ακυρώσει το εν λόγω άρθρο 1, σημείο 3, στο σύνολό του·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 ή, επικουρικώς, να ακυρώσει το εν λόγω άρθρο 2, σημείο 4, στο σύνολό του·

– επικουρικότερα, να ακυρώσει τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

81 Με αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας, στη Δημοκρατία της Λιθουανίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας.

82 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

83 Με τη διάταξη της 3ης Ιουνίου 2022, Βουλγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-545/20 R, EU:C:2022:445), ο Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας να διαταχθεί η αναστολή εκτελέσεως, κατά κύριο λόγο, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ή, επικουρικώς, του εν λόγω άρθρου 1, σημείο 3, στο σύνολό του ή, επικουρικότερα, του κανονισμού 2020/1055 στο σύνολό του.

ΣΤ. Η υπόθεση C-546/20

84 Η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

85 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Ρουμανία στα δικαστικά έξοδα.

86 Με απόφαση της 21ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Λεττονίας να παρέμβει υπέρ της Ρουμανίας.

87 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Ζ. Η υπόθεση C-547/20

88 Η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχεία α′ έως γ′, του κανονισμού 2020/1055·

– επικουρικώς, να ακυρώσει τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

89 Με αποφάσεις της 22ας Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Δημοκρατία της Λιθουανίας να παρέμβουν υπέρ της Ρουμανίας.

90 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

91 Με τη διάταξη της 3ης Ιουνίου 2022, Ρουμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-547/20 R, EU:C:2022:446), ο Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση της Ρουμανίας να διαταχθεί η αναστολή εκτελέσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που εισάγει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

Η. Η υπόθεση C-548/20

92 Η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, την οδηγία αυτή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

93 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Ρουμανία στα δικαστικά έξοδα.

94 Με αποφάσεις της 22ας Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας και στη Δημοκρατία της Λεττονίας να παρέμβουν υπέρ της Ρουμανίας.

95 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Θ. Η υπόθεση C-549/20

96 Η Κυπριακή Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ή, επικουρικώς, να ακυρώσει το εν λόγω άρθρο 1, σημείο 3, στο σύνολό του·

– επικουρικότερα, να ακυρώσει τον κανονισμό 2020/1055 στο σύνολό του, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

97 Με αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας, στη Δημοκρατία της Λιθουανίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Κυπριακής Δημοκρατίας.

98 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

I. Η υπόθεση C-550/20

99 Η Κυπριακή Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την οδηγία 2020/1057 και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

100 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει την Κυπριακή Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

101 Με αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Κυπριακής Δημοκρατίας.

102 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

IA. Η υπόθεση C-551/20

103 Η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, και το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, καθώς και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, όλες τις διατάξεις του συγκεκριμένου κανονισμού που συνδέονται άρρηκτα με τα άρθρα αυτά, ή ακόμη και τον ίδιο τον κανονισμό στο σύνολό του·

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, καθώς και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, όλες τις διατάξεις του κανονισμού 2020/1055 που είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το εν λόγω άρθρο·

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, το άρθρο 1, παράγραφος 6, της συγκεκριμένης οδηγίας καθώς και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, όλες τις διατάξεις που συνδέονται άρρηκτα με το εν λόγω άρθρο, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

104 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

105 Με αποφάσεις της 13ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας, στη Δημοκρατία της Λιθουανίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Ουγγαρίας.

106 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ελληνική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

IB. Η υπόθεση C-552/20

107 Η Δημοκρατία της Μάλτας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

108 Με αποφάσεις της 22ας Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο του Βελγίου, στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας, στη Δημοκρατία της Λιθουανίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Μάλτας.

109 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

ΙΓ. Η υπόθεση C-553/20

110 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει, κατά κύριο λόγο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, τον κανονισμό αυτό στο σύνολό του και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

111 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

112 Με αποφάσεις της 27ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

113 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

ΙΔ. Η υπόθεση C-554/20

114 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055·

– να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού αυτού·

– επικουρικώς, να ακυρώσει τον εν λόγω κανονισμό στο σύνολό του, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

115 Με αποφάσεις της 27ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας, στη Δημοκρατία της Λιθουανίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

116 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

ΙΕ. Η υπόθεση C-555/20

117 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει το άρθρο 1, παράγραφοι 3, 4, 6 και 7, καθώς και το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057, ή, επικουρικώς, την οδηγία αυτή στο σύνολό της, και

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

118 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

119 Με αποφάσεις της 27ης Απριλίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

120 Με αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

ΙΣΤ. Επί της συνεκδίκασης των υποθέσεων C-541/20 έως C-555/20

121 Με απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2023, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 54, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, τη συνεκδίκαση των υποθέσεων C-541/20 έως C-555/20 προς διευκόλυνση τόσο της προφορικής διαδικασίας, στο μέτρο που αυτή δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί, όσο και της έκδοσης της αποφάσεως με την οποία θα περατωθεί η δίκη.

IV. Επί των προσφυγών

Α. Επί του κανονισμού 2020/1054

122 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-546/20), η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-553/20) ζητούν την ακύρωση διαφόρων διατάξεων του κανονισμού 2020/1054 ή, επικουρικώς, του κανονισμού στο σύνολό του.

123 Πρώτον, με τις προσφυγές που άσκησαν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, το οποίο αντικατέστησε την παράγραφο 8 του άρθρου 8 του κανονισμού 561/2006 με μια νέα παράγραφο 8, η οποία απαγορεύει, κατ' ουσίαν, στους οδηγούς να λαμβάνουν εντός του οχήματος την κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους ή την άνω των 45 ωρών περίοδο που λαμβάνεται ως αντιστάθμιση για προηγούμενη μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης (στο εξής: απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος).

124 Δεύτερον, με τις προσφυγές που άσκησαν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006 η παράγραφος 8α που προβλέπει την υποχρέωση των επιχειρήσεων μεταφορών να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε οι οδηγοί να είναι σε θέση να επιστρέφουν κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με το αν έχουν λάβει προηγουμένως δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους, αντιστοίχως, προκειμένου να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί τουλάχιστον μία κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης (στο εξής: υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054).

125 Τρίτον, με την προσφυγή που άσκησε η Ουγγαρία ζητείται επίσης η ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, το οποίο αντικατέστησε την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του κανονισμού 165/2014 με μια νέα παράγραφο 4 και την παράγραφο 4α, οι οποίες επισπεύδουν τον χρόνο έναρξης ισχύος της υποχρέωσης τοποθέτησης ευφυών ταχογράφων δεύτερης γενιάς (στο εξής: ταχογράφοι V2) σε ορισμένα οχήματα.

126 Τέταρτον και τελευταίο, με την προσφυγή που άσκησε η Δημοκρατία της Λιθουανίας ζητείται επίσης η ακύρωση του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, κατά το μέρος που το άρθρο αυτό ορίζει, στο πρώτο του εδάφιο, ως ημερομηνία έναρξης ισχύος του ως άνω κανονισμού την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως

127 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-541/20) περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει τέσσερις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παράβαση του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 26 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος) και παραβίαση της γενικής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος), ο τρίτος παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και των άρθρων 11 και 191 ΣΛΕΕ, καθώς και παραβίαση της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής και ο τέταρτος παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Προς στήριξη του αιτήματος της ίδιας προσφυγής περί ακυρώσεως του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, το εν λόγω κράτος μέλος προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ο δεύτερος παράβαση της προβλεπόμενης στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ υποχρέωσης αιτιολόγησης και ο τρίτος παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

128 Προς στήριξη της προσφυγής της (υπόθεση C-543/20) με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, και του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει πέντε λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος, ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος ακυρώσεως, οι οποίοι βάλλουν κατά του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, αφορούν, ο πρώτος, παράβαση του άρθρου 45 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος), καθώς και του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) (δεύτερο σκέλος), ο δεύτερος, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας), και, ο τρίτος, παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως, ο οποίος βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στο άρθρο 1 του προαναφερθέντος πρωτοκόλλου. Ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως, ο οποίος βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054, αφορά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και στα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη, παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο», παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

129 Προς στήριξη της προσφυγής της (υπόθεση C-546/20) με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, και του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η Ρουμανία προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως, ο οποίος βάλλει κατά αμφοτέρων των διατάξεων αυτών, αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως, ο οποίος βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, αφορά προσβολή της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Ο τρίτος λόγος, ο οποίος χωρίζεται σε δύο σκέλη και βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του κανονισμού 2020/1054, αφορά παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

130 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-551/20) περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, η Ουγγαρία προβάλλει έναν και μοναδικό λόγο ακυρώσεως, ο οποίος αφορά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της περί ακυρώσεως του άρθρου 2, σημείο 2, του ίδιου κανονισμού, η Ουγγαρία προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ο δεύτερος παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ο τρίτος παράβαση της υποχρέωσης διατήρησης της οικονομικής ανταγωνιστικότητας της Ένωσης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

131 Προς στήριξη της προσφυγής της (υπόθεση C-553/20) με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει πέντε λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της

ασφάλειας δικαίου, ο τρίτος παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ο τέταρτος παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ και ο πέμπτος παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 37 του Χάρτη.

132 Πρέπει να εξεταστούν διαδοχικώς τα αιτήματα των προσφυγών με τα οποία ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του άρθρου 2, σημείο 2, και του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054.

2. Επί του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054

133 Προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-546/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-553/20) προβάλλουν κατ' ουσίαν, ανάλογα με την περίπτωση:

– παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (πρώτο, δεύτερο και τρίτο σκέλος του τέταρτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας και πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας)·

– παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και δεύτερο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας)·

– παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου (τέταρτο σκέλος του τέταρτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας)·

– προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45 του Χάρτη (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας)·

– παρεμπόδιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, η οποία προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 26 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας)·

– προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ (πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας)·

– προσβολή της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ (δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας)·

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την κοινή πολιτική μεταφορών, οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, και τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας) και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, ο οποίος αφορά

παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, και τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας), καθώς και

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος (τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας).

α) Επί του παραδεκτού

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

134 Στην υπόθεση C-543/20, το Συμβούλιο εκφράζει αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό του αιτήματος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, διότι, κατά την άποψή του, το συγκεκριμένο αίτημα δεν έχει, στην πραγματικότητα, ως σκοπό να αμφισβητηθεί το κύρος της διατάξεως αυτής, αλλά να αποσαφηνιστεί η ερμηνεία της.

135 Το Συμβούλιο υπενθυμίζει συναφώς ότι οι ρυθμίσεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου πρέπει να ερμηνεύονται, στο μέτρο του δυνατού, κατά τρόπο σύμφωνο με τις διατάξεις των Συνθηκών. Εν προκειμένω, επισημαίνει ότι, κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιδέχεται όντως τέτοια σύμφωνη ερμηνεία, όπερ σημαίνει ότι, αν τούτο ισχύει, το Δικαστήριο δεν οφείλει να εξετάσει τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλονται προς στήριξη του αιτήματός της. Συνεπώς, είτε είναι ορθή η ερμηνεία την οποία προκρίνει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, οπότε, σε μια τέτοια περίπτωση, το κράτος μέλος δεν θέτει υπό αμφισβήτηση το κύρος της επίμαχης διατάξεως, είτε η ερμηνεία αυτή είναι εσφαλμένη διότι υφίσταται άλλη ερμηνεία σύμφωνη με τις Συνθήκες, οπότε όλοι οι προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως θα έπρεπε να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

136 Κατά το Συμβούλιο, δεν επιτρέπεται σε κράτος μέλος να χρησιμοποιήσει την προνομιακή θέση της οποίας απολαύει δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ για να αμφισβητήσει τη νομιμότητα νομοθετικών πράξεων του ενωσιακού δικαίου με μοναδικό σκοπό να επιδιώξει την αποσαφήνιση της σημασίας τους προτείνοντας στο Δικαστήριο διαφορετικές ερμηνείες και ζητώντας του να αποκλείσει ορισμένες εξ αυτών. Όπως και το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, έτσι και το άρθρο 263 ΣΛΕΕ δεν είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί για να υποβληθούν υποθετικά ζητήματα στην κρίση του Δικαστηρίου.

137 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας θεωρεί ότι είναι παραδεκτό το αίτημα της προσφυγής της περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

138 Από τη συνδυασμένη ανάγνωση των άρθρων 263 και 264 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι προσφυγή η οποία ασκείται βάσει της πρώτης από αυτές τις διατάξεις και με την οποία ζητείται η ακύρωση μιας από τις πράξεις που μνημονεύονται στο πρώτο της εδάφιο, πρέπει να έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της σχετικής πράξεως. Επομένως, προσφυγή με της οποίας το αιτητικό ζητείται από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει μια τέτοια πράξη δεν βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ και είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη.

139 Εντούτοις, όταν ένας διάδικος ζητεί, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, την ακύρωση ενωσιακής πράξεως και έχει περιλάβει στο δικόγραφο της προσφυγής του, όπως επιβάλλουν το άρθρο 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας, τους λόγους και τα επιχειρήματα που προβάλλει προς στήριξη της προσφυγής του, καθώς και τη συνοπτική έκθεση των λόγων αυτών, το Δικαστήριο οφείλει οπωσδήποτε, και ανεξαρτήτως οποιουδήποτε σχετικού αιτήματος του προσφεύγοντος, να ελέγξει αν είναι βάσιμη η ερμηνεία της προσβαλλομένης πράξεως στην οποία στηρίζονται οι λόγοι και τα επιχειρήματα που προβάλλονται. Πράγματι, αν το Δικαστήριο προκρίνει διαφορετική ερμηνεία της επίμαχης πράξεως, τότε η διαφορετική αυτή ερμηνεία μπορεί να αρκεί για να δικαιολογήσει την απόρριψη των προβαλλόμενων λόγων και επιχειρημάτων ως αβάσιμων.

140 Εν προκειμένω, στο δικόγραφο της προσφυγής το οποίο κατέθεσε η Δημοκρατία της Βουλγαρίας στην υπόθεση C-543/20 εκτίθενται με σαφήνεια και ακρίβεια οι λόγοι και τα επιχειρήματα που προβάλλονται προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, ενώ περιλαμβάνεται και συνοπτική έκθεση των λόγων αυτών. Ως εκ τούτου, από το δικόγραφο αυτό προκύπτει ότι η προσφυγή που ασκήθηκε στην ως άνω υπόθεση έχει ως αντικείμενο την αμφισβήτηση της νομιμότητας της συγκεκριμένης διατάξεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, τηρουμένων των απαιτήσεων του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας.

141 Εξάλλου, από την ανάγνωση του δικογράφου της προσφυγής καθίσταται σαφές ότι οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας στηρίζονται στην παραδοχή ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει στους οδηγούς να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες είτε στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη είτε στον τόπο κατοικίας τους προκειμένου να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, χωρίς να προβλέπει τη δυνατότητα των οδηγών να επιλέγουν οι ίδιοι τον τόπο όπου επιθυμούν να περάσουν αυτή την περίοδο ανάπαυσης.

142 Συνακόλουθα, η εξέταση των προβαλλόμενων λόγων και επιχειρημάτων προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο θα ελέγξει αν είναι ορθή η ερμηνεία του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η οποία εκτέθηκε στην προηγούμενη σκέψη και αποτελεί τη βάση τους.

143 Βεβαίως, η ίδια η Δημοκρατία της Βουλγαρίας αναγνωρίζει, σε εισαγωγικό κεφάλαιο του δικογράφου της προσφυγής της, αφενός, ότι η διάταξη αυτή μπορεί επίσης να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιβάλλει στους οδηγούς τέτοια υποχρέωση επιστροφής σε έναν από τους δύο τόπους τους οποίους ορίζει, οπότε οι οδηγοί παραμένουν ελεύθεροι να επιλέξουν να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης σε όποιον τόπο επιθυμούν, και, αφετέρου, ότι, αν το Δικαστήριο δεχθεί τη συγκεκριμένη ερμηνεία, παρέλκει η εξέταση των προβαλλόμενων προς στήριξη της προσφυγής της λόγων και επιχειρημάτων που αφορούν προσβολή των θεμελιωδών ελευθεριών της κυκλοφορίας των εργαζομένων και των πολιτών της Ένωσης, καθώς και παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Τούτο όμως δεν δικαιολογεί την απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης. Πράγματι, το Δικαστήριο οφείλει, εν πάση περιπτώσει, να ελέγξει το βάσιμο της ερμηνείας της εν λόγω διατάξεως, η οποία αποτελεί, ως παραδοχή, τη βάση στην οποία στηρίζονται οι λόγοι και τα επιχειρήματα της προσφυγής.

144 Επομένως, είναι απορριπτέα η ένσταση απαραδέκτου που προβάλλει το Συμβούλιο κατά του αιτήματος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

β) Επί της ουσίας

145 Από την επιχειρηματολογία που ανέπτυξαν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συνάγεται ότι οι λόγοι ακυρώσεως οι οποίοι προβάλλονται από τα προαναφερθέντα κράτη μέλη και αφορούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, προσβολή των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνει η Συνθήκη ΛΕΕ και παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την προστασία του περιβάλλοντος, στηρίζονται στην παραδοχή ότι η ως άνω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 141 της παρούσας αποφάσεως, ήτοι υπό την έννοια ότι επιβάλλει στους οδηγούς την υποχρέωση να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους, στερώντας τους, ως εκ τούτου, τη δυνατότητα να επιλέγουν οι ίδιοι τον τόπο όπου επιθυμούν να περάσουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

146 Ωστόσο, δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας προσάπτουν συναφώς στον ενωσιακό νομοθέτη ότι παραβίασε την αρχή της ασφάλειας δικαίου διότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν είναι, κατά την άποψή τους, αρκούντως σαφές, πρέπει να εξεταστούν κατ’ αρχάς οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που αφορούν παραβίαση της αρχής αυτής.

1) Επί της παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

147 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το τέταρτο σκέλος του τέταρτου λόγου της προσφυγής της, ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της και η Δημοκρατία της Πολωνία με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της ασφάλειας δικαίου λόγω έλλειψης σαφήνειας ως προς το ακριβές νόημά του.

148 Η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει να είναι οι κανόνες δικαίου σαφείς και ακριβείς και τα αποτελέσματά τους προβλέψιμα, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να καθορίζουν αναλόγως τη συμπεριφορά τους στις έννομες καταστάσεις και σχέσεις που διέπονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Μολονότι επιτρέπεται μια ρύθμιση να ενέχει κάποια αοριστία, να περιέχει αφηρημένους όρους ή να παρέχει περιθώριο εκτιμήσεως, τούτο ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι δεν καταλήγει σε αυθαιρεσία και ότι είναι δυνατόν να διευκρινιστεί από τη νομολογία, όπερ δεν συμβαίνει, κατά την άποψή τους, εν προκειμένω.

149 Πρώτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρούν ότι δεν προσδιορίζεται σαφώς η ίδια η φύση των υποχρεώσεων που υπέχουν οι οδηγοί ή οι επιχειρήσεις μεταφορών. Ειδικότερα, το γράμμα του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αφήνει σημαντικές αμφιβολίες ως προς το αν οι οδηγοί μπορούν να επιλέξουν, όσον αφορά

τη λήψη της περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης, τόπο διαφορετικό από τους δύο τόπους που αναφέρονται στη διάταξη, το αν η τήρηση της υποχρέωσης που απορρέει από τη διάταξη βαρύνει τους οδηγούς ή τις επιχειρήσεις μεταφορών και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, το αν οι επιχειρήσεις αυτές υποχρεούνται απλώς να παρέχουν στον οδηγό ελεύθερο χρόνο και μέσο μεταφοράς ώστε να μπορεί να λάβει τον χρόνο ανάπαυσης σε έναν από τους δύο αναφερόμενους τόπους ή αν οφείλουν επίσης να μεριμνούν ώστε ο οδηγός να μεταβαίνει πράγματι σε έναν από τους δύο τόπους, όπως υποδηλώνει μάλλον η αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού 2020/1054, όπου γίνεται λόγος για τήρηση, από τον μεταφορέα, των υποχρεώσεών του «όσον αφορά την οργάνωση της τακτικής επιστροφής».

150 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Βουλγαρίας θεωρούν ότι η μόνη ερμηνεία του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 η οποία θα ήταν σύμφωνη με τις θεμελιώδεις ελευθερίες των οδηγών και με τον σκοπό της βελτίωσης των εργασιακών συνθηκών είναι να γίνει δεκτό ότι η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει στον οδηγό την υποχρέωση να επιστρέψει στον τόπο κατοικίας του ή στο κράτος μέλος εγκατάστασης του εργοδότη του, αλλά ότι ο μεταφορέας οφείλει να οργανώνει την εργασία του οδηγού κατά τρόπο ώστε να μην υπονομεύεται η ελευθερία του οδηγού να επιλέξει να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του σε όποιον τόπο επιθυμεί. Πάντως, κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, ακόμη και αν αυτό είναι το νόημα της εν λόγω διατάξεως, ο εργοδότης θα πρέπει να υπέχει τέτοια υποχρέωση μόνο σε περίπτωση που ο οδηγός εκφράζει την επιθυμία να επιστρέψει σε έναν από τους δύο αυτούς τόπους.

151 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρούν ότι είναι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί με ποιον ακριβώς τρόπο οφείλει η επιχείρηση μεταφορών να εκπληρώνει την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054. Η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει συναφώς ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν διευκρίνισε με ποιον τρόπο πρέπει να εκπληρώνεται, στην πράξη, η υποχρέωση αυτή. Και τούτο διότι δεν αποσαφηνίζονται ούτε οι πρακτικές λεπτομέρειες της επιστροφής του οδηγού, όπως τα έξοδα και η απόδειξη της επιστροφής, ούτε εκείνες της άρνησης επιστροφής και οι συνέπειές της από πλευράς κυρώσεων για τον εργοδότη και, ενδεχομένως, για τον εργαζόμενο. Ομοίως, δεν ορίζεται σαφώς τι νοείται ως «τόπος κατοικίας» του οδηγού. Πιο συγκεκριμένα, δεν είναι σαφές αν οδηγός με καταγωγή από τρίτη χώρα πρέπει να επιστρέψει σε αυτήν ή στον τόπο προσωρινής διαμονής εντός του οικείου κράτους μέλους και, γενικότερα, είναι αβέβαιο αν ο όρος αναφέρεται συνολικά στο οικείο κράτος μέλος ή στην ακριβή διεύθυνση του τόπου κατοικίας. Κατά την άποψή της, όλες αυτές οι αβεβαιότητες καθιστούν αδύνατη την ομοιόμορφη εφαρμογή του κανονισμού 2020/1054. Η δε Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι δεν προκύπτει από τον κανονισμό με ποιον τρόπο η επιχείρηση μεταφορών οφείλει να υποχρεώσει τον οδηγό να κάνει χρήση της δυνατότητας επιστροφής την οποία του παρέχει. Ομοίως, είναι ασαφές ποιο όχημα πρέπει να χρησιμοποιείται προς τούτο. Επομένως, ενδέχεται το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του εν λόγω κανονισμού να επιβάλλει στους μεταφορείς υποχρεώσεις τις οποίες είναι αδύνατον να εκπληρώσουν χωρίς να προσβάλουν το θεμελιώδες δικαίωμα των εργαζομένων στην ατομική ελευθερία.

152 Τρίτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το ζήτημα του αν η επιστροφή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη πρέπει να προηγείται της επιστροφής στον τόπο κατοικίας εγείρει επίσης σημαντικές αμφιβολίες. Τούτο διότι, λαμβανομένης υπόψη της διατύπωσης του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν είναι σαφές αν, επιτρέποντας στους οδηγούς να επιστρέψουν απευθείας στον τόπο κατοικίας τους, μια επιχείρηση μεταφορών θα εκπλήρωνε την υποχρέωση να τους εξασφαλίζει χρόνο ανάπαυσης, δεδομένου ότι οι οδηγοί «ξεκινούν την περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους» στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη.

Αυτή η έλλειψη ακρίβειας θα μπορούσε να ωθήσει τις επιχειρήσεις μεταφορών να παρέχουν στους οδηγούς μεταφορικό μέσο αρχικώς προς το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη και μόνον εν συνεχεία προς τον τόπο κατοικίας τους, όπερ θα σήμαινε λιγότερο ποιοτική ανάπαυση για τους οδηγούς που κατοικούν μακριά από αυτό το επιχειρησιακό κέντρο.

153 Τέταρτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας εκτιμά ότι δεν είναι σαφές αν ο ταχογράφος του οποίου οι καταγραφές αποτελούν τα αποδεικτικά στοιχεία που απαιτούνται βάσει του τρίτου εδαφίου του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, το οποίο προστέθηκε στον εν λόγω κανονισμό με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, είναι ο ταχογράφος του οχήματος που χρησιμοποιεί ο οδηγός για να επιστρέψει στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας του ή εκείνος του οχήματος το οποίο χρησιμοποιεί συνήθως ο οδηγός. Το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 165/2014 ορίζει ότι τα στοιχεία που καταγράφονται από τους ταχογράφους φυλάσσονται για τουλάχιστον ένα έτος. Ωστόσο, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού 2020/1054, η επιχείρηση μεταφορών θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει και άλλα έγγραφα προς απόδειξη της τήρησης της υποχρέωσης την οποία προβλέπει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού, χωρίς όμως το άρθρο 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006 να διευκρινίζει για πόσον χρόνο πρέπει να φυλάσσονται τα σχετικά έγγραφα.

154 Μολονότι είναι αληθές ότι τα κράτη μέλη μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να λαμβάνουν μέτρα εφαρμογής των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, εντούτοις οι κανονισμοί θα πρέπει να καθορίζουν με επαρκή ακρίβεια το περιεχόμενο των εθνικών αυτών μέτρων. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των διατάξεων του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, οι οποίες παρέχουν υπερβολικά ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στις αρμόδιες εθνικές αρχές ή καθιστούν δυνατή την εφαρμογή ενός υπέρμετρα ευρέος φάσματος ετερογενών εθνικών λύσεων. Πλην όμως, ο κανονισμός αυτός αποσκοπεί ακριβώς στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου όσον αφορά τις υποχρεώσεις που υπέχουν οι επιχειρήσεις μεταφορών. Ως εκ τούτου, οι υποχρεώσεις αυτές θα πρέπει να ορίζονται κατά τρόπο εξαντλητικό και αδιαμφισβήτητο σε μια ενωσιακή πράξη άμεσης ισχύος, προκειμένου να διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική αγορά. Αντιθέτως, οι διευκρινίσεις των διατάξεων του ως άνω κανονισμού, στις οποίες προβαίνουν τα διάφορα κράτη μέλη οδηγούν σε αποκλίνουσα εφαρμογή των διατάξεων αυτών εντός των κρατών μελών, επιτείνοντας, συνακόλουθα, την ανασφάλεια δικαίου.

155 Πέμπτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας εκτιμά ότι η ανασφάλεια δικαίου που προκαλείται με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 καταδεικνύεται από τις αντιφατικές ερμηνείες που προκύπτουν τόσο από την αιτιολογική έκθεση την οποία παρουσίασε το Συμβούλιο σε πρώτη ανάγνωση κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας όσο και από τις εξηγήσεις τις οποίες έδωσε το Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, σε σχέση με μια τροποποίηση που δεν έγινε εν τέλει δεκτή. Η ανασφάλεια δικαίου επιβεβαιώνεται επίσης από τις δηλώσεις στις οποίες προέβη η Επιτροπή απαντώντας σε αιτήσεις παροχής διευκρινίσεων υποβληθείσες από εκπροσώπους του τομέα των μεταφορών, καθώς και στο πλαίσιο «Ερωταποκρίσεων» με θέμα, μεταξύ άλλων, τον κανονισμό 2020/1054 [«Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2» («Δέσμη κινητικότητας I – Κοινωνική νομοθεσία – Χρόνος οδήγησης και ανάπαυσης – Ερωταποκρίσεις – Μέρη 1 και 2»), 25 Νοεμβρίου 2020 και 21 Απριλίου 2021], όπου περιέχονται κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, δεσμευτικές.

156 Έκτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υπογραμμίζει ότι, ελλείψει ασφάλειας δικαίου, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι τοπικές αρχές ή οι πολίτες της Ένωσης να ερμηνεύσουν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 υπό την έννοια ότι επιβάλλει στους οδηγούς την υποχρέωση να επιστρέφουν κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες στον τόπο κατοικίας τους ή στο κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο εργοδότης τους. Παραδείγματος χάριν, από έκθεση της βελγικής αστυνομίας προκύπτει ότι επιβλήθηκε πρόστιμο σε επιχείρηση μεταφορών για τον λόγο και μόνον ότι ο οδηγός ο οποίος υποβλήθηκε σε έλεγχο είχε πάνω από δεκατρείς εβδομάδες να επιστρέψει, χωρίς να ληφθεί καθόλου υπόψη σε ποιον τόπο ο ίδιος ο οδηγός είχε επιλέξει να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο ανάπαυσής του και παρότι του είχε δοθεί η δυνατότητα να επιστρέψει στον τόπο κατοικίας του ή στο κράτος μέλος της εγκατάστασης του εργοδότη του.

157 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

158 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, αφενός, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς και, αφετέρου, η εφαρμογή τους να μπορεί να προβλεφθεί από τους πολίτες, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες. Ειδικότερα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου απαιτεί, μεταξύ άλλων, να παρέχει η επίμαχη ρύθμιση στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να γνωρίζουν με ακρίβεια την έκταση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει, καθώς και να είναι οι ενδιαφερόμενοι σε θέση να γνωρίζουν με βεβαιότητα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και να λαμβάνουν, συνακόλουθα, τα μέτρα τους (απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψη 223 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

159 Πλην όμως, οι ως άνω απαιτήσεις δεν πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι απαγορεύεται στον ενωσιακό νομοθέτη να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο κανόνα τον οποίο θεσπίζει, αφηρημένες νομικές έννοιες, ούτε ότι επιβάλλεται να αναφέρει ένας τέτοιος αφηρημένος κανόνας τις διάφορες συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχει εφαρμογή, εφόσον όλες αυτές οι περιπτώσεις είναι αδύνατον να καθοριστούν εκ των προτέρων από τον νομοθέτη (απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψη 224 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

160 Επομένως, δεν είναι απαραίτητο η νομοθετική πράξη να διευκρινίζει η ίδια τεχνικά ζητήματα, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης μπορεί κάλλιστα να θέσει ένα γενικό νομικό πλαίσιο, το οποίο θα πρέπει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να εξειδικευθεί εν συνεχεία (απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

161 Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι μια νομοθετική πράξη παρέχει περιθώριο εκτιμήσεως στις αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή της δεν σημαίνει, αυτό και μόνον, ότι δεν τηρείται η απαίτηση προβλεψιμότητας, υπό την προϋπόθεση ότι η έκταση και ο τρόπος άσκησης της εξουσίας αυτής καθορίζονται με επαρκή σαφήνεια, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού, ώστε να εξασφαλίζεται προσήκουσα προστασία κατά της αυθαιρεσίας (απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψη 224 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

162 Ομοίως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν συνεπάγεται υποχρέωση να διατηρείται η έννομη τάξη διαχρονικά αμετάβλητη, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραμένει ελεύθερος, στο πλαίσιο της διακριτικής του ευχέρειας, να τροποποιήσει την υφιστάμενη νομοθετική κατάσταση (πρβλ. απόφαση της 3ης Ιουνίου 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, σκέψη 50).

163 Υπό το πρίσμα αυτών ακριβώς των εκτιμήσεων πρέπει να κριθεί κατά πόσον το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συμβιβάζεται με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

164 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι, με τη διάταξη αυτή, προστέθηκε στο άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006 η παράγραφος 8α, η οποία περιλαμβάνει τρία εδάφια.

165 Κατά το πρώτο εδάφιο, η επιχείρηση μεταφορών οργανώνει την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να είναι σε θέση, στη διάρκεια κάθε διαστήματος τεσσάρων διαδοχικών εβδομάδων, να επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, προκειμένου, αντιστοίχως, να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική, κατά περίπτωση, περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

166 Το δεύτερο εδάφιο προβλέπει ότι, όταν ο οδηγός έχει λάβει δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, κατ’ εφαρμογήν του άρθρου 8, παράγραφος 6, του κανονισμού 561/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, η επιχείρηση μεταφορών οργανώνει την εργασία του οδηγού κατά τρόπο ώστε αυτός να είναι σε θέση να επιστρέψει την τρίτη εβδομάδα προκειμένου να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του.

167 Τέλος, στο τρίτο εδάφιο ορίζεται ότι η επιχείρηση τεκμηριώνει τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνει την εν λόγω υποχρέωσή της και τηρεί τα παραστατικά τεκμηρίωσης στους χώρους της προκειμένου να τα υποβάλλει στις ελεγκτικές αρχές εφόσον της το ζητήσουν.

168 Όσον αφορά, πρώτον, την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, κατά την οποία το άρθρο 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν καθιστά σαφές, αφενός, αν η υποχρέωση που προβλέπεται στη διάταξη αυτή βαρύνει τους οδηγούς ή τις επιχειρήσεις μεταφορών και, αφετέρου, αν οι οδηγοί είναι ελεύθεροι να επιλέξουν τόπο διαφορετικό από το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή από τον τόπο κατοικίας τους για να ξεκινήσουν ή να περάσουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, διαπιστώνεται ότι, όπως προκύπτει σαφώς από το γράμμα του άρθρου 8, παράγραφος 8α, και δη από τις φράσεις «η επιχείρηση μεταφορών οργανώνει», στα δύο πρώτα εδάφιά του, και «η επιχείρηση τεκμηριώνει τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνει την εν λόγω υποχρέωσή της», στο τρίτο εδάφιό του, οι διατάξεις του άρθρου 8, παράγραφος 8α, δεν απευθύνονται στους οδηγούς αλλά στις επιχειρήσεις μεταφορών, επιβάλλοντάς τους την υποχρέωση να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί, όπως προκύπτει από τη φράση «να μπορούν» που χρησιμοποιείται στα δύο πρώτα εδάφια, να έχουν τη δυνατότητα, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, να επιστρέφουν είτε στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη είτε στον τόπο κατοικίας τους προκειμένου, αντιστοίχως, να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

169 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 126 των προτάσεών του, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει, συνεπώς, στις επιχειρήσεις μεταφορών υποχρέωση οργάνωσης της εργασίας των οδηγών, υπό την έννοια ότι οι επιχειρήσεις αυτές

οφείλουν, υπό την ιδιότητα του εργοδότη, να καθιστούν δυνατή, χρησιμοποιώντας όλα τα μέσα που διαθέτουν στο πλαίσιο της σχέσης εργασίας που έχουν συνάψει με τους οδηγούς, την επιστροφή των οδηγών κατά τον χρόνο εργασίας τους σε έναν από τους δύο τόπους που ορίζει η διάταξη αυτή, ήτοι στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας των οδηγών, υποχρέωση η οποία, εξάλλου, περιορίζεται μόνο σε έναν από τους δύο αυτούς τόπους και, επομένως, δεν εκτείνεται σε άλλους τόπους.

170 Ωστόσο, η υποχρέωση που περιγράφεται στην προηγούμενη σκέψη δεν θίγει την ελευθερία του οδηγού να επιλέξει να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής σε όποιον τόπο επιθυμεί.

171 Πράγματι, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 ουδεμία υποχρέωση επιβάλλει στους οδηγούς όσον αφορά τον τόπο λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Ειδικότερα, μολονότι, όπως επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 8 του κανονισμού 2020/1055, η ως άνω διάταξη κατοχυρώνει στους οδηγούς το «δικαίωμα» επιστροφής σε έναν από τους δύο συγκεκριμένους τόπους τους οποίους ορίζει, προκειμένου αυτοί να ξεκινήσουν ή να περάσουν την εν λόγω περίοδο ανάπαυσης, εντούτοις ουδόλως τους επιβάλλει υποχρέωση προς τούτο. Επομένως, η ως άνω διάταξη δεν προβλέπει ότι οι οδηγοί οφείλουν, σε κάθε περίπτωση, να επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους, αφήνοντάς τους την ελευθερία επιλογής να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε όποιον τόπο επιθυμούν.

172 Το νόημα που πρέπει να αποδοθεί στην υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 επιβεβαιώνεται, εξάλλου, από την αιτιολογική σκέψη 14 του ίδιου κανονισμού, όπου επισημαίνεται ότι, προκειμένου οι οδηγοί να μην παραμένουν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους για υπερβολικά μεγάλα χρονικά διαστήματα, οι επιχειρήσεις μεταφορών πρέπει να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο που να τους «επιτρέπει» να μεταβαίνουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, διευκρινίζοντας όμως ρητώς ότι οι οδηγοί είναι «ελεύθεροι να επιλέγουν πού θα περάσουν την περίοδο ανάπαυσής τους».

173 Ως εκ τούτου, μολονότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 διαφυλάσσει την ελευθερία των οδηγών ως προς την επιλογή του τόπου στον οποίο επιθυμούν να ξεκινήσουν ή να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, ο ενωσιακός νομοθέτης μερίμνησε κυρίως, και πιο ουσιωδώς, ώστε να μην ασκείται καμία πίεση στους οδηγούς προκειμένου να επιλέγουν τάχα να μην επιστρέψουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους. Επ' αυτού, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 49) επισημάνθηκε ότι είναι δύσκολο για τους οδηγούς να αποδείξουν ότι πρόκειται για ελεύθερη επιλογή τους όταν αποφασίζουν να λάβουν τον χρόνο ανάπαυσής τους εντός του οχήματος.

174 Πράγματι, υπενθυμίζεται ότι, δεδομένου ότι ο εργαζόμενος πρέπει να θεωρείται ως το ασθενές μέρος στο πλαίσιο της σχέσης εργασίας, είναι απαραίτητο να μην παρέχεται στον εργοδότη η ευχέρεια να του επιβάλει περιορισμό των δικαιωμάτων του ή να μην αποθαρρύνεται ο εργαζόμενος από το να προβάλει ρητώς τα δικαιώματά του έναντι του εργοδότη του (πρβλ. απόφαση της 14ης Μαΐου 2019, CCOO, C-55/18, σκέψεις 44 και 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

175 Συνεπώς, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, υπό την έννοια ότι επιτρέπει σε εργοδότη να απαλλαγεί από την υποχρέωση οργάνωσης της εργασίας των οδηγών κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατή η επιστροφή τους, για τον λόγο ότι αυτοί έχουν παραιτηθεί, εκ των προτέρων και γενικώς, από το δικαίωμα που τους παρέχει η διάταξη αυτή να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε όποιον τόπο επιθυμούν.

176 Όπως ορθώς επισήμανε το Συμβούλιο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συμπληρώνει επομένως το άρθρο 9, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 561/2006, του οποίου το περιεχόμενο δεν τροποποιήθηκε, κατ' ουσίαν, με το άρθρο 1, σημείο 8, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1054 και από το οποίο προκύπτει ότι, όταν ο οδηγός αφήνει το όχημα σε τόπο διαφορετικό από τον τόπο κατοικίας του ή από το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, ο χρόνος που απαιτείται για να μεταβεί στο όχημα και να επιστρέψει από εκεί δεν θεωρείται, κατ' αρχήν, ως τμήμα του χρόνου ανάπαυσης. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 κατοχυρώνει πλέον στους οδηγούς το δικαίωμα, επί του οποίου βασίζεται το άρθρο 9, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 561/2006, να μεταβαίνουν σε έναν από τους δύο αυτούς τόπους για να ξεκινήσουν ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Δεδομένου ότι ο χρόνος ο οποίος απαιτείται για την επιστροφή αυτή δεν ισοδυναμεί με χρόνο ανάπαυσης, αλλά με χρόνο εργασίας, ο εργοδότης είναι εκείνος που οφείλει να αναλάβει τυχόν έξοδα που συνδέονται με την εν λόγω επιστροφή.

177 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει στις επιχειρήσεις μεταφορών να οργανώνουν την εργασία των οδηγών τους κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατή η επιστροφή τους, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες στο επιχειρησιακό κέντρο της επιχείρησης ή στον τόπο κατοικίας τους για να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

178 Προκειμένου να μη θίγεται η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος του οδηγού να επιστρέφει σε έναν από τους δύο αναφερόμενους στην προηγούμενη σκέψη τόπους, η διάταξη αυτή επιβάλλει επίσης, κατ' αρχήν, στην επιχείρηση μεταφορών την υποχρέωση να οργανώσει με δικά της έξοδα την επιστροφή του οδηγού, εκτός αν ο τελευταίος επιλέξει να μην επιστρέψει εκεί για να ξεκινήσει ή να περάσει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του. Επομένως, η επιχείρηση μεταφορών δεν οφείλει να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες προκειμένου να οργανώσει την επιστροφή συγκεκριμένου οδηγού, σε περίπτωση που αυτός την έχει ενημερώσει για την επιλογή του μην επιστρέψει σε κάποιον από τους δύο προαναφερθέντες τόπους.

179 Κατά συνέπεια, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν υποχρεώνει, έτι περαιτέρω, τις επιχειρήσεις μεταφορών, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, να αναγκάζουν τους οδηγούς να λαμβάνουν πράγματι την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους στον δικό τους τόπο κατοικίας, δεδομένου ότι ο εργοδότης δεν μπορεί, στην πράξη, ούτε να επιβάλει στον εργαζόμενο τον τόπο όπου πρόκειται να λάβει τον χρόνο ανάπαυσής του ούτε, κατά μείζονα λόγο, να ελέγξει τις δραστηριότητες τις οποίες ασκεί ο οδηγός όταν δεν εργάζεται.

180 Από τα ανωτέρω προκύπτει επίσης ότι, αντιθέτως προς όσα εκθέτει η Δημοκρατία της Λιθουανίας, δεν είναι δυνατόν να επιβληθεί κύρωση ούτε στον οδηγό, σε περίπτωση άρνησής του να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του στον τόπο κατοικίας του, ούτε στην επιχείρηση μεταφορών, σε περίπτωση μη επιστροφής του οδηγού σε

κάποιον από τους τόπους που ορίζονται στη διάταξη αυτή, εφόσον η επιχείρηση είναι σε θέση να αποδείξει ότι ο οδηγός επέλεξε ελεύθερα να μην κάνει χρήση της δυνατότητας επιστροφής την οποία η ίδια σκόπευε να οργανώσει.

181 Όσον αφορά, δεύτερον, το επιχείρημα το οποίο προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, περί έλλειψης διευκρινίσεων, στον κανονισμό 2020/1054, σχετικά με την πρακτική εφαρμογή της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού προκειμένου να καθίσταται δυνατή η επιστροφή των οδηγών, και πιο συγκεκριμένα με την οργάνωση, από τις επιχειρήσεις μεταφορών, της ενδεχόμενης αυτής επιστροφής, υπογραμμίζεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 159 της παρούσας αποφάσεως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαγορεύει στον ενωσιακό νομοθέτη να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο κανόνα τον οποίο θεσπίζει, αφηρημένες νομικές έννοιες ούτε επιτάσσει να προβλέπει ένας τέτοιος αφηρημένος κανόνας τις διάφορες συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχει εφαρμογή, εφόσον όλες αυτές οι περιπτώσεις είναι αδύνατον να καθοριστούν εκ των προτέρων από τον νομοθέτη.

182 Συνεπώς, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαιτεί από τον ενωσιακό νομοθέτη ούτε να καθορίζει όλες τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής των διατάξεων μιας νομοθετικής πράξεως ούτε να προβλέπει όλες τις συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχουν εφαρμογή οι διατάξεις αυτές, δεδομένου ότι ο νομοθέτης έχει το δικαίωμα, όπως προκύπτει από τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 160 της παρούσας αποφάσεως, να θέσει, για λόγους ευελιξίας και τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, ένα γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο εν συνεχεία ενδέχεται να χρήζει εξειδίκευσης.

183 Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι παρέλειψε να διευκρινίσει, σε μια διάταξη γενικής ισχύος όπως το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, όλες τις πρακτικές λεπτομέρειες της οργάνωσης της εργασίας όσον αφορά την ενδεχόμενη επιστροφή των οδηγών, ιδίως δε τις σχετικές με το μέσο μεταφοράς το οποίο μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι οδηγοί για την επιστροφή τους. Τέτοιες διευκρινίσεις θα υπονόμευαν την ευελιξία που θέλησε να παράσχει ο ενωσιακός νομοθέτης στις επιχειρήσεις μεταφορών, υπό την ιδιότητά τους ως εργοδοτών, προκειμένου να αποφασίζουν οι ίδιες, στο πλαίσιο της σχέσης εργασίας την οποία έχουν συνάψει με τους οδηγούς τους, τους συγκεκριμένους όρους άσκησης των επακόλουθων δικαιωμάτων που απονέμονται στους οδηγούς αναλόγως της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Ομοίως, δεν είναι δυνατόν να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη, διότι άλλως θα παραβιαζόταν η ως άνω απαίτηση ευελιξίας, ότι παρέλειψε να διευκρινίσει, σε μια τέτοια διάταξη γενικής ισχύος, τις πρακτικές λεπτομέρειες μέσω των οποίων οι επιχειρήσεις μεταφορών θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συμβιβάζεται με τον σεβασμό της ελευθερίας των οδηγών να επιλέγουν τον τόπο όπου επιθυμούν να λάβουν τις κανονικές ή αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, δεδομένου ότι οι πρακτικές αυτές λεπτομέρειες εξαρτώνται, στην πράξη, από τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

184 Είναι επίσης απορριπτέο το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας ότι η έννοια «τόπος κατοικίας» δεν ορίζεται σαφώς. Και τούτο διότι, λαμβανομένων υπόψη τόσο της συνήθους σημασίας του όρου αυτού όσο και της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία ως τόπος κατοικίας νοείται ο τόπος όπου βρίσκεται το σύνηθες κέντρο των συμφερόντων του ενδιαφερομένου (πρβλ. αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, σκέψη 37, και της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, σκέψη 26 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), πρέπει να γίνει δεκτό ότι η έννοια αυτή παραπέμπει, με

σαφήνεια και ακρίβεια, σε συγκεκριμένο τόπο, και όχι στο έδαφος ενός κράτους μέλους στο σύνολό του, όπως προτείνεται με μία από τις πιθανές ερμηνείες που δίνει η Δημοκρατία της Λιθουανίας.

185 Όσο δε για την ιδιαίτερη κατάσταση των οδηγών τρίτων χωρών, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε ότι το γεγονός ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν ρυθμίζει ρητώς την περίπτωσή τους συνεπάγεται παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι, κατά την εν λόγω διάταξη, οι επιχειρήσεις μεταφορών υποχρεούνται να καθιστούν δυνατή την επιστροφή των οδηγών αυτών κατά τον χρόνο εργασίας τους είτε στον τόπο κατοικίας τους, που βρίσκεται ενδεχομένως σε τρίτη χώρα, είτε στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, το οποίο βρίσκεται εντός της Ένωσης.

186 Όσον αφορά, τρίτον, το ειδικότερο επιχείρημα το οποίο προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο αυτό, ήτοι ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 φαίνεται να επιβάλλει στις επιχειρήσεις μεταφορών την υποχρέωση να βεβαιώνονται ότι οι οδηγοί θα μπορούν να επιστρέψουν πρώτα στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη πριν μεταβούν εν συνεχεία στον δικό τους τόπο κατοικίας, στερώντας τους έτσι τη δυνατότητα να επιστρέψουν απευθείας εκεί, το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Πράγματι, από το ίδιο το γράμμα της διατάξεως αυτής, ερμηνευόμενης υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 14 του ίδιου κανονισμού, προκύπτει ότι οι οδηγοί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να επιστρέψουν στον πρώτο «ή» στον δεύτερο από τους δύο συγκεκριμένους τόπους προκειμένου να ξεκινήσουν ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Επομένως, οι πρακτικές επιπλοκές τις οποίες φέρεται να συνεπάγεται η υποχρέωση του οδηγού να επιστρέψει πρώτα στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, πριν μπορέσει να επιστρέψει στον τόπο κατοικίας του, οφείλονται σε εσφαλμένη ανάγνωση της διατάξεως από το συγκεκριμένο κράτος μέλος.

187 Εξάλλου, μολονότι είναι αληθές ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν επιβάλλει στους οδηγούς την υποχρέωση να επιστρέψουν πρώτα στην επιχειρησιακή μονάδα του εργοδότη, προτού μεταβούν, σύμφωνα με την επιθυμία τους, στον τόπο κατοικίας τους, δεν απαγορεύει, παρά ταύτα, σε επιχείρηση μεταφορών, υπό την ιδιότητά της ως εργοδότη, να υποχρεώσει τους οδηγούς τους οποίους απασχολεί, υπό την προϋπόθεση ότι η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται κατά τη διάρκεια του χρόνου εργασίας, να επανέλθουν πρώτα στο επιχειρησιακό κέντρο της, δεδομένου ότι μια τέτοια υποχρέωση σχετική με τον χρόνο εργασίας άπτεται του δικαίου που διέπει τη σχέση εργασίας μεταξύ της επιχείρησης και των οδηγών της.

188 Επιπλέον, τυχόν τέτοια υποχρέωση των οδηγών να επιστρέφουν πρώτα στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ουδόλως τους στερεί από το δικαίωμα επιλογής του τόπου όπου επιθυμούν να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, αφότου θα έχουν, ενδεχομένως, συμμορφωθεί με την εντολή του εργοδότη τους να επιστρέψουν στο επιχειρησιακό του κέντρο και εκπληρώσει κατ’ αυτόν τον τρόπο την υποχρέωση την οποία υπέχουν από τη σχέση εργασίας που έχουν συνάψει με τον εργοδότη τους.

189 Όσον αφορά, τέταρτον, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το τρίτο εδάφιο του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, στερείται σαφήνειας όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν να τεκμηριώνουν την τήρηση της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή υποχρέωσης, επισημαίνεται ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού

2020/1054, η ως άνω υποχρέωση απόδειξης μπορεί να εκπληρωθεί τόσο μέσω των καταγραφών του ταχογράφου όσο και μέσω των μητρώων υπηρεσίας των οδηγών ή οποιουδήποτε άλλου εγγράφου.

190 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 140 των προτάσεών του, ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να παράσχει στις επιχειρήσεις μεταφορών ορισμένη ευελιξία, αναγνωρίζοντάς τους τη δυνατότητα να αποδεικνύουν, μέσω της χρήσης οποιασδήποτε σχετικής τεκμηρίωσης, τόσο την τήρηση της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 όσο και τον τρόπο με τον οποίο, κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, έγινε, εφόσον χρειάστηκε στη δεδομένη περίπτωση, σεβαστή η επιλογή του οδηγού να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του σε άλλον τόπο, εκτός του τόπου κατοικίας του. Τέτοια ευελιξία συνάδει, άλλωστε, με την ευελιξία την οποία παρέχει ο ενωσιακός νομοθέτης στις επιχειρήσεις μεταφορών όσον αφορά την ίδια την οργάνωση της επιστροφής του οδηγού.

191 Συναφώς, το γεγονός ότι το τρίτο εδάφιο του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν προσδιορίζει ειδικότερα με ποιον τρόπο, και πιο συγκεκριμένα, με ποια έγγραφα οι επιχειρήσεις μεταφορών μπορούν να αποδείξουν ότι εκπληρώνουν την εκεί προβλεπόμενη υποχρέωση δεν σημαίνει ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου.

192 Τούτο διότι, κατ’ αρχάς, οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν πρέπει να ερμηνεύονται, όπως προκύπτει από τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 159 της παρούσας αποφάσεως, υπό την έννοια ότι ο επίμαχος κανόνας πρέπει να μνημονεύει τις διάφορες συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχει εφαρμογή, εφόσον όλες αυτές οι περιπτώσεις είναι αδύνατον να καθοριστούν εκ των προτέρων από τον ενωσιακό νομοθέτη. Ως εκ τούτου, διάταξη όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 8, παράγραφος 8α, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 561/2006, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 και εφαρμόζεται σε πλήθος διαφορετικών καταστάσεων, δεν απαιτείται ούτε να διευκρινίζει ούτε να ρυθμίζει λεπτομερώς όλες τις περιπτώσεις στις οποίες έχει εφαρμογή.

193 Ακολούθως, υπενθυμίζεται ότι, όσον αφορά τις καταγραφές των ταχογράφων, ως προς τις οποίες η αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού 2020/1054 διευκρινίζει ότι μπορούν να αποτελέσουν κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία, ο κανονισμός 165/2014, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του κανονισμού 2020/1054, περιλαμβάνει ο ίδιος ένα σύνολο ειδικών διατάξεων που αποσκοπούν στη διασφάλιση του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων του κανονισμού 561/2006, ενώ η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη, δυνάμει του άρθρου 2, σημείο 8, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, να θεσπίζει λεπτομερείς διατάξεις για την ομοιόμορφη εφαρμογή της υποχρέωσης καταγραφής και τήρησης ορισμένων δεδομένων σχετικών με τον χρόνο εργασίας.

194 Εξάλλου, εφόσον προκύψει ότι συντρέχει ανάγκη να αποσαφηνιστούν περαιτέρω ορισμένες συγκεκριμένες λεπτομέρειες όσον αφορά την εκπλήρωση, από τις επιχειρήσεις μεταφορών, των υποχρεώσεων που υπέχουν από το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, όπως οι σχετικές με την απόδειξη της τήρησης της εν λόγω διατάξεως, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 18 του κανονισμού 561/2006, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1054, εξουσιοδοτεί ρητώς τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 291, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή του κανονισμού 561/2006. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν μέτρα εφαρμογής ενός κανονισμού εφόσον δεν παρακωλύουν την άμεση εφαρμογή του, δεν αποκρύπτουν τη φύση του ως πράξεως του ενωσιακού δικαίου και δεν παραλείπουν να διευκρινίσουν ότι ενεργούν κατ’

ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας την οποία τους παρέχει ο ίδιος ο κανονισμός, παραμένοντας ωστόσο εντός των ορίων που θέτουν οι διατάξεις του (απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας, C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

195 Τέλος, ελλείψει συγκεκριμένης ρυθμίσεως σε ενωσιακό ή σε εθνικό επίπεδο σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν να τεκμηριώνουν ότι εκπληρώνουν την υποχρέωση που υπέχουν από το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, εναπόκειται στις επιχειρήσεις αυτές, υπό την ιδιότητά τους ως εργοδοτών, να επιλέξουν, στο πλαίσιο της ευελιξίας που τους παρέχει ο ενωσιακός νομοθέτης, μια αξιόπιστη και αποτελεσματική μέθοδο, χρησιμοποιώντας όλα τα μέσα τα οποία διαθέτουν στο πλαίσιο της σχέσης εργασίας που έχουν συνάψει με τους οδηγούς τους, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της απαίτησης αποδείξεως αναφορικά με την ως άνω υποχρέωση (πρβλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

196 Όσον αφορά, πέμπτον, το επιχείρημα το οποίο αντλεί η Δημοκρατία της Βουλγαρίας από ορισμένες ενδείξεις που συνάγονται από τη νομοθετική διαδικασία, αρκεί η διαπίστωση ότι ούτε οι εξηγήσεις τις οποίες παρέσχε το Κοινοβούλιο σχετικά με τις τροπολογίες που απορρίφθηκαν κατά την επίμαχη διαδικασία, ούτε εκείνες τις οποίες εξέθεσε το Συμβούλιο στην αιτιολογική του έκθεση για την Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, δηλαδή στο πλαίσιο ενδιάμεσων πράξεων που εκδίδουν τα ενωσιακά θεσμικά όργανα ως προπαρασκευαστικές ενόψει της έκδοσης νομοθετικής πράξεως χωρίς να καθορίζουν οριστικά τη θέση τους, μπορούν να επηρεάσουν την ερμηνεία του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, όπως αυτή απορρέει από το γράμμα του τελικού κειμένου της διατάξεως την οποία θέσπισε ο ενωσιακός νομοθέτης. Επομένως, τέτοια έγγραφα δεν μπορούν να αποτελέσουν πηγή ανασφάλειας δικαίου.

197 Το ίδιο ισχύει για τις δηλώσεις στις οποίες προέβη η Επιτροπή μετά την έκδοση του κανονισμού 2020/1054, όπως αυτές που περιλαμβάνονται στα προαναφερθέντα στη σκέψη 155 της παρούσας αποφάσεως έγγραφα με θέμα τον εν λόγω κανονισμό και με τίτλο «Ερωταποκρίσεις», δεδομένου ότι τέτοιου είδους έγγραφα, τα οποία είναι, κατά τα λοιπά, συνήθη, ουδεμία δεσμευτική νομική ισχύ έχουν (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας, C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 47). Συνεπώς, δεν χωρεί επίκληση των δηλώσεων αυτών προκειμένου να αποδειχθεί ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου.

198 Τέλος, έκτον, το γεγονός το οποίο επικαλείται η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, δηλαδή ότι έχει επιβληθεί πρόστιμο από τη βελγική αστυνομία για τον λόγο και μόνον ότι οδηγός ο οποίος υποβλήθηκε σε έλεγχο είχε πάνω από δεκατρείς εβδομάδες να επιστρέψει, χωρίς να ληφθεί καθόλου υπόψη σε ποιον τόπο ο ίδιος ο οδηγός είχε επιλέξει να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο ανάπαυσής του και παρότι του είχε δοθεί η δυνατότητα να επιστρέψει στον τόπο κατοικίας του ή στο κράτος μέλος της εγκατάστασης του εργοδότη του, δεν μπορεί, ακόμη και αν θεωρηθεί αποδεδειγμένο, να στοιχειοθετήσει παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου εξαιτίας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054. Και τούτο διότι δεν είναι δυνατόν να συναχθεί ευλόγως τέτοια παραβίαση από τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές εφάρμοσαν την επίμαχη διάταξη σε μία συγκεκριμένη περίπτωση.

199 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας κατά το τέταρτο σκέλος του, ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

200 Επομένως, οι λοιποί λόγοι ακυρώσεως και τα λοιπά επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη των αιτημάτων τους περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 πρέπει, όπως και τα ίδια τα δύο πρώτα κράτη μέλη αναγνώρισαν ρητώς τόσο με τις προσφυγές τους όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, να απορριφθούν, εφόσον στηρίζονται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει στους οδηγούς να επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα να επιλέξουν οι ίδιοι τον τόπο όπου επιθυμούν να λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

2) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

201 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο σκέλος του τέταρτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

202 Κατά πρώτον, τα ως άνω τέσσερα κράτη μέλη αμφισβητούν την αναλογικότητα, αυτήν καθεαυτήν, της υποχρέωσης που προβλέπεται στην επίμαχη διάταξη.

203 Πρώτον, κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η εν λόγω υποχρέωση δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας λόγω των αρνητικών συνεπειών της για τις επιχειρήσεις μεταφορών, ιδίως όσον αφορά το σημαντικό οικονομικό κόστος με το οποίο τις επιβαρύνει.

204 Αφενός, η ίδια αυτή υποχρέωση συνεπάγεται λειτουργικές δαπάνες που συνδέονται με την οργάνωση της επιστροφής στο κράτος μέλος εγκατάστασης καθώς και απώλεια εσόδων λόγω του χρονικού διαστήματος που απαιτείται για την επιστροφή αυτή, κατά τη διάρκεια του οποίου οι οδηγοί, ταξιδεύοντας με οχήματα χωρίς φορτίο, δεν ασκούν καμία δραστηριότητα που να αποφέρει κέρδος για τις επιχειρήσεις, όπερ συνεπάγεται περιορισμό της εμπορικής δραστηριότητας και μείωση των εσόδων τους. Αφετέρου, η απαίτηση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις μεταφορών με το τρίτο εδάφιο του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, ήτοι να τεκμηριώνουν τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνουν την υποχρέωση που προβλέπεται στη διάταξη αυτή, επιφέρει επίσης σημαντικές πρόσθετες επιβαρύνσεις.

205 Οι επιχειρήσεις μεταφορών είναι, όμως, στην πλειονότητά τους μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ), για τις οποίες όλες αυτές οι επιβαρύνσεις είναι ιδιαίτερα επαχθείς. Συναφώς, η ΕΟΚΕ έχει υπογραμμίσει την ανάγκη να περιοριστούν οι εν λόγω επιβαρύνσεις και, από την πλευρά της, η

ΕτΠ έχει επισημάνει ότι τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης δυσκολεύονται περισσότερο να φτάσουν στο επίκεντρο της εσωτερικής αγοράς. Επιπλέον, η επίμαχη διάταξη θεσπίστηκε σε μια συγκυρία οικονομικής κρίσης που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19, κάτι το οποίο επιτείνει τις αρνητικές της επιπτώσεις.

206 Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι η υποχρέωση την οποία προβλέπει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας λόγω των αρνητικών συνεπειών της για τους οδηγούς.

207 Κατ’ αρχάς, κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, η εν λόγω υποχρέωση προσκρούει στην ως άνω αρχή διότι, περιορίζοντας το δικαίωμα των οδηγών να επιλέγουν οι ίδιοι τον τόπο όπου προτίθενται να περάσουν τις περιόδους ανάπαυσής τους και θίγοντας συνακόλουθα την ελεύθερη κυκλοφορία τους, συνιστά προδήλως ακατάλληλο μέτρο το οποίο υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την υλοποίηση του σκοπού που συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών ανάπαυσης των εργαζομένων. Στο πλαίσιο αυτό, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, από την πλευρά της, ότι η προαναφερθείσα υποχρέωση είναι αντίθετη προς το άρθρο 4, στοιχείο στ′, του κανονισμού 561/2006, που ορίζει ότι η έννοια της «ανάπαυσης» περιλαμβάνει κάθε αδιάλειπτη περίοδο στη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέσει ελεύθερα τον χρόνο του. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται επίσης ότι ο ενωσιακός νομοθέτης καθόρισε αυθαίρετα, με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, τους τόπους στους οποίους οι οδηγοί οφείλουν να λαμβάνουν την ανάπαυσή τους.

208 Εν συνεχεία, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας διατείνονται ότι ο μεγαλύτερος αριθμός μετακινήσεων τον οποίο συνεπάγεται η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 θα είναι πηγή επιπλέον κόπωσης για τους οδηγούς, ιδίως για όσους υποχρεούνται να επιστρέφουν στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης. Η ανισορροπία την οποία δημιουργεί η επίμαχη υποχρέωση εις βάρος των οδηγών αυτών επηρεάζει την υγεία τους και την ικανότητά τους προς εργασία, λόγω της εξάντλησης που τους προκαλεί ο εντατικός ρυθμός των επιστροφών. Περαιτέρω, η κατάσταση αυτή έχει επιπτώσεις και ως προς την οδική ασφάλεια. Επομένως, το επίμαχο μέτρο δεν είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον κανονισμό 2020/154 σκοπού, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των οδηγών εντός της Ένωσης καθώς και στην ενίσχυση της οδικής ασφάλειας.

209 Τέλος, η Ρουμανία ισχυρίζεται ότι, μολονότι ένας από τους σκοπούς του κανονισμού 2020/1054 είναι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική του σκέψη 1, η προσέλκυση ειδικευμένων εργαζομένων στον τομέα των οδικών μεταφορών, η αναγκαστική μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών εξαιτίας του κόστους το οποίο συνεπάγεται η νέα αυτή υποχρέωση θα εκθέσει σημαντικό αριθμό τέτοιων εργαζομένων στον κίνδυνο απώλειας της εργασίας τους ή μετανάστευσής τους σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να μπορέσουν να συνεχίσουν να ασκούν τη δραστηριότητα για την οποία έχουν τα προσόντα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Ρουμανία, πάνω από το 45 % των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στο εν λόγω κράτος μέλος σχεδιάζουν να δημιουργήσουν εταιρίες και θυγατρικές ή να μεταφέρουν τις δραστηριότητές τους σε κράτη μέλη της Δυτικής Ευρώπης, προκειμένου να αμβλύνουν τις αρνητικές συνέπειες των μέτρων που συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την Κινητικότητα». Οι αρνητικές αυτές συνέπειες θα επέλθουν σε έναν τομέα ζωτικής σημασίας για την εθνική οικονομία, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες οδικών εμπορευματικών μεταφορών καταλέγονται μεταξύ των πιο σημαντικών εξαγωγικών δραστηριοτήτων της Ρουμανίας και συμβάλλουν ουσιωδώς στην εξισορρόπηση του εθνικού εμπορικού ισοζυγίου.

210 Τρίτον, κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας λόγω των αρνητικών της συνεπειών για το περιβάλλον. Συγκεκριμένα, η υποχρέωση αυτή σημαίνει ότι πρέπει να προγραμματίζονται πρόσθετες διαδρομές για την αναχώρηση και την επιστροφή χιλιάδων οδηγών ημερησίως. Ειδικότερα, οι οδηγοί που προέρχονται από κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης είναι αντικειμενικώς υποχρεωμένοι να ταξιδεύουν πολύ μακρινές αποστάσεις, κατά πολύ μεγαλύτερες από εκείνες που διανύουν οι συνάδελφοί τους στην Κεντρική και Δυτική Ευρώπη, όπου πραγματοποιείται η μερίδα του λέοντος των μεταφορών εντός της Ένωσης. Επιπλέον, οι οδηγοί επιστρέφουν κατά πάσα πιθανότητα με μειωμένο φορτίο ή ακόμη και χωρίς φορτίο, με αποτέλεσμα χιλιάδες φορτηγά οχήματα να χρειάζεται να κυκλοφορούν κενά. Αυτή η αισθητή αύξηση του αριθμού των μετακινήσεων συνεπάγεται αύξηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα (CO_2) και έχει σημαντικό αντίκτυπο στο περιβάλλον.

211 Τέταρτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζονται ότι υπήρχαν λιγότερο επαχθείς λύσεις για τους οδηγούς και τις επιχειρήσεις μεταφορών. Πιο συγκεκριμένα, η ελευθερία των οδηγών θα μπορούσε να διαφυλαχθεί αν προβλεπόταν για τις επιχειρήσεις μεταφορών η υποχρέωση να οργανώνουν την επιστροφή μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες το επιθυμούν οι οδηγοί. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι επιχειρήσεις μεταφορών δεν θα αναγκάζονταν να επιβαρυνθούν με υπερβολικό πρόσθετο κόστος. Η λύση αυτή θα εξασφάλιζε μεγαλύτερη ευελιξία και, ως εκ τούτου, κατάλληλη προστασία των δικαιωμάτων των οδηγών. Πέραν τούτου, η Δημοκρατία της Πολωνίας υπογραμμίζει ότι παρόμοιο μέτρο είχε προταθεί από την Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

212 Κατά δεύτερον, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας επικρίνουν τον τρόπο με τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 και, ειδικότερα, καταγγέλλουν την έλλειψη εκτιμήσεως επιπτώσεων όσον αφορά το τελικό κείμενο της διατάξεως αυτής, παράλειψη η οποία, κατά την άποψή τους, συνιστά παράβαση της διοργανικής συμφωνίας, και δη των σημείων της 12 έως 15. Συνακόλουθα, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ανέλυσε διάφορες περιστάσεις που έχουν σημασία για την κατάσταση στη ρύθμιση της οποίας αποσκοπεί η εν λόγω διάταξη.

213 Πρώτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ανέλυσε το ζήτημα αν η εκπλήρωση της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συντείνει σε πύκνωση της οδικής κυκλοφορίας. Στην πράξη, όμως, δεδομένου ότι η υποχρέωση εκπληρώνεται μέσω της πραγματοποίησης οδικών μεταφορών, η τήρησή της συνεπάγεται την εκτέλεση 8 880 000 διαδρομών επιστροφής ετησίως. Επιπλέον, κατά την άποψή της, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη τις διόλου αμελητέες αποστάσεις τις οποίες θα πρέπει να διανύουν, προς εκτέλεση της ίδιας υποχρέωσης, οι οδηγοί που απασχολούνται σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης.

214 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ανέλυσε δεόντως τον αντίκτυπο που έχει επί της ασφάλειας των οδηγών η υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054. Ο ενωσιακός νομοθέτης αγνόησε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ επί της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας, όπου η ΕΟΚΕ εξέφρασε τη λύπη της για το γεγονός ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν συνοδεύονταν από εμπεριστατωμένη εκτίμηση αναφορικά με την ασφάλεια των οδηγών, των επιβατών και του οδικού συστήματος, σε συνάρτηση με την κόπωση των

οδηγών. Η Ρουμανία υποστηρίζει ότι δεν ελήφθησαν υπόψη κατά τη θέσπιση της διατάξεως αυτής οι επιπτώσεις τις οποίες έχουν για τους οδηγούς τα ταξίδια μεγάλης διάρκειας, όταν επαναλαμβάνονται ανά μικρά χρονικά διαστήματα.

215 Τρίτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι, σε αντίθεση με την αρχική μορφή του, το τελικό κείμενο του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 υποχρεώνει τους μεταφορείς, χωρίς να έχει διενεργηθεί σχετική εκτίμηση επιπτώσεων, να τεκμηριώνουν τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνουν την εκεί προβλεπόμενη υποχρέωση και να τηρούν τα παραστατικά τεκμηρίωσης προκειμένου να είναι σε θέση να τα παρουσιάσουν σε περίπτωση ελέγχου. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, πριν επιβληθεί μια τέτοια υποχρέωση, θα έπρεπε να έχει προηγηθεί εξαντλητική ανάλυση των συνεπειών της, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών είναι στην πλειονότητά τους ΜμΕ.

216 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι τα ως άνω επιχειρήματα είναι αβάσιμα.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

217 Με την επιχειρηματολογία τους, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας αμφισβητούν κατά πόσον το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας αμφισβητούν, μάλιστα, κατά πόσον ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση του αναλογικού χαρακτήρα της διατάξεως αυτής, πρέπει να εξεταστεί πρώτα η σχετική επιχειρηματολογία.

– Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054

218 Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να είναι σε θέση να αποδείξει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι πράγματι εξέδωσε την επίμαχη πράξη κατ' ενάσκηση της διακριτικής του ευχέρειας. Προς τούτο, πρέπει τουλάχιστον να είναι σε θέση να προσκομίσει και να εκθέσει με τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η επίμαχη πράξη και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 116 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

219 Πάντως, ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όχι μόνον ως προς τη φύση και το περιεχόμενο των διατάξεων που πρέπει να θεσπιστούν, αλλά και ως προς τη διαπίστωση της επιρροής των βασικών αυτών στοιχείων (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 114 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

220 Συναφώς, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η μορφή υπό την οποία ταξινομούνται τα προαναφερθέντα βασικά στοιχεία είναι άνευ σημασίας. Ο ενωσιακός νομοθέτης δύναται να λαμβάνει υπόψη όχι μόνον την εκτίμηση επιπτώσεων, αλλά και κάθε άλλη πηγή πληροφοριών (απόφαση της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, EU:C:2019:194, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

221 Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι από τα σημεία 12 έως 15 της διοργανικής συμφωνίας δεν απορρέει υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεως επιπτώσεων σε κάθε περίπτωση (απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 82).

222 Πράγματι, μολονότι το σημείο 14 της διοργανικής συμφωνίας προβλέπει ότι, κατά την εξέταση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οφείλουν να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων τις οποίες διενεργεί η Επιτροπή, στο σημείο 12 της ίδιας συμφωνίας αναφέρεται ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων «είναι ένα εργαλείο που βοηθά τα τρία θεσμικά όργανα να λάβουν εμπεριστατωμένες αποφάσεις και δεν υποκαθιστούν τις πολιτικές αποφάσεις στο πλαίσιο της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων». Κατά συνέπεια, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οφείλουν μεν να λαμβάνουν υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων τις οποίες διενεργεί η Επιτροπή, πλην όμως δεν δεσμεύονται από το περιεχόμενό τους, ιδίως όσον αφορά τις αξιολογήσεις που περιλαμβάνονται σε αυτές (απόφαση της 21ης Μαρτίου 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, σκέψη 101 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

223 Επίσης, το γεγονός και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προέκρινε ένα διαφορετικό και, ενδεχομένως, επαχθέστερο μέτρο από το συνιστώμενο με την εκτίμηση επιπτώσεων δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι ο νομοθέτης υπερέβη τα όρια αυτού που ήταν αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (απόφαση της 21ης Ιουνίου 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, σκέψη 102 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

224 Ομοίως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, όταν ο ενωσιακός νομοθέτης τροποποιεί ουσιώδη στοιχεία της προτάσεως που έχει υποβληθεί από την Επιτροπή, το σημείο 15 της διοργανικής συμφωνίας δεν επιβάλλει στον νομοθέτη καμία δεσμευτική υποχρέωση να προχωρήσει σε επικαιροποίηση της εκτιμήσεως επιπτώσεων την οποία έχει διενεργήσει η Επιτροπή, δεδομένου ότι το σημείο αυτό προβλέπει απλώς και μόνον τη δυνατότητα πραγματοποίησης μιας τέτοιας επικαιροποίησης σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία» (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, EU:C:2018:194, σκέψη 43).

225 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, μολονότι η εκπόνηση εκτιμήσεως επιπτώσεων συνιστά στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας το οποίο πρέπει, κατά κανόνα, να μεσολαβεί σε περίπτωση που μια νομοθετική πρωτοβουλία είναι πιθανόν να έχει σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις, η μη διενέργεια τέτοιας εκτιμήσεως επιπτώσεων δεν μπορεί εντούτοις να χαρακτηριστεί ως παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας εφόσον ο ενωσιακός νομοθέτης βρίσκεται σε ιδιαίτερη κατάσταση λόγω της οποίας είναι αναγκαίο να παραλειφθεί το στάδιο αυτό και εφόσον έχει στη διάθεσή του επαρκή στοιχεία για την εκτίμηση της αναλογικότητας του μέτρου που λαμβάνεται (πρβλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψεις 84 και 85).

226 Ενδέχεται δε να απαιτηθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη, στο πλαίσιο της αποτελεσματικής άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας, να λάβει υπόψη, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, τα επιστημονικά δεδομένα και άλλα πορίσματα τα οποία έχουν καταστεί διαθέσιμα, περιλαμβανομένων των επιστημονικών εγγράφων που χρησιμοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, χωρίς όμως το ίδιο το Συμβούλιο να τα έχει στην κατοχή του (πρβλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 86 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Ο ενωσιακός νομοθέτης

μπορεί επίσης να λάβει υπόψη δημόσιες πληροφορίες που είναι προσβάσιμες σε κάθε ενδιαφερόμενο πρόσωπο ή ενδιαφερόμενη επιχείρηση (πρβλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 39).

227 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, όταν εξέδωσε τον κανονισμό 2020/1054, διέθετε εκτίμηση επιπτώσεων η οποία αφορούσε, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού. Πράγματι, η Επιτροπή, αφού επισήμανε τις αρνητικές συνέπειες που έχουν για την υγεία των οδηγών, από πλευράς άγχους και κόπωσης, οι μεγάλες χρονικές περίοδοι μακριά από τον τόπο κατοικίας τους, εξέτασε λεπτομερώς στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 20), η οποία συνόδευε την Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, τον αντίκτυπο τυχόν μέτρου που θα διευκόλυνε τους οδηγούς να λαμβάνουν την περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους στον τόπο κατοικίας τους (μέρος 1/2, σ. 41, 55 και 63).

228 Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 1, σημείο 5, στοιχείο γ′, της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας προέβλεπε την προσθήκη, στο άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006, μιας παραγράφου 8β η οποία θα όριζε ότι η επιχείρηση μεταφορών οφείλει να οργανώνει την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε οι οδηγοί να μπορούν να περνούν στον τόπο κατοικίας τους τουλάχιστον μία κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός κάθε περιόδου τριών διαδοχικών εβδομάδων.

229 Ασφαλώς, όπως ορθώς τονίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 στην τελική της εκδοχή, όπως θεσπίστηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη, δεν αποτέλεσε αντικείμενο συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων, παρότι το κείμενο της διατάξεως διαφέρει από το άρθρο 1, σημείο 5, στοιχείο γ′, της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας.

230 Υπενθυμίζεται εντούτοις ότι, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύθηκε στις σκέψεις 220 έως 226 της παρούσας αποφάσεως, όχι μόνον ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υποχρεούται να έχει στη διάθεσή του εκτίμηση επιπτώσεων σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά, επιπλέον, μια τέτοια εκτίμηση επιπτώσεων δεν τον δεσμεύει, οπότε παραμένει ελεύθερος να λαμβάνει άλλα μέτρα, διαφορετικά από εκείνα που αποτέλεσαν το αντικείμενό της. Ως εκ τούτου, το γεγονός και μόνον ότι, εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε, με τον κανονισμό 2020/1054, διάταξη διαφορετική από εκείνη που είχε προτείνει η Επιτροπή βάσει της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

231 Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, το ως άνω συμπέρασμα επ’ ουδενί τίθεται εν αμφιβόλω από τη διοργανική συμφωνία, και δη από το σημείο της 15. Και τούτο διότι, είναι μεν αληθές ότι η διάταξη αυτή ορίζει ότι «το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [...] θα πραγματοποιούν εκτιμήσεις επιπτώσεων σε ό,τι αφορά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις τους στην πρόταση της Επιτροπής», πλην όμως, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 224 της παρούσας αποφάσεως, το σημείο 15 ουδεμία δεσμευτική υποχρέωση επιβάλλει στα θεσμικά αυτά όργανα, δεδομένου ότι προβλέπει απλώς και μόνον την ευχέρεια διενέργειας τέτοιας εκτιμήσεως επιπτώσεων σε περιπτώσεις που, κατά τη ρητή διατύπωσή του, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία».

232 Εν πάση περιπτώσει, παρατηρείται, αφενός, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 θέτει όρια στην εφαρμογή του κανόνα της επιστροφής των οδηγών κάθε τρεις εβδομάδες, τον οποίο εξέταζε ως ενδεχόμενο η Επιτροπή στη δική της Πρόταση κανονισμού περί

χρόνου εργασίας, ορίζοντας ότι ο κανόνας εφαρμόζεται μόνο σε περίπτωση που ο οδηγός έχει λάβει δύο διαδοχικές μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, δυνάμει της παρέκκλισης την οποία εισάγει το άρθρο 8, παράγραφος 6, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 561/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054. Συνεπώς, βάσει του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του τελευταίου αυτού κανονισμού, η επιστροφή των οδηγών κάθε τέσσερις εβδομάδες αποτελεί, κατ' αρχήν, τον γενικό κανόνα.

233 Αφετέρου, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 προβλέπει ότι η επιχείρηση μεταφορών μπορεί επίσης να οργανώνει την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να μπορούν να επιστρέψουν είτε στον τόπο κατοικίας τους είτε στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη. Η δεύτερη αυτή επιλογή θα πρέπει, όπως επισήμανε το Συμβούλιο, να διευκολύνει, στην πράξη, την τήρηση της υποχρέωσης που επιβάλλεται με την επίμαχη διάταξη, ιδίως σε περιπτώσεις, όπως αυτές για τις οποίες έγινε λόγος στη σκέψη 185 της παρούσας αποφάσεως, όπου ο οδηγός κατοικεί σε τρίτη χώρα ή σε τόπο απομακρυσμένο από το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη.

234 Επομένως, δεν συνέτρεχε, κατά μείζονα λόγο, εν προκειμένω υποχρέωση διενέργειας συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων, δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 όπως διαμορφώθηκε εν τέλει από τον ενωσιακό νομοθέτη παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στις επιχειρήσεις μεταφορών σε σχέση με εκείνη την οποία είχε προτείνει η Επιτροπή, με συνέπεια να είναι πιο περιορισμένες οι επιπτώσεις της για τις επιχειρήσεις αυτές.

235 Κανένα από τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι ικανό να αποδείξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης όφειλε να έχει στη διάθεσή του τέτοια συμπληρωματική εκτίμηση επιπτώσεων ως προς την υποχρέωση που προβλέπεται στη διάταξη αυτή.

236 Κατά πρώτον, όσον αφορά το επιχείρημα της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε τον αντίκτυπο που έχει στην πύκνωση της οδικής κυκλοφορίας η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/154 λόγω των πρόσθετων διαδρομών τις οποίες αυτή συνεπάγεται, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 20 και 21) προκύπτει ότι, ήδη προτού τεθεί σε ισχύ η επίμαχη διάταξη και παρότι υπήρχαν ορισμένες διαφορές ανάλογα με το αν οι οδηγοί απασχολούνταν σε κράτος μέλος που είχε προσχωρήσει στην Ένωση την 1η Μαΐου 2004 ή πριν από την ημερομηνία αυτή, οι περισσότεροι οδηγοί, ανεξαρτήτως του ποιο ήταν το κράτος μέλος της εγκατάστασης του εργοδότη τους, επέστρεφαν τουλάχιστον κάθε τέσσερις εβδομάδες στον τόπο κατοικίας τους. Ειδικότερα, στην προαναφερθείσα εκτίμηση επιπτώσεων επισημαίνεται συναφώς ότι, μολονότι όλο και περισσότεροι οδηγοί, κυρίως οι απασχολούμενοι σε κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ένωση από 1ης Μαΐου 2004, παραμένουν για μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από το σπίτι τους, εντούτοις ακόμη και οι οδηγοί αυτοί βρίσκονται σε δρομολόγια, κατά κανόνα, δύο έως τέσσερις διαδοχικές εβδομάδες προτού επιστρέψουν στον τόπο κατοικίας τους, ενώ οι οδηγοί που απασχολούνται σε κράτη μέλη τα οποία είχαν προσχωρήσει στην Ένωση πριν από την ημερομηνία αυτή δεν παραμένουν εν γένει μακριά από τον τόπο κατοικίας τους για περισσότερες από μία έως δύο εβδομάδες. Εξ αυτού συνάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε, συνεπώς, επαρκή στοιχεία για να εκτιμήσει τον αντίκτυπο του εν λόγω άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, στην πύκνωση της οδικής κυκλοφορίας.

237 Κατά δεύτερον, όσον αφορά, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ανέλυσε δεόντως τις επιπτώσεις που έχει για την ασφάλεια των οδηγών η υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, το συγκεκριμένο επιχείρημα είναι επίσης απορριπτέο για τον λόγο που εκτέθηκε στην αμέσως προηγούμενη σκέψη.

238 Κατά τρίτον, όσον αφορά, το επιχείρημα του εν λόγω κράτους μέλους ότι δεν έγινε εκτίμηση επιπτώσεων ως προς το μέτρο που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 και ορίζει ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν να τεκμηριώνουν τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνουν την υποχρέωση που επιβάλλεται με την εν λόγω διάταξη, αρκεί η διαπίστωση ότι το μέτρο αυτό, το οποίο αποσκοπεί στην αντιμετώπιση ενός εκ των κύριων προβλημάτων που εντοπίστηκαν με την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, ήτοι η δυσκολία στην επιβολή της τήρησης της ενωσιακής νομοθεσίας, ιδίως στον κοινωνικό τομέα (μέρος 1/2, σ. 14 έως 17), συνδέεται άρρηκτα με την ως άνω υποχρέωση –για την οποία διενεργήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων– και αποσκοπεί στη διασφάλιση της τήρησής της. Εξάλλου, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού 2020/1054 και όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 189 της παρούσας αποφάσεως, η υποχρέωση αποδείξεως την οποία επιβάλλει το επίμαχο μέτρο μπορεί να εκπληρωθεί με οποιοδήποτε έγγραφο, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν επέβαλε συναφώς κανέναν ειδικό όρο.

239 Επομένως, είναι απορριπτέα τα επιχειρήματα της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί παράλειψης του ενωσιακού νομοθέτη να εξετάσει τα αποτελέσματα τα οποία επιφέρει η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

– Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054

240 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της αναλογικότητας, η οποία καταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου, επιτάσσει οι πράξεις που εκδίδονται από τον ενωσιακό νομοθέτη να είναι πρόσφορες για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων με την επίμαχη ρύθμιση θεμιτών σκοπών και να μην υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή τους, εξυπακουομένου ότι, εφόσον υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι τα δυσμενή αποτελέσματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους δεδηλωμένους σκοπούς (απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψη 340 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

241 Η αρχή αυτή εξαγγέλλεται τόσο στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ όσο και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου για τις αρχές τις επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

242 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης των απαιτήσεων που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει στον ενωσιακό νομοθέτη, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του, ευρεία διακριτική ευχέρεια στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως, καθώς και σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις. Συνεπώς, το ζήτημα δεν είναι αν το μέτρο που θεσπίστηκε σε έναν τομέα είναι το μοναδικό ή το καλύτερο δυνατό, δεδομένου ότι η νομιμότητα του μέτρου μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον σκοπό τον

οποίο επιδιώκει ο ενωσιακός νομοθέτης (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 112 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

243 Εντούτοις, ακόμη και όταν διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να στηρίζει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια και να εξετάζει αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το μέτρο το οποίο επιλέγεται είναι ικανοί να δικαιολογήσουν αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες. Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στα σχέδια των νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να διασφαλίζεται ότι οι επιβαρύνσεις για τους οικονομικούς φορείς θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό (απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 115 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

244 Εναπόκειται στον ενωσιακό νομοθέτη, όταν ασκείται ένδικη προσφυγή κατά της επίμαχης πράξεως, να αποδείξει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι, κατά την έκδοσή της, άσκησε κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα στοιχεία και όλες τις περιστάσεις που ασκούν επιρροή ως προς την κατάσταση στη ρύθμιση της οποίας σκοπεί η πράξη αυτή. Ως εκ τούτου, όπως προκύπτει από τη σκέψη 218 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει, τουλάχιστον, να είναι σε θέση να προσκομίσει και να εκθέσει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία τα οποία έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη ως έρεισμα για τα προσβαλλόμενα μέτρα της εν λόγω πράξεως και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας

245 Συναφώς, ο δε προσφεύγων οφείλει να εξηγήσει για ποιους λόγους τα μειονεκτήματα που απορρέουν από τη ρυθμιστική επιλογή στην οποία προέβη ο ενωσιακός νομοθέτης είναι δυσανάλογα σε σχέση με τα πλεονεκτήματα που έχει, κατά τα λοιπά, η επιλογή αυτή (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU: C:2018:483, σκέψη 177 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

246 Πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι, όταν η οικεία πράξη της Ένωσης έχει συνέπειες σε όλα τα κράτη μέλη και προϋποθέτει την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκονται με την πράξη αυτή, η αναζήτηση μιας τέτοιας ισορροπίας μέσω της συνεκτίμησης της ιδιαίτερης κατάστασης του συνόλου των κρατών μελών, δεν μπορεί, αυτή καθεαυτήν, να θεωρηθεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας (αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 167, και της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, EU:C:2019:194, σκέψη 106).

247 Οι αρχές που απορρέουν από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 240 έως 246 της παρούσας αποφάσεως εφαρμόζονται πλήρως στα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπως τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό 2020/1054, ο οποίος, εκδοθείς βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, συνεπάγεται επιλογές πολιτικής φύσεως και σύνθετες εκτιμήσεις όσον αφορά τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των εν λόγω μέτρων (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψεις 112 και 113). Επομένως, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η Συνθήκη ΛΕΕ, αναθέτοντας στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ως αποστολή να θεσπίσουν κοινή πολιτική μεταφορών, τους παρέσχε ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη θέσπιση

κατάλληλων κοινών κανόνων (πρβλ. απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, Ισπανία και Φινλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-184/02 και C-223/02, EU:C:2004:497, σκέψεις 29 και 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

248 Υπό το πρίσμα αυτών ακριβώς των σκέψεων πρέπει να εξεταστεί αν ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

249 Ο σκοπός της διατάξεως, υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η αναλογικότητά της, έγκειται, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 6, 8, 14 και 36 του κανονισμού αυτού, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών εντός της Ένωσης και ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε συναφώς να διασφαλίσει ότι οι οδηγοί θα μπορούν να μεταβαίνουν τακτικά στον τόπο κατοικίας τους για να λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, ώστε τα χρονικά διαστήματα τα οποία περνούν οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς μεταφορές μακριά από τον τόπο κατοικίας τους να μην είναι υπερβολικά μεγάλα. Συνακόλουθα, σκοπός της εν λόγω διατάξεως είναι να θεραπεύσει την έλλειψη σαφών κανόνων που να ρυθμίζουν τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης και την επιστροφή των οδηγών στον τόπο κατοικίας τους.

250 Ο σκοπός αυτός εντάσσεται στο πλαίσιο του γενικότερου σκοπού του κανονισμού 2020/1054, ο οποίος συνίσταται, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική του σκέψη 1, στην κατοχύρωση δίκαιων εμπορικών όρων μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών ως εχέγγυο προκειμένου ο τομέας των οδικών μεταφορών να χαρακτηρίζεται από ασφάλεια, αποτελεσματικότητα και κοινωνική υπευθυνότητα, ώστε να μην υπάρχουν δυσμενείς διακρίσεις και να προσελκύονται ειδικευμένοι εργαζόμενοι. Στο πνεύμα αυτό, στόχος του κανονισμού είναι να θεσπιστούν στην ενωσιακή κοινωνική νομοθεσία κανόνες για τις οδικές μεταφορές οι οποίοι να είναι σαφείς, αναλογικοί, κατάλληλοι για τον σκοπό για τον οποίο προορίζονται, εύκολοι στην εφαρμογή και την επιβολή τους και εφαρμοζόμενοι με αποτελεσματικό και συνεπή τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση.

251 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, οι οποίες δεν αμφισβητούν τη νομιμότητα των προαναφερθέντων σκοπών, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει, αυτό καθεαυτό, στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

252 Προκειμένου να κριθεί αν η διάταξη συμβιβάζεται με την ως άνω αρχή, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η υποχρέωση την οποία προβλέπει είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού της, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών, μέσω μιας ρυθμίσεως που θα διασφαλίζει ότι τα διαστήματα παραμονής των οδηγών που εκτελούν διεθνείς μεταφορές μακριά από τον τόπο κατοικίας τους δεν θα είναι υπερβολικά μεγάλα, όπως επίσης κατά πόσον η επιβαλλόμενη υποχρέωση δεν βαίνει προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και κατά πόσον είναι ανάλογη προς τον εν λόγω σκοπό.

Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού

253 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το αν η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 είναι πρόσφορη για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, αρκεί η διαπίστωση ότι μέτρο το οποίο υποχρεώνει τις επιχειρήσεις μεταφορών να παρέχουν στους οδηγούς την ευχέρεια να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις

εβδομάδες, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους προκειμένου, αντιστοίχως, να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, είναι ικανό να διασφαλίσει ότι οι οδηγοί δεν θα παραμένουν για μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από τον τόπο κατοικίας τους, δεδομένου ότι τους δίνεται η δυνατότητα, εφόσον το επιθυμούν, να επιστρέφουν σε αυτόν, ανά τακτά χρονικά διαστήματα που δεν υπερβαίνουν τις τέσσερις εβδομάδες, αφού προηγουμένως μεταβούν, αν κάτι τέτοιο προβλέπεται από τους συγκεκριμένους όρους εκπλήρωσης της υποχρέωσης, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, σύμφωνα με τις σχετικές επιλογές οι οποίες προσφέρονται στις επιχειρήσεις μεταφορών και υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 186 έως 188 και 233 της παρούσας αποφάσεως.

254 Ασφαλώς, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 20 και 21) προκύπτει ότι, ακόμη και πριν από τη θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, πολλοί οδηγοί, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη τους, επέστρεφαν ήδη κάθε δύο έως τέσσερις εβδομάδες στον τόπο κατοικίας τους, οπότε η υποχρέωση την οποία προβλέπει η επίμαχη διάταξη θα πρέπει να έχει περιορισμένο μόνον αντίκτυπο στις επιχειρήσεις μεταφορών.

255 Εντούτοις, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί εξ αυτού ότι η υποχρέωση είναι απρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

256 Πράγματι, ακόμη και αν ήδη σημαντικός αριθμός οδηγών που απασχολούνται στην Ένωση επέστρεφε τουλάχιστον κάθε τέσσερις εβδομάδες στον τόπο κατοικίας του πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1054, τούτο δεν ίσχυε για όλους τους οδηγούς. Επιπλέον, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ.20) επισημάνθηκε, όπως άλλωστε και στη μελέτη την οποία εκπόνησε η Επιτροπή με θέμα την κοινωνική νομοθεσία που ίσχυε στον τομέα των μεταφορών πριν από την έκδοση του κανονισμού αυτού [«Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report» («Εκ των υστέρων αξιολόγηση της κοινωνικής νομοθεσίας στον τομέα των μεταφορών και της εφαρμογής της, τελική έκθεση», Ιούνιος 2016 (στο εξής: εκ των υστέρων αξιολόγηση σχετικά με την κοινωνική νομοθεσία), σ. 24] και για την οποία γίνεται λόγος στην αιτιολογική σκέψη 4 του ίδιου κανονισμού, ότι κατά τα τελευταία δέκα έτη έχει σημειωθεί σημαντική αύξηση των περιόδων που περνούν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους οι απασχολούμενοι στην Ένωση οδηγοί. Επομένως, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 εγγυάται ακριβώς αυξημένη κοινωνική προστασία στους οδηγούς, διασφαλίζοντας παράλληλα, μέσω της εφαρμογής ενός υποχρεωτικού και ενιαίου ενωσιακού κανόνα, δικαιότερο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών και βελτίωση της οδικής ασφάλειας σε ολόκληρη την Ένωση.

257 Υπό τις συνθήκες αυτές, ήταν βάσιμο το συμπέρασμα του ενωσιακού νομοθέτη ότι η διάταξη αυτή είναι πρόσφορη για την υλοποίηση του σκοπού τον οποίο επιδιώκει.

Επί της αναγκαιότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054

258 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τον αναγκαίο χαρακτήρα της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας τον αμφισβητούν υποστηρίζοντας ότι υφίστανται λιγότερο επαχθή εναλλακτικά μέτρα.

259 Επ' αυτού, είναι αληθές ότι η δυνατότητα περιορισμού της υποχρέωσης ώστε να ισχύει μόνο στις περιπτώσεις που η επιλογή της επιστροφής γίνεται από τους οδηγούς εξετάστηκε στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, όπως προκύπτει από τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου, την οποία μνημονεύει η Δημοκρατία της Πολωνίας.

260 Εντούτοις, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν επέλεξε τη συγκεκριμένη εναλλακτική επιλογή. Και τούτο διότι, εφόσον ο οδηγός αποτελεί, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 174 της παρούσας αποφάσεως, το ασθενέστερο μέρος της συμβατικής σχέσης με τον εργοδότη του, μια τέτοια επιλογή θα ενείχε τον κίνδυνο να μην είναι πλήρως ελεύθερη η επιλογή του οδηγού, δεδομένου ότι ο οδηγός θα μπορούσε να υποστεί πιέσεις για να προβεί σε επιλογή ευνοϊκή για τα συμφέροντα του εργοδότη. Μάλιστα, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 49) τονίστηκε ακριβώς, όσον αφορά τη λήψη της περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης, η δυσκολία να αποδειχθεί η ύπαρξη πραγματικής ελευθερίας των οδηγών να επιλέγουν.

261 Υπό τις συνθήκες αυτές, ήταν βάσιμο το συμπέρασμα του ενωσιακού νομοθέτη ότι το μέτρο το οποίο προβάλλεται ως εναλλακτική επιλογή από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, τη Ρουμανία και τη Δημοκρατία της Πολωνίας δεν θα κατέληγε στο ίδιο αποτέλεσμα με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054

262 Όσον αφορά, κατά τρίτον, τον αναλογικό χαρακτήρα της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, πρέπει να εξεταστεί αν, όπως ισχυρίζονται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, η διάταξη αυτή, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού τον οποίο επιδιώκει, επιβάλλει υπέρμετρη επιβάρυνση υπό το πρίσμα των αρνητικών συνεπειών που έχει για τις επιχειρήσεις μεταφορών, για τους οδηγούς και για το περιβάλλον αντιστοίχως.

263 Ως προς τον σκοπό γενικού συμφέροντος στον οποίο αναφέρεται το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η Ένωση δεν εγκαθιδρύει απλώς εσωτερική αγορά, αλλά εργάζεται επίσης για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης, η οποία βασίζεται, μεταξύ άλλων, σε μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, ενώ προάγει ειδικότερα και την κοινωνική προστασία. Συνεπώς, η Ένωση δεν έχει μόνον οικονομικό αλλά και κοινωνικό σκοπό (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, AGET Ηρακλής, C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 76 και 77 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Σύμφωνα με το προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ, η συνεχής βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και απασχόλησης αποτελεί «βασικό στόχο» της Ένωσης.

264 Το δε άρθρο 90 ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι στόχοι των Συνθηκών επιδιώκονται και στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών. Επιπλέον, το άρθρο 9 ΣΛΕΕ διευκρινίζει, ειδικά για τους στόχους κοινωνικής πολιτικής, ότι η Ένωση λαμβάνει υπόψη, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της τις απαιτήσεις που συνδέονται με τους στόχους αυτούς. Ως εκ τούτου, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει πλήρως υπόψη τους προαναφερθέντες στόχους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, κατά το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας καθώς και η κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας.

265 Η σημασία των στόχων αυτών μπορεί να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες (βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 2012, Nelson κ.λπ., C-581/10 και C-629/10, EU:C:2012:657, σκέψη 81, και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, σκέψη 98).

266 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει ακόμη να υπογραμμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να στερείται τη δυνατότητα να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, ενόψει του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ και να λαμβάνει υπόψη τους κατοχυρωμένους στο άρθρο 9 ΣΛΕΕ οριζόντιους στόχους της Ένωσης, στους οποίους περιλαμβάνονται οι απαιτήσεις που συνδέονται με την προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης καθώς και με διασφάλιση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του αναφορικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις (απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψεις 41 και 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

267 Πιο συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που έχουν επέλθει στην εσωτερική αγορά, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία να προσαρμόσει μια νομοθετική πράξη προκειμένου να προβεί σε εξισορρόπηση των εμπλεκομένων συμφερόντων με σκοπό να ενισχυθεί η κοινωνική προστασία των ενδιαφερομένων εργαζομένων και να καταστεί δικαιότερος ο ανταγωνισμός εντός της αγοράς αυτής μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψεις 62 και 64).

268 Ωστόσο, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η οποία συνόδευε την Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, η Επιτροπή διαπίστωσε όχι μόνον ότι τα μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από τον τόπο κατοικίας τους ενδέχεται να έχουν αρνητικές συνέπειες για την υγεία των οδηγών, από πλευράς άγχους και κόπωσης, αλλά και ότι, κατά τα φαινόμενα, έχουν αυξηθεί σημαντικά, κατά την τελευταία δεκαετία, λόγω της διεθνοποίησης της αγοράς μεταφορών, τα χρονικά διαστήματα τα οποία περνούν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους οι οδηγοί που απασχολούνται στην Ένωση, υπογραμμίζοντας παράλληλα ότι η έλλειψη οδηγών έχει προκληθεί, εν μέρει, από την επιδείνωση των συνθηκών εργασίας, η οποία βλάπτει την εικόνα και την ελκυστικότητα του επαγγέλματος (μέρος 1/2, σ. 9 και 20).

269 Υπό το πρίσμα αυτών ακριβώς των σκέψεων πρέπει να εξεταστούν, κατά πρώτον, τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, επικαλούμενες τις αρνητικές επιπτώσεις τις οποίες έχει για τις επιχειρήσεις μεταφορών η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

270 Ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να επισημανθεί εκ προοιμίου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης μερίμνησε να εξασφαλίσει κάποιο επίπεδο ευελιξίας στις επιχειρήσεις αυτές, προκειμένου να αμβλύνει τις σχετικές επιπτώσεις.

271 Ειδικότερα, κατ’ αρχάς, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν αφορά όλες τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, αλλά μόνον εκείνες που λαμβάνουν οι οδηγοί κατά τη διάρκεια κάθε διαστήματος τεσσάρων εβδομάδων, το δε διάστημα αυτό μειώνεται σε τρεις εβδομάδες εφόσον οι οδηγοί έχουν λάβει προηγουμένως δύο μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

272 Εν συνεχεία, ο ενωσιακός νομοθέτης, μη προσδιορίζοντας επακριβώς τις πρακτικές λεπτομέρειες για την εκτέλεση της υποχρέωσης την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή, αφήνει περιθώριο ελιγμών στις επιχειρήσεις μεταφορών παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να επιλέξουν τον τρόπο που θεωρούν καταλληλότερο για την εκπλήρωσή της.

273 Εξάλλου, όπως ήδη επισημάνθηκε στις σκέψεις 186 και 233 της παρούσας αποφάσεως, η εν λόγω διάταξη παρέχει στον εργοδότη την ευχέρεια να οργανώσει την επιστροφή των οδηγών, εφόσον το επιθυμούν, είτε στον τόπο κατοικίας τους είτε στο δικό του επιχειρησιακό κέντρο, ενώ η Επιτροπή, σύμφωνα με μια πιο ακραιφνή προσέγγιση, σχεδίαζε, με το άρθρο 1, σημείο 5, στοιχείο γ′, της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας, να επιβάλει στους εργοδότες την υποχρέωση να οργανώνουν την επιστροφή των οδηγών τους αποκλειστικώς και μόνον στον τόπο κατοικίας τους.

274 Τέλος, το άρθρο 12 του κανονισμού 561/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, σημείο 11, του κανονισμού 2020/1054, προσφέρει κάποια πρόσθετη ευελιξία σε σχέση με την επιστροφή των οδηγών. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 1, σημείο 11, επιτρέπει, κατ’ εξαίρεση, στον οδηγό, προκειμένου να μεταβεί στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας του για να ξεκινήσει ή για να λάβει, αντιστοίχως, την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης, να υπερβεί τη μέγιστη ημερήσια και εβδομαδιαία διάρκεια οδήγησης κατά μία ώρα το πολύ, ή ακόμη και κατά δύο ώρες το πολύ, υπό την προϋπόθεση ότι έχει κάνει διάλειμμα τριάντα συναπτών λεπτών αμέσως πριν από τον επιπλέον χρόνο οδήγησης, εφόσον η υπέρβαση αντισταθμίζεται από ισοδύναμη περίοδο ανάπαυσης η οποία λαμβάνεται μαζί με οποιαδήποτε περίοδο ανάπαυσης, το αργότερο στο τέλος της τρίτης εβδομάδας που έπεται της επίμαχης εβδομάδας. Από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 51) προκύπτει ότι σκοπός της τροποποίησης αυτής ήταν να δοθεί στους οδηγούς, ιδίως σε όσους πραγματοποιούν μεγάλες διεθνείς διαδρομές, η δυνατότητα να μεταβαίνουν στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη προκειμένου να λάβουν κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης στον τόπο κατοικίας τους ή σε άλλον τόπο της επιλογής τους.

275 Όσον αφορά, ειδικότερα, τα επιχειρήματα σχετικά με το κόστος που ενέχει για τις επιχειρήσεις μεταφορών το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, υπογραμμίζεται ότι η ενίσχυση από τον ενωσιακό νομοθέτη της κοινωνικής προστασίας ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων, εν προκειμένω, μέσω της προβλεπόμενης στην ως άνω διάταξη υποχρέωσης, η οποία αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας τους διασφαλίζοντας ότι τα διαστήματα παραμονής μακριά από τον τόπο κατοικίας τους δεν είναι υπερβολικά μεγάλα, μπορεί να συνεπάγεται πρόσθετες δαπάνες για τους εργοδότες που οφείλουν να μεριμνούν για την τήρησή της. Ωστόσο, το γεγονός ότι μια υποχρέωση που θεσπίζεται από τον ενωσιακό νομοθέτη ενδέχεται να συνεπάγεται ορισμένες δαπάνες για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες υπόκεινται σε αυτήν δεν συνιστά, αφ’ εαυτού, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, εκτός εάν οι εν λόγω δαπάνες είναι προδήλως δυσανάλογες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

276 Συναφώς, όσον αφορά, κατ' αρχάς, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται, λόγω της ανάγκης οργάνωσης της επιστροφής των οδηγών, η οποία γίνεται σε μεγάλο βαθμό με οχήματα που κυκλοφορούν άνευ φορτίου, σημαντικό πρόσθετο κόστος για επιχειρήσεις οι οποίες είναι συχνά ΜμΕ, αρκεί να επισημανθεί ότι τα εν λόγω κράτη μέλη απλώς επικαλούνται, κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, μια τέτοια επίπτωση στις δαπάνες των επιχειρήσεων μεταφορών, χωρίς να παραπέμπουν σε κανένα συγκεκριμένο στοιχείο που να τεκμηριώνει για ποιον λόγο η επίπτωση αυτή είναι υπέρμετρη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Άλλωστε, η ίδια η Δημοκρατία της Πολωνίας υπογραμμίζει ότι το κόστος της επιστροφής στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας του οδηγού είναι «δύσκολο να αποτιμηθεί» και ότι είναι «δύσκολο να προσκομιστεί υπολογισμός του κόστους».

277 Όπως προκύπτει δε από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 20 και 21), ήδη προτού τεθεί σε ισχύ το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, οι περισσότεροι οδηγοί, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη τους, επέστρεφαν τουλάχιστον κάθε τέσσερις εβδομάδες στον τόπο κατοικίας τους.

278 Όσον αφορά, εν συνεχεία, την επιχειρηματολογία με την οποία η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι η διάταξη αυτή είναι ιδιαιτέρως επαχθής για τις επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία χαρακτηρίζονται ως «ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης», σε σύγκριση με μια άλλη ομάδα κρατών μελών που χαρακτηρίζονται, κατά περίπτωση, ως «ευρισκόμενα στο κέντρο της Ένωσης» ή «ευρισκόμενα στο δυτικό τμήμα της Ένωσης», παρατηρείται ότι το κόστος το οποίο συνδέεται με την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 ενδέχεται να είναι υψηλότερο για εκείνες τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, έχουν επιλέξει ένα μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο συνίσταται στην παροχή του μεγαλύτερου μέρους, αν όχι του συνόλου, των υπηρεσιών τους σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε κράτη μέλη απομακρυσμένα από το κράτος μέλος της δικής τους εγκατάστασης, με συνέπεια οι οδηγοί τους να εκτελούν τις μεταφορές τους μακριά από τον τόπο κατοικίας τους.

279 Εντούτοις, όπως ορθώς υπογράμμισε το Συμβούλιο, οι οδηγοί που απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες έχουν επιλέξει ένα τέτοιο μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης είναι ακριβώς εκείνοι που έχουν περισσότερο ανάγκη την προστασία του κανόνα εναρμόνισης τον οποίο προβλέπει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, όπερ επιβεβαιώνει τον αναλογικό χαρακτήρα της διατάξεως σε σχέση με την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού της βελτίωσης των εργασιακών συνθηκών.

280 Εξάλλου, στον βαθμό που το επίμαχο μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης επιλέγεται κατά βάση από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες σε ορισμένα κράτη μέλη, από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία υπομνήσθηκε στη σκέψη 246 της παρούσας αποφάσεως, προκύπτει ότι, όταν η οικεία ενωσιακή πράξη έχει συνέπειες σε όλα τα κράτη μέλη και προϋποθέτει την εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκονται με την πράξη αυτή, η αναζήτηση μιας τέτοιας ισορροπίας μέσω της συνεκτίμησης της ιδιαίτερης κατάστασης του συνόλου των κρατών μελών, δεν μπορεί, καθεαυτήν, να θεωρηθεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

281 Περαιτέρω, κατά πάγια νομολογία η οποία υπομνήσθηκε στις σκέψεις 266 και 267 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που έχουν επέλθει στην εσωτερική αγορά, έχει την εξουσία να προσαρμόσει μια νομοθετική πράξη προκειμένου να

εξισορροπήσει τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας των οδηγών μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και την κατοχύρωση δίκαιων όρων ανταγωνισμού.

282 Εν προκειμένω όμως, προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε ακριβώς, τροποποιώντας την ενωσιακή ρύθμιση που διέπει τον χρόνο εργασίας των οδηγών, να επιφέρει, όπως συνάγεται από την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 2020/1054, μια νέα ισορροπία λαμβάνοντας υπόψη, αφενός, το συμφέρον των οδηγών να απολαύουν καλύτερων συνθηκών εργασίας και μεγαλύτερης οδικής ασφάλειας και, αφετέρου, το συμφέρον των εργοδοτών να ασκούν τις μεταφορικές τους δραστηριότητες υπό δίκαιους εμπορικούς όρους.

283 Σταθμίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα διάφορα συμφέροντα που διακυβεύονται, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε, στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών, ότι η σημαντική αύξηση, κατά την τελευταία δεκαετία, των χρονικών διαστημάτων που περνούν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους οι οδηγοί οι οποίοι απασχολούνται στην Ένωση καθιστούσε αναγκαία τη λήψη ειδικού μέτρου με σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας τους και ότι οι επιπτώσεις που έχει για την υγεία τους η παραμονή μακριά από τον τόπο κατοικίας τους για μεγάλα χρονικά διαστήματα ήταν σοβαρότερες από τις αρνητικές συνέπειες, ιδίως από πλευράς κόστους, για ορισμένες επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες, κατά το μάλλον ή ήττον μόνιμα, σε κράτη μέλη διαφορετικά από εκείνα της εγκατάστασής τους. Μια τέτοια αναπροσαρμογή της ισορροπίας συνάδει με τους κοινωνικούς στόχους της Ένωσης, όπως ορίζονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 9 ΣΛΕΕ.

284 Επομένως, μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 να παράγει διαφορετικά αποτελέσματα για τις επιχειρήσεις μεταφορών αναλόγως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, γεγονός παραμένει ότι οι τυχόν επακόλουθες αρνητικές συνέπειες σε επίπεδο επιβαρύνσεων για ορισμένους εργοδότες πρέπει να σταθμίζονται με τα θετικά αποτελέσματα τα οποία θα προκύψουν σε επίπεδο κοινωνικής προστασίας για το σύνολο των οδηγών που απασχολούνται στην Ένωση. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι τα αποτελέσματα που παράγει η διάταξη αυτή δεν είναι τα ίδια σε όλα τα κράτη μέλη δεν αποδεικνύει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε μέτρο προδήλως δυσανάλογο.

285 Όσον αφορά, εξάλλου, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί του κόστους που απορρέει από την υποχρέωση τεκμηρίωσης την οποία προβλέπει το τρίτο εδάφιο του άρθρου 8, παράγραφος 8α, του κανονισμού 561/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, υπογραμμίζεται ότι η εν λόγω υποχρέωση τεκμηρίωσης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση ενός εκ των κύριων προβλημάτων που εντοπίστηκαν με την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, ήτοι της δυσκολίας να επιβληθεί η τήρηση της ενωσιακής νομοθεσίας (μέρος 1/2, σ. 14 έως 17). Επιπλέον, η εκπλήρωση της υποχρέωσης την οποία προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη μπορεί, όπως προεκτέθηκε, μεταξύ άλλων, στη σκέψη 189 της παρούσας αποφάσεως, να αποδεικνύεται με οποιοδήποτε έγγραφο, περιλαμβανομένων, ως εκ τούτου, των καταγραφών ταχογράφων και των μητρώων υπηρεσίας των οδηγών, όπερ μπορεί να περιορίσει το κόστος της απαιτούμενης τεκμηρίωσης. Μάλιστα, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 2, του κανονισμού 561/2006 και με το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 165/2014, ως είχαν πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, οι επιχειρήσεις μεταφορών όφειλαν ήδη να τηρούν και να φυλάσσουν, επί ένα τουλάχιστον έτος, αυτά τα δύο είδη εγγράφων.

286 Τέλος, ως προς το επιχείρημα που αντλείται από την πανδημία COVID-19, αρκεί η επισήμανση ότι δεν ήταν έργο του ενωσιακού νομοθέτη να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της πανδημίας αυτής στο πλαίσιο του κανονισμού 2020/1054, ο οποίος αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των οδηγών, τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι άλλες ειδικές ενωσιακές νομοθετικές πράξεις είχαν τέτοιο σκοπό, όπως, παραδείγματος χάριν, στον τομέα των μεταφορών, ο κανονισμός (ΕΕ) 2020/698 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2020, για τη θέσπιση ειδικών και προσωρινών μέτρων λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19 και σχετικά με την ανανέωση ή επέκταση ορισμένων πιστοποιητικών, αδειών και εγκρίσεων και με την αναβολή ορισμένων περιοδικών ελέγχων και περιοδικής κατάρτισης σε ορισμένους τομείς της νομοθεσίας για τις μεταφορές (ΕΕ 2020, L 165, σ. 10). Συνεπώς, οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 είναι άνευ σημασίας για την εκτίμηση της συμβατότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

287 Εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού 561/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, σημείο 13, του κανονισμού 2020/1054, επιτρέπει στα κράτη μέλη, σε επείγουσες περιπτώσεις, να χορηγούν, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, προσωρινή παρέκκλιση από την εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού 561/2006, οι οποίες διέπουν, μεταξύ άλλων, τον χρόνο οδήγησης και τον χρόνο ανάπαυσης, για περίοδο που δεν υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες, εφόσον την αιτιολογούν δεόντως και την κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή.

288 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, επικαλούμενες τις αρνητικές συνέπειες που έχει για τους οδηγούς η υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, πρέπει, κατ' αρχάς, να απορριφθεί ως αβάσιμο το επιχείρημα με το οποίο τα εν λόγω κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι η επίμαχη διάταξη περιορίζει το δικαίωμα των οδηγών να επιλέγουν τον τόπο όπου επιθυμούν να περάσουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Πράγματι, το ως άνω επιχείρημα στηρίζεται στην εσφαλμένη, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 168 έως 180 της παρούσας αποφάσεως, παραδοχή ότι η προαναφερθείσα διάταξη στερεί από τους οδηγούς τη δυνατότητα να επιλέγουν ελεύθερα άλλον τόπο για τη λήψη αυτού του χρόνου ανάπαυσης. Το συγκεκριμένο επιχείρημα πρέπει επομένως, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 200 της παρούσας αποφάσεως, να απορριφθεί εξ αυτού και μόνον του λόγου.

289 Είναι δε απορριπτέο και το συναφές επιχείρημα της Δημοκρατίας της Πολωνίας, περί αυθαίρετου καθορισμού των τόπων στους οποίους, κατά την άποψή της, οι οδηγοί οφείλουν, δυνάμει του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, να ξεκινούν ή να λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με την περίπτωση. Πράγματι, πέραν των όσων εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά ότι το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη και ο τόπος κατοικίας του οδηγού, που αποτελούν αντικειμενικά τόπους όπου ο οδηγός μπορεί, ανάλογα με την περίπτωση, να ξεκινήσει ή να περάσει την περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του, είναι, όπως διαπίστωσε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 211 και 212 των προτάσεών του, τόποι με τους οποίους ο οδηγός έχει πραγματικό δεσμό.

290 Υπενθυμίζεται δε, αφενός, ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το κέντρο εκμετάλλευσης με το οποίο συνδέεται κανονικά ο οδηγός πρέπει να αντιστοιχεί στον τόπο από τον οποίο ξεκινά τακτικά την υπηρεσία του, μεταβαίνοντας εκεί προκειμένου να αναλάβει και να οδηγήσει όχημα εξοπλισμένο

με συσκευή ελέγχου, και στον οποίο επιστρέφει κατά το πέρας της υπηρεσίας του στο πλαίσιο της συνήθους άσκησης των καθηκόντων του (πρβλ. απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, σκέψεις 27 και 31).

291 Αφετέρου, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 184 της παρούσας αποφάσεως, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι το κράτος στο οποίο οι ενδιαφερόμενοι έχουν τη συνήθη διαμονή τους αντιστοιχεί σε εκείνο όπου βρίσκεται επίσης το σύνηθες κέντρο των συμφερόντων τους.

292 Περαιτέρω, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει ούτε το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται αυξημένη κόπωση για τους οδηγούς λόγω των επιστροφών για τις οποίες απαιτείται να διανυθούν μεγάλες αποστάσεις. Και τούτο διότι, βάσει του άρθρου 9, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 561/2006, του οποίου το περιεχόμενο δεν τροποποιήθηκε, κατ' ουσίαν, με το άρθρο 1, σημείο 8, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1054, ο χρόνος τον οποίο αφιερώνει ο οδηγός για την επιστροφή του στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη του ή στον δικό του τόπο κατοικίας του συνιστά χρόνο εργασίας. Όπως όμως ορθώς παρατήρησε το Συμβούλιο, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν εξηγούν για ποιον λόγο ο χρόνος εργασίας ο οποίος αφιερώνεται στην επιστροφή, συνεπάγεται μεγαλύτερο κόπο σε σχέση με τον χρόνο εργασίας που καταλαμβάνει κάθε άλλη διαδρομή η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο μεταφοράς που έχει ανατεθεί από τον εργοδότη. Στην πραγματικότητα, τόσο από την εκ των υστέρων αξιολόγηση σχετικά με την κοινωνική νομοθεσία (σ. 24) όσο και από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 20) προκύπτει ότι οι μακρές περίοδοι τις οποίες περνούν οι οδηγοί μακριά από τον τόπο κατοικίας τους αποτελούν ακριβώς πηγή κόπωσης και άγχους, πράγμα που δεν αμφισβητείται, άλλωστε, από κανένα εκ των τεσσάρων αυτών κρατών μελών.

293 Τέλος, ως προς το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 βλάπτει τα συμφέροντα των οδηγών λόγω του κινδύνου απώλειας θέσεων εργασίας εξαιτίας πτωχεύσεων και μετεγκαταστάσεων των μεταφορικών επιχειρήσεων, το επιχείρημα αυτό, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου στοιχείου προς τεκμηρίωση του βασίμου του, είναι εντελώς υποθετικό.

294 Όσον αφορά, κατά τρίτον, τα επιχειρήματα περί των αρνητικών συνεπειών που έχει για το περιβάλλον η υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζονται, ειδικότερα, ότι λόγω της υποχρέωσης αυτής καθίσταται απαραίτητος ο προγραμματισμός πληθώρας πρόσθετων διαδρομών σε μεγάλες αποστάσεις. Εντούτοις, όπως επισημάνθηκε, μεταξύ άλλων, στη σκέψη236 της παρούσας αποφάσεως, η εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία κατέδειξε ότι οι περισσότεροι οδηγοί, συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ένωση από 1ης Μαΐου 2004, επέστρεφαν, ήδη πριν από τη θέσπιση της διατάξεως αυτής, στον τόπο κατοικίας τους ανά τακτά χρονικά διαστήματα, μικρότερα των τεσσάρων εβδομάδων.

295 Επιπλέον, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, επ' ουδενί είναι αναπόδραστη η χρήση κενών οχημάτων από τους οδηγούς για την άσκηση του δικαιώματος που τους απονέμει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054. Πράγματι, αφενός, οι επιχειρήσεις μεταφορών, στο πλαίσιο της ευελιξίας που τους παρέχει η διάταξη αυτή για την εκπλήρωση της υποχρέωσης την οποία προβλέπει, μπορούν να αξιοποιούν άλλα μέσα μεταφοράς, όπως τις δημόσιες συγκοινωνίες, των οποίων η χρήση δεν φαίνεται να συνεπάγεται κατ' ανάγκην πρόσθετες εκπομπές συνδεόμενες με

την τήρηση της υποχρέωσης αυτής καθεαυτήν. Αφετέρου, είναι πιθανό η επιστροφή σε έναν από τους δύο τόπους στους οποίους αναφέρεται η επίμαχη διάταξη να μπορεί να συνδυαστεί με επιστροφή των οχημάτων της επιχείρησης μεταφορών στο επιχειρησιακό κέντρο της, στο πλαίσιο των συνήθων μεταφορικών δραστηριοτήτων.

296 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο προβαλλόμενος αντίκτυπος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 στο περιβάλλον, ιδίως υπό τη μορφή ενδεχόμενης αύξησης των εκπομπών ρύπων, δεν συνδέεται άμεσα με τη διάταξη αυτή, αλλά εξαρτάται από τις οργανωτικές επιλογές στις οποίες προβαίνουν οι επιχειρήσεις μεταφορών για την εκπλήρωση της υποχρέωσης που προβλέπει η ως άνω διάταξη.

297 Ως εκ τούτου, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν συνεπάγεται μειονεκτήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει η εν λόγω διάταξη.

298 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη αυτή, υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει.

299 Επομένως, είναι απορριπτέα τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας προς αμφισβήτηση της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

300 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας ως προς τα τρία πρώτα σκέλη του, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας ως προς το δεύτερο σκέλος του και ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

3) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

301 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της, και η Ρουμανία, με το δεύτερο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της, ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει επίσης παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη και παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και στο άρθρο 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο».

302 Κατά πρώτον, τα τρία κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει στις αρχές της ισότιμης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, διότι συνεπάγεται διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και εκείνων που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης. Συγκεκριμένα, η οργάνωση της εργασίας των οδηγών των βαρέων οχημάτων κατά τρόπον ώστε να μπορούν να επιστρέφουν στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τουλάχιστον κάθε τέσσερις εβδομάδες είναι σαφώς λιγότερο επαχθής για επιχειρήσεις μεταφορών

εγκατεστημένες σε κράτη μέλη με εκτεταμένη εθνική αγορά, των οποίων οι οδηγοί εκτελούν μεταφορές στο κράτος μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης μεταφορών, πλησίον του τόπου κατοικίας τους, απ' ό,τι για επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες σε κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης με περιορισμένη εθνική αγορά και επικεντρωμένες στις διεθνείς μεταφορές. Ειδικότερα, η Ρουμανία ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', είναι ικανή να προκαλέσει σημαντικές ζημίες σε όσες επιχειρήσεις μεταφορών είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, ζημίες οι οποίες, εν πάση περιπτώσει, είναι σαφώς υψηλότερες από εκείνες που υφίστανται οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της Κεντρικής ή Δυτικής Ευρώπης. Εξάλλου, κατά την αξιολόγηση του αντικτύπου που έχει στην αγορά μεταφορών ο κανονισμός 2020/1054, και δη η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο του 1, σημείο 6, στοιχείο δ', θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη και άλλα στοιχεία της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα. Μια τέτοια σφαιρική αξιολόγηση των σχετικών μέτρων θα καταδείκνυε ότι, θεωρούμενα συνολικά, εισάγουν δυσμενή διάκριση έναντι των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης.

303 Επιπλέον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας ισχυρίζεται ότι η διάκριση την οποία συνεπάγεται το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 εις βάρος όσων επιχειρήσεων μεταφορών είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης παρακωλύει την άσκηση των ελευθεριών που χαρακτηρίζουν την εσωτερική αγορά, δεδομένου ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις βρίσκονται σε δυσμενή θέση σε σχέση με τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στο κέντρο της Ένωσης και στα πέριξ του. Επομένως, η διάταξη αυτή αποτελεί μέτρο προστατευτισμού, με το οποίο οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης αποκλείονται από την αγορά των μεταφορών σε τμήμα του εδάφους της Ένωσης και επιδιώκεται η μείωση του όγκου των δραστηριοτήτων τους. Συγκεκριμένα, οι τελευταίες αναγκάζονται όχι μόνο να προσφέρουν στους οδηγούς συνθήκες εργασίας οι οποίες περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία τους, αλλά και να οργανώνουν τη δραστηριότητά τους κατά τρόπο ώστε ένα μέρος των διαδρομών που πραγματοποιούν τα οχήματα να μην είναι αποδοτικό ή να παραμένουν τα οχήματα χωρίς φορτίο, έως ότου οι οδηγοί αντικατασταθούν ή επιστρέψουν, μετά την περίοδο ανάπαυσής τους, από το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή από τον τόπο κατοικίας τους.

304 Κατά δεύτερον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται δυσμενή διάκριση εις βάρος των οδηγών που απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης, σε σύγκριση με τους οδηγούς που απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης, δεδομένου ότι για την επιστροφή στο κράτος μέλος της κατοικίας απαιτείται να διανυθούν διαδρομές μεγάλων αποστάσεων σε σύντομα χρονικά διαστήματα, πράγμα που δεν είναι κατ' ανάγκην το επιθυμητό για τους οδηγούς. Εντός ενός και του αυτού κράτους μέλους, η επίμαχη απαίτηση δημιουργεί επίσης διάκριση μεταξύ των τοπικών οδηγών και των οδηγών από άλλα κράτη μέλη. Πέραν τούτου, οι εργαζόμενοι των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης περιέρχονται σε αντικειμενικά δυσχερέστερη κατάσταση, καθώς, για να ασκήσουν το δικαίωμά τους λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης, καλούνται να διανύουν μεγαλύτερες αποστάσεις και να χάνουν περισσότερο χρόνο σε σχέση με τους εργαζομένους που απασχολούνται σε περιοχές πέριξ του κέντρου της Ένωσης.

305 Κατά τρίτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει επίσης στην αρχή της ισότητας των κρατών μελών λόγω της καταφανώς δυσμενέστερης θέσης στην οποία περιέρχονται τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης.

306 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

307 Προκαταρκτικώς, πρέπει να απορριφθεί η αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί παράβασης του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι, εν αντιθέσει προς τις επιταγές του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας, όπως υπομνήσθηκαν στη σκέψη 139 της παρούσας αποφάσεως, το εν λόγω κράτος μέλος επικαλείται την παράβαση αυτή χωρίς να προβάλει ειδική επιχειρηματολογία προς στήριξη της αιτιάσεώς του, μνημονεύοντας απλώς το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο».

308 Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, υπενθυμίζεται ότι η κατοχυρωμένη στο άρθρο 20 του Χάρτη αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, ιδιαίτερη έκφανση της οποίας αποτελεί η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που θεσπίζεται στο άρθρο 21 του Χάρτη και επιτάσσει να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικά παρεμφερείς καταστάσεις ούτε να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις, εκτός η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικά (πρβλ. αποφάσεις της 24ης Φεβρουαρίου 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto», C-262/20, EU:C:2022:117, σκέψη 58, και της 14ης Ιουλίου 2022, Επιτροπή κατά VW κ.λπ., C-116/21 P έως C-118/21 P, C-138/21 P και C-139/21 P, EU:C:2022:557, σκέψεις 95 και 140 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

309 Το ζήτημα εάν πρόκειται για παρόμοιες καταστάσεις δεν πρέπει να εκτιμάται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, αλλά κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των στοιχείων που τις χαρακτηρίζουν. Τα δε στοιχεία αυτά πρέπει να προσδιορίζονται και να εκτιμώνται υπό το πρίσμα του αντικειμένου και του σκοπού της ενωσιακής πράξεως που εισάγει την επίμαχη διάκριση. Πρέπει, επίσης, να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές και οι σκοποί που διέπουν τον τομέα στον οποίο εμπίπτει η οικεία πράξη [πρβλ. αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 2018, MB (Αλλαγή φύλου και σύνταξη γήρατος), C-451/16, EU:C:2018:492, σκέψη 42, και της 10ης Φεβρουαρίου 2022, OE (Συνήθης διαμονή συζύγου – Κριτήριο ιθαγένειας), C-522/20, EU:C:2022:87, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

310 Η διαφορετική μεταχείριση όμοιων καταστάσεων δικαιολογείται εφόσον στηρίζεται σε αντικειμενικό και εύλογο κριτήριο, ήτοι όταν σχετίζεται με τον νομίμως επιδιωκόμενο από την επίμαχη νομοθεσία σκοπό, η δε διαφορά αυτή είναι ανάλογη προς τον σκοπό που επιδιώκεται με τη συγκεκριμένη μεταχείριση (αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ., C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 47, και της 27ης Ιανουαρίου 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

311 Όσον αφορά, πιο συγκεκριμένα, την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, μολονότι το άρθρο 21, παράγραφος 2, του Χάρτη κατοχυρώνει την ως άνω αρχή, το άρθρο 52, παράγραφος 2, του Χάρτη ορίζει ότι τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη και αποτελούν αντικείμενο διατάξεων των Συνθηκών ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σ' αυτές. Τέτοια είναι η περίπτωση του άρθρου 21, παράγραφος 2, του Χάρτη,

το οποίο, όπως επιβεβαιώνουν οι Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17) που αφορούν τη συγκεκριμένη διάταξη, αντιστοιχεί στο άρθρο 18, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο (απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

312 Ειδικότερα, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, το οποίο καθιερώνει τη γενική αρχή της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας, απαγορεύει όχι μόνον τις άμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και κάθε μορφή έμμεσης διάκρισης η οποία, μέσω της εφαρμογής άλλων κριτηρίων διάκρισης, καταλήγει εν τοις πράγμασιν στο ίδιο αποτέλεσμα (πρβλ. απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-75/11, EU:C:2012:605, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

313 Εξάλλου, ως προς τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων από τον ενωσιακό νομοθέτη, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο τελευταίος διαθέτει, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όταν η δράση του αφορά τομέα στον οποίο απαιτούνται επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως και όταν καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις και αξιολογήσεις. Συνακόλουθα, η νομιμότητα μέτρου που λαμβάνεται σε τέτοιον τομέα μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση με τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει ο ενωσιακός νομοθέτης [πρβλ. απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2022, ΟΕ (Συνήθης διαμονή συζύγου – Κριτήριο ιθαγένειας), C-522/20, EU:C:2022:87, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία]. Εντούτοις, ακόμη και όταν υφίσταται τέτοιο περιθώριο εκτιμήσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να στηρίξει την επιλογή του σε κριτήρια αντικειμενικά και κατάλληλα σε σχέση με τον σκοπό που επιδιώκει η οικεία νομοθεσία, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα πραγματικά στοιχεία καθώς και τα τεχνικά και επιστημονικά δεδομένα τα οποία είναι διαθέσιμα κατά τον χρόνο έκδοσης της επίμαχης πράξεως (πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ., C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 58).

314 Ασκώντας τη διακριτική του ευχέρεια, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, πέραν του επιδιωκόμενου σκοπού, να λάβει πλήρως υπόψη τα εμπλεκόμενα συμφέροντα. Στο πλαίσιο της εξέτασης των περιορισμών που συνδέονται με τα διάφορα πιθανά μέτρα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ναι μεν η σημασία των επιδιωκόμενων σκοπών είναι ικανή να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες, πλην όμως η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας του ενωσιακού νομοθέτη δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε αποτελέσματα τα οποία είναι προδήλως λιγότερο κατάλληλα από εκείνα που προκύπτουν από άλλα μέτρα, επίσης πρόσφορα για την επίτευξη των ίδιων σκοπών (πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ., C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

315 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι ο κανόνας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, στον βαθμό που επιβάλλει στις επιχειρήσεις μεταφορών να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να έχουν τη δυνατότητα να επιστρέφουν, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με την περίπτωση, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους, εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλες τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις μεταφορών, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, σε όλους τους οδηγούς, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους και του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη τους, καθώς και σε όλα τα κράτη μέλη, όπερ σημαίνει ότι δεν ενέχει άμεση διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο.

316 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 308 έως 310 της παρούσας αποφάσεως, αν η επίμαχη διάταξη εφαρμόζει αδικαιολόγητα τον ίδιο κανόνα σε διαφορετικές καταστάσεις, υπό το πρίσμα, ιδίως, του σκοπού τον οποίο επιδιώκει, και αν συνιστά, ως εκ τούτου, έμμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο, στον βαθμό που, όπως ισχυρίζονται, κατ' ουσίαν, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη, μπορεί, ως εκ της φύσεώς της, να επηρεάσει περισσότερο τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τη διατύπωση των προσφευγόντων, στην «περιφέρεια της Ένωσης», τους οδηγούς τους οποίους απασχολούν οι ως άνω επιχειρήσεις καθώς και αυτή την ομάδα κρατών μελών.

317 Υπενθυμίζεται επ' αυτού ότι, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 249 και 250 της παρούσας αποφάσεως, η εν λόγω διάταξη έχει ως σκοπό να βελτιώσει τις εργασιακές συνθήκες και την οδική ασφάλεια των οδηγών εντός της Ένωσης, εξασφαλίζοντάς τους τη δυνατότητα να μην περνούν υπέρμετρα μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από τον τόπο κατοικίας τους, όπως επίσης και να διασφαλίσει τον θεμιτό και ανόθευτο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών στο έδαφος της Ένωσης.

318 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την ύπαρξη προβαλλόμενης διάκρισης μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στην Ένωση, δεν μπορεί να αποκλειστεί, παρότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλες αυτές τις επιχειρήσεις, το ενδεχόμενο η διάταξη αυτή να έχει, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 278 της παρούσας αποφάσεως, σημαντικότερο αντίκτυπο στις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, έχουν επιλέξει ένα μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο συνίσταται στην παροχή του μεγαλύτερου μέρους, αν όχι του συνόλου, των υπηρεσιών τους σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε κράτη μέλη απομακρυσμένα από το κράτος μέλος της δικής τους εγκατάστασης.

319 Εντούτοις, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 236 της παρούσας αποφάσεως, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία προκύπτει ότι πολλές από αυτές τις επιχειρήσεις μεταφορών, περιλαμβανομένων εκείνων που εδρεύουν σε κράτη μέλη τα οποία προσχώρησαν στην Ένωση από 1ης Μαΐου 2004, ασκούσαν ήδη τις δραστηριότητές τους κατά τρόπο συμβατό με την υποχρέωση που προβλέπεται πλέον στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

320 Με αυτό το δεδομένο, η συγκεκριμένη διάταξη όχι μόνον δεν συνεπάγεται διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών αλλά έχει, τουναντίον, ως σκοπό, όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 17 και 18) και από την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 2020/1054, να θεραπεύσει, ως προς τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, τις ανισότητες τις οποίες προκαλούσαν κατά το παρελθόν, λόγω της έλλειψης σαφών κανόνων που να διέπουν την επιστροφή των οδηγών, οι διαφορετικές εθνικές ερμηνείες και πρακτικές, βελτιώνοντας τις συνθήκες εργασίας των οδηγών, ιδίως εκείνων για τους οποίους γίνεται λόγος στη σκέψη 316 της παρούσας αποφάσεως, και διαφυλάσσοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τόσο την οδική ασφάλεια όσο και τον θεμιτό και ανόθευτο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

321 Όπως προκύπτει δε από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 266 και 267 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που έχουν επέλθει στην εσωτερική αγορά, έχει την εξουσία να προσαρμόσει μια νομοθετική πράξη προκειμένου να

εξισορροπήσει τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας των οδηγών μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

322 Συνεπώς, διάταξη του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να θεωρηθεί, per se, αντίθετη προς τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων για τον λόγο και μόνον ότι έχει διαφορετικές συνέπειες για ορισμένους οικονομικούς φορείς, εφόσον η κατάσταση αυτή οφείλεται στις διαφορετικές συνθήκες εκμετάλλευσης στις οποίες βρίσκονται οι φορείς αυτοί, ιδίως λόγω της γεωγραφικής τους θέσης (πρβλ. αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie κ.λπ. κατά Ανωτάτης Αρχής, 13/57, EU:C:1958:10, σ. 292, καθώς και της 13 Νοεμβρίου 1973, Werhahn Hansamühle κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, 63/72 έως 69/72, EU:C:1973:121, σκέψη 17), και όχι σε νομική ανισότητα εγγενή στην προσβαλλόμενη διάταξη.

323 Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 έχει ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις, κατά την έννοια της νομολογίας που υπομνήσθηκε στη σκέψη 308 της παρούσας αποφάσεως, η μεταχείριση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικώς από τους στόχους που επιδιώκονται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, σύμφωνα με τα όσα ορίζει το άρθρο 90 ΣΛΕΕ. Οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης, στην οποία αναφέρονται το προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ και το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, καθώς και την κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας στην οποία αναφέρονται το άρθρο 9 και το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

324 Συναφώς, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει, υπό το πρίσμα της νομολογίας που υπομνήσθηκε στη σκέψη 313 της παρούσας αποφάσεως, επιλέγοντας να εμποδίσει, μέσω της θέσπισης διατάξεως εφαρμοζόμενης αδιακρίτως σε κάθε επιχείρηση μεταφορών εγκατεστημένη στην Ένωση, ορισμένες πρακτικές οι οποίες θεωρείται ότι συντελούν στην επιδείνωση των συνθηκών απασχόλησης των οδηγών, έστω και αν η ως άνω επιλογή συνεπάγεται υψηλότερο κόστος για ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών.

325 Πράγματι, ενόψει των πραγματικών στοιχείων καθώς και των διαθέσιμων τεχνικών και επιστημονικών δεδομένων κατά τον χρόνο θέσπισης της επίμαχης διατάξεως, ο ενωσιακός νομοθέτης στήριξε την επιλογή του σε κριτήρια αντικειμενικά και κατάλληλα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, κατά την έννοια της νομολογίας που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 313 και 314 της παρούσας αποφάσεως.

326 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την προβαλλόμενη από τη Δημοκρατία της Λιθουανίας και τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας ύπαρξη δυσμενούς διάκρισης μεταξύ των οδηγών, η επιχειρηματολογία των δύο αυτών κρατών μελών στηρίζεται κυρίως, αν όχι αποκλειστικώς, στην εσφαλμένη παραδοχή ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει στους οδηγούς να επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, χωρίς να μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα τον τόπο όπου θα λάβουν την κανονική ή την αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Επομένως, στο μέτρο αυτό, η σχετική επιχειρηματολογία πρέπει να απορριφθεί, όπως ήδη διαπιστώθηκε στη σκέψη 200 της παρούσας αποφάσεως.

327 Κατά τα λοιπά, όλοι οι οδηγοί που απασχολούνται στην Ένωση βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση από πλευράς του δικαιώματός τους για λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης. Ειδικότερα, οι οδηγοί αυτοί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα,

ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους και του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη τους, να λαμβάνουν τακτικά την προαναφερθείσα περίοδο ανάπαυσης στον τόπο κατοικίας τους, εφόσον το επιθυμούν.

328 Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 342 των προτάσεών του, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υπερέβη προδήλως το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο διαθέτει, παραλείποντας να διακρίνει μεταξύ των διαφόρων οδηγών αναλόγως της απόστασης που πρέπει να διανύσουν για να επιστρέψουν στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, ενώ μια τέτοια διάκριση θα είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό ορισμένων οδηγών από την κοινωνική προστασία την οποία κατοχυρώνει το μέτρο που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, λόγω του μοντέλου οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο έχει επιλέξει ο εργοδότης τους.

329 Πράγματι, όπως ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο, όλοι οι οδηγοί του τομέα των οδικών μεταφορών που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση από πλευράς του δικαιώματός τους για λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα, ιδίως όσον αφορά την επιστροφή στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους, παρά τη διαφορετική επιβάρυνση την οποία ενδέχεται να συνεπάγεται η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών για τους αντίστοιχους εργοδότες τους αναλόγως του μοντέλου οικονομικής εκμετάλλευσης που έχουν επιλέξει.

330 Συναφώς, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 279 της παρούσας αποφάσεως, τη μεγαλύτερη ανάγκη της προστασίας που θεσπίζει ο κανόνας εναρμόνισης του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 την έχουν ακριβώς εκείνοι οι οδηγοί οι οποίοι απασχολούνται από τις επιχειρήσεις μεταφορών που παρέχουν το μεγαλύτερο μέρος, αν όχι το σύνολο, των υπηρεσιών τους σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε κράτη μέλη απομακρυσμένα από το κράτος μέλος της δικής τους εγκατάστασης και οι οποίοι, επομένως, εκτελούν, κατ' αρχήν, τις μεταφορές τους μακριά από τον τόπο κατοικίας τους.

331 Όσον αφορά, κατά τρίτον, την ύπαρξη διάκρισης μεταξύ των κρατών μελών κατά παραβίαση της κατοχυρωμένης στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, την οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η επιχειρηματολογία του εν λόγω κράτους μέλους στηρίζεται επίσης κυρίως, αν όχι αποκλειστικώς, στην εσφαλμένη παραδοχή ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει στους οδηγούς να επιστρέφουν στην επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, χωρίς να μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα τον τόπο όπου θα λάβουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Επομένως, στο μέτρο αυτό, η σχετική επιχειρηματολογία πρέπει να απορριφθεί.

332 Πέραν τούτου, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η επίμαχη διάταξη επηρεάζει εμμέσως ορισμένα κράτη μέλη περισσότερο από άλλα, παρότι εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλα, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ενωσιακή πράξη η οποία έχει ως αντικείμενο την εξίσωση των κανόνων που ισχύουν στα κράτη μέλη, εφόσον εφαρμόζεται επί ίσοις όροις σε όλα τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, δεδομένου ότι μια τέτοια πράξη εναρμόνισης παράγει, αναπόφευκτα, διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με την προγενέστερη κατάσταση των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών (πρβλ. απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2016, Fedesa κ.λπ., C-331/88, EU:C:1990:391, σκέψη 20).

333 Οι ως άνω εκτιμήσεις δεν αναιρούνται από τον ισχυρισμό της Ρουμανίας ότι, θεωρούμενες σφαιρικά και διά του συνολικού τους αποτελέσματος, οι διατάξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», κατά των οποίων το εν λόγω κράτος μέλος έχει ασκήσει τρεις προσφυγές στις υποθέσεις C-546/20 έως C-548/20, εισάγουν δυσμενή διάκριση. Ειδικότερα, η Ρουμανία δεν απέδειξε, στην υπόθεση C-546/20, ότι απορρέει διάκριση από την εφαρμογή του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054. Κατά τα λοιπά, οι αιτιάσεις της σχετικά με τον κανονισμό 2020/1055 και την οδηγία 2020/1057 θα εξεταστούν στο πλαίσιο των λόγων και των επιχειρημάτων που προβάλλει με τα δικόγραφα των προσφυγών της στις υποθέσεις C-547/20 και C-548/20 προς στήριξη των αιτημάτων της περί ακυρώσεως του συνόλου ή μέρους των ενωσιακών αυτών πράξεων.

334 Κατά συνέπεια, το πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας πρέπει να απορριφθεί ως εν μέρει απαράδεκτο και εν μέρει αβάσιμο, ενώ το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και το δεύτερο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα.

4) Επί της προσβολής των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

335 Κατά πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ διότι επιβάλλει την επιστροφή των οδηγών στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, χωρίς να προβλέπει τη δυνατότητα των οδηγών να επιλέγουν οι ίδιοι σε ποιον τόπο επιθυμούν να περάσουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Τα εν λόγω κράτη μέλη παρατηρούν ακόμη ότι, δυνάμει του άρθρου 4, στοιχείο στ′, του κανονισμού 561/2006, οι οδηγοί έχουν το θεμελιώδες δικαίωμα να επιλέγουν τον τόπο όπου λαμβάνουν τις περιόδους ανάπαυσής τους.

336 Κατά την άποψή τους, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 στερεί επίσης από τους οδηγούς το δικαίωμά τους να διαμείνουν σε οποιοδήποτε κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσουν το επάγγελμά τους και να παραμείνουν εκεί κατόπιν της ασκησής του. Συγκεκριμένα, θεωρούν ότι οι οδηγοί δεν έχουν τη δυνατότητα να παραμείνουν στο κράτος μέλος υποδοχής αφότου έχουν εκτελέσει εκεί μεταφορές.

337 Για να είναι αποτελεσματικό και λυσιτελές, το δικαίωμα των εργαζομένων να προσλαμβάνονται και να απασχολούνται χωρίς διακρίσεις πρέπει κατ' ανάγκην να συνοδεύεται, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, Clean Car Autoservice, από το δικαίωμα των εργοδοτών να τους προσλαμβάνουν τηρώντας τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Θεσπίζοντας όμως το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης έθεσε σε εφαρμογή μια ρύθμιση η οποία υποχρεώνει τις επιχειρήσεις μεταφορών να ενεργούν κατά τρόπο που προσβάλλει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, εφόσον τους επιβάλλει να εξαναγκάζουν τους οδηγούς να επιστρέφουν, παρά τη θέλησή τους, στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους. Συνεπώς, η διάταξη αυτή εισάγει έναντι των οδηγών που δραστηριοποιούνται στον τομέα των οδικών μεταφορών δυσμενή διάκριση σε σχέση με τους εργαζομένους σε άλλους τομείς των μεταφορών.

338 Κατά δεύτερον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, ισχυρίζεται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν συνάδει με τον δεδηλωμένο στο άρθρο 26 ΣΛΕΕ σκοπό της αποτελεσματικής και ανταγωνιστικής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Ειδικότερα, κατά την άποψή της, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, αφενός, παρακωλύει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και, αφετέρου, μεταχειρίζεται με τρόπο που ενέχει δυσμενή διάκριση τους εργαζομένους που απασχολούνται στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης, σε σχέση με τους εργαζομένους που απασχολούνται στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης και τις πέριξ αυτού περιοχές.

339 Τούτο διότι οι πρώτοι καλούνται να αντιμετωπίσουν μια αντικειμενικώς πιο σύνθετη κατάσταση, δεδομένου ότι, για να ασκήσουν το δικαίωμά τους σε κανονική ή αντισταθμιστική εβδομαδιαία ανάπαυση, πρέπει να διανύσουν μεγαλύτερες αποστάσεις και να χάσουν περισσότερο χρόνο απ' ό,τι οι δεύτεροι. Ομοίως, η άσκηση των ελευθεριών που χαρακτηρίζουν την εσωτερική αγορά παρακωλύεται για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης, καθώς περιέρχονται σε δυσμενέστερη θέση συγκριτικά με τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης. Επομένως, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αποτελεί μέτρο προστατευτισμού για τους ίδιους λόγους με εκείνους που εκτίθενται στη σκέψη 303 της παρούσας αποφάσεως στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας περί παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας.

340 Κατά τρίτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45 του Χάρτη.

341 Συγκεκριμένα, οι οδηγοί έχουν, υπό την ιδιότητά τους ως πολιτών της Ένωσης, το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος της Ένωσης κατά τη διάρκεια των περιόδων ανάπαυσής τους. Ως εκ τούτου, το να υποχρεώνονται να εγκαταλείψουν το έδαφος κράτους μέλους και να μεταβούν σε συγκεκριμένο τόπο προκειμένου να λάβουν εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας την οποία κατοχυρώνουν οι προαναφερθείσες διατάξεις.

342 Επιπλέον, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, ο περιορισμός αυτός δεν δικαιολογείται από τον θεμιτό σκοπό της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας.

343 Αφενός, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Πιο συγκεκριμένα, το δικαίωμα των οδηγών να διαθέτουν ελεύθερα τον χρόνο ανάπαυσής τους πρέπει να περιλαμβάνει τόσο την ελευθερία επιλογής του τόπου όπου προτίθενται να περάσουν τον χρόνο ανάπαυσης όσο και την ελευθερία να αποφασίζουν αν θα μετακινηθούν γι' αυτόν τον λόγο ή όχι, λαμβανομένων υπόψη, ιδίως, της συχνότητας των κύκλων επιστροφής στο κράτος κατοικίας, καθώς και της αύξησης του άγχους και της κόπωσης που μπορεί να προκληθεί από συχνά και μακρινά δρομολόγια τα οποία συνδέονται με την τήρηση της υποχρέωσης επιστροφής. Το επίμαχο μέτρο θα έπρεπε να εξασφαλίζει στους ενδιαφερόμενους εργαζομένους πραγματικό πλεονέκτημα το οποίο να συμβάλλει σημαντικά στην κοινωνική προστασία τους.

344 Αφετέρου, η ως άνω υποχρέωση υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Πράγματι, ο σκοπός της διασφάλισης της κανονικής επιστροφής των οδηγών στον τόπο κατοικίας τους θα μπορούσε επίσης να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με ένα μέτρο όπως εκείνο που προέκρινε το Κοινοβούλιο το οποίο πρότεινε να παρέχεται στους

οδηγούς το δικαίωμα επιλογής άλλου τόπου για την ανάπαυσή τους, υπό την προϋπόθεση ότι η επιλογή κοινοποιείται εγγράφως στον εργοδότη τουλάχιστον μία εβδομάδα πριν από τη λήψη τέτοιας περιόδου ανάπαυσης.

345 Κατά τέταρτον, η Ρουμανία ισχυρίζεται, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, μολονότι εφαρμόζεται αδιακρίτως, περιορίζει αδικαιολόγητα την ελευθερία εγκατάστασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

346 Αφενός, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται για τις επιχειρήσεις μεταφορών νέες διοικητικές υποχρεώσεις λόγω των οποίων αυξάνονται οι δαπάνες τους. Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις αυτές πρέπει να είναι σε θέση, μεταξύ άλλων, να αποδεικνύουν μέσω των καταγραφών του ταχογράφου, των μητρώων υπηρεσίας των οδηγών ή άλλων εγγράφων την οργάνωση της τακτικής επιστροφής των οδηγών. Επιπλέον, η ίδρυση επιχείρησης μεταφορών σε κράτος μέλος το οποίο βρίσκεται στην περιφέρεια της Ένωσης αποβαίνει λιγότερο αποδοτική λόγω του κόστους των μετακινήσεων που πρέπει να πραγματοποιούνται κάθε τέσσερις εβδομάδες για επιπλέον διαδρομές χιλιάδων χιλιομέτρων, στο πλαίσιο της οργάνωσης της επιστροφής από τα κράτη μέλη στα οποία επικεντρώνεται η ζήτηση για υπηρεσίες μεταφορών.

347 Αφετέρου, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται μείωση των εσόδων για τις επιχειρήσεις μεταφορών. Κατά την άποψη της Ρουμανίας, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις αυτές είναι ΜμΕ, η τήρηση των μέτρων που απορρέουν από την επίμαχη διάταξη έχει επιπτώσεις σε σημαντικό μερίδιο της αγοράς, εξαιτίας ιδίως των χρονικών διαστημάτων κατά τα οποία οι οδηγοί δεν ασκούν καμία δραστηριότητα που να αποφέρει κέρδος για τις επιχειρήσεις, και συνεπάγεται, ως εκ τούτου, περιορισμό της εμπορικής δραστηριότητάς τους. Επομένως, η διάταξη αυτή ωθεί τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης να ιδρύουν θυγατρικές ή υποκαταστήματα, ή ακόμη και να μετατοπίζουν τη δραστηριότητά τους, στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κεντρικό ή στο δυτικό τμήμα της Ένωσης, αποθαρρύνοντας παράλληλα όσες επιχειρήσεις μεταφορών είναι εγκατεστημένες στα δεύτερα από το να ιδρύουν εταιρίες στα πρώτα. Η μετεγκατάσταση αυτή, όμως, δεν είναι αποτέλεσμα πραγματικής επιλογής, αλλά συνιστά συνέπεια των δεσμεύσεων που απορρέουν από την υποχρέωση τήρησης των νέων όρων τους οποίους θέτει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

348 Κατά πέμπτον, η Ρουμανία, στο πλαίσιο του δευτέρου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση των μεταφορέων να οργανώνουν τη δραστηριότητά τους κατά τρόπον ώστε οι κανονικές ή αντισταθμιστικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης να λαμβάνονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 μπορεί να επιφέρει αδικαιολόγητους περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου της προσφυγής της, υποστηρίζει επίσης ότι η συγκεκριμένη διάταξη προσβάλλει τη θεμελιώδη αυτή ελευθερία.

349 Η Ρουμανία υπογραμμίζει, συναφώς, ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών θα πρέπει, λόγω του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, να οργανώνουν τις δραστηριότητές τους κατά τρόπο ώστε οι προαναφερθείσες περίοδοι ανάπαυσης να λαμβάνονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ως άνω άρθρου. Πρόκειται όμως για επιχειρήσεις που είναι στην πλειονότητά τους ΜμΕ, όπως μαρτυρεί το γεγονός ότι στο εν λόγω κράτος μέλος ποσοστό περίπου 83 % των επιχειρήσεων μεταφορών διαθέτει μεταξύ ενός και πέντε οχημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, από τα μέτρα που λαμβάνονται προς συμμόρφωση με τη διάταξη αυτή εξαρτώνται και τα χρονικά διαστήματα κατά τα οποία οι οδηγοί δεν ασκούν καμία δραστηριότητα που να αποφέρει κέρδος

για τις επιχειρήσεις, όπερ μπορεί να επιφέρει μείωση των εσόδων τους. Δεδομένου ότι η οργάνωση της επιστροφής των οδηγών συνεπάγεται μεγαλύτερες ζημίες για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της γεωγραφικής περιφέρειας της Ένωσης, αυτές εξαναγκάζονται, προκειμένου να μειώσουν τις δαπάνες τους, να κατευθύνουν τις δραστηριότητές τους προς τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης ιδρύοντας εκεί θυγατρικές ή υποκαταστήματα, ή ακόμη και μετατοπίζοντας προς τα εκεί τη δραστηριότητά τους. Όμως, ο τομέας των μεταφορών είναι ουσιώδης για την εθνική οικονομία, και δη για τις εξαγωγές.

350 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

351 Προκαταρκτικώς, πρέπει να απορριφθεί η αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί προσβολής της «ελεύθερης παροχής υπηρεσιών», δεδομένου ότι, κατά παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το άρθρο 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας, όπως υπομνήσθηκαν στη σκέψη 139 της παρούσας αποφάσεως, το εν λόγω κράτος μέλος επικαλείται τέτοια προσβολή χωρίς να προβάλει ειδική επιχειρηματολογία προς στήριξη της αιτιάσεώς του.

352 Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, υπενθυμίζεται ότι, στον τομέα των μεταφορών, η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών δεν διέπεται από τη διάταξη του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, η οποία αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εν γένει, αλλά από την ειδική διάταξη του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι «[η] ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές», ήτοι του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, στον οποίο περιλαμβάνονται τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ [πρβλ. αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, σκέψη 29, και της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Επιτροπή κατά Δανίας (Μέγιστη διάρκεια στάθμευσης), C-167/22, EU:C:2023:1020, σκέψη 39].

353 Εξ αυτού συνάγεται ότι οι επιχειρήσεις του τομέα των μεταφορών, κατά την έννοια του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 56 ΣΛΕΕ [αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 160, και της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Επιτροπή κατά Δανίας (Μέγιστη διάρκεια στάθμευσης), C-167/22, EU:C:2023:1020, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

354 Κατά συνέπεια, η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών πρέπει, σύμφωνα με τη Συνθήκη ΛΕΕ, να υλοποιείται μέσω της εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπως διέπεται από τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, σκέψη 30).

355 Ειδικότερα, υπενθυμίζεται κατ’ αρχάς ότι, κατά το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, θεσπίζουν, για την υλοποίηση της κοινής αυτής πολιτικής και λαμβανομένων υπόψη των ειδικών χαρακτηριστικών των μεταφορών, πρώτον, κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, δεύτερον, τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς που δεν είναι εγκατεστημένοι σε αυτό, τρίτον, τα μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών και, τέταρτον, κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη. Κατά τη λήψη των

μέτρων αυτών, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, να λαμβάνει υπόψη τις περιπτώσεις στις οποίες η εφαρμογή τους θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών. Ακολούθως, βάσει του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, κατά τη λήψη, στο πλαίσιο των Συνθηκών, οποιουδήποτε μέτρου σχετικού με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων. Τέλος, το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαγορεύει, όσον αφορά τις μεταφορές εντός της Ένωσης, τις διακρίσεις που συνίστανται στην εφαρμογή, από έναν μεταφορέα, για τα ίδια εμπορεύματα και για τις ίδιες σχέσεις μεταφοράς, διαφορετικών τιμών και όρων μεταφοράς, ανάλογα με το κράτος προέλευσης ή προορισμού των μεταφερομένων προϊόντων.

356 Συνεπώς, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών όπως κατοχυρώνεται από τα άρθρα 56 και 57 ΣΛΕΕ μπορεί να έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες μεταφορών μόνον εφόσον την έχει καταστήσει εφαρμοστέα κάποια ενωσιακή πράξη εκδοθείσα βάσει των διατάξεων των Συνθηκών οι οποίες διέπουν τις μεταφορές [πρβλ. αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1994, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-381/93, EU:C:1994:370, σκέψεις 12 και 13, της 6ης Φεβρουαρίου 2003, Στυλιανάκης, C-92/01, EU:C:2003:72, σκέψη 24, και της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Επιτροπή κατά Δανίας (Μέγιστη διάρκεια στάθμευσης), C-167/22, EU:C:2023:1020, σκέψη 40].

357 Αντιθέτως, έχουν άμεση εφαρμογή στις μεταφορές οι σχετικές με την ελευθερία εγκατάστασης διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 49 έως 55 ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, σκέψη 33).

358 Επομένως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 48 και 50 των προτάσεών του, το καθεστώς των μεταφορών στο ενωσιακό δίκαιο χαρακτηρίζεται από τη συνδυασμένη εφαρμογή, αφενός, του δικαιώματος εγκατάστασης σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, το οποίο θεμελιώνεται στη Συνθήκη ΛΕΕ, και, αφετέρου, του δικαιώματος των μεταφορέων στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών μεταφοράς, το οποίο κατοχυρώνεται αποκλειστικώς και μόνον στον βαθμό που έχει αναγνωριστεί μέσω μέτρων του παράγωγου δικαίου τα οποία έχουν ληφθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπως αυτή προβλέπεται στα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ. Συνακόλουθα, το ειδικό αυτό καθεστώς περιορίζει τη δυνατότητα των υπηκόων των κρατών μελών να παρέχουν προσωρινώς τις υπηρεσίες τους οδικών μεταφορών εντός κράτους μέλους διαφορετικού από το κράτος μέλος της εγκατάστασής τους, ενώ οι υπήκοοι όλων των κρατών μελών έχουν, αντιθέτως, το δικαίωμα, ασκώντας τη θεμελιώδη ελευθερία την οποία κατοχυρώνουν τα άρθρα 49 έως 55 ΣΛΕΕ, να εγκατασταθούν μόνιμα σε άλλο κράτος μέλος και να ασκούν εκεί το επάγγελμα του μεταφορέα υπό τους ίδιους όρους με τους ημεδαπούς.

359 Εν προκειμένω, όσον αφορά, κατά πρώτον, την προβαλλόμενη παράβαση, αφενός, του άρθρου 26 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και, αφετέρου, του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, τα οποία αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, καθώς και του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, διαπιστώνεται ότι οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβάλλουν συναφώς η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Βουλγαρίας στηρίζονται αποκλειστικώς στην εσφαλμένη, όπως διαπιστώθηκε στις σκέψεις 168 έως 180 της παρούσας αποφάσεως, παραδοχή ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει στους οδηγούς να επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, χωρίς να μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα τον τόπο όπου

θα λάβουν την κανονική ή την αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Κατά συνέπεια, αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα πρέπει, όπως ήδη κρίθηκε στη σκέψη 200 της παρούσας αποφάσεως, να απορριφθούν εξ αυτού του λόγου και μόνον.

360 Κατά δεύτερον, όσον αφορά την προβαλλόμενη προσβολή της ελευθερίας εγκατάστασης, την οποία επικαλείται η Ρουμανία, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 49, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει ότι, στο πλαίσιο των διατάξεων που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 2 του τίτλου IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, απαγορεύονται οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης των υπηκόων ενός κράτους μέλους στο έδαφος ενός άλλου κράτους μέλους.

361 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 357 της παρούσας αποφάσεως, αυτές οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί της ελευθερίας εγκατάστασης εφαρμόζονται άμεσα στις μεταφορές και όχι, σε αντίθεση προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, μέσω του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, ο οποίος διέπει τις μεταφορές.

362 Κατά πάγια νομολογία, η ελευθερία εγκατάστασης, την οποία το άρθρο 49 ΣΛΕΕ αναγνωρίζει στους υπηκόους των κρατών μελών και η οποία συνεπάγεται γι' αυτούς την πρόσβαση σε μη μισθωτές δραστηριότητες και την άσκησή τους, καθώς και τη σύσταση και διαχείριση επιχειρήσεων υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που καθορίζει η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασης για τους δικούς του υπηκόους, περιλαμβάνει, σύμφωνα με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ, για τις εταιρίες οι οποίες έχουν συσταθεί κατά τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Ένωσης, το δικαίωμα να ασκούν τη δραστηριότητά τους στο οικείο κράτος μέλος μέσω θυγατρικής, υποκαταστήματος ή πρακτορείου (απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Admiral Gaming Network κ.λπ., C-475/20 έως C-482/20, EU:C:2022:714, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

363 Η έννοια της εγκατάστασης σύμφωνα με τη Συνθήκη ΛΕΕ είναι πολύ ευρεία, καθότι εμπεριέχει τη δυνατότητα υπηκόου κράτους μέλους να συμμετέχει, με σταθερό και συνεχή τρόπο, στην οικονομική ζωή άλλου κράτους μέλους εκτός του κράτους καταγωγής του και να αποκομίζει συναφώς οφέλη, εν αντιθέσει προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μέσω της οποίας η δραστηριότητα υπηκόου κράτους μέλους ασκείται εντός άλλου κράτους μέλους σε προσωρινή βάση (πρβλ. απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψεις 25 και 26).

364 Η έννοια αυτή συνεπάγεται, ειδικότερα, την πραγματική άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας μέσω σταθερής εγκατάστασης στο κράτος μέλος υποδοχής για αόριστο χρονικό διάστημα. Προϋποθέτει, επομένως, την πραγματική εγκατάσταση του συγκεκριμένου επιχειρηματία στο κράτος μέλος υποδοχής και την άσκηση πραγματικής οικονομικής δραστηριότητας εντός αυτού (απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

365 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ως περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης πρέπει να θεωρείται κάθε μέτρο το οποίο απαγορεύει, παρακωλύει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ., C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 61), η δε απαγόρευση επιβολής περιορισμών ισχύει όχι μόνο για τα εθνικά

μέτρα, αλλά και για τα μέτρα που προέρχονται από τα ενωσιακά θεσμικά όργανα (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 104 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

366 Πρέπει επίσης να διευκρινιστεί ότι ακόμη και ένας μικρής έκτασης ή ήσσονος σημασίας περιορισμός θεμελιώδους ελευθερίας απαγορεύεται, κατ' αρχήν, από τη Συνθήκη ΛΕΕ (απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Admiral Gaming Network κ.λπ., C-475/20 έως C-482/20, EU:C:2022:714, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

367 Κατά πάγια νομολογία, κανένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επιτρέπεται, εκτός αν, πρώτον, δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος και, δεύτερον, συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπερ προϋποθέτει ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν βαίνει πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ., C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 65, και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 64).

368 Εν προκειμένω, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Ρουμανία, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, το οποίο εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλες τις επιχειρήσεις μεταφορών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 561/2006, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, δεν συνιστά περιορισμό, ούτε καν ελάχιστο, της ελευθερίας εγκατάστασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

369 Αφενός, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 δεν θίγει με κανέναν τρόπο το δικαίωμα των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη πλην της Ρουμανίας να ασκούν εκεί τις δραστηριότητες μεταφορών με την ίδρυση θυγατρικής, υποκαταστήματος ή πρακτορείου.

370 Αφετέρου, η διάταξη αυτή δεν θίγει, έτι περαιτέρω, το δικαίωμα των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στη Ρουμανία να ασκούν τις δραστηριότητές τους σε άλλα κράτη μέλη της επιλογής τους με την ίδρυση θυγατρικής, υποκαταστήματος ή πρακτορείου σε αυτά.

371 Τα ως άνω συμπεράσματα δεν τίθενται εν αμφιβόλω από τα επιχειρήματα της Ρουμανίας σχετικά με το κόστος το οποίο συνεπάγεται για τις επιχειρήσεις μεταφορών η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

372 Βεβαίως, οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες, πριν από τη θέσπιση της επίμαχης διατάξεως, δεν οργάνωναν την εργασία των οδηγών τους κατά τρόπο ώστε αυτοί να μπορούν να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες στο κράτος μέλος της εγκατάστασης της αντίστοιχης επιχείρησης ή στον τόπο κατοικίας τους είναι πιθανόν να επιβαρυνθούν με πρόσθετες δαπάνες λόγω της επιβολής της υποχρέωσης που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη. Εντούτοις, πρόκειται για αντίκτυπο που επηρεάζει τις προαναφερθείσες επιχειρήσεις ανεξαρτήτως του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένες, τούτο δε λόγω του οικονομικού μοντέλου που έχουν υιοθετήσει.

373 Εξάλλου, είναι αληθές ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 είναι πιθανόν να έχει σημαντικότερο αντίκτυπο στις επιχειρήσεις μεταφορών των οποίων οι οδηγοί πραγματοποιούν για μεγάλα χρονικά διαστήματα διαδρομές μακριά από το επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή από τον τόπο κατοικίας τους, διότι στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να συνεπάγεται ορισμένες πρόσθετες δαπάνες, καθώς και

ενδεχόμενες απώλειες εσόδων. Ωστόσο, ο διαφορετικός αυτός αντίκτυπος, ο οποίος οφείλεται στο επιχειρηματικό μοντέλο που έχουν υιοθετήσει οι εν λόγω επιχειρήσεις, επ' ουδενί αντικατοπτρίζει την ύπαρξη περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης, δεδομένου ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 370 της παρούσας αποφάσεως, η επίμαχη διάταξη ουδόλως περιορίζει την ελευθερία των επιχειρήσεων μεταφορών να εγκαθίστανται σε άλλα κράτη μέλη, αποκτώντας εκεί μια βάση και ασκώντας εκεί πραγματικά τη δραστηριότητα του μεταφορέα μέσω μιας σταθερής εγκατάστασης.

374 Κατά τρίτον, τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 ενδέχεται να συνεπάγεται αδικαιολόγητους περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αρκεί να επισημανθεί ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η υποχρέωση η οποία προβλέπεται στη διάταξη αυτή είναι ικανή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις παροχές υπηρεσιών μεταφοράς που εντάσσονται στο επιχειρηματικό μοντέλο για το οποίο έγινε λόγος στις σκέψεις 372 και 373 της παρούσας αποφάσεως, τούτο δεν σημαίνει ότι συντρέχει παράβαση των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

375 Πράγματι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 352 έως 358 της παρούσας αποφάσεως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται όχι από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εν γένει, αλλά από το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δηλαδή την ειδική διάταξη που ορίζει ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφοράς διέπεται από τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ, τα οποία συγκροτούν τον τίτλο VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, που έχει ως αντικείμενο την κοινή πολιτική μεταφορών. Η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών πρέπει, συνεπώς, να υλοποιείται, σύμφωνα με τα όσα ορίζει η Συνθήκη, μέσω της εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών, η οποία εμπίπτει στις διατάξεις που θεσπίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο βάσει, ειδικότερα, του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

376 Αυτός ακριβώς είναι ο σκοπός του κανονισμού 2020/1054, τον οποίο εξέδωσε ο ενωσιακός νομοθέτης βάσει της προαναφερθείσας διατάξεως, προκειμένου να τροποποιήσει τον κανονισμό 561/2006, ο οποίος είχε εκδοθεί, με τη σειρά του, βάσει του άρθρου 71 της Συνθήκης ΕΚ, νυν άρθρου 91 ΣΛΕΕ, με σκοπό την εναρμόνιση ορισμένων διατάξεων της κοινωνικής νομοθεσίας στον τομέα των οδικών μεταφορών.

377 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι, όπως παρατήρησε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 177 των προτάσεών του, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία, προσαρμόζοντας μια νομοθετική πράξη με σκοπό να ενισχύσει την κοινωνική προστασία των οικείων εργαζομένων, να τροποποιήσει τους όρους υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των οδικών μεταφορών, δεδομένου ότι, βάσει του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ο βαθμός ελευθέρωσης της αγοράς δεν καθορίζεται άμεσα από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, αλλά από τον ίδιο τον ενωσιακό νομοθέτη στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών. Συνεπώς, τα μέτρα τα οποία λαμβάνει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών μπορούν να αποσκοπούν όχι μόνο στη διευκόλυνση της άσκησης της συγκεκριμένης ελευθερίας, αλλά και στη διασφάλιση, εφόσον παρίσταται ανάγκη, της προστασίας άλλων θεμελιωδών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από την Ένωση και ενδέχεται να θίγονται από την ελευθερία αυτή (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 105), περιλαμβανομένης της βελτίωσης των συνθηκών απασχόλησης, για την οποία γίνεται λόγος στο προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ και στο άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, καθώς και της κατοχύρωσης κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, κατά την έννοια του άρθρου 9 και του άρθρου 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

378 Επιπλέον, όπως προκύπτει από το άρθρο 90 ΣΛΕΕ, η κοινή πολιτική μεταφορών της Ένωσης πρέπει να καθιστά δυνατή την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών, στους οποίους καταλέγονται και οι μνημονευόμενοι στην προηγούμενη σκέψη.

379 Επομένως, στο πλαίσιο των μέτρων εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπως το προβλεπόμενο στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι οδηγοί που απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών δεν θα παραμένουν για μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από τον τόπο κατοικίας τους, να λαμβάνει μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών απασχόλησής τους καθώς και για να τους εξασφαλίζει επαρκή κοινωνική προστασία.

380 Κατά συνέπεια, είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη η προαναφερθείσα στη σκέψη 351 της παρούσας αποφάσεως αιτίαση περί προσβολής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου της προσφυγής της. Εξάλλου, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας καθώς και ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της ως προς το πρώτο σκέλος του, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, όπως επίσης ως αβάσιμη πρέπει να απορριφθεί και η επιχειρηματολογία την οποία προβάλλει η Ρουμανία στο πλαίσιο του δευτέρου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, επικαλούμενη παράβαση των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

5) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

381 Η Ρουμανία, στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας που αναπτύσσει προς στήριξη του δευτέρου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, με το οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον τρίτο και τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της αντιστοίχως, ισχυρίζονται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν τήρησε τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ.

382 Κατά πρώτον, ως προς την παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, λόγω του επιφανειακού χαρακτήρα της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία καθώς και της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικής με το μέτρο το οποίο θεσπίστηκε εν τέλει με τη διάταξη του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ελήφθη υπόψη ο αντίκτυπος της διατάξεως αυτής επί του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές, καθώς και επί της εκμετάλλευσης των εξοπλισμών μεταφορών. Μολονότι ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, η υποχρέωσή του να λαμβάνει υπόψη ορισμένες συνέπειες δεν είναι δυνατόν να περιορίζεται απλώς στο να λαμβάνει γνώση αυτών, ειδάλλως το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ καθίσταται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας.

383 Όσον αφορά, αφενός, τις συνέπειες για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρεί ότι στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία δεν ελήφθησαν υπόψη, ειδικότερα, οι συνέπειες που απορρέουν από την αύξηση του αριθμού των διαδρομών στους κύριους ενωσιακούς μεταφορικούς άξονες, αριθμός ο οποίος ανέρχεται, πιο συγκεκριμένα, σε 8 880 000 δρομολόγια επιστροφής ετησίως. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος,

οι επιπλέον αυτές διαδρομές αυξάνουν τη συμφόρηση στους δρόμους και επιτείνουν ακόμη περισσότερο τη φθορά των οδικών υποδομών, η οποία έχει ήδη διαπιστωθεί στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο «νόμος της τέταρτης δύναμης» ο οποίος διατυπώθηκε από τον αμερικανικό οργανισμό τυποποίησης American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) και αποδεικνύει τις επιπτώσεις των οχημάτων στις οδικές υποδομές και κατά τον οποίο το μέγεθος της φθοράς των οδικών αρτηριών αυξάνεται εκθετικά με την αύξηση του βάρους του οχήματος υψωμένου στην τέταρτη δύναμη. Συνακόλουθα, μολονότι τα βαρέα οχήματα είναι αριθμητικά λιγότερα από τα επιβατικά οχήματα, ο αντίκτυπός τους επί των υποδομών είναι πολύ μεγαλύτερος.

384 Όσον αφορά, αφετέρου, τις επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση, η αύξηση της οδικής κυκλοφορίας βλάπτει επίσης την ποιότητα ζωής στις ζώνες που βρίσκονται πλησίον των κύριων μεταφορικών κόμβων. Η Δημοκρατία της Πολωνίας εκτιμά ότι οι νομοθετικές τροποποιήσεις που αφορούν τις οδικές μεταφορές θα οδηγήσουν σε αύξηση 19 %, κατά μέσο όρο, του αριθμού των επικίνδυνων συμπεριφορών των οδηγών εξαιτίας του πειρασμού να παραβιάσουν τη νομοθεσία προκειμένου να προσαρμοστούν στη νέα αυτή υποχρέωση ή να την καταστρατηγήσουν, αυξάνοντας παράλληλα και τον αριθμό των θανατηφόρων ατυχημάτων. Πέραν τούτου, δεν ελήφθησαν επίσης υπόψη οι επαχθείς επιπτώσεις για τους οδηγούς και τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, καθώς στην περίπτωσή τους η μέση διάρκεια των δρομολογίων επιστροφής στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη είναι πολύ μεγαλύτερη, ούτε οι πρόσθετες διοικητικές και οργανωτικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις μεταφορών, εκ των οποίων περισσότερες από τις μισές είναι ΜμΕ. Το αποτέλεσμα, κατά την άποψή της, είναι ότι καθίσταται πιθανός ο κίνδυνος πτώχευσης πολλών επιχειρήσεων μεταφορών ή μετεγκατάστασής τους στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης. Στο ίδιο πνεύμα, η Ρουμανία υποστηρίζει ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 θα έχει ως συνέπεια, για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, μεγαλύτερη αύξηση του κόστους και μείωση των εσόδων απ' ό,τι για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης, όπερ θα οδηγήσει σε μετακίνηση μεγάλου αριθμού τους προς τα κράτη μέλη του κέντρου της Ένωσης.

385 Κατά δεύτερον, ως προς την παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν έλαβε υπόψη την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών, ιδίως των ΜμΕ που αποτελούν και την πλειονότητά τους στην Ένωση. Συγκεκριμένα, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία εξετάστηκε επιφανειακά μόνον ο αντίκτυπος της διατάξεως αυτής στις ΜμΕ, μολονότι τους επέβαλλε διοικητικές και οργανωτικές επιβαρύνσεις. Η Ρουμανία θεωρεί επίσης ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στην επίμαχη διάταξη θίγει σοβαρά, για τον λόγο αυτόν, την κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών.

386 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας υπογραμμίζει ότι η αναπόφευκτη αύξηση του αριθμού των χιλιομέτρων λόγω της υποχρέωσης αυτής πρέπει να εκτιμηθεί στο συνολικό πλαίσιο της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα, στην οποία εντάσσεται και ο κανονισμός 2020/1055. Η εφαρμογή των διατάξεων του συγκεκριμένου κανονισμού συνεπάγεται, κατά την άποψή της, δρομολόγια 2 035 200 000 χιλιομέτρων ετησίως μόνο για τα οχήματα που επιστρέφουν σε επιχειρησιακά κέντρα ευρισκόμενα στην Πολωνία. Εάν υποτεθεί ότι το 60 % των δρομολογίων αυτών εκτελούνται χωρίς φορτίο, τα ως άνω οχήματα θα διανύουν κενά, στη διάρκεια ενός έτους,

1 221 120 000 χιλιόμετρα. Ως εκ τούτου, από τα διάφορα διαθέσιμα μέτρα προς κατοχύρωση της άσκησης του δικαιώματος ανάπαυσης των οδηγών, ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε το μέτρο που είναι το επαχθέστερο για τις επιχειρήσεις μεταφορών.

387 Μία από τις συνέπειες της κατάστασης αυτής θα είναι η αποχώρηση από την αγορά ενός μέρους των ΜμΕ μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, δεδομένου ότι, λόγω της μεγάλης απόστασής τους από το γεωγραφικό κέντρο της Ένωσης, θα τους είναι ιδιαιτέρως δύσκολο να συμμορφωθούν με τις διοικητικές και οργανωτικές απαιτήσεις οι οποίες σχετίζονται με την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054. Ορισμένες από τις επιχειρήσεις μεταφορών ενδέχεται επίσης να αποφασίσουν να μεταφέρουν το επιχειρησιακό τους κέντρο στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης. Το αξίωμα ότι η εμπορική απόφαση μετεγκατάστασης της επιχείρησης είναι αδύνατο να την ζημιώσει δεν ισχύει διότι η μεταφορά της έδρας μιας επιχείρησης συνιστά πολύ σημαντική επιβάρυνση για τη λειτουργία της. Επιπλέον, σε αντίθεση προς τις πολυεθνικές εταιρίες, οι ΜμΕ συνδέονται με τον τόπο από τον οποίο παρέχουν τις υπηρεσίες τους.

388 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, το γεγονός ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβλήθηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 καταδεικνύει επίσης ότι δεν ελήφθη υπόψη η οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών. Τούτο διότι οι οικονομικές συνέπειες της πανδημίας έγιναν ιδιαιτέρως αισθητές στον τομέα των μεταφορών λόγω της έκθεσής του στη μείωση της ζήτησης και στους περιορισμούς διέλευσης των εσωτερικών συνόρων τους οποίους επανέφεραν σε ισχύ τα κράτη μέλη. Οι συνέπειες όμως αυτές είχαν ήδη εμφανιστεί ενόσω η νομοθετική διαδικασία ήταν σε εξέλιξη.

389 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

390 Κατ’ αρχάς, υπογραμμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 352, 354 και 355 της παρούσας αποφάσεως, τόσο το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ όσο και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, ο οποίος διέπει την κοινή πολιτική μεταφορών.

391 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει της εν λόγω διατάξεως, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, όταν θεσπίζει τα μέτρα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, τα οποία έχουν ως αντικείμενο την υλοποίηση της κοινής πολιτικής μεταφορών ενόψει των ειδικών χαρακτηριστικών του τομέα, να λαμβάνει υπόψη τις περιπτώσεις στις οποίες η εφαρμογή των μέτρων αυτών θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών.

392 Εφόσον ο κανονισμός 2020/1054 εκδόθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο δεν αμφισβητείται, ως νομική βάση, στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών, έπρεπε να ληφθούν υπόψη, κατά τη θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού, οι απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

393 Ειδικότερα, το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη την υποχρέωση, όταν θεσπίζει μέτρα βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 91 ΣΛΕΕ, να «λαμβάνει υπόψη» τις επιπτώσεις τους στο βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και στην εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, κάτι που εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της στάθμισης των διαφόρων διακυβευόμενων σκοπών και συμφερόντων. Επιπλέον, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 285 των προτάσεών του, η χρήση του επιθέτου «σοβαρές» για τις επιπτώσεις υποδηλώνει ότι το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απαιτεί τα επίμαχα μέτρα να έχουν σημαντικό αντίκτυπο επί των παραμέτρων αυτών και δεν αρκεί απλώς να τις επηρεάζουν.

394 Επομένως, από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ συνάγεται ότι οι σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και για την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, δεν συνιστούν απόλυτα όρια ενόψει του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως το οποίο διαθέτει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών για τη λήψη σχετικών μέτρων, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνει υπόψη τα στοιχεία αυτά.

395 Συνεπώς, στο πλαίσιο της αξιολόγησης του αντικτύπου ενός μέτρου που βασίζεται στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να λάβει υπόψη με σταθμισμένο τρόπο τα διάφορα εμπλεκόμενα συμφέροντα προκειμένου να επιτύχει τους θεμιτούς σκοπούς τους οποίους επιδιώκει. Ως εκ τούτου, το γεγονός και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υποχρεούται να λάβει υπόψη το βιοτικό επίπεδο καθώς και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές και, συνακόλουθα, τα οικονομικά συμφέροντα των επιχειρήσεων μεταφορών δεν αποκλείει τη λήψη δεσμευτικών μέτρων στα οποία θα υπόκεινται οι επιχειρήσεις αυτές (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, Ισπανία και Φινλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-184/02 και C-223/02, EU:C:2004:497, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

396 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απηχεί, κατ' ουσίαν, την υποχρέωση του ενωσιακού νομοθέτη να ενεργεί τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας και να λαμβάνει μέτρα τα οποία να είναι πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν προδήλως τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

397 Εν προκειμένω, πέραν του ότι απορρίφθηκαν οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της εξέτασης της προβαλλόμενης παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν προσκόμισαν, προς στήριξη των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως και των επιχειρημάτων με τα οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, κανένα πρόσθετο στοιχείο ικανό να τεκμηριώσει τον ισχυρισμό τους ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη κατά τη θέσπιση της προαναφερθείσας υποχρέωσης, κατά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

398 Επίσης πρόκειται για λόγους ακυρώσεως και για επιχειρήματα που συμπίπτουν είτε απολύτως, στην περίπτωση της Ρουμανίας, είτε σε μεγάλο βαθμό, στην περίπτωση της Δημοκρατίας της Πολωνίας, με τους λόγους ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν προς στήριξη της αιτιάσεως περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας.

399 Ειδικότερα, όσον αφορά, πρώτον, τον αντίκτυπο του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επί της εκμετάλλευσης των εξοπλισμών μεταφορών, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας, με την οποία προσάπτεται στην Επιτροπή ότι παρέλειψε να εξετάσει, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, τις αρνητικές συνέπειες της διατάξεως αυτής για τις οδικές υποδομές, στηρίζεται εξ ολοκλήρου στην παραδοχή ότι η υποχρέωση των επιχειρήσεων μεταφορών να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να μπορούν να επιστρέψουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους προκαλεί σημαντική αύξηση της κυκλοφορίας. Όπως, όμως, προκύπτει από τις σκέψεις 236 και 295 της παρούσας αποφάσεως, η ως άνω παραδοχή είναι εσφαλμένη διότι προϋποθέτει, αφενός, ότι, πριν από τη λήψη του επίμαχου μέτρου, περιορισμένος μόνον αριθμός οδηγών επέστρεφε σε έναν εκ των δύο αυτών τόπων και, αφετέρου, ότι η επιστροφή πρέπει κατ' ανάγκην να πραγματοποιείται με το όχημα που χρησιμοποιεί ο οδηγός.

400 Επιπλέον, όπως υπογραμμίστηκε στη σκέψη 295 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν απαγορεύει στην εκάστοτε επιχείρηση μεταφορών να οργανώνει την επιστροφή του οδηγού κατά τρόπο ώστε να συμπίπτει με την εκ μέρος του εκτέλεση μεταφοράς προς το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται το επιχειρησιακό κέντρο της επιχείρησης και, ενδεχομένως, ο τόπος κατοικίας του, προκειμένου να περιορίζονται οι επιστροφές που γίνονται χωρίς φορτίο, αποκλειστικώς και μόνον προς εκπλήρωση της υποχρέωσης την οποία υπέχουν οι επιχειρήσεις μεταφορών από την επίμαχη διάταξη. Η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν εξηγεί δε για ποιον λόγο η επιστροφή αυτή επηρεάζει τις οδικές υποδομές περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη διαδρομή την οποία πραγματοποιούν οι ίδιοι οδηγοί με το όχημά τους στο πλαίσιο των συνήθων μεταφορών που εκτελούν για τον εργοδότη τους. Ούτε αποδείχθηκε εξάλλου ότι τα οχήματα τα οποία δεν επιστρέφουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας του οδηγού παραμένουν οπωσδήποτε ακινητοποιημένα και, ως εκ τούτου, δεν χρησιμοποιούνται, κατά την αντίστοιχη περίοδο, για την άσκηση των συνήθων δραστηριοτήτων της επιχείρησης μεταφορών.

401 Δεύτερον, όσον αφορά τον αντίκτυπο του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επί της ποιότητας ζωής στις περιοχές που γειτνιάζουν με τους κύριους μεταφορικούς κόμβους, καθώς και ως προς τους κινδύνους τους οποίους ενέχει για την οδική ασφάλεια η υποχρέωση που προβλέπεται στην προαναφερθείσα διάταξη, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας στηρίζεται και πάλι, κατ' ουσίαν, στην ίδια εσφαλμένη παραδοχή ότι η επίμαχη διάταξη προκαλεί σημαντική αύξηση της κυκλοφορίας, όπερ δεν δικαιολογεί τυχόν διαπίστωση ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέλειψε να λάβει υπόψη τον αντίκτυπο αυτό. Κατά τα λοιπά, στο μέτρο που το εν λόγω κράτος μέλος προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν εξέτασε τις συνέπειες της ίδιας διατάξεως στους οδηγούς που απασχολούνται σε ορισμένα κράτη μέλη, εξαιτίας των μεγάλων αποστάσεων που αναγκάζονται να διανύουν και της επακόλουθης αυξημένης κόπωσής τους, η σχετική επιχειρηματολογία του πρέπει να απορριφθεί για τους λόγους που εκτέθηκαν ήδη στη σκέψη 292 της παρούσας αποφάσεως.

402 Τρίτον, όσον αφορά τον αντίκτυπο του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 επί της απασχόλησης, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι η διάταξη αυτή συνεπάγεται πρόσθετες διοικητικές και οργανωτικές επιβαρύνσεις οι οποίες «είναι πολύ πιθανόν» να οδηγήσουν πολλές επιχειρήσεις μεταφορών είτε σε πτώχευση είτε σε μετεγκατάστασή τους στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κέντρο της Ένωσης». Εντούτοις, η αιτίαση αυτή πρέπει να θεωρηθεί, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου στοιχείου ικανού να τεκμηριώσει το βάσιμό της, ως υποθετική και, εν πάση περιπτώσει, ανεπαρκής προς απόδειξη της ύπαρξης σοβαρών επιπτώσεων για την απασχόληση. Το ίδιο ισχύει, όπως προεκτέθηκε στις σκέψεις 276 και 293 της παρούσας αποφάσεως, για την εξίσου γενικόλογη και αφηρημένη

αιτίαση της Ρουμανίας ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στην επίμαχη διάταξη θα έχει ως συνέπεια τη μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε ορισμένα κράτη μέλη διότι θα αυξηθούν οι δαπάνες τους και θα μειωθούν τα έσοδά τους.

403 Ως εκ τούτου, τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να θέσουν εν αμφιβόλω τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Επιτροπή στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 60 και 61), διαπιστώνοντας ότι τα μέτρα σχετικά με τον χρόνο εργασίας και τις πρακτικές λεπτομέρειες της εβδομαδιαίας ανάπαυσης αναμένεται να έχουν θετικό αντίκτυπο ως προς την ελκυστικότητα του επαγγέλματος του οδηγού και, συνακόλουθα, ως προς την προσφορά στην αγορά εργασίας, δεδομένου ότι στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων είχε επισημανθεί ότι η έλλειψη οδηγών οφειλόταν, εν μέρει, στην υποβάθμιση των εργασιακών συνθηκών, η οποία βλάπτει την εικόνα και την ελκυστικότητα του επαγγέλματος (μέρος 1/2, σ. 9). Όπως προκύπτει δε από μελέτη την οποία επικαλέστηκε η Δημοκρατία της Πολωνίας [«Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030» («Οι μεταφορές στο μέλλον: έκθεση για τις προοπτικές ανάπτυξης του τομέα των οδικών μεταφορών στην Πολωνία κατά την περίοδο 2020-2030»), 2019, σ. 42] οι διαδρομές μεγάλων αποστάσεων μακριά από τον τόπο κατοικίας είναι ακριβώς ένας από τους λόγους για την έλλειψη οδηγών.

404 Εν πάση περιπτώσει, πρέπει ακόμη να υπογραμμιστεί ότι, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, το ενδεχόμενο και μόνον να επωμιστούν ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών αυξημένες δαπάνες και διοικητικές επιβαρύνσεις λόγω της ενίσχυσης της κοινωνικής προστασίας που κατοχυρώνεται στους οδηγούς με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 επ' ουδενί μπορεί να θεωρηθεί ως αναδίπλωση κατά τη χάραξη κοινής πολιτικής μεταφορών, ικανή να στοιχειοθετήσει παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

405 Συγκεκριμένα, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 266 της παρούσας αποφάσεως, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να στερείται τη δυνατότητα να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, ενόψει του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ και να λαμβάνει υπόψη τους κατοχυρωμένους στο άρθρο 9 ΣΛΕΕ οριζόντιους στόχους της Ένωσης, στους οποίους περιλαμβάνεται και η διασφάλιση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του αναφορικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις

406 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι η διάταξη αυτή ορίζει ότι κατά τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου στο πλαίσιο των Συνθηκών, «σχετικά με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς», πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων.

407 Εν προκειμένω, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 δεν ρυθμίζει τις τιμές ή τους όρους μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των επιβατών, αλλά καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους οι οδηγοί λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, προβλέποντας ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να μπορούν να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους. Επιπλέον, η διάταξη αυτή επηρεάζει έμμεσα τις τιμές και τους όρους μεταφοράς των

εμπορευμάτων ή των επιβατών ώστε να μην είναι δυνατόν να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, όπερ αρκεί προς απόρριψη των επιχειρημάτων που προβάλλουν η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, περί παράβασης της εν λόγω διατάξεως.

408 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη η αιτίαση την οποία προβάλλει η Ρουμανία στο πλαίσιο του δευτέρου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, επικαλούμενη παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, όπως επίσης ως αβάσιμοι πρέπει να απορριφθούν και ο τρίτος και ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

6) Επί της παράβασης των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

409 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πέμπτο λόγο της προσφυγής της, ισχυρίζονται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, παρέβη τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει συναφώς παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, των άρθρων 11 και 191 ΣΛΕΕ, καθώς και της «ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής», ενώ η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη.

410 Τα δύο κράτη μέλη υπογραμμίζουν ότι, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, τόσο κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των λοιπών ενωσιακών πολιτικών όσο και στο πλαίσιο άλλων ενωσιακών δράσεων, να λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, κατά την άποψή τους, ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος ο οποίος τίθεται στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ δεν είναι δυνατόν να ληφθεί υπόψη ούτε να υλοποιηθεί μόνο με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ’ εφαρμογήν του άρθρου 192 ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο χωριστής και αυτοτελούς πολιτικής. Χάρη στην «αρχή της ένταξης», η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 ΣΛΕΕ, οι στόχοι και οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας μπορούν να συνδυαστούν με τα λοιπά συμφέροντα και τους λοιπούς σκοπούς που υπηρετεί η Ένωση.

411 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, τυχόν ερμηνεία του άρθρου 11 ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι αφορά τους τομείς του δικαίου της Ένωσης και όχι συγκεκριμένα μέτρα δεν θα καθιστούσε δυνατή την υλοποίηση του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η διάταξη αυτή. Το γεγονός ότι ο κανονισμός 2020/1054 εντάσσεται σε μια ευρύτερη δέσμη μέτρων για τη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών που προκαλούνται από τον τομέα των οδικών μεταφορών δεν αποδεικνύει ότι ελήφθησαν δεόντως υπόψη οι επιπτώσεις του κανονισμού αυτού στο περιβάλλον, ιδίως σε σχέση με τη δυνατότητα επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων που καθορίζονται στα έγγραφα και στις πράξεις που εκδίδει η Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος. Επιπλέον, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, άπαξ και καθοριστούν, οι στόχοι που αφορούν τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου παραμένουν αμετάβλητοι, όποιες και αν είναι οι πρόσθετες εκπομπές οι οποίες θα προκύψουν στο μέλλον λόγω της εκπλήρωσης υποχρεώσεων που απορρέουν από νέα ενωσιακή ρύθμιση.

412 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας συμμερίζονται την ερμηνεία του γενικού εισαγγελέα L.A. Geelhoed, ο οποίος στα σημεία 59 και 60 των προτάσεών του στην υπόθεση Αυστρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-161/04, EU:C:2006:66) διατύπωσε τη

γνώμη ότι, όταν τα περιβαλλοντικά συμφέροντα προδήλως δεν ελήφθησαν υπόψη ή αγνοήθηκαν πλήρως, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για τον έλεγχο της νομιμότητας της ενωσιακής νομοθεσίας. Όταν αποδεικνύεται ότι συγκεκριμένο μέτρο το οποίο έλαβε ο ενωσιακός νομοθέτης θίγει, κατ' αποτέλεσμα, την επίτευξη των σκοπών που ο ίδιος έχει θέσει με άλλες πράξεις του παράγωγου δικαίου στον τομέα του περιβάλλοντος, τότε ο νομοθέτης οφείλει να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα και να επιφέρει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κατάλληλες τροποποιήσεις στις πράξεις οι οποίες διέπουν τον τομέα του περιβάλλοντος.

413 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης φέρεται να παρέβη την υποχρέωση αυτή παραλείποντας να εξετάσει τον αντίκτυπο τον οποίο έχει επί των περιβαλλοντικών απαιτήσεων η εφαρμογή της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

414 Κατά την άποψή τους, η εφαρμογή της τελευταίας αυτής υποχρέωσης συνεπάγεται πρόσθετα δρομολόγια βαρέων φορτηγών οχημάτων, συμπεριλαμβανομένων διαδρομών χωρίς φορτίο, σε μεγάλες αποστάσεις, από τις οποίες προκύπτουν εκπομπές CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων που προξενούν πληθώρα προβλημάτων υγείας. Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προσβαλλομένων διατάξεων του κανονισμού 2020/1054 πρέπει επίσης να εξεταστούν σωρευτικώς με τις επιπτώσεις που προκαλούνται από τον κανονισμό 2020/1055 και την οδηγία 2020/1057, που συμπεριλαμβάνονται στην ίδια «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» και αναγκάζουν επίσης τους οδηγούς βαρέων φορτηγών οχημάτων να πραγματοποιούν πρόσθετες διαδρομές.

415 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας εκφράζει περαιτέρω την πεποίθησή της ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 θα πλήξει αναπόφευκτα την αποτελεσματικότητα του συστήματος μεταφορών και θα υπονομεύσει την ενωσιακή πολιτική για το περιβάλλον και την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

416 Η Δημοκρατία της Πολωνίας, από την πλευρά της, επισημαίνει ειδικότερα ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Διεθνούς Ένωσης Οδικών Μεταφορών (IRU), όπως διατυπώνονται στην από 26 Οκτωβρίου 2018 ανοικτή επιστολή της, οι επιστροφές οχημάτων τις οποίες επιβάλλει ο κανονισμός 2020/1055 θα προκαλέσουν, από μόνες τους, έως και 100 000 τόνους CO_2 επιπλέον ανά έτος. Μια έκθεση που καταρτίστηκε από την KPMG [«Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I» («Εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά την προσωρινή συμφωνία για την πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα»), της 20ής Φεβρουαρίου 2020] δείχνει επίσης, με βάση το παράδειγμα των Βουλγάρων μεταφορέων, ότι η ετήσια αύξηση του εκπεμπόμενου CO_2, λόγω των υποχρεωτικών αυτών επιστροφών οχημάτων στη Βουλγαρία, θα ανέλθει σε 71 000 τόνους περίπου. Σύμφωνα με άλλη εκτίμηση του European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Ευρωπαϊκού Κέντρου για τη Διεθνή Πολιτική Οικονομία) [M. Bauer, «4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package» («4 εκατομμύρια τόνοι CO_2 επιπλέον λόγω της πρότασης ενωσιακών κανόνων για τις ενδομεταφορές στη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα»), Ιανουάριος 2020], στηριζόμενη στους υπολογισμούς της KPMG για τον βουλγαρικό τομέα διεθνών μεταφορών και σε δεδομένα της Eurostat, οι πρόσθετες εκπομπές CO_2 για ολόκληρη την Ένωση εξαιτίας του σχεδίου τροποποίησης των διατάξεων για τις ενδομεταφορές ανέρχονται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια τόνους. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ίδιας της Δημοκρατίας της Πολωνίας, οι πρόσθετες διαδρομές χωρίς φορτίο λόγω της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, η οποία ισχύει για τον πολωνικό στόλο αυτοκινήτων άνω των 2,5 τόνων που δραστηριοποιούνται στις διεθνείς μεταφορές, παράγουν 672 024 τόνους CO_2.

417 Κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, οι πρόσθετες αυτές εκπομπές CO_2 είναι πιθανόν να εμποδίσουν την επίτευξη των κλιματικών στόχων που επιδιώκει να επιτύχει η Ένωση έως το 2050, όπως μνημονεύονται στην από 11 Δεκεμβρίου 2019 ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο «Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» [COM(2019) 640 τελικό] (στο εξής: Πράσινη Συμφωνία), και υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη διάρκεια συνόδου που διεξήχθη στις 12 Δεκεμβρίου 2019. Η Δημοκρατία της Πολωνίας παραπέμπει, επιπλέον, στην από 17 Σεπτεμβρίου 2020 ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο «Υψηλότερες κλιματικές φιλοδοξίες της Ευρώπης για το 2030: Επένδυση σε ένα κλιματικά ουδέτερο μέλλον, προς το συμφέρον των συμπολιτών μας» [COM(2020) 562 τελικό, σ. 26].

418 Η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρεί ότι οι πρόσθετες αυτές εκπομπές CO_2 θα μπορούσαν να θέσουν εν αμφιβόλω την υλοποίηση, από τα κράτη μέλη, των στόχων που τίθενται με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/842 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, στο πλαίσιο της συμβολής στη δράση για το κλίμα για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη Συμφωνία του Παρισιού και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 (ΕΕ 2018, L 156, σ. 26).

419 Οι δε πρόσθετες εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων θα μπορούσαν, κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, να αποτελέσουν σημαντικό εμπόδιο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, την τροποποίηση της οδηγίας 2003/35/ΕΚ και την κατάργηση της οδηγίας 2001/81/ΕΚ (ΕΕ 2016, L 344, σ. 1). Οι πρόσθετες αυτές εκπομπές θα μπορούσαν επίσης να θέσουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται με την οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1).

420 Σε καμία από τις προσβαλλόμενες πράξεις που συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» δεν εξετάζονται οι διάφοροι προαναφερθέντες κίνδυνοι τους οποίους εγκυμονεί ο αντίκτυπος των πράξεων αυτών. Στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η Επιτροπή περιορίζεται να διαπιστώσει ότι δεν εντόπισε, ως προς τις υπό εξέταση επιλογές, καμία επίπτωσή τους στο περιβάλλον. Η ως άνω διαπίστωση όμως δεν είναι ούτε τεκμηριωμένη ούτε αξιόπιστη.

421 Μολονότι ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή επισήμαναν την ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις τις οποίες θα έχουν τα προτεινόμενα μέτρα, και ιδίως η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων καθώς και οι περιορισμοί στις ενδομεταφορές, από πλευράς αύξησης του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο και των εκπομπών CO_2, και υπογράμμισαν ότι είναι απαραίτητο να αναλυθούν οι συνέπειες του συνόλου των μέτρων αυτών σε επίπεδο Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης αγνόησε τις ανησυχίες τους. Η κατάρτιση συμπληρωματικών αναλύσεων πριν από το τέλος του 2020, την οποία ανακοίνωσε η Επίτροπος Μεταφορών A. Vălean, αναφορικά με τα αποτελέσματα της υποχρεωτικής επιστροφής των οχημάτων στο κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε οκτώ εβδομάδες και των περιορισμών που ισχύουν για τις συνδυασμένες μεταφορές,

ουδόλως θεραπεύει την παράλειψη αυτή, τουναντίον επιβεβαιώνει το βάσιμο των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως και επιχειρημάτων που αφορούν παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος.

422 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

423 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το οποίο επικαλείται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 566 των προτάσεών του, η διάταξη αυτή ορίζει διάφορους βασικούς σκοπούς που επιδιώκονται από την Ένωση, χωρίς να καθιερώνει ιεράρχηση μεταξύ τους, οπότε η υλοποίηση των σκοπών αυτών, στους οποίους καταλέγονται, πέραν της προστασίας του περιβάλλοντος, αφενός, η αειφόρος ανάπτυξη επί τη βάσει ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής οικονομίας που να προάγει την κοινωνική πρόοδο και, αφετέρου, η προώθηση της κοινωνικής προστασίας, πρέπει να είναι αποτέλεσμα των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης καθώς και των κρατών μελών.

424 Επομένως, η διάταξη αυτή, σε αντίθεση με τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες συγκεκριμενοποιούν τους γενικούς σκοπούς που αυτή απαριθμεί και διέπουν τον αντίστοιχο τομέα, δεν μπορεί να συγκαταλέγεται στις παραμέτρους βάσει των οποίων κρίνεται αν μια ρύθμιση του παράγωγου δικαίου είναι σύμφωνη με το πρωτογενές δίκαιο (πρβλ. απόφαση της 11ης Μαρτίου 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest κ.λπ., C-78/90 έως C-83/90, EU:C:1992:118, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

425 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο επίσης επικαλείται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το άρθρο αυτό περιλαμβάνεται στον τίτλο XX του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, σχετικά με την ενωσιακή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος. Πλην όμως, ο κανονισμός 2020/1054 δεν εκδόθηκε βάσει της συγκεκριμένης πολιτικής, αλλά βάσει της κοινής πολιτικής μεταφορών, η οποία αποτελεί το αντικείμενο του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, και δη βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, διατάξεως που ως νομική βάση δεν αμφισβητείται στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών.

426 Ως προς το τελευταίο σημείο, υπενθυμίζεται ότι το γεγονός και μόνον ότι στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξεως όπως ο κανονισμός 2020/1054 πρέπει να λαμβάνονται υπόψη απαιτήσεις που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος δεν σημαίνει ότι η πράξη θεωρείται ότι εμπίπτει στην ενωσιακή περιβαλλοντική πολιτική (πρβλ. απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-733/19, EU:C:2021:272, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

427 Συνεπώς, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την ενωσιακή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος, δεν ασκεί επιρροή για την εξέταση της νομιμότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054.

428 Όσον αφορά, κατά τρίτον, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο II του πρώτου μέρους της Συνθήκης αυτής, όπου προβλέπονται διατάξεις γενικής εφαρμογής, το άρθρο αυτό ορίζει ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών και δράσεων, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη.

429 Όσον αφορά, κατά τέταρτον, το άρθρο 37 του Χάρτη, το άρθρο αυτό ορίζει ότι το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις ενωσιακές πολιτικές και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

430 Συναφώς, από τις επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη προκύπτει ότι η αρχή που διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο στηρίζεται, κατ' ουσίαν, στο άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ καθώς και στα άρθρα 11 και 191 ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψη 62).

431 Όσον αφορά, κατά πέμπτον, τις λοιπές ρυθμίσεις του παράγωγου δικαίου τις οποίες επικαλούνται η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, υπενθυμίζεται ότι, όσον αφορά τους κανονισμούς και τις οδηγίες που μνημονεύονται στις σκέψεις 418 και 419 της παρούσας αποφάσεως και αποτελούν τη βάση των επιχειρημάτων της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η εσωτερική νομιμότητα ενωσιακής πράξεως δεν είναι δυνατόν να εξεταστεί υπό το πρίσμα άλλης ενωσιακής πράξεως της ίδιας κανονιστικής ισχύος, εκτός αν η πρώτη έχει εκδοθεί κατ' εφαρμογήν της δεύτερης ή αν προβλέπεται ρητώς, στη μία από τις δύο πράξεις, ότι η μία υπερισχύει της άλλης (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 119), όπερ δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

432 Το ίδιο ισχύει, κατά μείζονα λόγο, τόσο ως προς την Πράσινη Συμφωνία, την οποία επικαλούνται η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, και η οποία, κατά τον χρόνο έκδοσης του κανονισμού 2020/1054, αποτελούσε απλώς μια ανακοίνωση εκδοθείσα από την Επιτροπή, όσο και ως προς τα μνημονευόμενα στη σκέψη 417 της παρούσας αποφάσεως συμπεράσματα της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2019, στα οποία παραπέμπει μεν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, πλην όμως ο προβαλλόμενος «πολιτικός» τους αντίκτυπος επί της νομοθετικής εξουσίας του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο ακυρώσεως των διατάξεων του κανονισμού 2020/1054 από το Δικαστήριο (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 86).

433 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικώς και μόνον αν, όπως ισχυρίζονται, κατ' ουσίαν, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, παρέβη τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως απορρέουν από το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

434 Διαπιστώνεται ειδικότερα, πρώτον, ότι η Δημοκρατία της Λιθουανίας περιορίζεται να υποστηρίξει γενικώς και αφηρημένως ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 θα υπονομεύσει αναπόφευκτα την ενωσιακή περιβαλλοντική πολιτική. Η επιχειρηματολογία της στηρίζεται, όμως, στην εσφαλμένη, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 168 έως 180 της παρούσας αποφάσεως, παραδοχή ότι οι οδηγοί είναι υποχρεωμένοι να επιστρέφουν οπωσδήποτε, με βαρέα και συχνά κενά φορτηγά οχήματα, είτε στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους είτε στον τόπο κατοικίας τους κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με την περίπτωση. Ως εκ τούτου, η επιχειρηματολογία αυτή είναι απορριπτέα.

435 Δεύτερον, τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετίζονται σχεδόν αποκλειστικώς με διατάξεις οι οποίες περιέχονται σε άλλες πράξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», και όχι με την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054. Πιο συγκεκριμένα, οι μελέτες και τα λοιπά στοιχεία που επικαλείται το κράτος μέλος στο πλαίσιο αυτό αφορούν, στην πλειονότητά τους, την υποχρέωση του

άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 η παράγραφος 1, στοιχείο β′, όπου προβλέπεται ότι τα οχήματα πρέπει να επιστρέφουν κάθε οκτώ εβδομάδες σε επιχειρησιακό κέντρο ευρισκόμενο στο κράτος μέλος εγκατάστασης της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Η ως άνω διάταξη όμως αποτελεί το αντικείμενο χωριστών λόγων ακυρώσεως στο πλαίσιο των προσφυγών που βάλλουν κατά του κανονισμού 2020/1055 στις υποθέσεις C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 έως C-552/20 και C-554/20. Συνεπώς, τα επιχειρήματα τα οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να απορριφθούν ως αλυσιτελή στον βαθμό που δεν σχετίζονται με τις διατάξεις του κανονισμού 2020/1054.

436 Τρίτον, στο μέτρο πάντως που η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, αφορά ειδικώς την υποχρέωση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, επισημαίνεται, αφενός, ότι το άρθρο 11 ΣΛΕΕ έχει οριζόντιο χαρακτήρα, όπερ σημαίνει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να εντάσσει τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος στις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης και, ειδικότερα, στην κοινή πολιτική μεταφορών, στην οποία εμπίπτει ο κανονισμός 2020/1054.

437 Αφετέρου, ο έλεγχος νομιμότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 τον οποίο καλείται να ασκήσει το Δικαστήριο, εν προκειμένω, υπό το πρίσμα του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, αφορά ενωσιακή πράξη στο πλαίσιο της οποίας ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να διασφαλίσει, όπως προκύπτει από τη σκέψη 282 της παρούσας αποφάσεως, την εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων και σκοπών.

438 Υπό τις συνθήκες αυτές, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, εξεταζόμενη μεμονωμένα, ενδέχεται να έχει αισθητές αρνητικές συνέπειες στο περιβάλλον, θα πρέπει, προκειμένου να διαπιστωθεί αν συντρέχει παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, να ληφθούν υπόψη άλλες δράσεις τις οποίες αναλαμβάνει ο ενωσιακός νομοθέτης για να περιορίσει τον αρνητικό αντίκτυπο των οδικών μεταφορών στο περιβάλλον και να επιτύχει τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών.

439 Εν προκειμένω, με την επιχειρηματολογία που αντλεί από παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται, κατ' ουσίαν, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 θα προκαλέσει πρόσθετες εκπομπές CO_2 και ρύπους λόγω των πρόσθετων διαδρομών μεγάλων αποστάσεων τις οποίες θα πρέπει να πραγματοποιούν, κατ' εφαρμογήν της, βαρέα φορτηγά οχήματα, συχνά χωρίς φορτίο.

440 Επομένως, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται πλήρως στην παραδοχή ότι η επίμαχη διάταξη επιβάλλει υποχρεωτική επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας των οδηγών, ενώ μόνον ένας μικρός αριθμός οχημάτων επέστρεψε σε έναν από τους δύο προαναφερθέντες τόπους πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1054.

441 Πρόκειται όμως για παραδοχή που είναι εσφαλμένη, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις σκέψεις 170, 171, 236 και 295 της παρούσας αποφάσεως.

442 Υπό τις συνθήκες αυτές, ευλόγως δεν εντοπίστηκε, με την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 48), περιβαλλοντικός αντίκτυπος των μέτρων που εξέταζε η Επιτροπή στο πλαίσιο της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας.

443 Κατόπιν των προεκτεθέντων, είναι απορριπτέα τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

444 Ως εκ τούτου, παρέλκει η εξέταση τόσο των επιχειρημάτων που αντλούν η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας από άλλες ενωσιακές πράξεις των οποίων οι περιβαλλοντικοί στόχοι διακυβεύονται, κατά την άποψή τους, λόγω της θέσπισης του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, όσο και των διαφόρων προβαλλόμενων από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέτρων που έχει λάβει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα των οδικών μεταφορών, προκειμένου να κριθεί σε ποιον βαθμό ο ενωσιακός νομοθέτης πράγματι συνεκτίμησε τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών στον συγκεκριμένο τομέα.

445 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και ο πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

446 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-546/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-553/20) είναι απορριπτέες κατά το μέρος τους με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

3. Επί του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054

447 Προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-546/20) και η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20) προβάλλουν κατ' ουσίαν, ανάλογα με την περίπτωση:

– παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας και μοναδικός λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας)·

– παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας)·

– παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, περί παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας), και

– παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, περί παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας).

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

448 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, και η Ουγγαρία, με τον μοναδικό λόγο της προσφυγής της, ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν συμβιβάζεται με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας. Μολονότι, στο πλαίσιο του μοναδικού λόγου της προσφυγής της, η Ουγγαρία προβάλλει τύποις και πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως, η σχετική επιχειρηματολογία της αποσκοπεί αποκλειστικώς στην απόδειξη της ύπαρξης παραβίασης της αρχής αυτής.

449 Κατά πρώτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει σε αυτή καθεαυτήν την αρχή της αναλογικότητας, διότι, λόγω της τρέχουσας κατάστασης των ευρωπαϊκών υποδομών, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος συνιστά υποχρέωση της οποίας η τήρηση παρίσταται υπερβολικά δυσχερής, αν όχι αδύνατη. Και τούτο διότι, λαμβανομένου υπόψη του ανεπαρκούς αριθμού προστατευμένων χώρων στάθμευσης και κατάλληλων καταλυμάτων πλησίον των χώρων αυτών, οι οδηγοί και οι επιχειρήσεις μεταφορών συχνά βρίσκονται ενώπιον απαιτήσεων που είναι αδύνατον να τηρηθούν. Υπό τις συνθήκες αυτές, το επίμαχο μέτρο δεν μπορεί να εφαρμοστεί με τέτοιον τρόπο ώστε να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι σκοποί, όπερ αποδεικνύει, κατά την άποψή τους, την πρόδηλη ακαταλληλότητά του. Επιπλέον, το εν λόγω μέτρο επιβαρύνει με προδήλως δυσανάλογο τρόπο τους οδηγούς και τις επιχειρήσεις μεταφορών. Κατά συνέπεια, προβλέποντας μια τέτοια απαίτηση η οποία δεν δύναται να εφαρμοστεί στην πράξη, ο ενωσιακός νομοθέτης υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως.

450 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ουγγαρία επισημαίνουν ότι στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 18) η Επιτροπή είχε ήδη διαπιστώσει τη γενικότερη έλλειψη κατάλληλων εγκαταστάσεων ανάπαυσης και προστατευμένων χώρων στάθμευσης στην Ένωση. Η ανεπάρκεια των εγκαταστάσεων ανάπαυσης στην Ένωση προκύπτει επίσης από μελέτη την οποία δημοσίευσε η Επιτροπή [«Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report» («Μελέτη με αντικείμενο τους ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης για τα βαρέα φορτηγά οχήματα. Τελική έκθεση», Φεβρουάριος 2019, (στο εξής: μελέτη του 2019 για τους χώρους στάθμευσης), σ. 8 και 18 έως 20]. Κατά τη μελέτη αυτή, επί 300 000 θέσεων στάθμευσης για βαρέα οχήματα εντός της Ένωσης, μόνον 47 000 περίπου είναι εν μέρει προστατευμένες και μόνον 7 000 διαθέτουν πιστοποιημένο επίπεδο ασφαλείας. Δεδομένου ότι η μέση ζήτηση για θέσεις νυκτερινής στάθμευσης εκτιμάται σε σχεδόν 400 000 θέσεις, προκύπτει έλλειμμα περίπου 100 000 θέσεων, ενώ ελάχιστοι από τους υφιστάμενους χώρους στάθμευσης εξασφαλίζουν κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας και προστασίας. Πέραν τούτου, η ίδια μελέτη καταδεικνύει την άνιση κατανομή των ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης ανά τους ευρωπαϊκούς μεταφορικούς διαδρόμους, δεδομένου ότι οι 7 000 πιστοποιημένες θέσεις στάθμευσης βρίσκονται όλες σε ορισμένα μόνον κράτη μέλη. Εξάλλου, η ΕΟΚΕ και πολλά κράτη μέλη αναφέρθηκαν στην κατάσταση αυτή κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

451 Τα ζητήματα των χώρων στάθμευσης και των κατάλληλων καταλυμάτων, μολονότι αποτελούν διαφορετικά ζητήματα, εντούτοις συνδέονται στενά μεταξύ τους, υπό την έννοια ότι, για τον οδηγό, κατάλληλο είναι μόνον ένα κατάλυμα το οποίο βρίσκεται κοντά σε ενδεδειγμένο και προστατευμένο χώρο στάθμευσης, ώστε να είναι βέβαιος ότι το φορτίο του θα είναι ασφαλές. Ο

μικρός αριθμός τέτοιων χώρων στάθμευσης περιορίζει ακόμη περισσότερο τον αριθμό των πιθανών καταλυμάτων που μπορεί να χρησιμοποιήσει ο οδηγός για να λάβει την περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του.

452 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επισημαίνει ακόμη ότι ενδεικτικό της ανεπάρκειας των υποδομών είναι το γεγονός ότι το άρθρο 1, σημείο 7, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να υποβάλει, το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024, στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετική με τη διαθεσιμότητα κατάλληλων εγκαταστάσεων για την ανάπαυση των οδηγών. Η Ρουμανία προσθέτει ότι η ίδια διάταξη επιβάλλει στην Επιτροπή και την υποχρέωση να δημοσιεύει κατάλογο όλων των χώρων στάθμευσης. Ωστόσο, ουδείς ιστότοπος έχει δημιουργηθεί μέχρι σήμερα προς τον σκοπό αυτό.

453 Η Ρουμανία ισχυρίζεται επίσης ότι, προκειμένου να συμμορφωθούν με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, οι οδηγοί που εκτελούν διαδρομές στις οποίες δεν υπάρχουν ασφαλείς και προστατευμένοι χώροι στάθμευσης δεν έχουν άλλη επιλογή από το να χρησιμοποιήσουν μη προστατευμένους χώρους όπου αφήνουν τα οχήματα χωρίς επιτήρηση κατά τη διάρκεια του χρόνου ανάπαυσης τον οποίο λαμβάνουν εντός κατάλληλου καταλύματος, εκθέτοντας κατ’ αυτόν τον τρόπο το όχημα σε εγκληματικές πράξεις. Όμως, βάσει της Συμβάσεως επί του συμβολαίου διά την διεθνή οδικήν μεταφοράν εμπορευμάτων οδικώς (CMR), η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη στις 19 Μαΐου 1956, ο μεταφορέας ευθύνεται για την ολική ή μερική απώλεια ή για τη βλάβη των εμπορευμάτων μεταξύ του χρόνου παραλαβής και του χρόνου παράδοσής τους, καθώς και για τυχόν καθυστέρηση της παράδοσης. Επομένως, ενόψει της τρέχουσας κατάστασης των υποδομών, η επιλεγείσα νομοθετική λύση δεν βελτιώνει τις συνθήκες εργασίας των οδηγών, αλλά, τουναντίον, μπορεί να έχει ως συνέπεια την αύξηση της κόπωσης και του άγχους τους καθώς και των κινδύνων τόσο για τη δική τους ασφάλεια όσο και για εκείνη των εμπορευμάτων και των οχημάτων τους. Στο ίδιο πνεύμα, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζεται ότι η έλλειψη προστατευμένων χώρων στάθμευσης για βαρέα οχήματα στην Ένωση αυξάνει τον κίνδυνο κλοπών και δημιουργεί ζητήματα ασφάλισης για τους μεταφορείς.

454 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προσθέτει ότι η αδυναμία τήρησης της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος εκθέτει τους οδηγούς και τις επιχειρήσεις μεταφορών στον κίνδυνο να τους επιβληθούν κυρώσεις οι οποίες ενδέχεται να οδηγήσουν σε απώλεια της αξιοπιστίας τους, κατά την έννοια του άρθρου 6 του κανονισμού 1071/2009, και, συνακόλουθα, της πρόσβασής τους στην ενωσιακή αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών. Είναι δε άνευ σημασίας, κατά την άποψή της, το ότι η παραβίαση της συγκεκριμένης απαγόρευσης δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των σοβαρότερων παραβάσεων των ενωσιακών κανόνων.

455 Στο πλαίσιο αυτό, η Ρουμανία και η Ουγγαρία παραπέμπουν στον κανονισμό ΔΕΔ-Μ, και ειδικότερα στο άρθρο 38, παράγραφος 3, και στο άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού αυτού, καθώς και στους αναθεωρημένους προσανατολισμούς για την ανάπτυξη του εκεί διαλαμβανόμενου διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, για τους οποίους γίνεται λόγος στην αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού 2020/1054. Θεωρούν ότι οι διατάξεις αυτές αποδεικνύουν επίσης την ανεπάρκεια των ευρωπαϊκών υποδομών, στην τρέχουσα κατάστασή τους.

456 Η Ουγγαρία επισημαίνει, επιπλέον, ότι στο άρθρο 8α, παράγραφοι 3 και 4, του κανονισμού 561/2006, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 7, του κανονισμού 2020/1054, γίνονται επανειλημμένες εκκλήσεις για τη δημιουργία ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης. Εξάλλου, τα μέτρα που αφορούν τη δημιουργία τέτοιων χωρών μπορούν να παραγάγουν τα

αποτελέσματά τους μόνο στο μέλλον, ενώ δεν έχει προβλεφθεί καμία κατάλληλη μεταβατική περίοδος, δεδομένου ότι η επίμαχη απαγόρευση είναι, συν τοις άλλοις, απόλυτη. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επικρίνει επίσης την έλλειψη μεταβατικής περιόδου για την έναρξη ισχύος της επίμαχης διατάξεως.

457 Περαιτέρω, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη δεν υπέχουν καμία υποχρέωση να διασφαλίζουν, τουλάχιστον μέχρι κάποια καθορισμένη ημερομηνία, την ύπαρξη επαρκούς αριθμού κατάλληλων καταλυμάτων καθώς και προστατευμένων και ασφαλών χώρων στάθμευσης. Ως εκ τούτου, ένα κράτος μέλος μπορεί να έχει κίνητρο να μην αυξήσει τον αριθμό των υποδομών του προκειμένου να περιορίσει την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς από αλλοδαπούς μεταφορείς στο έδαφός του.

458 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζεται επίσης ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος συνεπάγεται σημαντικό πρόσθετο κόστος για τις επιχειρήσεις μεταφορών, οι οποίες είναι ως επί το πλείστον ΜμΕ, δεδομένου ότι αναγκάζονται να καλύπτουν τα έξοδα καταλύματος κατάλληλου για τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης των οδηγών τους όταν αυτοί βρίσκονται μακριά από την κατοικία τους. Ομοίως, έξοδα εις βάρος των επιχειρήσεων προκύπτουν και λόγω τυχόν παρακάμψεων και διαδρομών άνευ φορτίου οι οποίες οφείλονται αποκλειστικώς και μόνον στην προσπάθεια εξεύρεσης ενδεδειγμένου καταλύματος. Σύμφωνα με μελέτη της KPMG με τίτλο «The Bulgarian haulage sector» – Market study: An impact assessment of Mobility Package I» («Ο βουλγαρικός τομέας οδικών εμπορευματικών μεταφορών – Μελέτη αγοράς: εκτίμηση επιπτώσεων της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα»), δημοσιευθείσα στις 8 Οκτωβρίου 2019 (σ. 37), οι δαπάνες στις οποίες θα υποβληθούν οι βουλγαρικές επιχειρήσεις μεταφορών λόγω του επίμαχου μέτρου εκτιμώνται σε 143 εκατομμύρια ευρώ. Στο ίδιο πνεύμα, η Ρουμανία ισχυρίζεται ότι το επίμαχο μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο και δεν είναι αναγκαίο υπό το πρίσμα του σκοπού της μείωσης των διοικητικών και οικονομικών επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις μεταφορών.

459 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας διατείνεται, επιπλέον, ότι η ερμηνεία της έννοιας «κατάλληλο κατάλυμα» αποτελεί πηγή ανασφάλειας δικαίου, όπερ δημιουργεί προβλήματα εφαρμογής, όπως παραδέχεται και η ίδια η Επιτροπή. Η Ρουμανία, από την πλευρά της, υποστηρίζει ότι οι αποκλίσεις που απαντώνται μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις κυρώσεις για παραβίαση της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, οι οποίες επισημαίνονται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 18), δεν επιλύονται με τον κανονισμό 2020/1054, ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη θα εξακολουθήσουν να επιβάλλουν διαφορετικές κυρώσεις, με συνέπεια να παρατείνεται η κατάσταση ανασφάλειας δικαίου για τις επιχειρήσεις μεταφορών και τους οδηγούς. Επομένως, η νομοθετική λύση είναι ακατάλληλη και από την άποψη αυτή, δεδομένου ότι αντιβαίνει στον επιδιωκόμενο με τον κανονισμό 2020/1054 σκοπό ο οποίος συνίσταται στην ενοποίηση της ερμηνείας και της εφαρμογής των κανόνων και στη διευκόλυνση της συνεπούς διασυνοριακής εφαρμογής της κοινωνικής νομοθεσίας.

460 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ουγγαρία και η Ρουμανία αμφισβητούν εν συνεχεία κατά πόσον ασκεί επιρροή η απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Vaditrans (C-102/16, στο εξής: απόφαση Vaditrans, EU:C:2017:1012). Ειδικότερα, κατά την άποψη της Ουγγαρίας και της Ρουμανίας, η απόφαση Vaditrans είναι άνευ σημασίας για τις υπό κρίση προσφυγές, εφόσον, στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας που κατέληξε στην έκδοση της αποφάσεως εκείνης, ουδέν στοιχείο σχετικό με τις διαθέσιμες εγκαταστάσεις ανάπαυσης στα κράτη μέλη είχε προσκομιστεί ενώπιον του Δικαστηρίου και, συνεπώς, κανένα τέτοιο στοιχείο δεν ελήφθη υπόψη. Ως εκ τούτου, το

Δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα της αναλογικότητας και, πιο συγκεκριμένα, δεν έλαβε υπόψη ένα στοιχείο κρίσιμο για την εφαρμογή της επίμαχης ρυθμίσεως, ήτοι το ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος είναι συχνά αδύνατον να εφαρμοστεί στην πράξη λόγω του ανεπαρκούς αριθμού διαθέσιμων εγκαταστάσεων ανάπαυσης στα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο απάντησε σε ένα ζήτημα ερμηνείας, ενώ, εν προκειμένω, το ζητούμενο είναι να κριθεί αν, υπό το πρίσμα των διαθέσιμων στοιχείων, ο ενωσιακός νομοθέτης άσκησε δεόντως τη διακριτική του ευχέρεια και τήρησε την απαίτηση αναλογικότητας.

461 Η Ρουμανία επισημαίνει περαιτέρω ότι, κατόπιν της αποφάσεως Vaditrans, ο κανονισμός 561/2006 πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι απαγορεύεται η λήψη της κανονικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης στην καμπίνα του οχήματος. Ωστόσο, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν επιβάλλει απλώς και μόνον την απαγόρευση αυτή, αλλά περιέχει και συμπληρωματικές διευκρινίσεις. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζεται, ομοίως, ότι ο κανονισμός 2020/1054 δεν περιορίζεται απλώς στην εκτέλεση της αποφάσεως Vadritans, αλλά προσθέτει την απαίτηση ότι οι επίμαχες περίοδοι ανάπαυσης πρέπει να λαμβάνονται σε κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής, εξίσου κατάλληλο τόσο για γυναίκες όσο και για άνδρες.

462 Τέλος, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία υποστηρίζουν ότι υπάρχουν εναλλακτικά πρόσφορα μέτρα τα οποία είναι λιγότερο επαχθή. Συγκεκριμένα, πρώτον, κατά την άποψη που εξέφρασε η ίδια η Επιτροπή στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 46), θα έπρεπε να επιτρέπεται στους οδηγούς να λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους εντός του οχήματος, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για ελεύθερη επιλογή του οδηγού ή ότι κάτι τέτοιο δικαιολογείται από τις περιστάσεις. Δεύτερον, ένα άλλο πιθανό μέτρο θα ήταν η θέσπιση παρέκκλισης για τις περιπτώσεις στις οποίες δεν υπάρχουν κατάλληλα καταλύματα εντός μιας καθορισμένης ακτίνας από την τοποθεσία του οδηγού. Τρίτον, μια πιθανή εναλλακτική προσέγγιση, την οποία προτείνει η ΕτΠ, θα ήταν να μην ισχύει η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος εάν αυτή η περίοδος ανάπαυσης λαμβάνεται σε τόπο όπου υπάρχει επαρκές επίπεδο ασφάλειας και κατάλληλες εγκαταστάσεις υγιεινής και εφόσον η καμπίνα του οδηγού πληροί τις προδιαγραφές τις οποίες θα θέσει η Επιτροπή Οδικών Μεταφορών. Τέταρτον, θα ήταν δυνατόν να προβλεφθεί μεταβατική περίοδος κατά το πέρας της οποίας η Επιτροπή θα κληθεί να διαπιστώσει την επάρκεια των καταλυμάτων καθώς και των προστατευμένων και ασφαλών χώρων στάθμευσης σε ολόκληρη την Ένωση. Η μεταβατική αυτή περίοδος θα μπορούσε να συνοδεύεται από υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίσουν ότι θα αναλάβουν τις αναγκαίες πρωτοβουλίες για τη δημιουργία των κατάλληλων υποδομών.

463 Κατά δεύτερον, η Ρουμανία και η Ουγγαρία θέτουν υπό αμφισβήτηση την εξέταση, από τον ενωσιακό νομοθέτη, της αναλογικότητας της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος.

464 Ειδικότερα, από τα στοιχεία που ήταν διαθέσιμα κατά τον χρόνο θέσπισης του άρθρου 1, παράγραφος 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης γνώριζε ότι οι ευρωπαϊκές υποδομές, στην τρέχουσα κατάστασή τους, είναι ανεπαρκείς. Στη δε εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 18), το έλλειμμα χώρων στάθμευσης και κατάλληλων καταλυμάτων προσδιορίζεται ως στοιχείο που ευνοεί την πρακτική η οποία συνίσταται στη λήψη της περιόδου ανάπαυσης στην καμπίνα του οχήματος. Μάλιστα, στην εκτίμηση επιπτώσεων η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, λόγω της κατάστασης που περιγράφηκε, οι συνθήκες ανάπαυσης των οδηγών στην καμπίνα είναι καλύτερες, σε σχέση με τις διαθέσιμες

εναλλακτικές λύσεις. Επιπλέον, το μέγεθος του ελλείμματος αυτού επισημάνθηκε από την Επιτροπή και στη μελέτη του 2019 για τους χώρους στάθμευσης. Εξάλλου, στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 8α του κανονισμού 561/2006, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 1, σημείο 7, του κανονισμού 2020/1054, γίνονται επανειλημμένες εκκλήσεις για τη δημιουργία ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, όπερ καταδεικνύει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε την επίμαχη απαίτηση έχοντας επίγνωση του ανεπαρκούς αριθμού χώρων στάθμευσης κατάλληλης ποιότητας.

465 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα παραλείποντας να λάβει υπόψη στοιχεία που ήταν ουσιώδη για τη θέσπιση του επίμαχου μέτρου και να αξιολογήσει τα αποδεικτικά στοιχεία που ήταν κρίσιμα συναφώς.

466 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

467 Με την επιχειρηματολογία τους, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία αμφισβητούν κατά πόσον το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054 συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι η Ρουμανία και η Ουγγαρία αμφισβητούν, μάλιστα, το αν ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως αυτής, πρέπει να εξεταστεί πρώτα η σχετική επιχειρηματολογία.

i) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054

468 Δεν αμφισβητείται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, όταν εξέδωσε τον κανονισμό 2020/1054, είχε στη διάθεσή του εκτίμηση επιπτώσεων η οποία αφορούσε, μεταξύ άλλων, τη λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας αναπαύσεως εντός του οχήματος. Πράγματι, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η οποία συνόδευε την Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, επισημαίνονταν τόσο η ανομοιογένεια στον τρόπο με τον οποίο οι αρχές των κρατών μελών ερμήνευαν τις διατάξεις του κανονισμού 561/2006 όσον αφορά τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, όσο και οι αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών όσον αφορά τη λήψη αυτού του χρόνου ανάπαυσης εντός του οχήματος (μέρος 1/2, σ. 21, 23, 30, 31 και 34). Στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων εξεταζόταν επίσης λεπτομερώς, ενόψει της έκβασης της τότε εκκρεμούς προδικαστικής παραπομπής ενώπιον του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-102/16, Vaditrans, ο αντίκτυπος τυχόν μέτρου με το οποίο θα αποσαφηνιζόταν το ζήτημα αυτό (μέρος 1/2, σ. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 και 70).

469 Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 1, σημείο 5, στοιχείο γ', της προαναφερθείσας Προτάσεως προέβλεπε την προσθήκη στο άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006 μιας παραγράφου 8α που θα όριζε ότι οι κανονικές ή αντισταθμιστικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης δεν επιτρέπεται να λαμβάνονται εντός του οχήματος, αλλά πρέπει να λαμβάνονται είτε σε κατάλληλο κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής, παρεχόμενο ή πληρωμένο από τον εργοδότη, είτε στον τόπο κατοικίας του οδηγού είτε σε άλλο ιδιωτικό χώρο της επιλογής του.

470 Με την επιχειρηματολογία τους, η Ρουμανία και η Ουγγαρία προσάπτουν ωστόσο στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν έλαβε υπόψη, όταν θέσπισε, με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054, την απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας

ανάπαυσης εντός του οχήματος, την έλλειψη επαρκών καταλυμάτων καθώς και ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης σε ολόκληρη την Ένωση, παρότι το συγκεκριμένο στοιχείο ήταν ουσιώδες, κατά την άποψή τους, για την εξέταση της αναλογικότητας της ως άνω απαγόρευσης.

471 Επιβάλλεται όμως η διαπίστωση ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ήταν πλήρως ενήμερος για την έλλειψη αυτή όταν θέσπισε την απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος. Ειδικότερα, όπως αναφέρουν τα ίδια τα ως άνω κράτη μέλη, η εν λόγω έλλειψη είχε σαφώς αναδειχθεί στη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, στο πλαίσιο τόσο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 18, 23, 31 και 34) όσο και της μελέτης του 2019 για τους χώρους στάθμευσης.

472 Επιπλέον, ο ενωσιακός νομοθέτης έλαβε δεόντως υπόψη το γεγονός αυτό κατά τη θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054. Τούτο διότι, αφενός, δεν απαγόρευσε τη λήψη κάθε περιόδου ανάπαυσης εντός του οχήματος, δεδομένου ότι παραμένει δυνατή η λήψη διαλειμμάτων καθώς και μειωμένων ημερήσιων και εβδομαδιαίων περιόδων ανάπαυσης εντός του οχήματος. Αφετέρου, έκρινε, με βάση την Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας την οποία εκπόνησε η Επιτροπή στηριζόμενη στην εκτίμηση επιπτώσεων, ότι η έλλειψη καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης δεν συνιστούσε εμπόδιο στην απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, λαμβανομένης υπόψη της ύπαρξης εναλλακτικών επιλογών ως προς τους τόπους όπου ο οδηγός μπορεί να λάβει αυτές τις περιόδους ανάπαυσης, ιδίως δε του τόπου κατοικίας του, ο οποίος είναι ένας από τους τόπους στους οποίους η επιχείρηση μεταφορών πρέπει να παρέχει στον οδηγό, εφόσον το επιθυμεί, τη δυνατότητα να επιστρέψει ανά τακτά χρονικά διαστήματα τριών ή τεσσάρων εβδομάδων, ανάλογα με την περίπτωση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054.

473 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι δυνατόν να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν έλαβε πλήρως υπόψη ένα στοιχείο ουσιώδες για την εξέταση της αναλογικότητας της απαγόρευσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

474 Είναι δε άνευ σημασίας το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν συνήγαγε από τα διάφορα στοιχεία που είχε στη διάθεσή του τα συμπεράσματα στα οποία όφειλε, κατά την άποψη της Ρουμανίας και της Ουγγαρίας, να καταλήξει. Συναφώς, οι αιτιάσεις με τις οποίες τα εν λόγω κράτη μέλη προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν θεράπευσε προσηκόντως την έλλειψη καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης στο πλαίσιο του κανονισμού 2020/1054 πρέπει να κριθούν στο πλαίσιο της εξέτασης της συμβατότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

475 Συνεπώς, είναι απορριπτέα τα επιχειρήματα της Ρουμανίας και της Ουγγαρίας περί παράλειψης του ενωσιακού νομοθέτη να εξετάσει τις συνέπειες που απορρέουν από την απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος.

ii) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054

476 Το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006 προέβλεπε ότι, κατ' επιλογήν του οδηγού, οι περίοδοι ημερήσιας ανάπαυσης και οι μειωμένες περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης μακριά από τη βάση μπορούν να λαμβάνονται εντός του οχήματος, εφόσον αυτό διαθέτει κατάλληλες εγκαταστάσεις ύπνου για κάθε οδηγό και είναι σταθμευμένο.

477 Το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αντικατέστησε, από τις 20 Αυγούστου 2020, το ως άνω άρθρο 8, παράγραφος 8, προβλέποντας ότι οι κανονικές ή αντισταθμιστικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης, ήτοι περίοδοι ανάπαυσης άλλες από τις προβλεπόμενες στην προγενέστερη εκείνη διάταξη, δεν επιτρέπεται να λαμβάνονται από τους οδηγούς εντός του οχήματος, αλλά πρέπει να λαμβάνονται σε κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής, εξίσου κατάλληλο τόσο για γυναίκες όσο και για άνδρες, ενώ διευκρινίζεται ότι ο εργοδότης οφείλει να καλύπτει όλα τα έξοδα διαμονής εκτός του οχήματος.

478 Ο σκοπός του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η αναλογικότητα της διατάξεως, είναι, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 6, 8, 13 και 36 του κανονισμού αυτού, η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών εντός της Ένωσης, μέσω μιας ρυθμίσεως που διασφαλίζει ότι οι οδηγοί θα διαθέτουν ποιοτικό κατάλυμα για τη λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Επομένως, σκοπός της διατάξεως είναι να θεραπεύσει την έλλειψη σαφών κανόνων για τις περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης. Ο σκοπός αυτός εντάσσεται, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 250 της παρούσας αποφάσεως, στο πλαίσιο του γενικότερου σκοπού του κανονισμού 2020/1054, ο οποίος συνίσταται στην κατοχύρωση δίκαιων εμπορικών όρων μεταξύ των επιχειρήσεων οδικών μεταφορών ως εχέγγυο για έναν ασφαλή, αποτελεσματικό και κοινωνικά υπεύθυνο τομέα των οδικών μεταφορών, ώστε να μην υπάρχουν δυσμενείς διακρίσεις και να προσελκύονται ειδικευμένοι εργαζόμενοι.

479 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, οι οποίες δεν αμφισβητούν τη νομιμότητα των προαναφερθέντων σκοπών, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει, αυτό καθεαυτό, στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

480 Προκειμένου να κριθεί αν η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, όπως προβλέπεται στην επίμαχη διάταξη, συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να εξεταστεί αν το μέτρο αυτό είναι πρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού της εν λόγω διατάξεως, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών, και αν δεν βαίνει προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού και αν είναι ανάλογο προς τον εν λόγω σκοπό.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού

481 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το ζήτημα εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την υλοποίηση του σκοπού της διατάξεως, υπενθυμίζεται εκ προοιμίου ότι, στην απόφαση Vaditrans, και πιο συγκεκριμένα στις σκέψεις 31 έως 33 και 48 της αποφάσεως εκείνης, το Δικαστήριο έκρινε κατ’ ουσίαν ότι το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, έπρεπε, προς διαφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητάς του, να ερμηνεύεται λαμβανομένης επίσης υπόψη της παραγράφου 6 του άρθρου 8, υπό την έννοια ότι απαγόρευε τη λήψη των κανονικών περιόδων εβδομαδιαίας αναπαύσεως εντός του οχήματος. Πράγματι, βάσει του γράμματός του, το άρθρο 8, παράγραφος 8, επέτρεπε ρητώς, και δη υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μόνον τη λήψη μειωμένων περιόδων ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος.

482 Αφού επισήμανε ότι η ως άνω ερμηνεία επιβεβαιώνεται τόσο από το ιστορικό θέσπισης της εν λόγω διατάξεως όσο και από την όλη οικονομία της, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι επρόκειτο για ερμηνεία που στόχευε προδήλως στην επίτευξη του επιδιωκόμενου με τον κανονισμό 561/2006 σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας των οδηγών και της οδικής ασφάλειας (απόφαση Vaditrans, σκέψη 43).

483 Ακολούθως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, μολονότι ο σχεδιασμός των οχημάτων και των καμπινών είχε βελτιωθεί σημαντικά, εντούτοις γεγονός παρέμενε ότι η καμπίνα ενός φορτηγού δεν φαινόταν να αποτελεί κατάλληλο χώρο ανάπαυσης για χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα από τις περιόδους ημερήσιας ανάπαυσης ή τις μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης και ότι οι οδηγοί έπρεπε να έχουν τη δυνατότητα να περνούν τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε χώρο ο οποίος να παρέχει κατάλληλες και επαρκείς συνθήκες διαμονής (απόφαση Vaditrans, σκέψη 44).

484 Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι, εάν το άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006 ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι επιτρέπεται ο οδηγός να λαμβάνει τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματός του, τούτο θα συνεπαγόταν ότι ο οδηγός θα μπορούσε να λαμβάνει όλες τις περιόδους ανάπαυσής του στην καμπίνα του οχήματος, ήτοι σε χώρο που δεν παρέχει κατάλληλες συνθήκες διαμονής, όπερ δεν θα ήταν δυνατόν να συμβάλλει στην υλοποίηση του σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας των οδηγών τον οποίο επιδιώκει ο συγκεκριμένος κανονισμός (απόφαση Vaditrans, σκέψη 45)

485 Επομένως, η απαγόρευση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, το οποίο κωδικοποιεί την ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Vaditrans, είναι ικανή να συμβάλει στην υλοποίηση του σκοπού που συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών.

486 Τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία δεν θέτουν εν αμφιβόλω το ως άνω συμπέρασμα.

487 Πρώτον, στον βαθμό που η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 περιέχει συμπληρωματικές διευκρινίσεις σε σχέση με το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση Vaditrans, διαπιστώνεται ότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει απλώς ότι η υποχρέωση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης «σε κατάλληλο φιλικό προς τα δύο φύλα κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής», η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, αποτελεί νέα απαίτηση που απορρέει από τη θέσπιση του κανονισμού 2020/1054.

488 Πλην όμως, μια τέτοια επιχειρηματολογία δεν μπορεί να ευδοκιμήσει.

489 Τούτο διότι, κατ’ αρχάς, το Δικαστήριο υπογράμμισε ρητώς, στις σκέψεις 44 και 45 της αποφάσεως Vaditrans ότι το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, έπρεπε να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι απαιτείται η κανονική περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης να λαμβάνεται σε κατάλληλο και επαρκές κατάλυμα, όπερ σημαίνει κατ’ ανάγκην ότι οι εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής στον αντίστοιχο χώρο πρέπει να προσφέρονται τόσο για γυναίκες όσο και για άνδρες. Εξάλλου, η απαίτηση να υπάρχουν «κατάλληλες εγκαταστάσεις ύπνου για κάθε οδηγό» προβλεπόταν ήδη ρητώς από το ίδιο το γράμμα της διατάξεως εκείνης.

490 Εν συνεχεία, το Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 44 της αποφάσεως Vaditrans, ότι η καμπίνα φορτηγού οχήματος δεν αποτελεί κατάλληλο χώρο ανάπαυσης για χρονικά διαστήματα ανάπαυσης μεγαλύτερα από τις μνημονευόμενες στην εν λόγω διάταξη περιόδους ημερήσιας ανάπαυσης και μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, οι οποίες, δυνάμει του άρθρου 4, στοιχεία ζ′ και η′, του κανονισμού 561/2006, αφορούν περιόδους ανάπαυσης από 3 ώρες έως, το πολύ, 45 ώρες, ανάλογα με την περίπτωση. Εξ αυτού συνάγεται, κατ' ανάγκην, ότι ούτε αντισταθμιστική περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης άνω των 45 ωρών, προς αναπλήρωση προηγούμενης μειωμένης περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης, μπορούσε, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 8, του ως άνω κανονισμού, να ληφθεί εντός του οχήματος.

491 Τέλος, εφόσον ο κατάλληλος χώρος ανάπαυσης για μεγαλύτερες περιόδους ανάπαυσης, τον οποίο μνημονεύει το Δικαστήριο στη σκέψη 44 της αποφάσεως Vaditrans, θεωρείται ότι υποκαθιστά την καμπίνα φορτηγού οχήματος για τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης και η καμπίνα, κατ' αρχήν, τίθεται στη διάθεση του οδηγού με έξοδα του εργοδότη, συνάγεται, επίσης ευλόγως, το συμπέρασμα ότι οποιοσδήποτε κατάλληλος χώρος ανάπαυσης προς υποκατάσταση της καμπίνας φορτηγού οχήματος πρέπει επίσης να τίθεται στη διάθεση του οδηγού από τον εργοδότη.

492 Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, κωδικοποίησε τη νομολογιακή ερμηνεία που είχε δοθεί με την απόφαση Vaditrans αποσαφηνίζοντάς την ταυτόχρονα ως προς ορισμένες πτυχές της, επιβεβαιώνει ότι η διάταξη αυτή είναι πρόσφορη για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού.

493 Δεύτερον, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζονται η Ουγγαρία και η Ρουμανία, η απόφαση Vaditrans ασκεί επιρροή για την εκτίμηση της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, στον βαθμό που, όπως μόλις επισημάνθηκε, από την απόφαση εκείνη προκύπτει ότι η απαγόρευση να λαμβάνει ο οδηγός εντός του οχήματος τις κανονικές ή αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης δεν ανάγεται στην έναρξη ισχύος της τελευταίας αυτής διατάξεως, αλλά στο άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, όπως ήταν διατυπωμένο ήδη πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054. Είναι δε άνευ σημασίας το γεγονός ότι, στην απόφαση Vaditrans, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο δεν εξέτασε, ελλείψει σχετικού αιτήματος του αιτούντος δικαστηρίου στην υπόθεση εκείνη, το ζήτημα της αναλογικότητας της διατάξεως του άρθρου 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

494 Πράγματι, αν η Ουγγαρία και η Ρουμανία θεωρούσαν ότι η προγενέστερη διάταξη του άρθρου 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006 ήταν ανίσχυρη ή ότι το κύρος της απαιτούσε διαφορετική ερμηνεία, μπορούσαν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να το προβάλουν στο πλαίσιο της προδικαστικής διαδικασίας στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Vaditrans. Αντιθέτως, το επιχείρημά τους δεν είναι δυνατόν να προβληθεί λυσιτελώς προς στήριξη λόγων με τους οποίους ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

495 Τρίτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία που προβάλλεται από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, τη Ρουμανία και την Ουγγαρία σχετικά με την έλλειψη κατάλληλων καταλυμάτων καθώς και ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης στο έδαφος της Ένωσης, υπενθυμίζεται εκ προοιμίου, όπως υπογραμμίστηκε στη σκέψη 471 της παρούσας αποφάσεως, ότι η Επιτροπή είχε επισημάνει την έλλειψη αυτή, αρχικώς στην εκτίμηση επιπτώσεων για την

κοινωνική νομοθεσία και, εν συνεχεία, στη μελέτη του 2019 για τους χώρους στάθμευσης. Εξάλλου, ούτε το Κοινοβούλιο ούτε το Συμβούλιο αμφισβητούν ότι υπάρχει έλλειψη ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης.

496 Εντούτοις, σκοπός του κανονισμού 2020/1054 είναι να ενισχύσει την κοινωνική προστασία των οδηγών, ενώ η βελτίωση των υποδομών οδικής μεταφοράς και στάθμευσης εντός της Ένωσης αποτελεί, κατά βάση, αντικείμενο άλλων νομοθετικών πράξεων που έχουν εκδοθεί επί διαφορετικών νομικών βάσεων.

497 Ειδικότερα, ο κανονισμός ΔΕΔ-Μ, ο οποίος εκδόθηκε βάσει του άρθρου 172 ΣΛΕΕ και απαιτεί την έγκριση κάθε κράτους μέλους για τους προσανατολισμούς και τα έργα κοινού ενδιαφέροντος που αφορούν το έδαφός του, προβλέπει, στο άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ', τη διαμόρφωση χώρων ανάπαυσης περίπου κάθε 100 χιλιόμετρα στους αυτοκινητοδρόμους ανάλογα με τις ανάγκες της κοινωνίας, της αγοράς και του περιβάλλοντος, προκειμένου να τίθενται στη διάθεση των εμπορικών χρηστών κατάλληλες ζώνες στάθμευσης με επαρκές επίπεδο ασφάλειας και προστασίας.

498 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι πολλές ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου προβλέπουν δυνατότητες συγχρηματοδότησης από την Ένωση, με σκοπό την επιτάχυνση και την προώθηση της κατασκευής κατάλληλων υποδομών στάθμευσης. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, για τον κανονισμό (ΕΕ) 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη σύσταση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη», την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 913/2010 και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 680/2007 και (ΕΚ) αριθ. 67/2010 (ΕΕ 2013, L 348, σ. 129), καθώς και για τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2016/1649 της Επιτροπής, της 8ης Ιουλίου 2016, που συμπληρώνει τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 (ΕΕ 2016, L 247, σ. 1), όπου καθορίζονται οι προτεραιότητες χρηματοδότησης στον τομέα των μεταφορών για τους σκοπούς των πολυετών και ετησίων προγραμμάτων εργασιών.

499 Το ζήτημα, πάντως, κατά πόσον η απαγόρευση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054 συνιστά πρόσφορο μέτρο δεν είναι δυνατόν να εξεταστεί υπό το πρίσμα ενός σκοπού τον οποίο το μέτρο αυτό δεν επιδιώκει.

500 Αντιθέτως, πρέπει να ελεγχθεί αν, όπως ισχυρίζονται η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, λαμβανομένης υπόψη της έλλειψης κατάλληλων καταλυμάτων καθώς και ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο πρόσφορο για την υλοποίηση του σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας των οδηγών. Συγκεκριμένα, κατά την άποψη των εν λόγω κρατών μελών, η έλλειψη αυτή καθιστά υπερβολικά δυσχερή, αν όχι αδύνατη, την τήρηση της ως άνω απαγόρευσης, με αποτέλεσμα να συντρέχει κίνδυνος εξουδετέρωσης του προαναφερθέντος σκοπού λόγω αύξησης της κόπωσης και του άγχους των οδηγών.

501 Συναφώς, είναι αληθές ότι η δυνατότητα τήρησης των κανόνων που διέπουν τις περιόδους ανάπαυσης τις οποίες προβλέπει ο κανονισμός 561/2006 μπορεί εν γένει να εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από τη διαθεσιμότητα κατάλληλων καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης [πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Επιτροπή κατά Δανίας (Μέγιστη διάρκεια στάθμευσης), C-167/22, EU:C:2023:1020, σκέψη 45]

502 Ωστόσο, όσον αφορά, αφενός, τον αντίκτυπο της προβαλλόμενης έλλειψης κατάλληλων καταλυμάτων επί της προσφορότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού κοινωνικής προστασίας, υπογραμμίζεται κατ' αρχάς ότι, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 472 της παρούσας αποφάσεως, η διάταξη αυτή δεν απαγορεύει στους οδηγούς να λαμβάνουν οποιαδήποτε περίοδο ανάπαυσης εντός του οχήματος, αλλά ισχύει αποκλειστικώς για τις κανονικές ή αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης. Επομένως, η εκεί προβλεπόμενη απαγόρευση δεν αφορά ούτε τα διαλείμματα ούτε τις μειωμένες περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

503 Εν συνεχεία, αυτές οι περίοδοι ανάπαυσης τις οποίες το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 απαγορεύει στους οδηγούς να λαμβάνουν εντός του οχήματος είναι ακριβώς εκείνες ως προς τις οποίες οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν, δυνάμει του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του ίδιου κανονισμού, να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να είναι σε θέση να επιστρέφουν, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους, προκειμένου να ξεκινήσουν εκεί ή να περάσουν εκεί, αντιστοίχως, την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

504 Συνεπώς, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, η λήψη κανονικών ή αντισταθμιστικών περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης δεν προϋποθέτει συστηματική πρόσβαση σε διαφορετικά καταλύματα εκτός του τόπου κατοικίας των οδηγών. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 13 του κανονισμού 2020/1054, μόνον όταν οι οδηγοί δεν λαμβάνουν, όπως δικαιούνται, την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους στον τόπο κατοικίας τους είναι απαραίτητο να διαθέτουν, σύμφωνα με την απαίτηση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού αυτού, ποιοτικό κατάλυμα εξίσου κατάλληλο τόσο για γυναίκες όσο και για άνδρες ενόψει της λήψης τέτοιων περιόδων ανάπαυσης. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η εν λόγω διάταξη σε συνδυασμό με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του ίδιου κανονισμού είναι, στην πραγματικότητα, ικανή να θεραπεύσει, τουλάχιστον εν μέρει, την έλλειψη κατάλληλων καταλυμάτων, την οποία επισήμανε η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία.

505 Τέλος, είναι αληθές ότι στην αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού 2020/1054 επισημαίνεται ότι οι οδηγοί μπορούν να λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε κατάλληλο κατάλυμα το οποίο «μπορεί» να γειτνιάζει με χώρο στάθμευσης. Εντούτοις, σε περίπτωση που οι οδηγοί αποφασίσουν να μην επιστρέψουν σε έναν από τους δύο τόπους τους οποίους προσδιορίζει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού προκειμένου να λάβουν εκεί την αντίστοιχη περίοδο ανάπαυσης, ουδόλως υποχρεούνται, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζονται η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, να επιλέξουν τέτοιο κατάλυμα κοντά σε χώρο στάθμευσης. Πράγματι, μολονότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει να λαμβάνουν οι οδηγοί την εν λόγω περίοδο ανάπαυσης σε «κατάλληλο κατάλυμα», δεν απαιτεί να γειτνιάζει το κατάλυμα αυτό με χώρο στάθμευσης. Συναφώς, δεν μπορεί ευλόγως να αναμένεται από τον οδηγό να περάσει την περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του, η οποία διαρκεί τουλάχιστον 45 ώρες, πλησίον ενός τέτοιου χώρου στάθμευσης. Κανένα όμως από τα τρία κράτη μέλη δεν υποστηρίζει ότι η έλλειψη υποδομών την οποία εντόπισε η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία αφορά τα καταλύματα που δεν γειτνιάζουν με χώρο στάθμευσης και ότι τα καταλύματα αυτά δεν είναι κατάλληλα.

506 Όσον αφορά, αφετέρου, τον αντίκτυπο της προβαλλόμενης έλλειψης κατάλληλων χώρων στάθμευσης επί της προσφορότητας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού κοινωνικής προστασίας, υπογραμμίζεται, κατ' αρχάς, ότι η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση ως προς τον χώρο στάθμευσης του οχήματος. Ως εκ τούτου, ουδόλως υποχρεώνεται ο οδηγός να αφήνει το όχημά του, στη διάρκεια της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσής του, σε χώρο στάθμευσης προοριζόμενο αποκλειστικώς για βαρέα φορτηγά οχήματα.

507 Εν συνεχεία, όπως ορθώς τόνισε το Συμβούλιο, η άρση της απαγόρευσης να λαμβάνουν οι οδηγοί τις κανονικές ή αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους εντός του οχήματος δεν θα άμβλυνε την ανεπάρκεια ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, η οποία διαπιστώθηκε στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, δεδομένου ότι, ούτως ή άλλως, εξακολουθεί να είναι αναγκαίος ένας χώρος στάθμευσης κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που αντιστοιχεί στη λήψη αυτών των περιόδων ανάπαυσης. Επιπλέον, μια τέτοια άρση, κατά το μέρος που θα περιόριζε τη δυνατότητα των οδηγών να λαμβάνουν τις εν λόγω περιόδους ανάπαυσης στον τόπο κατοικίας τους κατόπιν της στάθμευσης του οχήματός τους στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη, θα μπορούσε τουναντίον να επιτείνει την έλλειψη την οποία καταγγέλλουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, στον βαθμό που, σε μια τέτοια περίπτωση, οι οδηγοί θα έσπευδαν ακόμη περισσότερο να καταλάβουν τους διαθέσιμους ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης.

508 Τέλος, όσον αφορά τον προβαλλόμενο κίνδυνο κλοπής φορτίων, ο οποίος φέρεται να δημιουργεί δυσχέρειες ως προς την ασφάλισή τους, υπογραμμίζεται ότι, βάσει του άρθρου 4, στοιχεία στ′ έως η′, του κανονισμού 561/2006, οι οδηγοί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διαθέτουν ελεύθερα την περίοδο ανάπαυσής τους, είτε είναι ημερήσια είτε εβδομαδιαία, οπότε δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για την επιτήρηση ενός τέτοιου φορτίου ενόσω λαμβάνουν τον χρόνο ανάπαυσής τους.

509 Εν πάση περιπτώσει, ο κίνδυνος αυτός δεν οφείλεται στο ειδικό μέτρο της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, το οποίο θεσπίζεται με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, αλλά, γενικότερα, στην έλλειψη ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, με την υπενθύμιση, πάντως, ότι οι οδηγοί επιτρέπεται να λαμβάνουν όλες τις υπόλοιπες περιόδους ανάπαυσης εντός σταθμευμένου οχήματος.

510 Επομένως, μολονότι είναι αληθές ότι, σύμφωνα με τη μελέτη του 2019 για τους χώρους στάθμευσης, οι ζημίες από την κλοπή φορτίων εντός της Ένωσης υπερβαίνουν τα 8,2 δισεκατομμύρια ευρώ, από τη μελέτη αυτή δεν προκύπτει ότι οι σχετικές ζημίες οφείλονται συγκεκριμένα σε κλοπές που διαπράττονται ενόσω οι οδηγοί λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, της οποίας η λήψη εντός του οχήματος απαγορευόταν ήδη από το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054.

511 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος συνιστά μέτρο απρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών, διότι τέθηκε σε ισχύ χωρίς να έχει εξασφαλιστεί προηγουμένως η προϋπόθεση της δημιουργίας κατάλληλων υποδομών σε επίπεδο καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης.

512 Πέραν τούτου, διαπιστώνεται ότι, με το άρθρο 1, σημείο 7, του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης πρόσθεσε στον κανονισμό 561/2006 το άρθρο 8α, το οποίο περιέχει, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 15, 17 και 18 του κανονισμού 2020/1054, ειδικές διατάξεις που προορίζονται να συμβάλουν στη διαμόρφωση χώρων στάθμευσης υψηλής ποιότητας μέσω της θέσπισης ελάχιστων προτύπων, καθώς και στη βελτίωση της προσβασιμότητας των πληροφοριών για τις διαθέσιμες εγκαταστάσεις ανάπαυσης. Τέτοιου είδους βελτιώσεις θα πρέπει να διευκολύνουν τον εργοδότη στον σχεδιασμό των δραστηριοτήτων του οδηγού κατά τρόπο ώστε να είναι δυνατή η μετάβασή του σε χώρο στάθμευσης τον οποίο ο εργοδότης θεωρεί κατάλληλο για τα μεταφερόμενα εμπορεύματα.

513 Πράγματι, κατ' αρχάς, στην παράγραφο 2, το άρθρο 8α του κανονισμού 561/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, σημείο 7, του κανονισμού 2020/1054, εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να θεσπίζει, αφενός, πρότυπα που να προσδιορίζουν ακριβέστερα το επίπεδο των υπηρεσιών και της ασφάλειας στους χώρους στάθμευσης, ιδίως όσον αφορά τις κατάλληλες εγκαταστάσεις υγιεινής για γυναίκες και άνδρες, καθώς και, αφετέρου, διαδικασίες πιστοποίησης. Επιπλέον, στην παράγραφο 1, το ίδιο άρθρο 8α επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να μεριμνά ώστε οι οδηγοί να έχουν εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικές με τους ασφαλείς και προστατευμένους χώρους στάθμευσης, καθώς και να δημοσιεύει κατάλογο των πιστοποιημένων χώρων στάθμευσης σε επίσημο ιστότοπο που επικαιροποιείται τακτικά.

514 Το γεγονός ότι η Επιτροπή, όπως ισχυρίζεται η Ρουμανία, ουδέποτε δημοσίευσε τέτοιο κατάλογο, μολονότι θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συνιστά παράβαση της υποχρέωσής της, ουδόλως αποδεικνύει, αντιθέτως, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054, έλαβε μέτρο το οποίο είναι απρόσφορο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού.

515 Περαιτέρω, βάσει του άρθρου 8α, παράγραφος 4, του κανονισμού 561/2006, η Επιτροπή οφείλει να υποβάλει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024, έκθεση σχετική με τη διαθεσιμότητα κατάλληλων εγκαταστάσεων ανάπαυσης για τους οδηγούς και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, καθώς και με τη διαμόρφωση πιστοποιημένων ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης.

516 Τέλος, το άρθρο 8α, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 561/2006 επαναλαμβάνει ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού ΔΕΔ-Μ, να ενθαρρύνουν τη δημιουργία ζωνών στάθμευσης για τους εμπορικούς χρήστες, ενώ, στην αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού 2020/1054, υπενθυμίζεται ότι είναι σημαντικό να παρέχονται επαρκείς δυνατότητες συγχρηματοδότησης από την Ένωση προκειμένου να επιταχύνεται και να προάγεται η κατασκευή κατάλληλων υποδομών στάθμευσης.

517 Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, από τις υποχρεώσεις αυτές όχι μόνο δεν προκύπτει ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054 είναι απρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, αλλά, αντιθέτως, συνάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραμένει σε επαγρύπνηση ως προς το ζήτημα της έλλειψης χώρων στάθμευσης.

518 Όσον αφορά επίσης το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ότι, εφόσον δεν έχει ταχθεί στα κράτη μέλη προθεσμία για τη διασφάλιση κατάλληλων υποδομών, ορισμένα εξ αυτών θα μπορούσαν να έχουν κίνητρο να μην αυξήσουν τον αριθμό των απαιτούμενων υποδομών

προκειμένου να περιορίσουν την παροχή υπηρεσιών στο έδαφός τους από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, το ως άνω επιχείρημα είναι απορριπτέο ως υποθετικό, ελλείψει οποιουδήποτε αποδεικτικού στοιχείου ικανού να τεκμηριώσει το βάσιμό του.

519 Συνεπώς, από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι το γεγονός ότι υπάρχει έλλειψη κατάλληλων καταλυμάτων καθώς και ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης στο έδαφος της Ένωσης δεν αποδεικνύει ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, την οποία επιβάλλει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, συνιστά μέτρο απρόσφορο για την υλοποίηση του σκοπού που επιδιώκει ο κανονισμός αυτός.

520 Τέταρτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας περί της προβαλλόμενης ανασφάλειας δικαίου ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, επισημαίνεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε, με τη συγκεκριμένη διάταξη, να διασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή της απαγόρευσης λήψης των κανονικών ή αντισταθμιστικών περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος και της συνακόλουθης υποχρέωσης λήψης τους εντός κατάλληλου καταλύματος. Πράγματι, το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, όπως ήταν διατυπωμένο πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, μπορούσε να δημιουργήσει αβεβαιότητες λόγω των αποκλίσεων στην ερμηνεία και την εφαρμογή της διατάξεως αυτής από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, οι οποίες επισημάνθηκαν στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 5, 18 και 23).

521 Αντιθέτως όμως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η φράση «κατάλληλο φιλικό προς τα δύο φύλα κατάλυμα με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής», η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν ενέχει οποιαδήποτε αμφισημία. Το γεγονός ότι τα εννοιολογικά της όρια είναι αρκούντως ευέλικτα ώστε να ενσωματώνουν ένα σχετικά ευρύ φάσμα καταλυμάτων στα οποία ο οδηγός μπορεί να λάβει την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του, όχι μόνο δεν θέτει εν αμφιβόλω την προσφορότητα της διατάξεως αυτής για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, αλλά αντιθέτως μάλιστα, όπως ορθώς ισχυρίζεται το Κοινοβούλιο, την ενισχύει. Στον βαθμό που η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζεται ότι τα κράτη μέλη θα καταλήξουν κατά πάσα πιθανότητα σε αποκλίνουσες ερμηνείες της εν λόγω διατάξεως, πρόκειται για εικασία η οποία είναι, εξ αυτού του λόγου, απορριπτέα.

522 Όσον αφορά τον κίνδυνο ανομοιογένειας των κυρώσεων που προβλέπουν οι εθνικές νομοθεσίες σε περίπτωση παραβίασης της επίμαχης απαγόρευσης, τον οποίο επισημαίνει η Ρουμανία, είναι αληθές ότι ο κανονισμός 2020/1054 δεν εναρμόνισε το σύστημα κυρώσεων των κρατών μελών ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα. Εντούτοις, ο κίνδυνος αυτός οριοθετείται σε μεγάλο βαθμό από την υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 561/2006, ως έχει μετά τη θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 16, του κανονισμού 2020/1054, να προβλέπουν, όπως υπογραμμίζεται και στην αιτιολογική σκέψη 23 του τελευταίου αυτού κανονισμού, αποτελεσματικές και ανάλογες προς τη σοβαρότητα της παράβασης κυρώσεις, οι οποίες πρέπει να λειτουργούν αποτρεπτικά και να μην εισάγουν διακρίσεις, ενώ ορίζεται επίσης ότι δεν επιτρέπεται να επιβάλλονται περισσότερες της μίας κυρώσεις ή να εφαρμόζονται περισσότερες της μίας διαδικασίες για την ίδια παράβαση. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο κίνδυνος ανομοιογένειας των κυρώσεων καθιστά το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 απρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054 συνιστά αναγκαίο μέτρο

523 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την αναγκαιότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054 και, ειδικότερα, την επιχειρηματολογία περί ύπαρξης μέτρων φερόμενων ως λιγότερο επαχθών από εκείνο που ελήφθη με τη διάταξη αυτή, παρατηρείται ότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επικαλείται απλώς μια σειρά μέτρων εκ των οποίων τα περισσότερα συζητήθηκαν κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, χωρίς ωστόσο να επιλεγούν από τον ενωσιακό νομοθέτη, κατά το πέρας της διαδικασίας, στο τελικό κείμενο της εκδοθείσας νομοθετικής πράξεως.

524 Τα προτεινόμενα από το εν λόγω κράτος μέλος μέτρα, τα οποία έχουν ως κοινό σημείο ότι επιτρέπουν, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, τη λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος αφήνοντας στους οδηγούς την ευχέρεια της ελεύθερης επιλογής, δεν θα καθιστούσαν κατ' ανάγκην δυνατή την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από τον ενωσιακό νομοθέτη σκοπού, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών, καθώς θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα, σε περίπτωση εφαρμογής τους, το να λαμβάνουν οι οδηγοί εντός του οχήματος το σύνολο των κανονικών ή αντισταθμιστικών περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Πράγματι, δεδομένου ότι ο οδηγός αποτελεί, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 174 της παρούσας αποφάσεως, το ασθενές μέρος στη σχέση εργασίας με τον εργοδότη του, τα μέτρα αυτά ενέχουν τον κίνδυνο να μην είναι πλήρως ελεύθερη η επιλογή του και να υφίσταται πιέσεις για να προβεί σε επιλογή ευνοϊκή για τα συμφέροντα του εργοδότη. Ομοίως, η θέσπιση παρεκκλίσεων θα ενείχε τον κίνδυνο να λαμβάνουν οι οδηγοί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε ακατάλληλο μέρος, όπερ θα συνεπαγόταν υποβάθμιση της κοινωνικής προστασίας τους.

525 Εξάλλου, παρότι, όπως επισημαίνεται από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Επιτροπή εξέτασε ως ενδεχόμενο, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 44 έως 47), την επιλογή να επιτραπεί στους οδηγούς να λαμβάνουν εντός του οχήματος τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για ελεύθερη επιλογή τους ή ότι τούτο δικαιολογείται από τις περιστάσεις, εντούτοις διευκρίνισε, στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 49), ότι μια τέτοια επιλογή θα μπορούσε να οδηγήσει, λαμβανομένης υπόψη, ειδικότερα, της δυσκολίας να εξακριβωθεί ότι πρόκειται όντως για ελεύθερη επιλογή των οδηγών, σε αύξηση των εσκεμμένων καταχρήσεων, υπό την έννοια της ηθελημένης και συστηματικής λήψης αυτών των περιόδων ανάπαυσης εντός του οχήματος.

526 Όσον αφορά, στο πλαίσιο αυτό, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Ουγγαρίας ότι τα οχήματα παρέχουν ανέσεις, είναι αληθές ότι η Επιτροπή διαπίστωσε, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 18), η οποία είχε λάβει την οριστική της μορφή πριν από την έκδοση της αποφάσεως Vaditrans, ότι τα οχήματα προσφέρουν συχνά καλύτερες συνθήκες παραμονής απ' ό,τι οι άλλες διαθέσιμες δυνατότητες.

527 Ωστόσο, αφενός, στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 73 έως 75), η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα, αφού στάθμισε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των διαφόρων υπό εξέταση επιλογών, ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος ήταν η καταλληλότερη επιλογή για τη μείωση του άγχους και της κόπωσης των οδηγών, οπότε και την προέβλεψε στο άρθρο 1, σημείο 5, στοιχείο γ', της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας.

528 Αφετέρου, ο ενωσιακός νομοθέτης, κατά την άσκηση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει, έκρινε, όπως και το Δικαστήριο στη σκέψη 45 της αποφάσεως Vaditrans, ότι η υλοποίηση του σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας των οδηγών απέκλειε τη δυνατότητα λήψης του συνόλου των περιόδων ανάπαυσης στην καμπίνα του οχήματος, δεδομένου ότι ο χώρος αυτός δεν παρέχει συνθήκες παραμονής κατάλληλες για τη λήψη των μεγαλύτερων περιόδων ανάπαυσης.

529 Όσον αφορά το άλλο μέτρο το οποίο προτείνουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, δηλαδή τη θέσπιση μεταβατικής περιόδου με σκοπό την αναβολή της έναρξης ισχύος της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, το μέτρο αυτό δεν συνιστά, κατά τα φαινόμενα, λιγότερο περιοριστική εναλλακτική λύση. Και τούτο διότι, μια τέτοια απαγόρευση ίσχυε ήδη κατά τον χρόνο θέσπισης του κανονισμού 2020/1054, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 30, 31 και 48 της αποφάσεως Vaditrans, την προέβλεπε ήδη το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054. Υπό τις συνθήκες αυτές, η θέσπιση μιας τέτοιας μεταβατικής περιόδου θα ισοδυναμούσε με διαχρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων της προαναφερθείσας αποφάσεως, μολονότι το Δικαστήριο δεν έκρινε αναγκαίο τέτοιον περιορισμό.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά αναλογικό μέτρο

530 Όσον αφορά, κατά τρίτον, τον αναλογικό χαρακτήρα της απαγόρευσης του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, υπενθυμίζεται, κατ’ αρχάς, η σημασία που αποδίδεται, σύμφωνα με το προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ, στον «κύριο σκοπό» της σταθερής βελτίωσης των όρων διαβίωσης και απασχόλησης, τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, δυνάμει των άρθρων 9 και 90 ΣΛΕΕ, να λαμβάνει πλήρως υπόψη στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών. Όπως όμως διαπίστωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Vaditrans (σκέψεις 44 και 45), η καμπίνα φορτηγού οχήματος δεν παρέχει, ως χώρος, συνθήκες παραμονής κατάλληλες για χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα από τις ημερήσιες ή τις μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης. Επομένως, αν οι οδηγοί περνούν τις κανονικές και αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε μια τέτοια καμπίνα, υπονομεύεται κατ’ ανάγκην ο σκοπός της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας τους.

531 Εν συνεχεία, επισημαίνεται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, όπως και το προγενέστερο άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, το οποίο τροποποιήθηκε με την ανωτέρω διάταξη, δεν απαγορεύει στους οδηγούς, όπως υπομνήσθηκε ήδη στις σκέψεις 472 και 502 της παρούσας αποφάσεως, να λαμβάνουν οποιαδήποτε περίοδο ανάπαυσης εντός του οχήματος, αλλά απαγορεύει απλώς να λαμβάνουν εκεί τις κανονικές ή τις αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους. Ως εκ τούτου, οι οδηγοί διατηρούν το δικαίωμα να λαμβάνουν εντός του οχήματος όλα τα διαλείμματά τους καθώς και τις μειωμένες περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

532 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 6, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β′, του κανονισμού 561/2006, ως έχει μετά τη θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, οι κανονικές περίοδοι εβδομαδιαίας ανάπαυσης μπορούν να λαμβάνονται, όπως επέτρεπε ήδη το άρθρο 8, παράγραφος 6, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, μόνον ανά δύο εβδομάδες, όπερ περιορίζει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης λήψης των κανονικών περιόδων εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός της καμπίνας φορτηγών οχημάτων.

533 Τέλος, με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης πρόσθεσε στο άρθρο 8, παράγραφος 6, του κανονισμού 561/2006 ένα τρίτο εδάφιο, το οποίο επιτρέπει πλέον, κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα του πρώτου εδαφίου του άρθρου 8, παράγραφος 6, στον οδηγό που πραγματοποιεί διεθνή μεταφορά εμπορευμάτων, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, να λαμβάνει, εκτός του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη του, δύο μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, οι οποίες μπορούν να λαμβάνονται εντός του οχήματος, δεδομένου ότι αυτές οι περίοδοι ανάπαυσης δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054. Προβλέποντας τη δυνατότητα αυτή, η οποία αποκλειόταν από το άρθρο 8, παράγραφος 6, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης επιδίωξε συνεπώς να παράσχει μεγαλύτερη ευελιξία στους οδηγούς που πραγματοποιούν μεγάλες αποστάσεις, επιτρέποντάς τους να λαμβάνουν το σύνολο των περιόδων ανάπαυσής τους εντός του οχήματος επί τρεις συναπτές εβδομάδες.

534 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται μειονεκτήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει η συγκεκριμένη διάταξη.

535 Κανένα από τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Ουγγαρία δεν είναι ικανό να θέσει εν αμφιβόλω τα ως άνω συμπεράσματα.

536 Πρώτον, όσον αφορά το επιχείρημα περί σημαντικού πρόσθετου κόστους το οποίο συνεπάγεται η εφαρμογή του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 για τις επιχειρήσεις μεταφορών, ιδίως για τις ΜμΕ, αρκεί να υπενθυμιστεί ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος δεν ανάγεται στην έναρξη ισχύος της διατάξεως αυτής, αλλά, όπως έκρινε, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο στις σκέψεις 30, 31 και 48 της αποφάσεως Vaditrans, στο άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054. Συνεπώς, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του τελευταίου κανονισμού δεν αποτελεί, αυτό καθεαυτό, την πηγή σημαντικού πρόσθετου κόστους.

537 Εξάλλου, μολονότι είναι αληθές ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 επιβάλλει πλέον ρητώς στον εργοδότη να αναλαμβάνει όλα τα έξοδα που συνδέονται με τη λήψη χρόνου ανάπαυσης εκτός του οχήματος, εντούτοις, όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 64), πολλοί εργοδότες αναλάμβαναν ήδη τα σχετικά έξοδα και πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού αυτού. Επιπλέον, η ανάληψη των εξόδων απαιτείται μόνον όταν ο οδηγός επιλέγει, όπως δικαιούται, να μην κάνει χρήση της δυνατότητας την οποία ο εργοδότης του οφείλει να του διασφαλίσει δυνάμει του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, ήτοι να επιστρέφει κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με την περίπτωση, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον δικό του τόπο κατοικίας για να ξεκινήσει εκεί ή να περάσει εκεί την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής του. Τέλος, ανεξαρτήτως της προαναφερθείσας υποχρέωσής της για ανάληψη των εξόδων, η επιχείρηση μεταφορών διατηρεί το δικαίωμά της να επιλέξει, στην τελευταία αυτή περίπτωση, το κατάλυμα ή το είδος του καταλύματος του οποίου τα έξοδα θα καλύψει, εφόσον πρόκειται για κατάλυμα που πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την εν λόγω διάταξη.

538 Υπό τις συνθήκες αυτές, η εκτίμηση που διατυπώνεται στην προαναφερθείσα στη σκέψη 458 της παρούσας αποφάσεως μελέτη της KPMG για τη Βουλγαρία, ότι τα έξοδα στα οποία πρέπει να υποβληθούν οι Βούλγαροι μεταφορείς λόγω του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6,

στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 ανέρχονται σε 143 εκατομμύρια ευρώ, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αποδεικτική ισχύ, διότι στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει νέα απαγόρευση και υποχρεώνει τους οδηγούς να λαμβάνουν τις περιόδους ανάπαυσής τους συστηματικά εκτός του τόπου κατοικίας τους σταθμεύοντας το όχημά τους σε ασφαλείς και προστατευμένους χώρους.

539 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα περί του κινδύνου επιβολής κυρώσεων και απώλειας της αξιοπιστίας της επιχείρησης μεταφορών, κατά την έννοια του άρθρου 6 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας δεν είναι σε θέση να ισχυριστεί ότι αποδεικνύει τον δυσανάλογο χαρακτήρα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 εικάζοντας τη συχνότητα εκδήλωσης συμπεριφορών αντίθετων προς την απαγόρευση την οποία προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη. Εξάλλου, εσφαλμένως το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι η ως άνω απαγόρευση είναι αδύνατον να τηρηθεί, στηριζόμενο στην εσφαλμένη, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 505 της παρούσας αποφάσεως, παραδοχή ότι η εν λόγω διάταξη επιβάλλει στους οδηγούς να λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους σε κατάλυμα πλησίον χώρου στάθμευσης.

540 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, την οποία προβλέπει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, δεν βαίνει προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την υλοποίηση του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η απαγόρευση.

541 Επομένως, ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, ως προς το πρώτο του σκέλος, και ο μοναδικός λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

542 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της, και η Ρουμανία, με το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της, ισχυρίζονται ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν συμβιβάζεται με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων η οποία προβλέπεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει επίσης παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη, παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο».

543 Κατά τα δύο αυτά κράτη μέλη, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος συνιστά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία αποβαίνει εις βάρος τόσο των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης όσο και των οδηγών που απασχολούνται από τις επιχειρήσεις αυτές. Και τούτο διότι, κατά την άποψή τους, είναι σαφώς ευκολότερο για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης και για τους οδηγούς τους να τηρούν την απαγόρευση αυτή, απ' ό,τι για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι

εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και για τους δικούς τους οδηγούς. Επιπλέον, εντός ενός και του αυτού κράτους μέλους, η επίμαχη απαίτηση δημιουργεί διάκριση μεταξύ των τοπικών οδηγών και των οδηγών από άλλα κράτη μέλη. Οι ημεδαποί οδηγοί που εκτελούν μεταφορές στο δικό τους κράτος μέλος δεν επηρεάζονται από την έλλειψη κατάλληλων καταλυμάτων καθώς και προστατευμένων και ασφαλών χώρων στάθμευσης, δεδομένου ότι μπορούν να καταλύουν στην κατοικία τους και να σταθμεύουν τα φορτηγά τους στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη. Δεν ισχύει το ίδιο για τους οδηγούς που απασχολούνται από εταιρίες μεταφορών εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης και εκτελούν διεθνείς μεταφορές, καθώς αυτοί, λόγω της έλλειψης κατάλληλων καταλυμάτων και ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης, αναγκάζονται να παραβιάζουν την εν λόγω απαγόρευση, αυξάνοντας τα έξοδα των επιχειρήσεων μεταφορών, οι οποίες είναι στην πλειονότητά τους ΜμΕ.

544 [όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2024] Η Ρουμανία προσθέτει δε ότι η παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη καθίσταται ακόμη πιο δυσανάλογη αν ληφθεί υπόψη ότι τα κράτη μέλη αναπτύσσουν με διαφορετικούς ρυθμούς τις υποδομές στάθμευσης και διαμονής καθώς και ότι διαφέρουν επίσης μεταξύ τους αναλόγως του αν βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης ή κοντά στο κέντρο των ενωσιακών οδικών μεταφορών. Δεδομένου ότι το δίκτυο των χώρων στάθμευσης δεν είναι επαρκώς ανεπτυγμένο στα κράτη μέλη διαμετακόμισης, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 πλήττει κυρίως τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης.

545 Πέραν τούτου, η Ρουμανία θεωρεί ότι οι συνέπειες τις οποίες έχουν οι διατάξεις του κανονισμού 2020/1054 επί της αγοράς μεταφορών δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθούν χωρίς να ληφθούν υπόψη ο κανονισμός 2020/1055 και η οδηγία 2020/1057, ενωσιακές πράξεις που εντάσσονται επίσης στη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα». Μια τέτοια σφαιρική εκτίμηση αυτής της δέσμης μέτρων θα καταδείκνυε ότι οι ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν από τον ενωσιακό νομοθέτη εισάγουν, σε σχέση με τη συγκεκριμένη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών μεταφορών εντός της Ένωσης, δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης. Ειδικότερα, δεδομένου ότι τα προσβαλλόμενα μέτρα της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα» συνεπάγονται σημαντικές δαπάνες και επιβάλλουν επαχθείς υποχρεώσεις που πλήττουν ιδίως τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων αυτών de facto εκμηδενίζεται. Η κοινωνική προστασία των οδηγών δεν μπορεί να διασφαλιστεί ελλείψει μέτρων κατάλληλων για τη στήριξη της άσκησης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις μεταφορών.

546 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

547 Αρχικώς, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, για τους ίδιους λόγους που εκτίθενται και στη σκέψη 307 της παρούσας αποφάσεως, η αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί παράβασης του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς το εν λόγω κράτος μέλος απλώς επικαλείται παράβαση του άρθρου αυτού «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο», χωρίς να προβάλλει συναφώς ειδική επιχειρηματολογία.

548 Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, όσον αφορά το βάσιμο των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως και επιχειρημάτων, δεν αμφισβητείται ότι, εν προκειμένω, ο κανόνας του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, ο οποίος επιβάλλει στις επιχειρήσεις μεταφορών να διασφαλίζουν, με δικά τους έξοδα, ότι οι οδηγοί τους λαμβάνουν τις κανονικές ή αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους όχι εντός του οχήματος, αλλά σε κατάλυμα κατάλληλο τόσο για τις γυναίκες όσο και για τους άνδρες, με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής, εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλους τους ενδιαφερόμενους εργοδότες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, σε όλους τους ενδιαφερόμενους οδηγούς, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους και του κράτους μέλους της κατοικίας τους, καθώς και σε όλα τα κράτη μέλη, οπότε δεν ενέχει άμεση διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο.

549 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί, σύμφωνα με τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στις σκέψεις 308 έως 310 της παρούσας αποφάσεως, αν με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 ο ενωσιακός νομοθέτης έχει εφαρμόσει αδικαιολόγητα τον ίδιο κανόνα σε διαφορετικές καταστάσεις, υπό το πρίσμα, ιδίως, του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η εν λόγω διάταξη, με συνέπεια να στοιχειοθετείται έμμεση δυσμενής διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο, υπό την έννοια ότι, όπως ισχυρίζονται, κατ’ ουσίαν, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη, η επίμαχη διάταξη είναι πιθανόν, ως εκ της φύσεώς της, να επηρεάσει περισσότερο τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τη διατύπωση των προσφευγόντων, στην «περιφέρεια της Ένωσης», τους οδηγούς τους οποίους απασχολούν οι ως άνω επιχειρήσεις καθώς και αυτή την ομάδα κρατών μελών.

550 Ειδικότερα, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αποσκοπεί, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 478 της παρούσας αποφάσεως, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας των οδηγών εντός της Ένωσης, διασφαλίζοντας ότι αυτοί θα διαθέτουν ποιοτικό κατάλυμα για τη λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους, ώστε να προστατεύονται ιδίως, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 13 του ίδιου κανονισμού, οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς μεταφορές σε μεγάλες αποστάσεις και περνούν μεγάλα χρονικά διαστήματα μακριά από τον τόπο κατοικίας τους.

551 Επιβάλλεται δε η διαπίστωση ότι όλοι οι οδηγοί που απασχολούνται στην Ένωση βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση από πλευράς του δικαιώματός τους για λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης σε ποιοτικό κατάλυμα. Πράγματι, το σύνολο των οδηγών αυτών, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους και του κράτους μέλους εγκατάστασης του εργοδότη τους, πρέπει να είναι σε θέση να λάβουν αυτόν τον χρόνο ανάπαυσης σε κατάλυμα τέτοιο ώστε να τους εξασφαλίζονται καλές συνθήκες εργασίας και να διαφυλάσσεται η οδική ασφάλεια.

552 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας περί ύπαρξης δυσμενούς διάκρισης μεταξύ των οδηγών που εκτελούν διεθνείς μεταφορές και απασχολούνται σε ορισμένα κράτη μέλη και των οδηγών που εκτελούν εθνικές μεταφορές και απασχολούνται σε κράτος μέλος το οποίο βρίσκεται στο «κέντρο της Ένωσης», δεν μπορεί, βεβαίως, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 να επηρεάζει περισσότερο τους οδηγούς που εκτελούν διεθνείς μεταφορές με προορισμό κράτη μέλη γεωγραφικά απομακρυσμένα από το κράτος μέλος της εγκατάστασης του εργοδότη τους, δεδομένου ότι οι οδηγοί αυτοί ενδέχεται να αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες δυσκολίες από τους τοπικούς ή τους ημεδαπούς οδηγούς ως προς τη λήψη της κανονικής ή της

αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους στον τόπο κατοικίας τους και, ως εκ τούτου, να είναι πιο εκτεθειμένοι στην τρέχουσα ανεπάρκεια κατάλληλων υποδομών διαμονής και στάθμευσης.

553 Εντούτοις, ο διαφορετικός αυτός αντίκτυπος για τους οδηγούς που εκτελούν διεθνείς μεταφορές οφείλεται στη διαφορετική φύση των μεταφορών που πραγματοποιούν οι οδηγοί αυτοί, η οποία αντικατοπτρίζεται επίσης στις διατάξεις του άρθρου 91, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και β′, ΣΛΕΕ. Πράγματι, οι διεθνείς μεταφορές είναι, σε σύγκριση με τις εθνικές μεταφορές, εξ ορισμού πιθανότερο να απομακρύνουν τους οδηγούς από τον τόπο κατοικίας τους και από τον τόπο εγκατάστασης του εργοδότη τους.

554 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 433 των προτάσεών του, αν επιτρεπόταν, σύμφωνα με την άποψη που ανέπτυξαν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία, στους οδηγούς που εκτελούν διεθνείς μεταφορές να λαμβάνουν τις κανονικές ή τις αντισταθμιστικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους εντός του οχήματος, το οποίο δεν αποτελεί κατάλληλο χώρο για να περνούν τέτοια μεγάλα χρονικά διαστήματα ανάπαυσης, θα επιτεινόταν ακόμη περισσότερο η διάκριση σε σχέση με τους ημεδαπούς οδηγούς, οι οποίοι μπορούν, από την πλευρά τους, να λαμβάνουν ευκολότερα αυτόν τον χρόνο ανάπαυσης στον τόπο κατοικίας τους.

555 Όσον αφορά, δεύτερον, την αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας περί ύπαρξης δυσμενούς διάκρισης μεταξύ, αφενός, των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της «περιφέρειας της Ένωσης» και εκτελούν διεθνείς μεταφορές, καθώς και των οδηγών που απασχολούνται από αυτές, και, αφετέρου, των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κέντρο της Ένωσης» και εκτελούν τέτοιες μεταφορές, καθώς και των οδηγών που απασχολούνται από αυτές, είναι αληθές ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 552 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 ενδέχεται να επηρεάζει περισσότερο εκείνες τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, έχουν επιλέξει ένα επιχειρηματικό μοντέλο που συνίσταται στην παροχή του μεγαλύτερου μέρους, αν όχι του συνόλου, των υπηρεσιών τους σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε κράτη μέλη απομακρυσμένα από το πρώτο κράτος μέλος και των οποίων οι οδηγοί εκτελούν έτσι τις μεταφορές τους μακριά από τον τόπο κατοικίας τους.

556 Ωστόσο, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 321 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που έχουν επέλθει στην εσωτερική αγορά, να προσαρμόσει μια νομοθετική πράξη προκειμένου να επιφέρει νέα ισορροπία ανάμεσα στα εμπλεκόμενα συμφέροντα, με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας των οδηγών μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από τους εργοδότες τους, καθώς και την κατοχύρωση δίκαιων όρων ανταγωνισμού.

557 Επίσης, όπως κρίθηκε στη σκέψη 322 της παρούσας αποφάσεως, διάταξη του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να θεωρηθεί, αυτή καθεαυτήν, αντίθετη προς τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων για τον λόγο και μόνον ότι έχει διαφορετικές συνέπειες για ορισμένους οικονομικούς φορείς, εφόσον η κατάσταση αυτή οφείλεται στις διαφορετικές συνθήκες εκμετάλλευσης στις οποίες βρίσκονται οι φορείς αυτοί, ιδίως λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, και όχι σε νομική ανισότητα εγγενή στην προσβαλλόμενη διάταξη.

558 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε ακριβώς να επιφέρει, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 282 της παρούσας αποφάσεως, μια νέα εξισορρόπηση μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος των οδηγών να απολαύουν καλύτερων συνθηκών εργασίας και, αφετέρου, του συμφέροντος των

εργοδοτών να ασκούν τις δραστηριότητες μεταφορών υπό δίκαιους εμπορικούς όρους, ούτως ώστε ο τομέας των οδικών μεταφορών να χαρακτηρίζεται από ασφάλεια, αποτελεσματικότητα και κοινωνική υπευθυνότητα.

559 Στο πλαίσιο αυτό, η απαγόρευση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, όχι μόνον δεν υπονομεύει την ύπαρξη δίκαιων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, αλλά τουναντίον, όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 17, 18 και 23), έχει ως σκοπό να θεραπεύσει τις ανισότητες που εμφανίζονταν κατά το παρελθόν ως προς τη μεταχείρισή τους και οφείλονταν στην εφαρμογή ανομοιογενών συστημάτων κυρώσεων στα διάφορα κράτη μέλη, λόγω του διαφορετικού τρόπου με τον οποίο οι αρμόδιες εθνικές αρχές ερμήνευαν και εφάρμοζαν το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης κωδικοποίησε τη νομολογιακή ερμηνεία του εν λόγω άρθρου 8, παράγραφος 8, όπως την διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Vaditrans, προκειμένου ακριβώς να διασφαλίσει, μέσω ενός σαφέστερου κανόνα εναρμόνισης, την ομοιόμορφη εφαρμογή της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος.

560 Όπως ορθώς υπογράμμισε το Συμβούλιο, οι οδηγοί των οποίων οι εργοδότες παρέχουν υπηρεσίες μεταφορών κατά μείζονα λόγο σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε κράτη μέλη απομακρυσμένα από το κράτος μέλος της δικής τους εγκατάστασης, με συνέπεια να εκτελούν τις μεταφορές τους μακριά από τον τόπο κατοικίας τους, είναι ακριβώς εκείνοι που έχουν περισσότερο ανάγκη την προστασία που απορρέει από τον κανόνα εναρμόνισης τον οποίο θεσπίζει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, όπερ, εν πάση περιπτώσει, αποδεικνύει την αντικειμενικότητα και την καταλληλότητα των κριτηρίων επί των οποίων ο ενωσιακός νομοθέτης στήριξε την επιλογή του προς υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την ως άνω διάταξη σκοπού της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας.

561 Κατά τα λοιπά, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 533 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης, θέλοντας πάντοτε να διασφαλίσει την προσήκουσα εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων και στοχεύοντας παράλληλα στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού κοινωνικής προστασίας, τροποποίησε, με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, το άρθρο 8, παράγραφος 6, του κανονισμού 561/2006, προκειμένου να επιτρέψει, κατ’ εξαίρεση και τηρουμένων ορισμένων προϋποθέσεων, στον οδηγό που πραγματοποιεί διεθνή μεταφορά εμπορευμάτων να λαμβάνει, εκτός του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη του, δύο μειωμένες περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος.

562 Εξάλλου, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 αποσκοπεί ακριβώς στην άμβλυνση των δυσκολιών για τις οποίες έγινε λόγος στη σκέψη 552 της παρούσας αποφάσεως, μέσω της επιβολής στους εργοδότες της υποχρέωσης να οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε αυτοί να είναι σε θέση, εφόσον το επιθυμούν, να επιστρέφουν κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, ανάλογα με την περίπτωση, στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους.

563 Όσον αφορά, κατά τρίτον, την αιτίαση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί ύπαρξης δυσμενούς διάκρισης μεταξύ των κρατών μελών, αντίθετης προς την αρχή της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, οι επικρίσεις του εν λόγω κράτους μέλους είναι απορριπτέες. Και τούτο διότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, καίτοι εφαρμόζεται καθολικώς και αδιακρίτως, επηρεάζει εμμέσως ορισμένα κράτη μέλη περισσότερο από άλλα, ενωσιακή πράξη η

οποία έχει ως αντικείμενο την εξίσωση των κανόνων των κρατών μελών, εφόσον εφαρμόζεται επί ίσοις όροις σε όλα τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία υπομνήσθηκε στη σκέψη 332 της παρούσας αποφάσεως, να θεωρηθεί ότι εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, δεδομένου ότι μια τέτοια πράξη εναρμόνισης παράγει, αναπόφευκτα, διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με την προγενέστερη κατάσταση των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών.

564 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υπερέβη, κατά παραβίαση των νομολογιακών παραδοχών που υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 313 και 314 της παρούσας αποφάσεως, τα όρια του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως το οποίο διαθέτει, θεσπίζοντας το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που του αναθέτει η Συνθήκη ΛΕΕ με σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας όλων των οδηγών σε ολόκληρη την Ένωση.

565 Τέλος, στον βαθμό που η Ρουμανία, με τα επιχειρήματά της περί παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, καταγγέλλει τον δυσανάλογο αντίκτυπο του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 επί των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην «περιφέρεια της Ένωσης», πρόκειται για επιχειρηματολογία η οποία άπτεται, όπως τονίζει και το ίδιο το κράτος μέλος, της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας. Συνεπώς, είναι απορριπτέα για τους ίδιους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 481 έως 540 της παρούσας αποφάσεως.

566 Τα ως άνω συμπεράσματα δεν αναιρούνται, όπως ήδη κρίθηκε στη σκέψη 333 της παρούσας αποφάσεως, από τον ισχυρισμό της Ρουμανίας ότι, θεωρούμενες σφαιρικά και διά του συνολικού τους αποτελέσματος, οι διατάξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», κατά των οποίων το εν λόγω κράτος μέλος έχει ασκήσει τρεις προσφυγές στις υποθέσεις C-546/20 έως 548/20, εισάγουν δυσμενή διάκριση. Ειδικότερα, η Ρουμανία δεν απέδειξε, στην υπόθεση C-546/20, ότι απορρέει δυσμενής διάκριση από την εφαρμογή του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054. Κατά τα λοιπά, οι επικρίσεις της ως προς τον κανονισμό 2020/1055 και την οδηγία 2020/1057 πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο των λόγων και των επιχειρημάτων που προβάλλει με τα δικόγραφα των προσφυγών της στις υποθέσεις C-547/20 και C-548/20 προς στήριξη των αιτημάτων της περί ακυρώσεως του συνόλου ή μέρους των ενωσιακών αυτών πράξεων.

567 Κατά συνέπεια, το δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας πρέπει να απορριφθεί ως εν μέρει απαράδεκτο και εν μέρει αβάσιμο, ενώ το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο.

γ) Επί της παράβασης των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

568 Η Ρουμανία ισχυρίζεται, στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, με τον οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει επίσης στις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών στην εσωτερική αγορά. Συγκεκριμένα, θεωρεί ότι η εφαρμογή της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος καταλήγει σε περιορισμό της ελευθερίας αυτής, κατά την έννοια

του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι τα δρομολόγια μεταφοράς είτε θα εξαντλούνται, επ' αόριστον, στις διαδρομές εκείνες που μπορούν να πραγματοποιηθούν εντός χρονικού διαστήματος το οποίο δεν αναγκάζει τον οδηγό να λάβει περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης είτε θα καθορίζονται με γνώμονα την ύπαρξη ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης. Λόγω του περιορισμού αυτού, το μέτρο θα επιφέρει, κατά την άποψη της Ρουμανίας, τον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς, με συνέπεια να σημειωθεί οπισθοδρόμηση στην υλοποίηση του στόχου της αειφόρου ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 3 ΣΕΕ και καταλέγεται επίσης μεταξύ των στόχων που ορίζει η Επιτροπή στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 39).

569 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

570 Υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 352 έως 358 της παρούσας αποφάσεως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών εμπίπτει, δυνάμει του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όχι στο γενικό καθεστώς που θεσπίζεται με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, αλλά σε ειδικό καθεστώς, στο πλαίσιο του οποίου οι επιχειρήσεις μεταφορών έχουν δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αποκλειστικώς και μόνον στο μέτρο που το δικαίωμα αυτό τους έχει απονεμηθεί με μέτρα του παράγωγου δικαίου τα οποία, όπως ο κανονισμός 2020/1054, έχουν ληφθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν την κοινή πολιτική μεταφορών, και ειδικότερα βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

571 Εφόσον το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ έχει ως μοναδικό σκοπό να αποκλείσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών από τις γενικές διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, προκειμένου να την υπαγάγει στις ειδικές διατάξεις του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Ρουμανία, να παρέβη το επίμαχο άρθρο 58, παράγραφος 1, απλώς και μόνο διότι θέσπισε, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει το ίδιο το άρθρο, κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στον τομέα των μεταφορών, βασιζόμενος στις ειδικές αυτές διατάξεις.

572 Εν πάση περιπτώσει, στον βαθμό που η Ρουμανία προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι, με το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ', του κανονισμού 2020/1054, προκάλεσε οπισθοδρόμηση στη διαδικασία ελευθέρωσης η οποία επήλθε με τον κανονισμό 561/2006, η επιχειρηματολογία της είναι αβάσιμη. Και τούτο διότι, όπως κρίθηκε, μεταξύ άλλων, στη σκέψη 493 της παρούσας αποφάσεως, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος δεν ανάγεται στην έναρξη ισχύος της προαναφερθείσας διατάξεως, αλλά στο άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ', και όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση Vaditrans.

573 Πέραν τούτου, υπογραμμίζεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 266 της παρούσας αποφάσεως, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, ενόψει του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ και να λαμβάνει υπόψη τους οριζόντιους στόχους της Ένωσης όπως τίθενται στο προοίμιο, στο άρθρο 9 και στο άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΛΕΕ, όπου γίνεται λόγος, μεταξύ άλλων, για βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης και για κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης

μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις.

574 Επομένως, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Ρουμανία, το γεγονός και μόνον ότι ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών ενδέχεται να χρειαστεί να προσαρμόσουν ορισμένα από τα δρομολόγιά τους προκειμένου να βελτιωθούν οι συνθήκες απασχόλησης και η κοινωνική προστασία των οδηγών σύμφωνα με τον σκοπό που επιδιώκει το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 επ’ ουδενί μπορεί να θεωρηθεί ως αναδίπλωση κατά τη χάραξη κοινής πολιτικής μεταφορών, ικανή να στοιχειοθετήσει παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

575 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα τα επιχειρήματα τα οποία προβάλλει η Ρουμανία στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, επικαλούμενη παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

576 Η Ρουμανία ισχυρίζεται επίσης, στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 θίγει σοβαρά τα συμφέροντα των επιχειρήσεων μεταφορών και των οδηγών, κατά παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ.

577 Αφενός, ως προς τις επιχειρήσεις μεταφορών, οι οποίες έχουν, κατά κανόνα, την ιδιότητα ΜμΕ, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται γι’ αυτές κόστος που υπερβαίνει κατά πολύ τις δαπάνες οι οποίες συνδέονται με την υποχρέωση να θέτουν κατάλυμα στη διάθεση των οδηγών. Συγκεκριμένα, το κόστος αυτό καλύπτει και τις αλλαγές δρομολογίων ανάλογα με τη διαθεσιμότητα κατάλληλων καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης, την άνοδο των ασφαλίστρων λόγω της αύξησης των κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλιση των μεταφερόμενων εμπορευμάτων, καθώς και την ανάγκη να διανύουν οι οδηγοί επιπλέον αποστάσεις για την ανεύρεση κατάλληλου χώρου στάθμευσης και να μεταβαίνουν, εν συνεχεία, από τον χώρο στάθμευσης προς το κατάλυμα, το οποίο μπορεί κάλλιστα να βρίσκεται σε μεγάλη απόσταση, λαμβανομένης υπόψη της κατάστασης που περιγράφεται στη μελέτη του 2019 για τους χώρους στάθμευσης. Εξάλλου, οι επιχειρήσεις μεταφορών υφίστανται και ζημίες λόγω μείωσης των εσόδων τους, δεδομένου ότι το έλλειμμα υποδομών έχει επίπτωση στην πρακτική τους δυνατότητα να προγραμματίζουν μακρύτερες διαδρομές και να εκτελούν με πλήρη ασφάλεια μεταφορές σε ορισμένα δρομολόγια.

578 Αφετέρου, ως προς τους οδηγούς, οι επιπτώσεις τις οποίες υφίστανται οι επιχειρήσεις μεταφορών λόγω της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054, οδηγούν στην απώλεια θέσεων εργασίας και στην ανάγκη μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης. Επιπλέον, λόγω της έλλειψης υποδομών, η διάταξη αυτή έχει ως αποτέλεσμα να επιτείνεται η κόπωση και το άγχος των οδηγών.

579 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

580 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια θέσεων εργασίας και σε μετανάστευση των οδηγών προς τα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κέντρο της Ένωσης», κατά παράβαση των επιταγών του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη, κατά τη θέσπιση των μέτρων που εμπίπτουν στην κοινή πολιτική μεταφορών, τις περιπτώσεις στις οποίες η εφαρμογή των εν λόγω μέτρων θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, διαπιστώνεται ότι το επιχείρημα αυτό, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου αποδεικτικού στοιχείου ικανού να τεκμηριώσει το βάσιμό του, φαίνεται υποθετικό.

581 Υπό τις συνθήκες αυτές, το ως άνω επιχείρημα δεν μπορεί, ειδικότερα, να θέσει εν αμφιβόλω τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 61), διατυπώνοντας την εκτίμηση ότι τα μέτρα σχετικά με τον χρόνο εργασίας και τις πρακτικές λεπτομέρειες της εβδομαδιαίας ανάπαυσης αναμένεται να έχουν θετικό αντίκτυπο στην ελκυστικότητα του επαγγέλματος του οδηγού και, ως εκ τούτου, στην προσφορά της αγοράς εργασίας.

582 Εν πάση περιπτώσει, όπως κρίθηκε ήδη στις σκέψεις 404 και 405 καθώς και 573 και 574 της παρούσας αποφάσεως, το γεγονός και μόνον ότι ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών θα επωμιστούν ενδεχομένως υψηλότερο κόστος λόγω της ενίσχυσης της κοινωνικής προστασίας την οποία κατοχυρώνει στους οδηγούς το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 επ' ουδενί μπορεί να θεωρηθεί ως παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

583 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 συνεπάγεται για τις επιχειρήσεις μεταφορών σημαντικό πρόσθετο κόστος, κατά παράβαση των απαιτήσεων του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, αρκεί να επισημανθεί ότι η τελευταία αυτή διάταξη, η οποία επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη την υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη την οικονομική κατάσταση των μεταφορέων όταν λαμβάνει οποιοδήποτε μέτρο «σχετικά με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς», δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω, δεδομένου ότι το προαναφερθέν άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, δεν ρυθμίζει τις τιμές ή τους όρους μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των επιβατών, αλλά τους όρους υπό τους οποίους οι οδηγοί λαμβάνουν την κανονική ή αντισταθμιστική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσής τους.

584 Εν πάση περιπτώσει, όπως υπογραμμίστηκε στη σκέψη 536 της παρούσας αποφάσεως, η διάταξη του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αιτία πρόσθετων δαπανών για τις επιχειρήσεις μεταφορών, δεδομένου ότι απλώς κωδικοποιεί την υφιστάμενη ρύθμιση που απέρρεε, όπως κρίθηκε στις σκέψεις 30, 31 και 48 της αποφάσεως Vaditrans, από το άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

585 Κατά συνέπεια, είναι απορριπτέα ως αβάσιμα τα επιχειρήματα περί παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ που προβάλλονται από τη Ρουμανία στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου της προσφυγής της, ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

586 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-546/20) και της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20) πρέπει να απορριφθούν κατά το μέρος τους με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

4. Επί του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054

587 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-551/20) με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, η Ουγγαρία προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής αναλογικότητας, ο δεύτερος παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ο τρίτος παράβαση του άρθρου 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

588 Ενόψει της εξέτασης αυτών των λόγων ακυρώσεως, υπενθυμίζεται ότι, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 165/2014, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, τρίτο εδάφιο, του εκτελεστικού κανονισμού 2016/799, τα νεοταξινομηθέντα οχήματα τα οποία κυκλοφορούν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος ταξινόμησης έπρεπε να εξοπλιστούν με ευφυή ταχογράφο, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 8 έως 11 του κανονισμού 165/2014, εντός δεκαπέντε ετών από την έναρξη ισχύος, στις 15 Ιουνίου 2019, των λεπτομερών κανόνων που διέπουν τους ως άνω ταχογράφους πρώτης γενιάς και προβλέπονται στο παράρτημα ΙΓ του ως άνω εκτελεστικού κανονισμού. Επομένως, ως καταληκτική ημερομηνία για την τοποθέτηση των εν λόγω ταχογράφων είχε οριστεί η 15η Ιουνίου 2034.

589 [όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 12ης Μαρτίου 2025] Με το σημείο 2 και με το σημείο 8, στοιχείο α′, του άρθρου 2 του κανονισμού 2020/1054, τα οποία τροποποιούν το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 11, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 165/2014 αντιστοίχως, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε ένα σύστημα σταδιακής εγκατάστασης ταχογράφων V2 κατά τη διάρκεια μεταβατικής περιόδου. Συνακόλουθα, αφενός, το χρονικό σημείο έναρξης της μεταβατικής περιόδου εξαρτάται από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος των προδιαγραφών για τους προαναφερθέντες ταχογράφους, τις οποίες καθόρισε η Επιτροπή με τον εκτελεστικό κανονισμό 2021/1228 που τέθηκε σε ισχύ στις 19 Αυγούστου 2021. Αφετέρου, η διάρκεια της μεταβατικής περιόδου εξαρτάται από τον τύπο του ταχογράφου με τον οποίο είναι ήδη εξοπλισμένο το όχημα.

590 [όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 12ης Μαρτίου 2025] Ειδικότερα, ενώ τα οχήματα που είναι εξοπλισμένα με αναλογικό ή ψηφιακό ταχογράφο πρέπει να εξοπλιστούν με ταχογράφο V2 το αργότερο τρία έτη μετά το τέλος του έτους έναρξης ισχύος των προδιαγραφών αυτών, δηλαδή το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024, τα οχήματα που είναι εξοπλισμένα με ταχογράφο πρώτης γενιάς πρέπει να εξοπλιστούν με ταχογράφο V2 το αργότερο τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος των προδιαγραφών, δηλαδή το αργότερο έως τις 19 Αυγούστου 2025.

591 Συνεπώς, ο ενωσιακός νομοθέτης επέσπευσε την καταληκτική ημερομηνία για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα, ανάλογα με την περίπτωση, κατά εννιάμισι ή εννέα έτη.

592 Υπό το πρίσμα αυτών ακριβώς των προκαταρκτικών παρατηρήσεων πρέπει να εξεταστούν οι λόγοι ακυρώσεως τους οποίους προβάλλει η Ουγγαρία με την προσφυγή της.

β) Επί της ύπαρξης πρόδηλου σφάλματος εκτιμήσεως και επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

593 Με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία ισχυρίζεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας και υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως παραλείποντας να αξιολογήσει τις οικονομικές συνέπειες της αισθητής επίσπευσης της προθεσμίας εγκατάστασης των ταχογράφων V2.

594 Κατά την Ουγγαρία, εφόσον η συγκεκριμένη διάταξη δεν περιλαμβανόταν στην Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, ουδεμία εκτίμηση επιπτώσεων διενεργήθηκε ως προς το ζήτημα αυτό. Η προθεσμία εγκατάστασης των ταχογράφων V2 τροποποιήθηκε με το τελικό κείμενο του κανονισμού 2020/1054 κατόπιν συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, χωρίς να προηγηθεί καμία εκτίμηση επιπτώσεων ούτε από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα. Το στάδιο, όμως, της εκτιμήσεως επιπτώσεων μπορεί να παραλειφθεί μόνον εάν ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων να μπορεί να αξιολογήσει την αναλογικότητα του μέτρου που λαμβάνεται. Η Ουγγαρία δεν γνωρίζει, εντούτοις, να υπάρχουν τέτοια πληροφοριακά στοιχεία ή να έχει διενεργηθεί εκτίμηση επιπτώσεων από τον ενωσιακό νομοθέτη. Μολονότι σε δύο μελέτες που εκπονήθηκαν τον Φεβρουάριο και τον Μάρτιο του 2018 εξετάστηκε το κόστος συμμόρφωσης και ενσωμάτωσης της νέας αυτής τεχνολογίας, δεν εθίγη ρητώς το ζήτημα της αναλογικότητας του κόστους, παρότι στη δεύτερη από τις μελέτες αυτές γινόταν λόγος για ύπαρξη ενδεχόμενης δυσαναλογίας.

595 Εξ αυτού συνάγεται επίσης ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη τη διοργανική συμφωνία. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054 συνιστά «ουσιώδη τροποποίηση» της Προτάσεως της Επιτροπής, κατά την έννοια του σημείου 15 της συμφωνίας, συνέτρεχε λόγος να διενεργηθεί συμπληρωματική εκτίμηση επιπτώσεων ή να ανατεθεί στην Επιτροπή η διενέργειά της, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει το σημείο 16 της διοργανικής συμφωνίας. Η Ουγγαρία υπογραμμίζει συναφώς ότι τα ενωσιακά θεσμικά όργανα, όταν θεσπίζουν κανόνες που συνεπάγονται αυτοπεριορισμό της εξουσίας εκτιμήσεως την οποία διαθέτουν, οφείλουν να συμμορφώνονται προς τους ενδεικτικούς κανόνες με τους οποίους έχουν αυτοδεσμευθεί.

596 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

597 Με τον υπό κρίση λόγο ακυρώσεως, η Ουγγαρία προσάπτει, κατ' ουσίαν, στον ενωσιακό νομοθέτη ότι παρέλειψε να εξετάσει την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, καθόσον επέσπευσε την καταληκτική ημερομηνία για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα χωρίς να διενεργήσει προηγουμένως εκτίμηση επιπτώσεων και χωρίς να διαθέτει στοιχεία που να καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση της αναλογικότητας του μέτρου.

598 Επ' αυτού επισημαίνεται ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 27 του ως άνω κανονισμού, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε ότι η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας του ελέγχου της εφαρμογής των κοινωνικών κανόνων, η ταχεία ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, η

ψηφιοποίηση σε ολόκληρη την οικονομία της Ένωσης, καθώς και η ανάγκη για ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων στις διεθνείς οδικές μεταφορές, καθιστούσαν αναγκαία τη συντόμευση της μεταβατικής περιόδου για την τοποθέτηση ευφυών ταχογράφων σε ταξινομημένα οχήματα, καθότι οι ευφυείς ταχογράφοι αναμένεται να συμβάλουν στην απλούστευση των ελέγχων και, κατά συνέπεια, θα διευκολύνουν το έργο των εθνικών αρχών.

599 Δεν αμφισβητείται όμως ότι το ζήτημα της επίσπευσης της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ευφυών ταχογράφων στα οχήματα, η οποία προτάθηκε, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, από την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, δεν εθίγη καν στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία και, ως εκ τούτου, δεν τέθηκε ως ενδεχόμενο από την Επιτροπή στην Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας. Ειδικότερα, ο κανονισμός 165/2014 δεν εξετάστηκε κατά τη μνημονευόμενη στην αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 2020/1054 εκ των υστέρων αξιολόγηση σχετικά με την κοινωνική νομοθεσία, βάσει της οποίας διενεργήθηκε η προαναφερθείσα εκτίμηση επιπτώσεων.

600 Εντούτοις, από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 220 έως 226 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, για τις ανάγκες της αξιολόγησης της αναλογικότητας των μέτρων που θεσπίζει, μπορεί να λάβει υπόψη όχι μόνον την εκτίμηση επιπτώσεων, αλλά και κάθε άλλη πηγή πληροφοριών.

601 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξεταστεί αν, εν προκειμένω, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κατά τον χρόνο θέσπισης του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, διέθεταν, από άλλες πηγές πληροφοριών εκτός της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, επαρκή στοιχεία για να αξιολογήσουν την αναλογικότητα της επίσπευσης της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα.

602 Από τα στοιχεία που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο δημοσίευσε, τον Φεβρουάριο του 2018, την τελική έκθεση μιας μελέτης [EPRS, «Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits» («Αναβάθμιση των ευφυών ταχογράφων έως το 2020: κόστος και όφελος»), 2 Φεβρουαρίου 2018], η οποία στόχευε στην αξιολόγηση του κόστους και του οφέλους της βραχυπρόθεσμης εγκατάστασης ευφυούς ταχογράφου για τα βαρέα φορτηγά οχήματα στις διεθνείς μεταφορές. Δεν αμφισβητείται ότι η μελέτη αυτή περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, λεπτομερή ανάλυση κόστους-οφέλους, η οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι τα μακροπρόθεσμα οφέλη τυχόν αναβάθμισης των ευφυών ταχογράφων σε έναν χρονικό ορίζοντα εκτεινόμενο, κατ' ανάγκην, πέραν του έτους 2020 υπερίσχυαν έναντι των διαφόρων βραχυπρόθεσμων εξόδων στα οποία θα υποβάλλονταν οι κυριότεροι επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται στην αγορά των μεταφορών.

603 Ομοίως δεν αμφισβητείται ότι η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης, κατά τη διάρκεια του Μαρτίου του 2018, την τελική έκθεση μιας άλλης μελέτης [Γενική Διεύθυνση Κινητικότητας και Μεταφορών, «Study regarding measures fostering the implementation of the smart Tachograph» («Μελέτη όσον αφορά τα μέτρα προώθησης της χρήσης ευφυούς ταχογράφου»), τελική έκθεση, Μάρτιος 2018], σχετικής με τα μέτρα υπέρ της εφαρμογής της λύσης του ευφυούς ταχογράφου. Δεν αμφισβητείται ότι στόχος της μελέτης αυτής ήταν να εξεταστούν διάφορες στρατηγικές επιλογές προκειμένου να επιταχυνθεί η εφαρμογή του μέτρου των ευφυών ταχογράφων από το 2023 έως το 2027, μέσω μιας αξιολόγησης του οικονομικού και κοινωνικού αντικτύπου καθώς και του αντικτύπου τον οποίο θα έχει στην οδική ασφάλεια και στην εσωτερική αγορά η υιοθέτηση πολιτικών επιλογών που προϋποθέτουν τη συμμόρφωση των ταξινομηθέντων πριν από τον

Ιούνιο του 2019 οχημάτων, ώστε να γίνει εν τέλει η πλέον ενδεδειγμένη επιλογή. Η εν λόγω μελέτη περιλάμβανε επίσης λεπτομερή ανάλυση κόστους-οφέλους αναφορικά με τον αντίκτυπο αυτόν στις επιχειρήσεις μεταφορών και στις εθνικές αρχές.

604 Από το περιεχόμενο των δύο ανωτέρω μελετών συνάγεται σαφώς ότι αυτές περιείχαν τα βασικά στοιχεία σχετικά με το κόστος της επίσπευσης της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα, πράγμα που αναγνώρισε εξάλλου ρητώς και η Ουγγαρία στο υπόμνημα απαντήσεως το οποίο κατέθεσε.

605 Επομένως, ο ενωσιακός νομοθέτης, όταν εξέδωσε στη συνέχεια τον κανονισμό 2020/1054 ο οποίος προβλέπει το συγκεκριμένο μέτρο, διέθετε επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων μπορούσε να αξιολογήσει τον αντίκτυπό του επί της κατάστασης των διεθνών μεταφορέων και να θεμελιώσει κατ' αυτόν τον τρόπο την επιλογή του να επισπεύσει την καταληκτική ημερομηνία στο πλαίσιο της άσκησης της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει.

606 Τα ως άνω συμπεράσματα δεν αναιρούνται από το γεγονός, το οποίο επικαλείται η Ουγγαρία, ότι στις δύο αυτές μελέτες δεν εξετάστηκε ειδικώς το ζήτημα αν ένα μέτρο όπως η επίσπευση της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα ήταν σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας.

607 Τούτο διότι οι δύο μελέτες περιείχαν τα κρίσιμα αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με το κόστος της επίσπευσης της καταληκτικής ημερομηνίας, βάσει των οποίων ο ενωσιακός νομοθέτης είχε τη δυνατότητα να αξιολογήσει τις οικονομικές συνέπειες της επίσπευσης για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, διευκρινιζομένου ότι, όπως προκύπτει από τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στις σκέψεις 222 και 223 της παρούσας αποφάσεως καθώς και από το σημείο 12 της διοργανικής συμφωνίας, εναπέκειτο αποκλειστικώς σε αυτόν το καθήκον να σταθμίσει, κατά την άσκηση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει συναφώς, τα διάφορα εμπλεκόμενα συμφέροντα.

608 Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 220 της παρούσας αποφάσεως, είναι άνευ σημασίας η μορφή υπό την οποία ταξινομούνται τα βασικά στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για τη θέσπιση ενός μέτρου. Συνεπώς, δεν απαιτείται τα βασικά αυτά στοιχεία να παρουσιάζονται οπωσδήποτε στο πλαίσιο αξιολόγησης της αναλογικότητας.

609 Ως εκ τούτου, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

γ) Επί της παραβίασης των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

610 Με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η επίσπευση της προθεσμίας για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα θίγει τις νόμιμες προσδοκίες των επιχειρηματιών και, συνακόλουθα, προσκρούει στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικότερα, με βάση το άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 165/2014, οι επιχειρηματίες μπορούσαν ευλόγως να αναμένουν ότι διέθεταν χρονικό περιθώριο δεκαπέντε ετών, από την ημερομηνία θέσπισης των λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής, προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την τοποθέτηση ευφυών ταχογράφων στα οχήματα. Με άλλα λόγια, οι

επιχειρηματίες δεν είχαν απλώς εναποθέσει την εμπιστοσύνη τους στη διατήρηση μιας υφισταμένης κατάστασης. Εν προκειμένω, ο ίδιος ο ενωσιακός νομοθέτης, ασκώντας τη διακριτική του ευχέρεια, όρισε ο ίδιος μια προθεσμία στην οποία αυτοί μπορούσαν να στηρίξουν τις οικονομικές αποφάσεις τους. Στην Ουγγαρία, υπολογίζεται ότι το 60 % του στόλου υποχρεώνεται, λόγω της σύντμησης των προθεσμιών, να εγκαταστήσει ταχογράφους V2, των οποίων το μοναδιαίο κόστος ανέρχεται σε 2 000 ευρώ.

611 Δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης εξέδωσε τον κανονισμό 2020/1054 στις 15 Ιουλίου 2020, αυτό είναι το χρονικό σημείο από το οποίο κατέστη γνωστή με βεβαιότητα η νέα ημερομηνία της προθεσμίας που τάχθηκε προς συμμόρφωση. Κατά συνέπεια, μόνον η συγκεκριμένη ημερομηνία θα μπορούσε να λειτουργήσει ως αφετηρία της χρονικής περιόδου την οποία διαθέτουν οι επιχειρηματίες για να προσαρμοστούν, και όχι η ημερομηνία δημοσίευσης των μελετών στις οποίες εξετάστηκε για πρώτη φορά το ζήτημα. Οι οικονομικοί φορείς, ακόμη και αν είχαν υπόψη τις μελέτες αυτές, ήταν αδύνατον να γνωρίζουν με βεβαιότητα ποια η λύση θα γινόταν δεκτή.

612 Μολονότι είναι αληθές ότι τα οχήματα που χρησιμοποιούνται στις διεθνείς μεταφορές ανανεώνονται ανά τρία έως πέντε έτη, εντούτοις τα οχήματα τα οποία αντικαθίστανται βρίσκουν νέους ιδιοκτήτες στην αγορά μεταχειρισμένων οχημάτων, όπως επισημαίνεται στη μελέτη του Μαρτίου του 2018, για την οποία έγινε λόγος στη σκέψη 603 της παρούσας αποφάσεως. Δεν αποκλείεται, συνεπώς, μια επιχείρηση διεθνών μεταφορών να αγοράζει μεταχειρισμένα οχήματα ή να μην αντικαθιστά τα οχήματά της με τον προαναφερθέντα ρυθμό. Στην πράξη, πολλές ΜμΕ που δραστηριοποιούνται στη διεθνή αγορά μεταφορών διαθέτουν μάλλον αρκετά περιορισμένους οικονομικούς πόρους.

613 Ουδείς εκ των υπέρτερων λόγων γενικού συμφέροντος των οποίων γίνεται επίκληση στην αιτιολογική σκέψη 27 του κανονισμού 2020/1054 δικαιολογεί την τροποποίηση των προθεσμιών εγκατάστασης των ταχογράφων V2. Όσον αφορά, πρώτον, την αποτελεσματικότητα, από πλευράς κόστους, του ελέγχου της εφαρμογής των κανόνων της κοινωνικής νομοθεσίας, αυτή δεν εξετάστηκε, στην πραγματικότητα, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας. Δεύτερον, η ταχεία εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και η ψηφιοποίηση στο σύνολο της οικονομίας δεν συνιστούν υπέρτερους λόγους γενικού συμφέροντος ικανούς να δικαιολογήσουν την προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των οικονομικών φορέων. Επιπλέον, οι ταχογράφοι V2 δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί και η ημερομηνία κυκλοφορίας τους στην αγορά είναι άγνωστη. Όσον αφορά, τρίτον, την ανάγκη διασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, δύσκολα μπορεί να γίνει κατανοητός ο λόγος για τον οποίο οι επιχειρήσεις που πραγματοποιούν διεθνείς μεταφορές και είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες δεν υπόκεινται στην ίδια υποχρέωση. Μάλιστα, η ευρωπαϊκή συμφωνία περί της εργασίας των πληρωμάτων οχημάτων που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές (στο εξής: AETR) επιβάλλει την τοποθέτηση ψηφιακού ταχογράφου στα οχήματα αυτά.

614 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

615 Όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 162 της παρούσας αποφάσεως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν συνεπάγεται υποχρέωση να διατηρείται η έννομη τάξη διαχρονικά αμετάβλητη, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραμένει ελεύθερος, στο πλαίσιο της διακριτικής του ευχέρειας, να τροποποιήσει την υφιστάμενη νομοθετική κατάσταση.

616 Ως προς την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, υπενθυμίζεται ότι δικαίωμα επίκλησης της αρχής αυτής αναγνωρίζεται, ως απόρροια της αρχής της ασφάλειας δικαίου, σε κάθε διοικούμενο ευρισκόμενο σε κατάσταση στην οποία η ενωσιακή Διοίκηση τού δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Αποτελούν διαβεβαιώσεις ικανές να δημιουργήσουν τέτοιες προσδοκίες οι ακριβείς, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες πληροφορίες που προέρχονται από έγκριτες και αξιόπιστες πηγές, όποια και αν είναι η μορφή υπό την οποία γνωστοποιούνται ως πληροφορίες. Αντιθέτως, ουδείς δύναται να επικαλεστεί παραβίαση της ως άνω αρχής εάν η Διοίκηση δεν του έχει παράσχει συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις. Ομοίως, όταν ένας συνετός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει ότι πρόκειται να ληφθεί ενωσιακό μέτρο ικανό να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν επιτρέπεται να επικαλεστεί την αρχή αυτή μετά τη λήψη του εν λόγω μέτρου (απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 153 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

617 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι ο επιχειρηματίας δεν είναι δυνατόν να προσδοκά, στο πλαίσιο της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν θα επιφέρει καμία απολύτως τροποποίηση στην υφιστάμενη κατάσταση, αλλά μπορεί μόνο να προβάλει αντιρρήσεις κατά του τρόπου εφαρμογής της τροποποίησης (πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

618 Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, το πεδίο εφαρμογής της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να διευρυνθεί τόσο ώστε να παρακωλύεται γενικώς η εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων επί των μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπό το καθεστώς της προγενέστερης ρυθμίσεως [απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2022, Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe), C-659/20, EU:C:2022:642, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία], και δη σε τομείς στους οποίους, λόγω του αντικειμένου τους, απαιτούνται συνεχείς προσαρμογές αναλόγως των διακυμάνσεων της οικονομικής κατάστασης (πρβλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 2023, Καπνική Α. Μιχαηλίδης, C-99/22, EU:C:2023:382, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

619 Λαμβανομένης υπόψη της ως άνω νομολογίας, πρέπει, κατ' αρχάς, να υπογραμμιστεί ότι το γεγονός και μόνον ότι το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 11, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 165/2014, ως είχαν πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1054, προέβλεπαν, για την τοποθέτηση των ευφυών ταχογράφων στα οχήματα, ημερομηνία διαφορετική από εκείνη που τελικώς ορίστηκε με το άρθρο 2, σημείο 2, και σημείο 8, στοιχείο α′, του τελευταίου αυτού κανονισμού δεν αρκεί για να στοιχειοθετηθεί προσβολή της ασφάλειας δικαίου ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και, ειδικότερα, αθέτηση συγκεκριμένων διαβεβαιώσεων ικανών να δημιουργήσουν τη βάσιμη πεποίθηση ότι η ενωσιακή νομοθεσία θα παρέμενε αμετάβλητη ως προς το σημείο αυτό. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν πρόκειται για νομοθετική πράξη η οποία αφορά, όπως εν προκειμένω, την τοποθέτηση εξοπλισμού που είναι πιθανόν να επηρεάζεται από την ταχεία ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, με συνέπεια η ενωσιακή πράξη να απαιτεί συνεχή προσαρμογή σε συνάρτηση με την ανάπτυξη αυτή.

620 [όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 12ης Μαρτίου 2025] Εν συνεχεία, η προθεσμία των τριών ή τεσσάρων ετών για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2, την οποία προέβλεψε ο ενωσιακός νομοθέτης με το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054, άρχισε να τρέχει όχι από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του εν λόγω κανονισμού, στις 20 Αυγούστου 2020, αλλά, σύμφωνα με την ίδια τη διάταξη, από το τέλος του έτους έναρξης ισχύος ή, αντιστοίχως, μετά την έναρξη ισχύος του εκτελεστικού κανονισμού τον οποίο όφειλε να εκδώσει η Επιτροπή, δυνάμει του σημείου 8, στοιχείο α′, του άρθρου 2 του κανονισμού 2020/1054, το οποίο διέπει τις τεχνικές

προδιαγραφές, ήτοι, λαμβανομένου υπόψη ότι ο εκτελεστικός κανονισμός 2021/1228 τέθηκε σε ισχύ στις 19 Αυγούστου 2021, είτε από τις 31 Δεκεμβρίου 2021 είτε από τις 19 Αυγούστου 2021, ανάλογα με την περίπτωση. Ως εκ τούτου, οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις μεταφορών διαθέτουν, στην πραγματικότητα, μεγαλύτερη προθεσμία, ανάλογα με τον τύπο του ταχογράφου με τον οποίο είναι εξοπλισμένα τα οχήματά τους, για να εγκαταστήσουν τους ταχογράφους V2 σύμφωνα με τα οριζόμενα στις νέες αυτές διατάξεις, προθεσμία η οποία φθάνει, αντιστοίχως, σχεδόν τα τεσσεράμισι έτη, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024, ή τα πέντε έτη, έως τις 19 Αυγούστου 2025.

621 Εξάλλου, ήδη από τις προαναφερθείσες στις σκέψεις 602 και 603 της παρούσας αποφάσεως μελέτες, οι οποίες δημοσιεύθηκαν τον Φεβρουάριο και τον Μάρτιο του 2018 από το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή ενόσω ήταν σε εξέλιξη η νομοθετική διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση του κανονισμού 2020/1054, προέκυπτε ότι ο ενωσιακός νομοθέτης εξέταζε το ενδεχόμενο της επίσπευσης της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ευφυών ταχογράφων στα οχήματα. Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 473 των προτάσεών του, ένας συνετός και ενημερωμένος επιχειρηματίας ήταν, επομένως, σε θέση να προεικάσει τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου ακόμη και πριν από την έκδοση του κανονισμού αυτού.

622 Τέλος, από τα στοιχεία που προσκόμισε η ίδια η Ουγγαρία προκύπτει ότι το κόστος της εγκατάστασης ταχογράφου V2 θα πρέπει να ανέρχεται σε περίπου 2 000 ευρώ ανά όχημα. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι μια επένδυση που είναι τόσο χαμηλή σε σχέση με την τιμή αγοράς του ίδιου του οχήματος και αφορά, εξάλλου, μόνον εκείνο το τμήμα του στόλου των επιχειρήσεων μεταφορών το οποίο προορίζεται για διεθνείς μεταφορές, μπορεί ευλόγως να πραγματοποιηθεί από επιμελή και συνετό επιχειρηματία εντός της προθεσμίας των τεσσερισήμισι ετών ή των πέντε ετών η οποία τάσσεται από το άρθρο 2, σημείο 2, και σημείο 8, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο διότι, όπως επισημαίνεται στη σελίδα 41 της μελέτης της Επιτροπής για την οποία έγινε λόγος στη σκέψη 603 της παρούσας αποφάσεως, τα οχήματα που εμπλέκονται στις διεθνείς μεταφορές συχνά αντικαθίστανται μετά από τρία έως πέντε έτη, χωρίς να έχει σημασία, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει συναφώς η Ουγγαρία, αν, για τους σκοπούς της αντικατάστασης αυτής, η ενδιαφερόμενη επιχείρηση μεταφορών στρέφεται τυχόν στην αγορά μεταχειρισμένων οχημάτων. Ομοίως, μολονότι η Ουγγαρία ισχυρίζεται ότι δεν αποκλείεται μια επιχείρηση διεθνών μεταφορών να μην αντικαθιστά τα οχήματά της με τον ανωτέρω ρυθμό, πρέπει να τονιστεί ότι το συγκεκριμένο επιχείρημα ουδόλως αντιφάσκει προς τα παρατιθέμενα στην εν λόγω μελέτη της Επιτροπής στοιχεία, τα οποία αφορούν τη γενική συμπεριφορά των επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στην αγορά των υπηρεσιών μεταφορών, η οποία είναι και η μόνη κρίσιμη στο πλαίσιο αυτό, και όχι τη μεμονωμένη συμπεριφορά κάποιων συγκεκριμένων επιχειρηματιών στην ίδια αγορά.

623 Κανένα από τα λοιπά επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγαρία δεν είναι ικανό να θέσει εν αμφιβόλω τα ως άνω συμπεράσματα.

624 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το επιχείρημα με το οποίο υποστηρίζεται ότι οι λόγοι που επικαλείται ο ενωσιακός νομοθέτης στην αιτιολογική σκέψη 27 του κανονισμού 2020/1054 δεν δικαιολογούν την επίσπευση της καταληκτικής ημερομηνίας για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα, αρκεί η διαπίστωση ότι κάτι τέτοιο, ακόμη και αν θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο γεγονός, δεν μπορεί, αυτό καθεαυτό, να αποδείξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέσχε στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες συγκεκριμένες και ανεπιφύλακτες διαβεβαιώσεις ικανές να θεμελιώσουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η ενωσιακή νομοθεσία θα παρέμενε αμετάβλητη ως προς το σημείο αυτό επί δεκαπέντε έτη.

625 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η Ένωση έχει ήδη δημιουργήσει κατάσταση δυνάμενη να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όπερ δεν συμβαίνει εν προκειμένω, η λήψη μεταβατικών μέτρων όσον αφορά καταστάσεις οι οποίες, μολονότι γεννήθηκαν πριν από τη θέση σε ισχύ της νέας ρυθμίσεως, δεν έχουν ακόμη παύσει, ενδέχεται να αντιβαίνει σε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον (απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ., C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 68 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

626 Στην προκειμένη περίπτωση, με το άρθρο 2, σημείο 2, και σημείο 8, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης διατήρησε σε ισχύ μια μεταβατική περίοδο, καίτοι μειώνοντας τη διάρκειά της, για την τοποθέτηση των ταχογράφων V2 στα οχήματα, οπότε ουδόλως ήταν υποχρεωμένος να δικαιολογήσει το μέτρο αυτό επικαλούμενος υπέρτερους λόγους γενικού συμφέροντος.

627 Εν πάση περιπτώσει, ως προς τον δικαιολογητικό λόγο που αντλείται από την αποτελεσματικότητα του ελέγχου της εφαρμογής των κοινωνικών κανόνων, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι πρόκειται όντως για υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος [πρβλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ., C-315/13, EU:C:2014:2408, σκέψεις 66 και 67· βλ., κατ' αναλογίαν σε φορολογική υπόθεση, απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2023, BA (Κληρονομική διαδοχή – Κοινωνική πολιτική στέγασης στην Ένωση), C-670/21, EU:C:2023:763, σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία] και ότι, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Ουγγαρία, ο συγκεκριμένος λόγος εξετάστηκε κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, όπως προκύπτει, ειδικότερα, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 32), στην οποία η Επιτροπή ανέλυσε ειδικώς τον αντίκτυπο της υποχρεωτικής χρήσης ευφυών ταχογράφων από πλευράς αποτελεσματικότητας των ελέγχων.

628 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, το επιχείρημα περί αβεβαιότητας ως προς την ημερομηνία κυκλοφορίας των ταχογράφων V2 στην αγορά, εκ των προσκομισθέντων από το Συμβούλιο στοιχείων, τα οποία περιλαμβάνονται σε έγγραφο που του απεστάλη από την Επιτροπή στις 4 Οκτωβρίου 2018 και δεν αμφισβητήθηκαν από την Ουγγαρία, προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προχώρησε σε διαβήματα προς τους εκπροσώπους του τομέα των μεταφορών πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1054 προκειμένου να διασφαλίσει ότι η τελευταία έκδοση ευφυών ταχογράφων, εν προκειμένω των ταχογράφων V2, θα μπορούσε να τοποθετηθεί στα οχήματα που χρησιμοποιούνται στις διεθνείς μεταφορές πριν από το τέλος του 2024.

629 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ουγγαρία προέβαλε ότι, κατά την ημερομηνία της διεξαγωγής της, οι ταχογράφοι V2 βρίσκονταν ακόμη σε δοκιμαστική φάση, δεδομένου ότι το σύστημα πιστοποίησης δεν είχε ακόμη εγκριθεί. Εντούτοις, έστω και αν υποτεθεί ότι ίσχυε κάτι τέτοιο, υπενθυμίζεται ότι το κύρος ενωσιακής πράξεως πρέπει να κρίνεται σε σχέση με τα στοιχεία τα οποία ο ενωσιακός νομοθέτης είχε στη διάθεσή του κατά τον χρόνο έκδοσης της επίμαχης ρυθμίσεως (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd κ. λπ., C-160/20, EU:C:2022:101, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Επομένως, εν προκειμένω, το κύρος του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054 πρέπει να κριθεί σε σχέση με τα στοιχεία τα οποία ο ενωσιακός νομοθέτης είχε στη διάθεσή του κατά τον χρόνο έκδοσης του κανονισμού αυτού. Μολονότι μια ενδεχόμενη καθυστέρηση στη διαθεσιμότητα των ταχογράφων V2 μπορεί να αναγκάσει την Επιτροπή να προτείνει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την παράταση της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στην προαναφερθείσα διάταξη, εντούτοις δεν είναι δυνατόν να επηρεάσει τη νομιμότητα της διατάξεως αυτής.

630 Τέλος, όσον αφορά, κατά τρίτον, το επιχείρημα με το οποίο υποστηρίζεται ότι το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054 έχει επιπτώσεις στους όρους του ανταγωνισμού, το επιχείρημα αυτό ταυτίζεται με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της Ουγγαρίας, ο οποίος αφορά παράβαση του άρθρου 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, και πρέπει, ως εκ τούτου, να εξεταστεί σε εκείνο το πλαίσιο.

631 Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει η Ουγγαρία είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

632 Με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054 αντιβαίνει στην υποχρέωση διατήρησης της οικονομικής ανταγωνιστικότητας της Ένωσης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Κατά την άποψή της, ο κανονισμός αυτός, παρότι εκδόθηκε επί της νομικής βάσεως της κοινής πολιτικής μεταφορών, άπτεται της κοινωνικής πολιτικής. Είναι δε αδύνατον να επιτευχθεί βελτίωση των συνθηκών εργασίας μέσω της προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών, αν δεν ληφθεί, συγχρόνως, υπόψη η ανάγκη να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Ένωσης. Ωστόσο, ανάλογες απαιτήσεις δεν ισχύουν για τα οχήματα των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες δεν είναι εγκατεστημένες σε κράτος μέλος. Επιπλέον, δυνάμει της AETR, τα οχήματα των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στις χώρες στις οποίες εφαρμόζεται η συμφωνία αυτή υποχρεούνται μόνο να διαθέτουν ψηφιακό ταχογράφο, όπερ τους παρέχει, επομένως, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

633 Ενώ ο ίδιος ο ενωσιακός νομοθέτης αναγνώρισε, στην αιτιολογική σκέψη 34 του κανονισμού 2020/1054, την ανάγκη να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα των ενωσιακών επιχειρήσεων μεταφορών, καμία διάταξη του εν λόγω κανονισμού δεν επιβάλλει στην Επιτροπή συγκεκριμένη υποχρέωση ή ακριβή προθεσμία συναφώς, με αποτέλεσμα τίποτε να μην διασφαλίζει ότι θα υπάρξει συνακόλουθη τροποποίηση της συμφωνίας AETR ή, τουλάχιστον, ότι μπορούν να αρχίσουν στο εγγύς μέλλον σχετικές διαπραγματεύσεις. Πλην όμως, μολονότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υπέχει υποχρέωση αποτελέσματος, υπέχει παρά ταύτα υποχρέωση επιμέλειας, υπό την έννοια ότι οφείλει να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να διασφαλίσει ότι η Ένωση δεν θα περιέλθει σε μειονεκτική ανταγωνιστική θέση. Προς εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, δεν αρκεί η διατύπωση μιας αιτιολογικής σκέψης η οποία στερείται οποιασδήποτε δεσμευτικής ισχύος.

634 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

635 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 151 ΣΛΕΕ, που περιλαμβάνεται στον τίτλο X του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, ο οποίος διέπει την κοινωνική πολιτική της Ένωσης, προβλέπει, στο δεύτερο εδάφιό του, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης και τα κράτη μέλη οφείλουν, στο πλαίσιο των μέτρων που εφαρμόζουν, να λαμβάνουν υπόψη, μεταξύ άλλων, την ανάγκη διατήρησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της Ένωσης.

636 Εντούτοις, ο κανονισμός 2020/1054 δεν εκδόθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες διέπουν την κοινωνική πολιτική, αλλά βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, που περιλαμβάνεται στον τίτλο VI του ίδιου αυτού μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, με αντικείμενο την κοινή πολιτική μεταφορών, και εξουσιοδοτεί το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίζουν, μεταξύ άλλων, αφενός, κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς το έδαφος ενός κράτους μέλους ή που διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών και, αφετέρου, τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό. Ως εκ τούτου, το άρθρο 151, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ δεν ασκεί επιρροή για την εκτίμηση της νομιμότητας των διατάξεων του κανονισμού 2020/1054.

637 Εν πάση περιπτώσει, στην αιτιολογική σκέψη 34 του κανονισμού 2020/1054 επισημαίνεται ότι «[ε]ίναι σημαντικό οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες, να υπόκεινται σε κανόνες που είναι ισοδύναμοι με τους κανόνες της Ένωσης κατά την εκτέλεση οδικών μεταφορών στο έδαφος της Ένωσης» και ότι «[η] Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει την εφαρμογή αυτής της αρχής σε επίπεδο Ένωσης και να προτείνει κατάλληλες λύσεις που θα αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της [AETR]».

638 Επομένως, δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι, κατά την έκδοση του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέλειψε να λάβει υπόψη το μειονέκτημα που προκύπτει, σε επίπεδο ανταγωνιστικότητας, για τις εγκατεστημένες στην Ένωση επιχειρήσεις μεταφορών από το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες δεν υπόκεινται κατ' ανάγκην σε κανόνες ισοδύναμους προς τους ενωσιακούς όταν εκτελούν οδικές μεταφορές στο έδαφος της Ένωσης, δεδομένου ότι ο νομοθέτης ανέθεσε ακριβώς στην Επιτροπή το καθήκον να προτείνει κατάλληλες λύσεις προς διαπραγμάτευση στο πλαίσιο της AETR.

639 Κατά συνέπεια, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει η Ουγγαρία είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

640 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, η προσφυγή της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20) πρέπει να απορριφθεί κατά το μέρος της με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού 2020/1054.

5. Επί του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054

641 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-541/20) με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, κατά το μέρος που το άρθρο αυτό ορίζει, στο πρώτο εδάφιο, ως ημερομηνία έναρξης ισχύος των διατάξεων του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχεία γ′ και δ′, του εν λόγω κανονισμού την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευση του ως άνω κανονισμού στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι πρέπει να εξεταστούν από κοινού και αφορούν, ο πρώτος, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ο δεύτερος, παράβαση της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ και, ο τρίτος, παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

642 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την αρχή της αναλογικότητας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, όταν καθόρισε, στο άρθρο 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 2020/1054, την ημερομηνία έναρξης ισχύος της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού και της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, παρέβλεψε το ότι, ελλείψει μεταβατικής περιόδου, τα κράτη μέλη και οι επιχειρήσεις μεταφορών δεν θα μπορούν να προσαρμοστούν στην υποχρέωση και στην απαγόρευση που επιβλήθηκαν, δεδομένου ότι δεν προβλήθηκε κανένα επιχείρημα το οποίο να δικαιολογεί ότι επείγει η θέση τους σε ισχύ.

643 Επιλέγοντας έναν ακατάλληλο μηχανισμό εφαρμογής του κανονισμού 2020/1054, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε μια ρύθμιση της οποίας η τήρηση είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διασφαλιστεί. Κατ' αυτόν τον τρόπο, παρέβη το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο ορίζει ότι στα σχέδια των νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να εξασφαλίζεται ότι οι επιβαρύνσεις για τους επιχειρηματίες θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό.

644 Πρώτον, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη ότι, επί του παρόντος, δεν υπάρχει επαρκής αριθμός ενδεδειγμένων και ασφαλών χώρων στάθμευσης, στους οποίους οι οδηγοί θα μπορούσαν να απολαύουν κατάλληλων συνθηκών ανάπαυσης εκτός της καμπίνας του οχήματος. Εξ αυτού συνάγεται ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών θα αναγκαστούν να αναλάβουν αδικαιολόγητους και δυσανάλογους κινδύνους δίνοντας στους οδηγούς οδηγίες να αφήνουν το φορτηγό τους σε χώρους όπου δεν διαφυλάσσεται η ασφάλεια του φορτίου. Επιπλέον, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η ίδια η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι η εφαρμογή της απαγόρευσης λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος είναι πιθανόν να προκαλέσει δυσχέρειες λόγω της ανεπάρκειας ασφαλών καταλυμάτων και χώρων στάθμευσης. Η Επιτροπή ανέφερε επίσης ότι, για τους ίδιους λόγους, οι καμπίνες παρείχαν καλύτερες συνθήκες ανάπαυσης απ' ό,τι οι άλλες διαθέσιμες εγκαταστάσεις. Κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, θα ήταν εσφαλμένο να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054 αποτελεί απλώς και μόνον κωδικοποίηση της αποφάσεως Vaditrans. Και τούτο διότι, η υποχρέωση να λαμβάνονται οι προβλεπόμενες περίοδοι ανάπαυσης σε κατάλληλο κατάλυμα, φιλικό προς τα δύο φύλα, με επαρκείς εγκαταστάσεις ύπνου και υγιεινής είναι, στην πραγματικότητα, μια νέα υποχρέωση. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν επρόκειτο απλώς για κωδικοποίηση, ο ενωσιακός νομοθέτης θα όφειλε να ακολουθήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας θα καλούνταν, μεταξύ άλλων, να εκτιμήσει την αναλογικότητα του προτεινόμενου μέτρου και να βεβαιωθεί ότι η εφαρμογή του ήταν ευχερής. Τούτο δε κατά μείζονα λόγο εφόσον δεν υφίστατο, πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1054, καμία ομοιόμορφη πρακτική, λόγω της έλλειψης επαρκούς αριθμού καταλυμάτων και υποδομών στάθμευσης.

645 Δεύτερον, από τη μελέτη του 2019 για τις θέσεις στάθμευσης προκύπτει ότι οι διαθέσιμοι χώροι στάθμευσης είναι συγκεντρωμένοι σε ορισμένα μόνον κράτη μέλη και ότι υπάρχει έλλειμμα περίπου 100 000 θέσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν εξέτασε, ούτε στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία ούτε στην ως άνω μελέτη, το ζήτημα αν τα ξενοδοχεία και τα καταλύματα που βρίσκονται κοντά σε ασφαλείς χώρους στάθμευσης μπορούν να αναπληρώσουν το έλλειμμα αυτό. Πέραν τούτου, στην ίδια μελέτη, η Επιτροπή κατέδειξε ότι, για την προπαρασκευή της εφαρμογής των νέων υποχρεώσεων, απαιτούνται πολλά έτη προετοιμασίας και μια ευρεία στρατηγική προσέγγιση για την ανάπτυξη των ενωσιακών υποδομών.

646 Τρίτον, ο ενωσιακός νομοθέτης αγνόησε τις δυσχέρειες εφαρμογής του κανονισμού 2020/1054 για τις οποίες είχε, πάντως, ενημερωθεί τόσο από την ΕΟΚΕ όσο και από την Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (EMPL) και την Επιτροπή Μεταφορών και Τουρισμού (TRAN) του Κοινοβουλίου.

647 Τέταρτον, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος εγείρει και άλλα σημαντικά νομικά ζητήματα, όπως τα προληπτικά μέτρα και η ασφαλιστική κάλυψη, δεδομένου ότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ο οδηγός θα αναγκάζεται να αφήνει το φορτίο χωρίς επιτήρηση σε μη προστατευμένη θέση στάθμευσης. Κατά τη νομολογία των λιθουανικών δικαστηρίων, εάν το εμπόρευμα αφεθεί σε μη προστατευμένο χώρο στάθμευσης, συντρέχει πταίσμα του μεταφορέα, το οποίο συνεπάγεται άρνηση του ασφαλιστή να καλύψει τυχόν απώλεια του εμπορεύματος.

648 Πέμπτον, πάντοτε κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, ο αδικαιολόγητος χαρακτήρας του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054 καταδεικνύεται επίσης από την έλλειψη ερμηνευτικού εγγράφου βάσει του οποίου να μπορούν οι επιχειρήσεις μεταφορών να οργανώσουν την επιστροφή των οδηγών στον τόπο κατοικίας τους ή στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη. Ελλείψει τέτοιου εγγράφου, η εφαρμογή της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού καθίσταται δυσχερής, με αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση των πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

649 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την υποχρέωση αιτιολόγησης, η Δημοκρατία της Λιθουανίας ισχυρίζεται ότι, κατά την εξέταση της Προτάσεως κανονισμού περί χρόνου εργασίας, ο ενωσιακός νομοθέτης ενημερώθηκε, μέσω της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, αλλά και από άλλες πηγές, ότι η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος δημιουργεί πρακτικά προβλήματα ως προς την εφαρμογή της και ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 υποχρέωση, για την εκπλήρωση της οποίας δεν υφίστανται σαφείς κανόνες, περιορίζει αδικαιολόγητα την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

650 Με αυτά τα δεδομένα, ο ενωσιακός νομοθέτης όφειλε να προβάλει στέρεα επιχειρήματα για να δικαιολογήσει ότι δεν προέβλεψε μεταβατική περίοδο ούτε ανέβαλε την έναρξη ισχύος της επίμαχης ρυθμίσεως. Μολονότι οι στόχοι στους οποίους αναφέρεται η Πρόταση κανονισμού περί χρόνου εργασίας, ήτοι η βελτίωση των συνθηκών εργασίας των οδηγών και της οδικής ασφάλειας καθώς και η δημιουργία κατάλληλων συνθηκών ανάπαυσης είναι σημαντικοί, δεν δικαιολογούν ωστόσο την άμεση έναρξη ισχύος της εν λόγω ρυθμίσεως. Η ημερομηνία έναρξης ισχύος μιας νομοθετικής πράξεως, η οποία καθορίζει από ποιο χρονικό σημείο η πράξη αυτή αρχίζει να εφαρμόζεται και να δημιουργεί αντίστοιχες υποχρεώσεις για τους ενδιαφερομένους, δεν είναι δυνατόν να εξομοιωθεί με αμιγώς τεχνική επιλογή.

651 Όσον αφορά, κατά τρίτον, την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει, πρώτον, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης όχι μόνο δεν δικαιολόγησε γατί συνέτρεχε ανάγκη να τεθούν σε ισχύ, χωρίς μεταβατική περίοδο, η απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος καθώς και η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, αλλά, επιπλέον, δεν εξέτασε με ποιον τρόπο θα μπορούσαν να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες, μέσω της πρόβλεψης μιας τέτοιας μεταβατικής περιόδου, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη και στις επιχειρήσεις μεταφορών να προσαρμοστούν στους νέους αυτούς κανόνες. Ειδικότερα, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει αν ήταν δυνατόν να ληφθούν μέτρα

που θα επέτρεπαν στα κράτη μέλη να προσαρμοστούν σταδιακά στους νέους κανόνες και θα κατοχύρωναν ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών δεν θα υφίστανται συνέπειες εξαιτίας της ανεπάρκειας κατάλληλων καταλυμάτων.

652 Δεύτερον, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι υπήρχε ασάφεια ως προς το ποιος ήταν ο ενδεδειγμένος τρόπος εφαρμογής της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 και ότι, κατά συνέπεια, για να διασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή της ήταν αναγκαία η λήψη συμπληρωματικών μέτρων.

653 Τρίτον, κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, συντρέχει επίσης παράβαση της υποχρέωσης αμοιβαίας συνδρομής, δεδομένου ότι είναι πρόδηλο ότι τα κράτη μέλη αδυνατούν, αντικειμενικώς, να εξασφαλίσουν την επάρκεια καταλυμάτων και υποδομών στάθμευσης. Τα δε ενωσιακά θεσμικά όργανα οφείλουν, κατ' αρχήν, να συνεργάζονται με τα κράτη μέλη και, στο πλαίσιο του μεταξύ τους διαλόγου, να αιτιολογούν την απόρριψη τυχόν αντιρρήσεών τους.

654 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν, κατ' ουσίαν, ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα προβάλλονται αλυσιτελώς. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν ακυρωνόταν το άρθρο 3 του κανονισμού 2020/1054, η ημερομηνία έναρξης ισχύος θα παρέμενε η ίδια, δυνάμει του άρθρου 297, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Εν πάση περιπτώσει, κατά την άποψή τους, πρόκειται για λόγους ακυρώσεως και επιχειρήματα που στερούνται βασιμότητας.

β) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

655 Χωρίς να είναι αναγκαίο να αποφανθεί το Δικαστήριο επί του βασίμου της ενστάσεως την οποία εγείρουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, υποστηρίζοντας ότι είναι αλυσιτελές, για τον λόγο που εκτέθηκε στην προηγούμενη σκέψη, το αίτημα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας περί ακυρώσεως του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, υπενθυμίζεται, όσον αφορά την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού αυτού, ότι, όπως επισημάνθηκε ήδη στις σκέψεις 481 έως 494 της παρούσας αποφάσεως, η διάταξη αυτή, η οποία απαγορεύει τη λήψη της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος, κωδικοποίησε πράγματι, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, τη νομολογία του Δικαστηρίου όπως διαμορφώθηκε βάσει των παραδοχών της αποφάσεως Vaditrans σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′.

656 Υπό τις συνθήκες αυτές, και δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Λιθουανίας δεν αμφισβητεί, εξάλλου, το κύρος της προαναφερθείσας διατάξεως, διαπιστώνεται ότι οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβάλλει το κράτος μέλος για να προσάψει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν ανέβαλε την έναρξη ισχύος της επίμαχης διατάξεως είναι κατ' ανάγκην άνευ αντικειμένου, δεδομένου ότι η εκεί προβλεπόμενη απαγόρευση λήψης της κανονικής ή αντισταθμιστικής περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης εντός του οχήματος επιβαλλόταν ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της διατάξεως αυτής.

657 Ως εκ τούτου, πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους ως αλυσιτελείς οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προβάλλονται από τη Δημοκρατία της Λιθουανίας προς στήριξη του αιτήματός της για ακύρωση του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, κατά το μέρος που η διάταξη αυτή ορίζει, στο πρώτο της εδάφιο, την ημερομηνία έναρξης ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1054.

658 Επομένως, οι ως άνω λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα πρέπει να εξεταστούν μόνον κατά το μέρος που προβάλλονται προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054 σε σχέση με την έναρξη ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του ίδιου κανονισμού.

659 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τον λόγο ακυρώσεως ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας απλώς προβάλλει την έλλειψη δικαιολόγησης του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054 λόγω απουσίας ερμηνευτικού εγγράφου βάσει του οποίου οι επιχειρήσεις μεταφορών θα μπορούν να εκπληρώσουν την υποχρέωσή τους προς οργάνωση της επιστροφής των οδηγών στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη τους ή στον τόπο κατοικίας τους. Ωστόσο, αρκεί να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 168 έως 199 και 269 έως 274 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 πληροί τις απαιτήσεις σαφήνειας και ακρίβειας οι οποίες απορρέουν από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ενώ συγχρόνως παρέχει στις επιχειρήσεις μεταφορών ορισμένη ευελιξία ως προς την εφαρμογή του, ικανή να αμβλύνει τις αρνητικές συνέπειες της διατάξεως αυτής για τις ίδιες.

660 Υπό τις συνθήκες αυτές, η έλλειψη τέτοιου ερμηνευτικού εγγράφου δεν αποδεικνύει, από μόνη της, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας ορίζοντας, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 297, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ως ημερομηνία έναρξης ισχύος της ως άνω υποχρέωσης την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευση του κανονισμού στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

661 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τον λόγο ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται παράβαση της υποχρέωσης αιτιολόγησης, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι νομικές πράξεις των ενωσιακών θεσμικών οργάνων πρέπει να αιτιολογούνται. Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει όμως ότι η αιτιολογία αυτή πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της επίμαχης πράξεως και στο πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε (απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, Επιτροπή κατά Landesbank Baden-Württemberg και ΕΣΕ, C-584/20 P και C-621/20 P, EU:C:2021:601, σκέψη 104 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

662 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προέβλεψε, στο άρθρο 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 2020/1054, ότι το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού αυτού θα άρχιζε να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευση του εν λόγω κανονισμού στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, δεν ήταν υποχρεωμένος να αιτιολογήσει την επιλογή της συγκεκριμένης ημερομηνίας έναρξης ισχύος, δεδομένου ότι αντιστοιχούσε στην ημερομηνία την οποία ορίζει κατ' αρχήν το πρωτογενές δίκαιο, και δη το άρθρο 297, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ως ημερομηνία έναρξης της ισχύος των νομοθετικών πράξεων.

663 Όσον αφορά, κατά τρίτον, την παράβαση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας, είναι αληθές ότι, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν με πνεύμα αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας τα καθήκοντα που υπέχουν από τις Συνθήκες.

664 Εντούτοις, στους τομείς στους οποίους ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, το Δικαστήριο ελέγχει αποκλειστικώς και μόνον, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 218 και 244 της παρούσας αποφάσεως, αν αυτός είναι σε θέση να αποδείξει ότι εξέδωσε την επίμαχη πράξη ασκώντας κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια και να εκθέσει, στο πλαίσιο αυτό, κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, τα βασικά στοιχεία στα οποία θεμελιώνεται η έκδοση της πράξεως και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

665 Η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας δεν είναι δυνατόν να έχει ευρύτερο περιεχόμενο, διότι θα είχε ως αποτέλεσμα να αναγκάζεται ο ενωσιακός νομοθέτης υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις, εφόσον το ζητεί κάποιο κράτος μέλος, να προσκομίσει έγγραφα και πληροφορίες που φέρονται να λείπουν ή να προβεί σε διόρθωση των πληροφοριών τις οποίες έχει στη διάθεσή του, χωρίς να μπορεί αλλιώς να προχωρήσει στην έκδοση νομοθετικής πράξεως. Πράγματι, μια τέτοια ερμηνεία θα ενείχε τον κίνδυνο να μην είναι σε θέση τα θεσμικά όργανα να ασκήσουν τη διακριτική τους ευχέρεια και, συνακόλουθα, να παγώνει η νομοθετική διαδικασία. Μολονότι είναι αληθές ότι το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας περιλαμβάνει την υποχρέωση αμοιβαίας συνδρομής, η οποία προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν μεταξύ τους τις κρίσιμες πληροφορίες στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, η υποχρέωση αυτή δεν σημαίνει ότι μπορεί οποιοδήποτε κράτος μέλος, σε περίπτωση διαφωνίας του σχετικά με την επάρκεια, τη συνάφεια ή την ακρίβεια των διαθέσιμων δεδομένων, να αμφισβητήσει για τον λόγο αυτό και μόνον τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, EU:C:2019:194, σκέψεις 74 και 75).

666 Υπό τις συνθήκες αυτές, η έκδοση νομοθετικής πράξεως τηρουμένων των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ, παρά την αντίθεση μιας μειοψηφίας κρατών μελών, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι συνιστά παράβαση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας την οποία υπέχουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, EU:C:2019:194, σκέψη 76 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

667 Εν προκειμένω, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 523 των προτάσεών του, δεν αμφισβητείται ότι, όπως επιτάσσει η υποχρέωση αμοιβαίας συνδρομής η οποία απορρέει από την προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας είχε πρόσβαση, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, στο σύνολο των εγγράφων επί των οποίων στηρίχθηκε ο ενωσιακός νομοθέτης προκειμένου να εκδώσει τον κανονισμό 2020/1054, όπως επίσης είχε και τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις της ως προς τα στοιχεία που περιέχονταν στα έγγραφα αυτά καθώς και ως προς τα συμπεράσματα που συνήχθησαν.

668 Η ως άνω διαπίστωση δεν αναιρείται από τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας τα οποία εκτέθηκαν στις σκέψεις 651 έως 653 της παρούσας αποφάσεως. Πράγματι, πέραν του ότι τα επιχειρήματα αυτά ταυτίζονται, κατ' ουσίαν, με την απορριφθείσα στις σκέψεις 659 έως 662 της παρούσας αποφάσεως επιχειρηματολογία περί ανάγκης πρόβλεψης μεταβατικής περιόδου και έκδοσης ερμηνευτικού εγγράφου, η τήρηση της υποχρέωσης αμοιβαίας συνδρομής ουδόλως προϋποθέτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να συμφωνήσει με το εν λόγω κράτος μέλος επί των δύο προαναφερθέντων ζητημάτων.

669 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι οι τρεις λόγοι ακυρώσεως τους οποίους προβάλλει η Δημοκρατία της Λιθουανίας προς στήριξη του αιτήματός της περί ακυρώσεως του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054, κατά το μέρος που το άρθρο αυτό καθορίζει, στο πρώτο εδάφιο, την ημερομηνία έναρξης ισχύος του άρθρου 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του ίδιου κανονισμού.

670 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, είναι απορριπτέα ως εν μέρει αλυσιτελής και εν μέρει αβάσιμη η προσφυγή της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), κατά το μέρος που ζητείται με αυτήν η ακύρωση του άρθρου 3 του κανονισμού 2020/1054.

6. Συμπέρασμα όσον αφορά τον κανονισμό 2020/1054

671 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους, αφενός, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20) και της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20), κατά το μέρος που αφορούν τον κανονισμό 2020/1054, καθώς και, αφετέρου, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-543/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-546/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-553/20).

Β. Επί του κανονισμού 2020/1055

672 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-542/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-545/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-547/20), η Κυπριακή Δημοκρατία (υπόθεση C-549/20), η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20), η Δημοκρατία της Μάλτας (υπόθεση C-552/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) ζητούν την ακύρωση διαφόρων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055 ή, επικουρικώς, του κανονισμού στο σύνολό του.

673 Πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τις προσφυγές τους, ζητούν την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 η παράγραφος 1, στοιχείο β′, η οποία προβλέπει, ως προς τα οχήματα που χρησιμοποιούνται για διεθνείς μεταφορές, την υποχρέωση να επιστρέφουν σε επιχειρησιακό κέντρο ευρισκόμενο στο κράτος μέλος εγκατάστασης της οικείας επιχείρησης μεταφορών κάθε οκτώ εβδομάδες (στο εξής: υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων).

674 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Πολωνίας με την προσφυγή της ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 η παράγραφος 1, στοιχείο ζ′, η οποία προβλέπει την υποχρέωση των επιχειρήσεων μεταφορών να έχουν διαρκώς στην τακτική τους διάθεση έναν αριθμό οχημάτων και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασής τους, ο οποίος να είναι, και στις δύο περιπτώσεις, ανάλογος προς τον όγκο των μεταφορών που εκτελούν οι επιχειρήσεις.

675 Τρίτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τις προσφυγές τους, ζητούν την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009 η παράγραφος 2α, η οποία προβλέπει ότι οι μεταφορείς δεν επιτρέπεται να εκτελούν ενδομεταφορές με το ίδιο όχημα ή, αν πρόκειται για συνδυασμούς συζευγμένων οχημάτων, με το μηχανοκίνητο όχημα του ίδιου οχήματος στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής εντός τεσσάρων ημερών μετά το πέρας της περιόδου ενδομεταφορών στο εν λόγω κράτος μέλος (στο εξής: περίοδος αδράνειας).

676 Τέταρτον, η Ρουμανία με την προσφυγή της ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, το οποίο αντικατέστησε, στην παράγραφο 3 του άρθρου 8 του κανονισμού 1072/2009, το πρώτο εδάφιο με ένα νέο εδάφιο, το οποίο επιβάλλει στις επιχειρήσεις που επιθυμούν να εκτελέσουν ενδομεταφορές την υποχρέωση να παράσχουν αποδείξεις σχετικά με τις προηγούμενες μεταφορές και κάθε πραγματοποιηθείσα ενδομεταφορά.

677 Πέμπτον, η Ρουμανία με την προσφυγή της ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2020/1055, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009 η παράγραφος 4α, η οποία προβλέπει τον τρόπο προσκόμισης των αποδείξεων αυτών.

678 Έκτον και τελευταίο, η Δημοκρατία της Πολωνίας με την προσφυγή της ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 10 του κανονισμού 1072/2009 η παράγραφος 7, η οποία ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι το άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009 εφαρμόζεται στους μεταφορείς στο κράτος μέλος υποδοχής όταν εκτελούν αρχικές ή τελικές οδικές διαδρομές, εντός του εν λόγω κράτους μέλους υποδοχής, στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών.

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως

679 Προς στήριξη των αιτημάτων της προσφυγής της (υπόθεση C-542/20) με τα οποία ζητεί την ακύρωση, αφενός, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και, αφετέρου, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει τους ίδιους πέντε λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και των άρθρων 11 και 191 ΣΛΕΕ καθώς και παραβίαση της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 26 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος) και παραβίαση της γενικής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος), ο τρίτος παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, ο τέταρτος παραβίαση της αρχής της «ορθής νομοθέτησης» και ο πέμπτος παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

680 Προς στήριξη των αιτημάτων της προσφυγής της (υπόθεση C-545/20) με τα οποία ζητεί την ακύρωση, αφενός, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και, αφετέρου, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει επτά λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων πέντε είναι κοινοί και για τις δύο προσβαλλόμενες διατάξεις, ενώ ο τρίτος και ο έκτος λόγος ακυρώσεως προβάλλονται μόνον προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως της πρώτης από τις διατάξεις αυτές. Ο πρώτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 37 του Χάρτη (πρώτο σκέλος) και του άρθρου 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, του άρθρου 208, παράγραφος 2, και του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ καθώς και της Συμφωνίας του Παρισιού (δεύτερο σκέλος). Ο δεύτερος λόγος, ο οποίος περιλαμβάνει επίσης δύο σκέλη, αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου για τις αρχές τις επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ο τρίτος λόγος αφορά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και στα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη, παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο», παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο τέταρτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο πέμπτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ. Ο έκτος λόγος αφορά προσβολή της ελευθερίας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας και της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθώς και παράβαση των άρθρων 15

και 16 του Χάρτη. Ο έβδομος λόγος αφορά παράβαση, κυρίως, του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ, ή, επικουρικώς, του άρθρου 56 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος), καθώς και των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος).

681 Προς στήριξη των αιτημάτων της προσφυγής της (υπόθεση C-547/20) με τα οποία ζητεί την ακύρωση, αφενός, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και, αφετέρου, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχεία α′ έως γ′, του κανονισμού 2020/1055, η Ρουμανία προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων δύο είναι κοινοί για τις προσβαλλόμενες διατάξεις, ενώ ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως προβάλλεται μόνον προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως της πρώτης από τις διατάξεις αυτές. Ο πρώτος λόγος, ο οποίος περιλαμβάνει δύο σκέλη, αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Ο δεύτερος λόγος αφορά προσβολή της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Ο τρίτος λόγος αφορά παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

682 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-549/20) με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Κυπριακή Δημοκρατία προβάλλει επτά λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 37 του Χάρτη (πρώτο σκέλος) και του άρθρου 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, του άρθρου 208, παράγραφος 2, και του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ καθώς και της Συμφωνίας του Παρισιού (δεύτερο σκέλος). Ο δεύτερος λόγος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ο τρίτος λόγος αφορά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και στα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη, παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο», παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο τέταρτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο πέμπτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ. Ο έκτος λόγος αφορά προσβολή της ελευθερίας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας και της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθώς και παράβαση των άρθρων 15 και 16 του Χάρτη. Ο έβδομος λόγος αφορά παράβαση, κυρίως, του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ, ή, επικουρικώς, του άρθρου 56 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος), καθώς και των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος).

683 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-551/20) με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Ουγγαρία προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (πρώτο σκέλος) καθώς και παραβίαση της αρχής της προφύλαξης (δεύτερο σκέλος) και ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων.

684 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της (υπόθεση C-552/20) με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία

της Μάλτας προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παράβαση ουσιώδους τύπου και παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 11 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη, και ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής αυτής με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, το ανωτέρω κράτος μέλος προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και ο τρίτος παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη καθώς και παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων.

685 Προς στήριξη των αιτημάτων της προσφυγής της (υπόθεση C-554/20) με τα οποία ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 και του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τους ίδιους τρεις λόγους ακυρώσεως, αντιστοίχως, για καθεμία από τις προσβαλλόμενες διατάξεις και έναν λόγο ακυρώσεως ο οποίος είναι κοινός για το σύνολο των διατάξεων αυτών. Ο πρώτος λόγος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Ο δεύτερος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ο τρίτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ. Ο λόγος ακυρώσεως που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055 αφορά παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη. Προς στήριξη του αιτήματός του περί ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, το ανωτέρω κράτος μέλος προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως οι οποίοι αφορούν, αντιστοίχως, παραβίαση της κατοχυρούμενης στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ αρχής της αναλογικότητας και παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, καθώς και τον λόγο ακυρώσεως που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055.

686 Πρέπει να εξεταστούν διαδοχικά τα αιτήματα των προσφυγών με τα οποία ζητείται η ακύρωση, πρώτον, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, δεύτερον, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, τρίτον, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και, τέταρτον, του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055.

2. Επί του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009

687 Προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-542/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-545/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-547/20), η Κυπριακή

Δημοκρατία (υπόθεση C-550/20), η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20), η Δημοκρατία της Μάλτας (υπόθεση C-552/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) προβάλλουν κατ' ουσίαν, ανάλογα με την περίπτωση:

– παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (τέταρτος και πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ουγγαρίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας και πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας)·

– παραβίαση της αρχής της προφύλαξης (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ουγγαρίας)·

– παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, τρίτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, τρίτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας και δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας)·

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την κοινή πολιτική μεταφορών, οι οποίοι προβλέπονται, αφενός, στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και τέταρτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας) και, αφετέρου, στο άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ (τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας σχετικά με το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ, πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, πέμπτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας, καθόσον αφορά το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 11 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη, καθώς και δεύτερος και τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ)·

– παρεμπόδιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, η οποία προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 26 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας)·

– προσβολή της ελευθερίας εγκατάστασης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ (έκτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον αφορά τη διάταξη αυτή, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας και έκτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, καθόσον αφορά τη διάταξη αυτή)·

– προσβολή της ελευθερίας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας και παράβαση των άρθρων 15 και 16 του Χάρτη (έκτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας

και έκτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, καθόσον αφορούν τις διατάξεις αυτές)·

– προσβολή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ ή, επικουρικώς, στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και πρώτο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας)·

– προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η οποία κατοχυρώνεται στα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και δεύτερο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας), καθώς και

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και των δεσμεύσεων της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος (πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, αμφότερα σκέλη του πρώτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, αμφότερα σκέλη του πρώτου λόγου της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας, καθόσον αφορά τους ανωτέρω κανόνες, και λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας ο οποίος είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού, κατά το μέρος που με αυτό προστίθεται η παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009).

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

688 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τέταρτο και τον πέμπτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Κυπριακή Δημοκρατία, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, καθώς και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

689 Αφενός, τα ανωτέρω κράτη μέλη αμφισβητούν κατά πόσον ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως αυτής, ιδίως λόγω της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την προβλεπόμενη στη συγκεκριμένη διάταξη υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων. Ειδικότερα, μολονότι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας αφορά τύποις παραβίαση της αρχής της «ορθής νομοθέτησης» και παράβαση «ουσιώδους τύπου», από την επιχειρηματολογία που προβάλλεται προς στήριξή του προκύπτει ότι το κράτος μέλος αυτό επιδιώκει, στην πραγματικότητα, να αποδείξει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας για τον λόγο ότι τα αποτελέσματα της ανωτέρω υποχρέωσης δεν αξιολογήθηκαν δεόντως. Ομοίως, μολονότι, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της

προσφυγής της, η Ουγγαρία προβάλλει τύποις πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η σχετική επιχειρηματολογία της αποσκοπεί αποκλειστικώς στην απόδειξη της ύπαρξης παραβίασης της τελευταίας αυτής αρχής.

690 Αφετέρου, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη αμφισβητούν την αναλογικότητα, αυτήν καθεαυτήν, της εν λόγω υποχρέωσης.

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

691 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Κυπριακή Δημοκρατία, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία, με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, καθώς και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, αμφισβητούν κατά πόσον ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

692 Κατά πρώτον, τα εν λόγω κράτη μέλη προβάλλουν έλλειψη εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την προβλεπόμενη στη διάταξη αυτή υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων.

693 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η Επιτροπή υποχρεούται, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, να διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

694 Το εν λόγω κράτος μέλος καθώς και η Ουγγαρία και η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζουν ότι το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας επιβάλλει επίσης στην Επιτροπή ανάλογη υποχρέωση διεξαγωγής ευρειών διαβουλεύσεων. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αυτού, το οποίο ορίζει ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και επιτάσσει κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξεως να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας να μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών αυτών, πράγμα από το οποίο προκύπτει ότι τα εν λόγω σχέδια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να εξασφαλίζεται ότι οι επιβαρύνσεις για τους επιχειρηματίες θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό.

695 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Ρουμανία, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι η διοργανική συμφωνία, ιδίως δε τα σημεία της 12 έως 15, προβλέπει ότι η Επιτροπή διενεργεί εκτίμηση επιπτώσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών της που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις. Η εκτίμηση αυτή θα πρέπει να βασίζεται σε ακριβή, αντικειμενικά και πλήρη στοιχεία και θα πρέπει να είναι αναλογική όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την εστίασή της.

696 Επομένως, κατά την εξέταση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οφείλουν να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής, οι οποίες αποτελούν στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας το οποίο πρέπει, κατά κανόνα, να μεσολαβεί σε περίπτωση που μια νομοθετική πρωτοβουλία αναμένεται να έχει σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις. Εάν, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, επέλθουν ουσιώδεις τροποποιήσεις στην πρόταση της Επιτροπής, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να διενεργήσουν εκτιμήσεις επιπτώσεων των εν λόγω τροποποιήσεων, εφόσον το κρίνουν αρμόζον και απαραίτητο.

697 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας διευκρινίζει ότι ο αρμόζων και απαραίτητος χαρακτήρας των εκτιμήσεων επιπτώσεων δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αυτές διενεργούνται κατ' αμιγώς υποκειμενική κρίση, εξαρτώμενη αποκλειστικώς από τη βούληση του ενωσιακού νομοθέτη. Αντιθέτως, η κρίση αυτή πρέπει να στηρίζεται σε υφιστάμενα αντικειμενικά στοιχεία, δεδομένου ότι αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να διασφαλιστεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν κάνει κατάχρηση της διακριτικής του ευχέρειας.

698 Πάντως, το σύνολο των προσφευγόντων κρατών μελών υποστηρίζει ότι, αφενός, η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων δεν περιλαμβανόταν στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης και, ως εκ τούτου, δεν αποτέλεσε αντικείμενο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση. Αφετέρου, η θέσπιση της υποχρέωσης αυτής συνιστά ουσιώδη τροποποίηση της αρχικής πρότασης λόγω των σημαντικών οικονομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων της συγκεκριμένης υποχρέωσης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη και ορισμένα κράτη μέλη ενημέρωσαν τον ενωσιακό νομοθέτη για τις εν λόγω επιπτώσεις και του ζήτησαν επανειλημμένως να διενεργήσει εκτίμηση επιπτώσεων επί του θέματος αυτού.

699 Όπως υπογραμμίζουν, ειδικότερα, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία, η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων είναι, εκ φύσεως, διαφορετική από τις λοιπές προϋποθέσεις τις οποίες εξέτασε η Επιτροπή ως πιθανά μέσα προς διασφάλιση του πραγματικού και σταθερού χαρακτήρα της εγκατάστασης και οι οποίες αναλύθηκαν πράγματι στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση, όπως η άσκηση επιχειρησιακής ή μεταφορικής δραστηριότητας στο κράτος μέλος εγκατάστασης ή η ύπαρξη τουλάχιστον μίας εμπορικής σύμβασης στο εν λόγω κράτος μέλος. Πράγματι, οι υποχρεώσεις αυτές, οι οποίες μνημονεύονται στο πλαίσιο του μέτρου 18 στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 30 και 31), δεν απαιτούσαν την επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Επομένως, τα αποτελέσματα που περιλαμβάνονται στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων δεν έχουν σημασία για την εκτίμηση των συνεπειών της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων.

700 Κατά δεύτερον, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν διέθετε επαρκή στοιχεία για την εκτίμηση της αναλογικότητας της υποχρέωσης αυτής.

701 Τα ανωτέρω κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στον τομέα των μεταφορών, το οποίο δεν αφορά μόνον τη φύση και το περιεχόμενο των διατάξεων που πρόκειται να θεσπιστούν, αλλά επίσης, σε ορισμένο βαθμό, τη διαπίστωση των βασικών στοιχείων. Τα εν λόγω κράτη μέλη εκτιμούν, ωστόσο, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει ότι, προκειμένου να θεσπίσει τις διατάξεις αυτές, άσκησε κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα στοιχεία και όλες τις περιστάσεις που ασκούν επιρροή ως προς την κατάσταση στη ρύθμιση της οποίας αποσκοπούν οι εν λόγω διατάξεις. Επομένως, ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει να είναι σε θέση να

προσκομίσει και να εκθέσει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η θέσπιση των προσβαλλόμενων μέτρων και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

702 Συναφώς, η Ρουμανία υπογραμμίζει ότι τα επιστημονικά δεδομένα στα οποία στηρίζονται τα μέτρα που λαμβάνει ο ενωσιακός νομοθέτης συνιστούν όχι μόνον τη βάση αλλά και τα όρια του περιθωρίου εκτιμήσεως το οποίο αυτός διαθέτει.

703 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όμως, δεν απέδειξαν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία για την εκτίμηση της αναλογικότητας της διατάξεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

704 Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από την απόφαση της Επιτροπής να προβεί σε εκτίμηση επιπτώσεων της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων κατόπιν της έκδοσης του κανονισμού 2020/1055, η οποία κατέληξε στη μελέτη με τίτλο «Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) nº 1071/2009 and Regulation (EC) nº 1072/2009, Final report» [«Εκτίμηση επιπτώσεων μιας διάταξης στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009, τελική έκθεση»], που δημοσιεύθηκε τον Φεβρουάριο του 2021.

705 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, ελλείψει εκτιμήσεως επιπτώσεων, τα κριτήρια αξιολόγησης που χρησιμοποίησε ο ενωσιακός νομοθέτης για να καθορίσει τη συχνότητα επιστροφής των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο που βρίσκεται στο κράτος μέλος εγκατάστασης της οικείας επιχείρησης μεταφορών είναι αυθαίρετα. Κατά συνέπεια, δύσκολα μπορούν να γίνουν αντιληπτοί οι λόγοι για τους οποίους η συχνότητα των οκτώ εβδομάδων όσον αφορά την επιστροφή επιτρέπει να θεωρηθεί ότι πληρούται η απαίτηση περί σταθερού και πραγματικού τόπου εγκατάστασης στο εν λόγω κράτος μέλος.

706 Συναφώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 8 του κανονισμού 2020/1055, ο συγχρονισμός της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων με την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 ενισχύει το δικαίωμα επιστροφής των οδηγών και μειώνει τον κίνδυνο να πρέπει να επιστρέψει το όχημα μόνο για να εκπληρωθεί η νέα αυτή απαίτηση περί εγκατάστασης. Ωστόσο, τα μέτρα του κανονισμού 2020/1055 θα πρέπει να δικαιολογούνται από τους σκοπούς που επιδιώκει ο κανονισμός. Επομένως, το γεγονός ότι η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων έχει συγχρονιστεί με άλλη υποχρέωση που προβλέπεται στον κανονισμό 2020/1054 δεν αποτελεί επαρκή δικαιολογία.

707 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο φρονούν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

708 Τα εν λόγω θεσμικά όργανα υποστηρίζουν ότι από το γεγονός ότι δεν διενεργήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων για μια δεδομένη πράξη, ή, κατά μείζονα λόγο, για ορισμένη διάταξη, δεν μπορεί να συναχθεί ότι η θέσπισή της αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υπέχει αυτοτελή διαδικαστική υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεων επιπτώσεων. Οι εκτιμήσεις αυτές ενδέχεται να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, αλλά δεν αποτελούν τη μοναδική πηγή δεδομένων που αποσαφηνίζουν τη δράση του ενωσιακού νομοθέτη. Ο τελευταίος μπορεί επίσης να λάβει υπόψη κάθε άλλη πηγή πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων πηγών.

709 Επομένως, σε περίπτωση που επέλθουν τροποποιήσεις στην πρόταση της Επιτροπής, εναπόκειται στον νομοθέτη της Ένωσης να κρίνει αν πρέπει να γίνει εκτίμηση επιπτώσεων συμπληρωματική εκείνης η οποία συνοδεύει την πρόταση αυτή, εφόσον κρίνει ότι η διενέργεια μιας τέτοιας συμπληρωματικής εκτιμήσεως είναι πρόσφορη και αναγκαία. Συναφώς, το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει ο ενωσιακός νομοθέτης ισχύει όχι μόνο για τη φύση και το περιεχόμενο των διατάξεων που πρόκειται να θεσπιστούν, αλλά επίσης, σε ορισμένο βαθμό, για τη διαπίστωση των βασικών στοιχείων, εφόσον η πολιτική επιλογή στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και οι σκοποί που επιδιώκονται με το επιλεγέν μέτρο είναι ικανοί να δικαιολογήσουν τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες για τους επιχειρηματίες. Συνεπώς, δεν είναι αναγκαίο ο εν λόγω νομοθέτης να στηρίζεται αποκλειστικώς σε βασικά στοιχεία που αφορούν ειδικώς τις θεσπιζόμενες διατάξεις ούτε να συνάγει τα ίδια συμπεράσματα με τους συντάκτες των εκθέσεων ή μελετών τις οποίες έλαβε υπόψη του.

710 Η μη διενέργεια εκτιμήσεως επιπτώσεων δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας όταν ο ενωσιακός νομοθέτης βρίσκεται σε ιδιαίτερη κατάσταση συνεπαγόμενη την ανάγκη να παραλειφθεί η διενέργεια της εκτιμήσεως αυτής και διαθέτει επαρκή στοιχεία για την εκτίμηση της αναλογικότητας του θεσπιζόμενου μέτρου.

711 Εν προκειμένω, κατά το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία προκειμένου να λάβει υπόψη τον αντίκτυπο της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων.

712 Πρώτον, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση έγινε εξαντλητική ανάλυση της σχετικής αγοράς και των ιδιαίτερων δυσκολιών της. Εξάλλου, η εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων περιλαμβάνει, στο πλαίσιο του μέτρου 18 (μέρος 1/2, σ. 30 και 31), ανάλυση των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών τους για τις ΜμΕ, διαφορετικών εναλλακτικών σεναρίων που έχουν σημασία για την αξιολόγηση του μοντέλου το οποίο επέλεξε ο ενωσιακός νομοθέτης, δηλαδή της περίπτωσης όπου «η επιχείρηση πρέπει να ασκεί ουσιαστικές δραστηριότητες εκμετάλλευσης ή μεταφορών στο κράτος εγκατάστασης» και της περίπτωσης όπου «η επιχείρηση πρέπει να έχει συνάψει τουλάχιστον μία εμπορική σύμβαση στο κράτος εγκατάστασης».

713 Επομένως, η Επιτροπή εξέτασε τις συνέπειες των δύο αυτών εναλλακτικών μέτρων τα οποία, μολονότι είναι διατυπωμένα διαφορετικά από την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό με την τελευταία αυτή υποχρέωση. Συνεπώς, ο ενωσιακός νομοθέτης ευλόγως μπορούσε να υποθέσει ότι οι επιπτώσεις του μέτρου που θέσπισε ήταν της ίδιας τάξεως με εκείνες των μέτρων που εξέτασε η Επιτροπή.

714 Επιπλέον, ο εν λόγω νομοθέτης δικαιούνταν επίσης να στηριχθεί στις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής σχετικά με τις λοιπές πτυχές της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα, πράγμα που τον οδήγησε στην επιλογή να συγχρονίσει την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων με την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 προκειμένου να περιορίσει τις επιπτώσεις της πρώτης από τις υποχρεώσεις αυτές επί των επιχειρήσεων μεταφορών και επί του περιβάλλοντος.

715 Δεύτερον, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, ο ενωσιακός νομοθέτης είχε πρόσβαση και σε άλλες μελέτες και εκτιμήσεις, ορισμένες εκ των οποίων ήταν δημοσίως διαθέσιμες, όπως η «μελέτη TRT Trasporti e Territorio, 2017, που εκπονήθηκε για την Επιτροπή Μεταφορών και Τουρισμού (TRAN) – Οι οδικοί μεταφορείς εμπορευμάτων στην ΕΕ: κοινωνικές και εργασιακές συνθήκες (μελέτη επικαιροποιηθείσα το 2013), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες», ή τα έγγραφα σχετικά με τις δύο

δημόσιες ακροάσεις που διοργανώθηκαν η μεν από τις επιτροπές απασχόλησης και κοινωνικών υποθέσεων (EMPL) και TRAN, στις 16 Οκτωβρίου 2017, και η δε από την επιτροπή TRAN, στις 22 Νοεμβρίου 2017, για να εξεταστούν ζητήματα σχετικά με την αγορά οδικών μεταφορών και κοινωνικές πτυχές της δέσμης μέτρων για την κινητικότητα.

716 Εξάλλου, ο ενωσιακός νομοθέτης έλαβε επίσης υπόψη τις εκτιμήσεις της IRU σχετικά με τις συνέπειες υποχρέωσης η οποία θα επέβαλλε επιστροφή των οχημάτων κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες, όπως αυτές προκύπτουν από ανοικτή επιστολή της 26ης Οκτωβρίου 2018, τη μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Transport i Logistyka Polska (Μεταφορές και Υλικοτεχνική Υποστήριξη Πολωνίας) με τίτλο «Mobility package I – Impact on the European road transport system» («Δέσμη κινητικότητας Ι: Αντίκτυπος στο ευρωπαϊκό σύστημα οδικών μεταφορών»), η οποία ήταν ιδιαίτερα επικριτική έναντι μιας τροπολογίας που απορρίφθηκε στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας και που πρότεινε την επιστροφή των οχημάτων κάθε τέσσερις εβδομάδες, ή, ακόμη, μια ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στις Μεταφορές στην οποία εξετάστηκαν οι συνέπειες ενός μέτρου που περιλαμβανόταν σε έκθεση του Κοινοβουλίου και συνίστατο στην υποχρέωση όλων των οχημάτων να πραγματοποιούν τουλάχιστον μία φόρτωση ή εκφόρτωση εμπορευμάτων κάθε τρεις εβδομάδες στο κράτος μέλος εγκατάστασης.

717 Επιπλέον, κατά το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι τα ίδια παρείχαν στον ενωσιακό νομοθέτη, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, πληροφορίες σχετικές με την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, βάσει των οποίων ο εν λόγω νομοθέτης μπορούσε να εκτιμήσει τις συνέπειες της υποχρέωσης αυτής. Συναφώς, στις υποθέσεις C-542/20, C-545/20, C-549/20 και C-554/20, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παραπέμπουν, ειδικότερα, σε ορισμένες από τις μελέτες που προσκόμισαν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη προς στήριξη των προσφυγών τους.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

718 Με την επιχειρηματολογία τους, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, για τον λόγο ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είχε στη διάθεσή του ούτε εκτίμηση επιπτώσεων σχετική με τη διάταξη αυτή ούτε επαρκή στοιχεία για να εκτιμήσει την αναλογικότητά της.

719 Δεν αμφισβητείται ότι η εν λόγω διάταξη, η οποία προβλέπει, ως προς τα οχήματα που χρησιμοποιούνται για διεθνείς μεταφορές, την υποχρέωση να επιστρέφουν σε επιχειρησιακό κέντρο ευρισκόμενο στο κράτος μέλος εγκατάστασης της οικείας επιχείρησης μεταφορών κάθε οκτώ εβδομάδες, δεν αποτέλεσε αντικείμενο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση.

720 Πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι, όπως υπομνήσθηκε στις σκέψεις 218 έως 226 της παρούσας αποφάσεως, όχι μόνον ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υποχρεούται να έχει στη διάθεσή του εκτίμηση επιπτώσεων σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά, επιπλέον, μια τέτοια εκτίμηση επιπτώσεων δεν τον δεσμεύει, οπότε παραμένει ελεύθερος να λαμβάνει άλλα μέτρα, διαφορετικά από εκείνα που αποτέλεσαν το αντικείμενό της.

721 Εντούτοις, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 243 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να στηρίζει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια και να εξετάζει αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το μέτρο το οποίο επιλέγεται είναι ικανοί να δικαιολογήσουν αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες.

722 Επομένως, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 218 και 244 της παρούσας αποφάσεως, εναπόκειται στον ενωσιακό νομοθέτη, όταν ασκείται ένδικη προσφυγή κατά της επίμαχης πράξεως, να αποδείξει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι, κατά την έκδοσή της, άσκησε κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα στοιχεία και όλες τις περιστάσεις που ασκούν επιρροή ως προς την κατάσταση στη ρύθμιση της οποίας σκοπεί η πράξη αυτή. Ως εκ τούτου, ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει, τουλάχιστον, να είναι σε θέση να προσκομίσει και να εκθέσει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία τα οποία έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη ως έρεισμα για τα προσβαλλόμενα μέτρα της εν λόγω πράξεως και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

723 Κατά συνέπεια, πρέπει να κριθεί αν οι πληροφορίες στις οποίες αναφέρονται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποδεικνύουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων μπορούσε να εκτιμήσει την αναλογικότητα της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 –κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, κατά τον χρόνο θέσπισης της εν λόγω διατάξεως.

724 Συναφώς, πρέπει να εξεταστεί, κατά πρώτον, αν μπορεί να αποδειχθεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης άσκησε κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια λαμβάνοντας υπόψη, όπως υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση ή τις εκτιμήσεις επιπτώσεων οι οποίες αφορούσαν τις λοιπές πτυχές της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα.

725 Πρώτον, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζουν τα ανωτέρω θεσμικά όργανα, δεν μπορεί να αποδειχθεί ότι τούτο όντως συνέβη απλώς επειδή η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση περιγράφει τη σχετική αγορά και τις ιδιαίτερες δυσκολίες της. Πράγματι, ο προσδιορισμός των χαρακτηριστικών και των δυσκολιών της αγοράς αυτής δεν ισοδυναμεί με αξιολόγηση των συνεπειών που απορρέουν από τα μέτρα τα οποία εξετάστηκαν ως πιθανά μέσα αντιμετώπισής τους. Επομένως, ο ενωσιακός νομοθέτης μπορούσε, βεβαίως, να στηριχθεί στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά την κατάσταση της σχετικής αγοράς. Ωστόσο, η επίκληση των περιλαμβανόμενων σε αυτήν δεδομένων σχετικά με τέτοια χαρακτηριστικά και δυσκολίες δεν σημαίνει ότι προσκομίστηκαν και εκτέθηκαν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η θέσπιση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και από τα οποία εξαρτιόταν η πραγματική άσκηση, από τον ενωσιακό νομοθέτη, της διακριτικής του ευχέρειας.

726 Το ίδιο ισχύει όσον αφορά την εκτίμηση των συνεπειών άλλων υποχρεώσεων, πλην της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, οι οποίες περιλαμβάνονται στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων.

727 Συναφώς, επισημαίνεται ότι η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων επιδιώκει, βεβαίως, τον ίδιο σκοπό με το μέτρο 18 το οποίο περιλαμβάνεται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 30 και 31) και το οποίο, προκειμένου να διασφαλίζεται ο πραγματικός και σταθερός χαρακτήρας της εγκατάστασης των επιχειρήσεων μεταφορών, προέβλεπε ιδίως ότι οι εν λόγω

επιχειρήσεις θα έπρεπε να ασκούν σημαντική επιχειρησιακή ή μεταφορική δραστηριότητα στο κράτος μέλος εγκατάστασης ή να έχουν τουλάχιστον μία εμπορική σύμβαση στο κράτος αυτό. Ωστόσο, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 646 των προτάσεών του, τα δύο αυτά μέτρα συνιστούν μέσα για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού τα οποία δεν είναι συγκρίσιμα με την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, καθόσον δεν απαιτούσαν την επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι συνέπειες των μέτρων αυτών είναι παρόμοιες και ότι η αξιολόγηση του αντικτύπου των μέτρων που αποτέλεσαν αντικείμενο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση μπορεί να ισχύει κατ' αναλογίαν και ως προς την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων η οποία δεν αποτέλεσε αντικείμενο της εν λόγω εκτιμήσεως.

728 Δεύτερον, αλυσιτελώς επίσης επικαλούνται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τις εκτιμήσεις επιπτώσεων σχετικά με τις λοιπές πτυχές της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα, ιδίως δε την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054, προκειμένου να αποδείξουν την πραγματική άσκηση, από τον ενωσιακό νομοθέτη, της διακριτικής του ευχέρειας. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 220, 233 και 295 της παρούσας αποφάσεως, η υποχρέωση την οποία υπέχουν οι επιχειρήσεις μεταφορών από την εν λόγω διάταξη δεν αφορά τις πρακτικές λεπτομέρειες της ενδεχόμενης επιστροφής των οδηγών, ιδίως εκείνες που άπτονται του μέσου μεταφοράς το οποίο αυτοί μπορούν να χρησιμοποιήσουν για την επιστροφή. Ειδικότερα, η υποχρέωση αυτή δεν συνεπάγεται ότι οι οδηγοί που επιθυμούν να επιστρέψουν στο επιχειρησιακό κέντρο του εργοδότη ή στον τόπο κατοικίας τους πρέπει κατ' ανάγκη να το πράξουν με το όχημα που χρησιμοποιείται για την εκτέλεση των μεταφορών. Επομένως, οι αξιολογήσεις σχετικά με την ανωτέρω υποχρέωση που περιλαμβάνονται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, όσον αφορά τις οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εν λόγω υποχρέωσης, δεν ασκούσαν επιρροή για την εκτίμηση των οικονομικών και περιβαλλοντικών συνεπειών της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων.

729 Κατά δεύτερον, πρέπει να εξεταστεί, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας που υπομνήσθηκε στη σκέψη 722 της παρούσας αποφάσεως, αν ο ενωσιακός νομοθέτης απέδειξε ότι άσκησε, εν προκειμένω, κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια δυνάμει των λοιπών βασικών στοιχείων που επικαλέστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

730 Πρώτον, για λόγους αντίστοιχους με εκείνους που εκτίθενται στις σκέψεις 724 έως 727 της παρούσας αποφάσεως, δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη η μελέτη TRT Trasporti e Territorio του 2017, η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 715 της παρούσας αποφάσεως, και τα έγγραφα σχετικά με τις δύο δημόσιες ακροάσεις που διοργανώθηκαν τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο του 2017 από τις επιτροπές EMPL και TRAN, αφενός, και την επιτροπή TRAN, αφετέρου. Τούτο διότι τα στοιχεία που εκτίθενται στα έγγραφα αυτά δεν αφορούν την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων.

731 Δεύτερον, δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη οι εκτιμήσεις της IRU –όπως προκύπτουν από την ανοικτή επιστολή της, της 26ης Οκτωβρίου 2018, την οποία επικαλέστηκαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο– κατά τις οποίες η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων στο κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε τρεις ή τέσσερις εβδομάδες θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση, από 80 σε 135 εκατομμύρια, του αριθμού των χιλιομέτρων που διανύουν τα οχήματα ετησίως.

732 Πράγματι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 652 των προτάσεών του, οι εκτιμήσεις αυτές παρουσιάζονται συνοπτικά σε έγγραφο το οποίο δεν διευκρινίζει τη μεθοδολογία υπολογισμού που ακολουθήθηκε. Ως εκ τούτου, η παρουσίαση τέτοιων στοιχείων

δεν είναι ικανή να αποδείξει ότι προσκομίστηκαν και εκτέθηκαν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία τα οποία έπρεπε να λάβει υπόψη ο ενωσιακός νομοθέτης ως έρεισμα για το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και από τα οποία εξαρτιόταν η πραγματική άσκηση, από τον εν λόγω νομοθέτη, της διακριτικής του ευχέρειας.

733 Οι σκέψεις αυτές ισχύουν και για την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στις Μεταφορές, στην οποία αναφέρεται το Συμβούλιο.

734 Το ίδιο ισχύει, τρίτον, όσον αφορά τη μελέτη η οποία εκπονήθηκε για λογαριασμό της Transport i Logistyka Polska (Μεταφορές και Υλικοτεχνική Υποστήριξη Πολωνίας) («Δέσμη κινητικότητας Ι: Αντίκτυπος στο ευρωπαϊκό σύστημα οδικών μεταφορών») και η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 716 της παρούσας αποφάσεως. Πράγματι, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, πέραν του σύντομου χαρακτήρα των αναπτύξεων που αφορούν την περίπτωση της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων στο κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε τέσσερις εβδομάδες, η τελευταία αυτή μελέτη αναφέρει στις σελίδες 31 και 34, αφενός, ότι κανένας από τους συμμετέχοντες δεν ήταν σε θέση να ποσοτικοποιήσει επακριβώς τα αποτελέσματα που απορρέουν από μια τέτοια υποχρέωση και ότι η εν λόγω μελέτη αποτελεί απλώς προκαταρκτική και συνοπτική εκτίμηση των αποτελεσμάτων αυτών. Αφετέρου, η ίδια μελέτη υπογραμμίζει ότι πολλά ζητήματα παραμένουν εκκρεμή και ότι απαιτούνται περαιτέρω έρευνες για την πλήρη κατανόηση των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών επιπτώσεων της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα.

735 Όσον αφορά, τέταρτον, τις πληροφορίες τις οποίες φέρεται ότι παρείχαν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη και τις οποίες είχε στη διάθεσή του ο ενωσιακός νομοθέτης κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, παρατηρείται ότι απλώς και μόνον η επίκληση της ύπαρξης μελετών και εγγράφων στα οποία ο ενωσιακός νομοθέτης είχε πρόσβαση δεν αρκεί για να θεωρηθεί ότι προσκομίστηκαν και εκτέθηκαν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η θέσπιση της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

736 Η απαίτηση αυτή δεν ικανοποιείται ούτε με την παραπομπή, στην οποία προβαίνουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις υποθέσεις C-542/20, C-545/20, C-549/20 και C-554/20, στις μελέτες που υπέβαλαν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη ενώπιον του Δικαστηρίου. Πράγματι, με την παραπομπή αυτή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν υποστήριξαν, εν πάση περιπτώσει, ότι η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων θεσπίστηκε βάσει των ανωτέρω μελετών ούτε διευκρίνισαν τον τρόπο με τον οποίο τα περιλαμβανόμενα σε αυτές βασικά στοιχεία τούς επέτρεψαν να εκτιμήσουν την αναλογικότητα της εν λόγω υποχρέωσης, ιδίως όσον αφορά τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές επιπτώσεις της.

737 Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν βάσει των εγγράφων που επικαλούνται ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν προσκόμισαν ούτε εξέθεσαν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η θέσπιση της εν λόγω υποχρέωσης και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας. Επομένως, δεν απέδειξαν ότι διέθεταν, κατά την έκδοση του κανονισμού 2020/1055, επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων θα μπορούσαν να εκτιμήσουν την αναλογικότητα της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων.

738 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνουν δεκτοί ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας καθώς και, στο μέτρο που αφορούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας διότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε την αναλογικότητα της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ως προς το πρώτο σκέλος του, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας ως προς το πρώτο σκέλος του, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας ως προς το πρώτο σκέλος του, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας και ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας. Ως εκ τούτου, πρέπει να ακυρωθεί το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009

739 Δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 718 έως 738 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, πρέπει να ακυρωθεί λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, καθώς ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε την αναλογικότητα της διατάξεως αυτής, παρέλκει η εξέταση της επιχειρηματολογίας της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας με την οποία τα εν λόγω κράτη μέλη αμφισβητούν την αναλογικότητα, αυτήν καθεαυτήν, της ανωτέρω διατάξεως.

β) Επί των λοιπών λόγων ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009

740 Για τον ίδιο λόγο με αυτόν που μνημονεύθηκε στην προηγούμενη σκέψη, παρέλκει η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη των αιτημάτων τους περί ακυρώσεως της διατάξεως αυτής.

3. Επί του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055

741 Με τις προσφυγές τους, η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-542/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-545/20), η Δημοκρατία της Μάλτας (υπόθεση C-552/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) ζητούν την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

742 Με την προσφυγή της, η Ρουμανία (υπόθεση C-547/20) ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχεία α′ έως γ′, του κανονισμού αυτού, χωρίς ωστόσο να αναπτύσσει ειδική επιχειρηματολογία για τα στοιχεία β′ και γ′ του εν λόγω άρθρου 2, σημείο 4, οπότε, με την επιχειρηματολογία της, η Ρουμανία επιδιώκει, στην πραγματικότητα, την ακύρωση των διατάξεων αυτών, θεωρούμενων από κοινού.

743 Προς στήριξη των αιτημάτων τους, τα ανωτέρω κράτη μέλη προβάλλουν κατ' ουσίαν, ανάλογα με την περίπτωση:

– παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (τέταρτος και πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της Ρουμανίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας και πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας)·

– παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, τρίτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας)·

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την κοινή πολιτική μεταφορών, οι οποίοι προβλέπονται, αφενός, στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055) και, αφετέρου, στο άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ (τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας όσον αφορά το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ, πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας όσον αφορά το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθώς και δεύτερος και τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας όσον αφορά το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ)·

– παρεμπόδιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, η οποία προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 26 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας)·

– προσβολή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ ή, επικουρικώς, στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055)·

– προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η οποία κατοχυρώνεται στα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055), καθώς και

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και των δεσμεύσεων της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος (πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, αμφότερα σκέλη του πρώτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας ο οποίος είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού).

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

744 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τέταρτο και τον πέμπτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

745 Αφενός, τα ανωτέρω κράτη μέλη αμφισβητούν κατά πόσον ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως αυτής, ιδίως λόγω της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την περίοδο αδράνειας. Ειδικότερα, μολονότι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας αφορά τύποις παραβίαση της αρχής της «ορθής νομοθέτησης» και παράβαση «ουσιώδους τύπου», από την επιχειρηματολογία που προβάλλεται προς στήριξή του προκύπτει ότι το κράτος μέλος αυτό επιδιώκει, στην πραγματικότητα, να αποδείξει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας για τον λόγο ότι τα αποτελέσματα της ως άνω περιόδου αδράνειας δεν αξιολογήθηκαν δεόντως.

746 Αφετέρου, τα ανωτέρω κράτη μέλη αμφισβητούν την αναλογικότητα, αυτήν καθεαυτήν, της εν λόγω περιόδου.

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

747 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, αμφισβητούν κατά πόσον ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, ιδίως λόγω της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την περίοδο αδράνειας που προβλέπεται στη διάταξη αυτή.

748 Τα εν λόγω κράτη μέλη προβάλλουν, κατ’ ουσίαν, τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που εκτίθενται στις σκέψεις 691 έως 703 της παρούσας αποφάσεως.

749 Υποστηρίζουν, ειδικότερα, ότι το μέτρο για την καθιέρωση της τετραήμερης περιόδου αδράνειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, δεν περιλαμβανόταν στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης. Εκθέτουν ότι το μέτρο αυτό προστέθηκε μόλις κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, μετά την απόρριψη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της σχεδιαζόμενης με την εν λόγω πρόταση κανονισμού τροποποίησης του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, σύμφωνα με την οποία θα διαγραφόταν η αναφορά στον μέγιστο αριθμό ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο του ίδιου κύκλου ενδομεταφορών και θα μειωνόταν από επτά σε πέντε ημέρες η περίοδος κατά την οποία οι εν λόγω ενδομεταφορές μπορούν να εκτελούνται στο κράτος μέλος αυτό.

750 Το μέτρο, όμως, που καθιέρωσε την περίοδο αδράνειας συνιστά ουσιώδη τροποποίηση της πρότασης κανονισμού περί εγκατάστασης, η οποία θα έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων. Δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν προέβη στην εκτίμηση αυτή, δεν διέθετε επαρκή στοιχεία για να ασκήσει κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια.

751 Εξάλλου, κατά τα ανωτέρω κράτη μέλη, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν επικαλέστηκε αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν τη μη αναγκαιότητα διενέργειας συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων.

752 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

753 Πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο να τροποποιηθεί το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, με το να διαγραφεί η αναφορά στον μέγιστο αριθμό ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο του ίδιου κύκλου ενδομεταφορών και να μειωθεί από επτά σε πέντε ημέρες η περίοδος κατά την οποία οι εν λόγω ενδομεταφορές μπορούν να εκτελούνται στο κράτος μέλος αυτό.

754 Ωστόσο, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε μέτρο διαφορετικό από εκείνο που πρότεινε η Επιτροπή. Πράγματι, ενώ διατηρεί τη δυνατότητα να εκτελούνται τρεις, κατ' ανώτατο όριο, ενδομεταφορές μετά την εκτέλεση διεθνούς μεταφοράς με αφετηρία άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής εντός περιόδου επτά ημερών, μη τροποποιώντας, επομένως, το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, προσέθεσε με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, το οποίο εισάγει την παράγραφο 2α στο εν λόγω άρθρο 8, ένα επιπλέον μέτρο υπό τη μορφή της περιόδου αδράνειας. Συνεπώς, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2α, οι μεταφορείς δεν επιτρέπεται να εκτελούν ενδομεταφορές με το ίδιο όχημα στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής εντός τεσσάρων ημερών μετά το πέρας της περιόδου ενδομεταφορών στο εν λόγω κράτος μέλος.

755 Υπενθυμίζεται ωστόσο ότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 720 παρούσας αποφάσεως, όχι μόνον ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υποχρεούται να έχει στη διάθεσή του εκτίμηση επιπτώσεων σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά, επιπλέον, μια τέτοια εκτίμηση επιπτώσεων δεν τον δεσμεύει, οπότε παραμένει ελεύθερος να λαμβάνει άλλα μέτρα, διαφορετικά από εκείνα που αποτέλεσαν το αντικείμενό της. Ως εκ τούτου, το γεγονός και μόνον ότι, εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε, με τον κανονισμό 2020/1055, διάταξη διαφορετική από εκείνη που πρότεινε αρχικώς η Επιτροπή, βάσει της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση, δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι ο εν λόγω νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας, εφόσον αυτός είναι σε θέση να αποδείξει ότι άσκησε κατά τρόπο αποτελεσματικό τη διακριτική του ευχέρεια και, προς τούτο, μπορεί να προσκομίσει και να εκθέσει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε η θέσπιση της διατάξεως σχετικά με την περίοδο αδράνειας και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

756 Συνεπώς, πρέπει να κριθεί αν οι πληροφορίες στις οποίες αναφέρονται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποδεικνύουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων μπορούσε να εκτιμήσει την αναλογικότητα της περιόδου αδράνειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, κατά τον χρόνο θέσπισης της εν λόγω διατάξεως.

757 Πρώτον, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, σ. 41, 46 και 48) προκύπτει ότι η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο επιβολής περιόδου αδράνειας μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών. Συναφώς, το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε το μέτρο που συνίσταται στην επιβολή τέτοιας περιόδου ενώ η Επιτροπή το είχε απορρίψει δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι ο εν λόγω νομοθέτης δεν διέθετε επαρκή στοιχεία για να εξετάσει την αναλογικότητα του μέτρου αυτού.

758 Δεύτερον, όπως υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα στοιχεία αξιολόγησης τα οποία περιλαμβάνονταν στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση, και τα οποία αφορούσαν τις συνέπειες του μέτρου που συνίσταται στη διαγραφή της αναφοράς στον μέγιστο αριθμό ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής κατά τη διάρκεια του ίδιου κύκλου ενδομεταφορών και στη μείωση της περιόδου κατά την οποία οι ενδομεταφορές αυτές μπορούν να εκτελούνται στο εν λόγω κράτος μέλος, καθιστούσαν επίσης δυνατή την εκτίμηση των επιπτώσεων της περιόδου αδράνειας που τελικώς θεσπίστηκε.

759 Πράγματι, η μείωση της περιόδου κατά την οποία ένας μεταφορέας μπορεί να εκτελεί ενδομεταφορές στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής από επτά ημέρες, όπως προβλέπει το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, σε τέσσερις ημέρες, όπως προέβλεπε, κατά κύριο λόγο, η ανωτέρω εκτίμηση επιπτώσεων (μέρος 1/2, σ. 29), ή από επτά σε πέντε ημέρες, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή, θα είχε ως αποτέλεσμα να διακόπτεται τακτικότερα η εκτέλεση ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

760 Από τις σκέψεις αυτές συνάγεται ότι η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση και η εκτίμηση των συνεπειών των μέτρων που αποτελούσαν το αντικείμενό της ήταν ικανές να παράσχουν στον ενωσιακό νομοθέτη κρίσιμα στοιχεία για την εκτίμηση της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

761 Τρίτον, η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 20 έως 25) περιλάμβανε προβλέψεις σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς των μεταφορών οι οποίες καταρτίστηκαν βάσει του καθεστώτος που ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, ιδίως όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, προκειμένου να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις των μέτρων που εξετάστηκαν στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων, ειδικότερα δε όσον αφορά τις τροποποιήσεις σχετικά με τη διάρκεια των περιόδων ενδομεταφορών και τον αριθμό των ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται κατά τις περιόδους αυτές.

762 Δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης αποφάσισε να διατηρήσει, στον κανονισμό 2020/1055, το καθεστώς αυτό κατά το μέρος που επιτρέπει, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο 8, παράγραφος 2, τρεις κατ’ ανώτατο όριο διαδοχικές ενδομεταφορές εντός περιόδου επτά ημερών, εισάγοντας παράλληλα, με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, ένα πρόσθετο μέτρο υπό τη μορφή της περιόδου αδράνειας, οι ανωτέρω προβλέψεις εξακολουθούσαν να έχουν σημασία για την εκτίμηση της αναλογικότητας της τελευταίας αυτής διατάξεως.

763 Επομένως, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία βάσει των οποίων μπορούσε να εκτιμήσει την αναλογικότητα της διατάξεως του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

764 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας καθώς και, στο μέτρο που αφορούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας διότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε την αναλογικότητα της περιόδου αδράνειας, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας και ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

765 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον πέμπτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, αμφισβητούν την αναλογικότητα, αυτήν καθεαυτήν, του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

766 Κατά πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι η προβλεπόμενη στη διάταξη αυτή περίοδος αδράνειας είναι απρόσφορη για την επίτευξη των σκοπών του κανονισμού 2020/1055.

767 Πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Ρουμανία ισχυρίζονται ότι η εν λόγω διάταξη δεν προβλέπει κανόνες σαφείς, απλούς και εύκολους στην εφαρμογή τους, αντιθέτως προς τον σκοπό που εκτίθεται στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2020/1055.

768 Συγκεκριμένα, η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 12 έως 14) επισήμανε ότι η έλλειψη σαφήνειας και ακρίβειας των κανόνων σχετικά με τις ενδομεταφορές έχει οδηγήσει σε αποκλίσεις ως προς την εφαρμογή και τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων αυτών μεταξύ των κρατών μελών καθώς και σε αύξηση του κόστους συμμόρφωσης και του διοικητικού κόστους των επιχειρήσεων μεταφορών.

769 Κανένα στοιχείο, όμως, δεν δικαιολογεί γιατί το μέτρο περί θεσπίσεως της περιόδου αδράνειας, το οποίο περιπλέκει και αυξάνει τις διοικητικές επιβαρύνσεις, είναι καταλληλότερο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού της σαφήνειας και της ακρίβειας απ’ ό,τι η τροποποίηση που είχε προτείνει η Επιτροπή.

770 Δεύτερον, κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και τη Ρουμανία, το μέτρο αυτό δεν διαφυλάσσει το επίπεδο ελευθέρωσης της αγοράς που είχε επιτευχθεί προηγουμένως και, ως εκ τούτου, αντιβαίνει στον σκοπό της διαφύλαξης του εν λόγω επιπέδου, ο οποίος εκτίθεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2020/1055.

771 Συναφώς, στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να απελευθερωθούν οι ενδομεταφορές με το να επιτρέπεται απεριόριστος αριθμός ενδομεταφορών εντός περιόδου πέντε ημερών, αντί τριών ενδομεταφορών εντός περιόδου επτά ημερών. Η περίοδος αδράνειας όμως, καθόσον επιβάλλει νέους περιορισμούς στις ενδομεταφορές, συνιστά οπισθοδρόμηση σε σχέση με το επίπεδο ελευθέρωσης της αγοράς.

772 Η Ρουμανία υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με μελέτη του ECIPE [M. Bauer, «Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market» («Διακρίσεις, αποκλεισμός και περιβαλλοντική βλάβη: γιατί ο Ευρωπαίος νομοθέτης πρέπει να απαγορεύσει τους περιορισμούς στις μεταφορές εμπορευμάτων για να σώσει την ενιαία αγορά») (στο εξής: μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη)], στην οποία παρατίθεται έκθεση του φορέα Transport & Mobility Leuven (Μεταφορές και Κινητικότητα του Leuven) [T. Breemersch, «The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries» («Αντίκτυπος της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα στις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων στην Ευρώπη, και ιδίως στα περιφερειακά κράτη μέλη»)], η περίοδος αδράνειας θα μείωνε τις δραστηριότητες ενδομεταφορών έως και κατά 31 % μέχρι το 2035.

773 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επισημαίνει ότι, όσον αφορά τις αεροπορικές μεταφορές, οι περιορισμοί στον τομέα των ενδομεταφορών ήρθησαν το 1993. Ενώ η έκθεση της Επιτροπής προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την κατάσταση της αγοράς της Ένωσης στον τομέα των οδικών μεταφορών [COM(2014) 222 final, σ. 13] διαπίστωσε αυξανόμενη σύγκλιση των αμοιβών των οδηγών στην Ένωση, τα μέτρα που θέσπισε ο ενωσιακός νομοθέτης με τον κανονισμό 2020/1055 θα έπρεπε να εμβαθύνουν την ελευθέρωση στον τομέα των οδικών μεταφορών αντί να επιβάλουν νέους περιορισμούς, όπως είναι η περίοδος αδράνειας, η οποία αποτελεί, από την άποψη αυτή, προστατευτικό μέτρο.

774 Επιπλέον, η Ρουμανία υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι ο αριθμός των ενδομεταφορών που εκτελούνται στην Ένωση είναι μικρός σε σχέση με τον αριθμό των διεθνών μεταφορών, δεν δικαιολογείται νομοθετική παρέμβαση στον τομέα αυτό, εκτός εάν κινείται προς την κατεύθυνση της ελευθέρωσης της αγοράς.

775 Τρίτον, η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 είναι απρόσφορη για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, διότι δεν συμβάλλει στην αύξηση του συντελεστή φορτίου των οχημάτων και στη μείωση των διαδρομών χωρίς φορτίο. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, παραγνωρίζει το ίδιο το γράμμα της αιτιολογικής σκέψης 21 του κανονισμού 2020/1055, όπως υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας.

776 Τα εν λόγω κράτη μέλη αναφέρουν ότι οι ενδομεταφορές επιτρέπουν στους μεταφορείς να παραμένουν ενεργοί και να χρησιμοποιούν το ίδιο όχημα για να εκτελούν πρόσθετες μεταφορές στο κράτος μέλος υποδοχής μεταξύ δύο διεθνών μεταφορών, ιδίως ενώ περιμένουν να λάβουν εντολή φόρτωσης για τη διαδρομή επιστροφής προς το κράτος μέλος εγκατάστασης.

777 Η περίοδος αδράνειας όμως εμποδίζει την εκτέλεση ενδομεταφορών επί τέσσερις ημέρες, πράγμα το οποίο έχει αποτέλεσμα αντίθετο προς τον σκοπό που εκτίθεται στην αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού αυτού.

778 Ειδικότερα, η Ρουμανία υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας θα οδηγήσει σε αύξηση κατά περίπου 5 % του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο εντός της Ένωσης, στο δε ποσοστό αυτό περιλαμβάνεται και ο αριθμός των διαδρομών που πραγματοποιούνται επί ζημία προκειμένου να αποφευχθεί η επιστροφή του οχήματος χωρίς φορτίο.

779 Τέταρτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας αμφιβάλλουν κατά πόσον η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 είναι κατάλληλη να εξασφαλίσει, σύμφωνα με τον σκοπό που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού, ότι οι ενδομεταφορές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

780 Κατ’ αρχάς, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι τα επιχειρήματα στα οποία ερείδεται ο σκοπός αυτός αφορούν την ανάγκη πραγματικής εγκατάστασης στο κράτος μέλος καταγωγής των μεταφορέων και όχι στο κράτος μέλος όπου εκτελούνται οι ενδομεταφορές.

781 Περαιτέρω, κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και τη Ρουμανία, η περίοδος αδράνειας, όπως και η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, δεν αποσκοπεί στην καταπολέμηση των δόλιων ή καταχρηστικών πρακτικών. Δεδομένου ότι συνιστά περιορισμό της μεταφορικής δραστηριότητας η οποία χαρακτηρίζεται, αυτή καθεαυτήν, από κινητικότητα, η περίοδος αδράνειας δεν συμβάλλει στην επίτευξη του θεμιτού αυτού σκοπού, αλλά αντιβαίνει στην ίδια τη φύση της οικονομικής πραγματικότητας και της εσωτερικής αγοράς των μεταφορών. Συγκεκριμένα, η αρχική αντίληψη για τις ενδομεταφορές ήταν ότι αποτελούν ένα είδος πράξεων που συμβάλλει στην ανάπτυξη του τομέα των μεταφορών, στην αύξηση των οικονομικών μεγεθών και στην αποτελεσματικότητα της δραστηριότητας στον εν λόγω τομέα.

782 Συναφώς, η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ενδομεταφορών στο έδαφος των κρατών μελών που βρίσκονται στο δυτικό τμήμα της Ένωσης δεν συνιστά αρνητικό στοιχείο το οποίο επιβάλλει τη λήψη περιοριστικών μέτρων. Η κατάσταση αυτή καταδεικνύει μόνον ότι υπάρχει μεγάλη ζήτηση εμπορευμάτων στα εν λόγω κράτη μέλη, ότι η δυναμική των διεθνών μεταφορών αυξάνεται και ότι η αγορά λειτουργεί κανονικά. Η πραγματοποίηση μεγάλου αριθμού ενδομεταφορών δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να σημαίνει ότι το συγκεκριμένο είδος μεταφορών έχει απολέσει τον προσωρινό χαρακτήρα του, εφόσον οι εν λόγω μεταφορές εκτελούνται σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 και με τους περιορισμούς που αυτό προβλέπει.

783 Ειδικότερα, η Ρουμανία υπογραμμίζει ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των συστηματικών ενδομεταφορών και των παράνομων ενδομεταφορών. Ακόμη και αν η περίοδος αδράνειας αποσκοπεί αποκλειστικά στο να εξασφαλίσει ότι οι ενδομεταφορές δεν θα πραγματοποιούνται κατά τρόπο που δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού 2020/1055, η Επιτροπή επισήμανε, ιδίως στη μελέτη που εκπονήθηκε προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση, με τίτλο «Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final Report» [«Μελέτη προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την αναθεώρηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009, τελική έκθεση», Απρίλιος 2017, σ. 33], καθώς και στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 6 και 7), ότι το ποσοστό των παράνομων ενδομεταφορών είναι πολύ χαμηλό, οπότε το γεγονός αυτό δεν δικαιολογεί τη λήψη πρόσθετων περιοριστικών μέτρων στον συγκεκριμένο τομέα.

784 Βεβαίως, η μελέτη της Επιτροπής με τίτλο «Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final report» [«Εκ των υστέρων αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009, τελική έκθεση», Δεκέμβριος 2015 (στο εξής: εκ των υστέρων αξιολόγηση των κανονισμών 1071/2009 και 1072/2009)], προσδιορίζει, στις σελίδες 140 και 141, τη συστηματική εκτέλεση ενδομεταφορών ως απροσδόκητη συνέπεια της εφαρμογής του κανονισμού 1072/2009. Ωστόσο, η διαπίστωση αυτή μπορεί να αμφισβητηθεί, δεδομένου ότι στηρίζεται στην εμπειρία ενός μόνον κράτους μέλους.

785 Εξάλλου, η Επιτροπή, μολονότι χαρακτήρισε τη συστηματική εκτέλεση ενδομεταφορών ως ανεπιθύμητη και μη ηθελημένη συνέπεια της εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης, δεν θεώρησε ότι η περίοδος αδράνειας ήταν κατάλληλη, ενώ την είχε λάβει υπόψη της στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, σ. 41).

786 Τέλος, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι, προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία σταθερής ή συνεχούς δραστηριότητας στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν είναι αναγκαίο να προβλεφθεί περίοδος αδράνειας. Συγκεκριμένα, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 απαιτήσεις, οι οποίες περιορίζουν τον αριθμό των ενδομεταφορών σε τρεις κατά τη διάρκεια περιόδου επτά ημερών, καθιστούν ήδη δυνατή την επίτευξη του σκοπού αυτού.

787 Κατά δεύτερον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 περίοδος αδράνειας δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο κανονισμός αυτός.

788 Πρώτον, κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και τη Ρουμανία, το γεγονός ότι η δυνατότητα θέσπισης περιόδου αδράνειας εξετάστηκε εν συντομία στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, παράρτημα 5) δεν σημαίνει ότι το μέτρο αυτό είναι αναλογικό.

789 Όπως προκύπτει από την εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων (μέρος 2/2, σ. 48), το σχεδιαζόμενο μέτρο για τη θέσπιση τέτοιας περιόδου απορρίφθηκε χωρίς περαιτέρω ανάλυση των συνεπειών του. Συγκεκριμένα, πέραν του γεγονότος ότι το μέτρο αυτό δεν θα συνέβαλλε πραγματικά στην επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον ενωσιακό νομοθέτη σκοπού, ήτοι στην καλύτερη εφαρμογή των υφιστάμενων σχετικών κανόνων, θα διατάρασσε επίσης, σύμφωνα με τις επιχειρήσεις μεταφορών που συμμετείχαν στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων, τις δραστηριότητές τους και θα προκαλούσε σημαντικό κόστος, ιδίως λόγω των αρνητικών συνεπειών του στα γενικά τους έξοδα. Επιπλέον, η ελκυστικότητα των συστηματικών ενδομεταφορών θα μειωνόταν, εν πάση περιπτώσει, εάν θεσπίζονταν αποτελεσματικότεροι κανόνες για την απόσπαση των οδηγών.

790 Δεύτερον, κατά τη Ρουμανία, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι ενδομεταφορές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, θα αρκούσε η ενίσχυση της εφαρμογής και του ελέγχου των υφιστάμενων κανόνων, δεδομένου ότι οι παράνομες ενδομεταφορές αποτελούν μόνο το 0,56 % της συνολικής δραστηριότητας ενδομεταφορών σε επίπεδο Ένωσης (εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση, μέρος 1/2, σ. 6 και 7). Το εν λόγω κράτος μέλος προσθέτει ότι, για την αντιμετώπιση του προβλήματος των παράνομων ενδομεταφορών, η θέσπιση αποτελεσματικότερων μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου, όπως η εφαρμογή των νέων διατάξεων για τη χρήση του ευφυούς ταχογράφου, θα συνιστούσε λιγότερο περιοριστικό μέτρο.

791 Τρίτον, η Δημοκρατία της Μάλτας εκτιμά ότι, εν πάση περιπτώσει, το μέτρο το οποίο περιλαμβάνεται στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης και κατά το οποίο οι ενδομεταφορές εκτελούνται εντός περιόδου πέντε ημερών θα επέτρεπε να επιτευχθεί, κατά τρόπο λιγότερο επαχθή, ο σκοπός που συνίσταται στο να εξασφαλιστεί ότι οι μεταφορές αυτές δεν θα πραγματοποιούνται κατά τρόπο που δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

792 Συγκεκριμένα, οι Μαλτέζοι διεθνείς μεταφορείς πραγματοποιούν τις μεταφορές τους στις ηπειρωτικές περιοχές λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι οι μεταφορές αυτές είναι βιώσιμες μόνον εάν δεν είναι υποχρεωμένοι να μεταφέρουν τα οχήματα διά θαλάσσης στη Μάλτα. Όταν πραγματοποιούν τις εν λόγω μεταφορές στις ηπειρωτικές περιοχές, οι μεταφορείς αυτοί κάνουν χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας τους χωρίς να έχουν συγκεκριμένο μόνιμο ή σταθερό δεσμό με άλλα κράτη μέλη. Η φυσική απουσία των οχημάτων των εν λόγω μεταφορέων από τη Μάλτα οφείλεται αποκλειστικά στον νησιωτικό χαρακτήρα του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένοι, γεωγραφική ιδιαιτερότητα η οποία, κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν ελήφθη υπόψη.

793 Συναφώς, το μέτρο που πρότεινε η Επιτροπή δεν θα ανάγκαζε τους Μαλτέζους μεταφορείς να διακόπτουν τεχνητά και τακτικά το σύνολο των μεταφορών τους, χωρίς σαφή και εύλογο σκοπό, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας.

794 Τέταρτον, κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, τη Ρουμανία και τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 θα έχει ως συνέπεια, αφενός, τη σημαντική επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης καθώς και στα κράτη μέλη με μικρή έκταση και, αφετέρου, τη μείωση του βιοτικού επιπέδου και του επιπέδου απασχόλησης των προσώπων στα εν λόγω κράτη μέλη.

795 Οι συνέπειες αυτές απορρέουν από την αύξηση του κόστους που συνεπάγεται η ως άνω περίοδος αδράνειας, ιδίως λόγω των χαμένων ημερών εκμετάλλευσης, της αύξησης των χρονικών διαστημάτων αδράνειας και των διαδρομών χωρίς φορτίο και της μείωσης των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών έως και κατά 31 % μέχρι το 2035. Εξάλλου, τις μεγαλύτερες επιβαρύνσεις θα υποστούν οι ΜμΕ, ενώ αυτές αποτελούν την πλειονότητα των επιχειρήσεων μεταφορών.

796 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία στηρίζονται, επίσης, σε μελέτες με τις οποίες αξιολογήθηκαν οι συνέπειες των κανόνων που θεσπίστηκαν με την πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα στο σύνολό της, καθώς και σε μελέτη μνημονευόμενη σε εξειδικευμένο άρθρο του Τύπου με τίτλο «The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well» («Η πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα δεν αρέσει στους Βέλγους. Θεωρούν ότι οι διατάξεις της θα προκαλέσουν ζημίες και για τις δικές τους επιχειρήσεις»), η οποία εκτιμά σε περίπου 24 εκατομμύρια ευρώ ετησίως το κόστος κάθε ημέρας «ανάπαυσης» για τους Βέλγους μεταφορείς.

797 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας υπογραμμίζουν ότι, λόγω της αύξησης του κόστους, οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα συγκεκριμένα κράτη μέλη ενδέχεται να αναγκαστούν να παύσουν τη δραστηριότητά τους ή να μετεγκατασταθούν στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κεντρικό τμήμα της Ένωσης προκειμένου να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει

επίσης ότι η αύξηση του κόστους θα οδηγήσει πιθανότατα σε αύξηση της τιμής των εμπορευμάτων, γεγονός που θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία της Ένωσης.

798 Πέμπτον, κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, τη Ρουμανία και τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η περίοδος αδράνειας είναι ασύμβατη με την ενιαία αγορά των υπηρεσιών μεταφορών, καθόσον κατακερματίζει την αγορά αυτή και περιορίζει τις εμπορικές διεξόδους των επιχειρήσεων μεταφορών σε άλλα κράτη μέλη, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και τα κράτη μέλη μικρής έκτασης πλήττονται περισσότερο ως προς το ζήτημα αυτό.

799 Η Ρουμανία υποστηρίζει, ειδικότερα, ότι, μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στο έδαφος της Ένωσης, αυτές που είναι εγκατεστημένες στο κεντρικό ή ανατολικό τμήμα της Ένωσης θα πληγούν περισσότερο από τα μέτρα που απορρέουν από τον κανονισμό 2020/1055, λόγω της μεγάλης σημασίας του τομέα των μεταφορών για την οικονομία και την απασχόληση στα συγκεκριμένα κράτη μέλη, λόγω του ότι αυτές οι επιχειρήσεις μεταφορών εκτελούν πάνω από το μισό των ενδομεταφορών που πραγματοποιούνται στο έδαφος της Ένωσης καθώς και λόγω του αριθμού των θιγόμενων από τα μέτρα αυτά επιχειρήσεων μεταφορών αλλά και εργαζομένων στα ως άνω κράτη μέλη

800 Έκτον, κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και τη Ρουμανία, η περίοδος αδράνειας είναι αντίθετη προς την πολιτική της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος καθώς και προς την Πράσινη Συμφωνία, λόγω της αύξησης των διαδρομών χωρίς φορτίο και, ως εκ τούτου, της ρύπανσης και των εκπομπών CO_2 που συνεπάγεται η τήρηση της περιόδου αυτής. Οι εν λόγω συνέπειες προκύπτουν, μεταξύ άλλων, από τη μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη.

801 Έβδομον, η Ρουμανία ισχυρίζεται ότι ο αντίκτυπος των νέων διατάξεων που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 2020/1055 στις επιχειρήσεις μεταφορών επιδεινώθηκε αναμφίβολα από την πανδημία COVID-19.

802 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

803 Σκοπός του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η αναλογικότητα της διατάξεως αυτής, είναι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού, να εξασφαλιστεί ότι οι ενδομεταφορές δεν θα εκτελούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

804 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, οι οποίες δεν αμφισβητούν τη νομιμότητα του ανωτέρω σκοπού, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει, αυτό καθεαυτό, στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

805 Σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 240 έως 247 της παρούσας αποφάσεως, προκειμένου να κριθεί αν η περίοδος αδράνειας, όπως προβλέπεται στην επίμαχη διάταξη, συνάδει με την ως άνω αρχή, πρέπει να εξεταστεί αν το μέτρο αυτό είναι πρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού της εν λόγω διατάξεως, αν δεν βαίνει προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού και αν είναι ανάλογο προς τον εν λόγω σκοπό.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού

806 Όσον αφορά το κατά πόσον το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τον ορισμό της «ενδομεταφοράς» στο άρθρο 2, σημείο 6, του κανονισμού 1072/2009 και όπως τονίζεται στις αιτιολογικές σκέψεις 20 και 22 του κανονισμού 2020/1055, μια τέτοια δραστηριότητα μεταφοράς πρέπει να έχει «προσωρινό» χαρακτήρα στο κράτος μέλος υποδοχής [πρβλ. αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας, C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 53, και της 14ης Σεπτεμβρίου 2023, Staatsanwaltschaft Köln και Bundesamt für Güterverkehr (Μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων), C-246/22, EU:C:2023:673, σκέψεις 25 και 29].

807 Όπως προκύπτει, όμως, από την εκ των υστέρων αξιολόγηση των κανονισμών 1071/2009 και 1072/2009 (σ. 137), η εμφάνιση πρακτικών συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών αποτέλεσε την κύρια απροσδόκητη συνέπεια της εφαρμογής του κανονισμού 1072/2009.

808 Στο πλαίσιο αυτό, η επιβολή, με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055, μιας περιόδου αδράνειας κατά την οποία, μετά το πέρας ενός κύκλου ενδομεταφορών που έχει πραγματοποιηθεί σε κράτος μέλος υποδοχής, οι μεταφορείς δεν επιτρέπεται πλέον να εκτελούν ενδομεταφορές στο ίδιο αυτό κράτος μέλος είναι κατάλληλη για την πρόληψη τέτοιων πρακτικών και την αποτροπή, επομένως, της πραγματοποίησης των μεταφορών αυτών κατά τρόπον ώστε να δημιουργείται σταθερή ή συνεχής δραστηριότητα στο εν λόγω κράτος μέλος.

809 Κανένα από τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, ιδίως βάσει άλλων σκοπών που μνημονεύονται στις αιτιολογικές σκέψεις 20 και 21 του κανονισμού 2020/1055, δεν είναι ικανό να θέσει εν αμφιβόλω την εκτίμηση αυτή.

810 Πρώτον, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Ρουμανίας, κατά την οποία η περίοδος αδράνειας είναι απρόσφορη για την επίτευξη του εκτιθέμενου στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2020/1055 σκοπού ο οποίος συνίσταται στο να είναι οι σχετικοί με τις ενδομεταφορές κανόνες σαφείς, απλοί και εύχρηστοι στην εφαρμογή τους.

811 Συναφώς, παρατηρείται ότι, για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχεία β' και γ', του ανωτέρω κανονισμού ρυθμίζει τον τρόπο απόδειξης της διεθνούς μεταφοράς που προηγήθηκε της ενδομεταφοράς καθώς και τον τρόπο απόδειξης κάθε ενδομεταφοράς.

812 Όσον αφορά τη θέσπιση περιόδου αδράνειας, πρωταρχικός σκοπός της οποίας είναι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 803 της παρούσας αποφάσεως, να εξασφαλιστεί ότι οι ενδομεταφορές δεν εκτελούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η εν λόγω θέσπιση θίγει, αυτή καθεαυτήν, τον σκοπό που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2020/1055.

813 Δεύτερον, ως προς τον σκοπό της διαφύλαξης του επιπέδου ελευθέρωσης της αγοράς, ο οποίος μνημονεύεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2020/1055, επισημαίνεται ότι η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1072/2009 ανέφερε ότι η κοινή πολιτική μεταφορών συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις μεταφορές σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό, όρων οι οποίοι πρέπει

να θεσπιστούν έτσι ώστε να συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές του σκέψεις 4, 5, 13 και 15, ένας από τους αρχικούς σκοπούς του κανονισμού 1072/2009, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, συνίστατο, προκειμένου να επιτευχθεί η θέσπιση κοινής πολιτικής μεταφορών ανεμπόδιστα και ευέλικτα, στην καθιέρωση μεταβατικού καθεστώτος ενδομεταφορών ενόσω δεν είχε ακόμη εναρμονισθεί η αγορά των οδικών μεταφορών. Επ' αυτού, προβλεπόταν ότι οι ενδομεταφορές εντός κράτους μέλους υποδοχής θα επιτρέπονται εφόσον δεν διεξάγονται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα εντός του εν λόγω κράτους μέλους.

814 Επομένως, αποτρέποντας την ανάπτυξη πρακτικών συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών, η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 αποσκοπεί, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 807 και 808 της παρούσας αποφάσεως, στην αντιμετώπιση των απροσδόκητων συνεπειών της εφαρμογής του κανονισμού 1072/2009 και στην επίτευξη του αρχικού σκοπού του ενωσιακού νομοθέτη, διασφαλίζοντας, σύμφωνα με το επίπεδο ελευθέρωσης που αυτός έχει καθορίσει προκειμένου να συμβάλει στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μεταφορών, τον προσωρινό χαρακτήρα των ενδομεταφορών.

815 Τρίτον, καθόσον η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζονται ότι η περίοδος αδράνειας δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του εκτιθέμενου στην αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού 2020/1055 σκοπού, κατά τον οποίο οι ενδομεταφορές θα πρέπει να βοηθούν στην αύξηση του συντελεστή φορτίου των οχημάτων και στη μείωση των διαδρομών χωρίς φορτίο, επισημαίνεται ότι η εν λόγω αιτιολογική σκέψη 21 αναφέρει, εντούτοις, ότι οι μεταφορές αυτές θα πρέπει να επιτρέπονται στον βαθμό που δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναγκαίο μέτρο

816 Όσον αφορά το κατά πόσον η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναγκαίο μέτρο, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Μάλτας το αμφισβητούν, υποστηρίζοντας ότι υφίστανται εναλλακτικά μέτρα λιγότερο επαχθή από εκείνο που θεσπίστηκε με τη διάταξη αυτή.

817 Όσον αφορά, πρώτον, το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι η θέσπιση αποτελεσματικότερων μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου θα αποτελούσε λιγότερο περιοριστικό εναλλακτικό μέτρο, αρκεί να υπομνησθεί ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 807 της παρούσας αποφάσεως, πρακτικές συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών αναπτύχθηκαν υπό το καθεστώς των κανόνων που ίσχυαν πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1055.

818 Συναφώς, διευκρινίζεται ότι, στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 32 έως 34 και 41 έως 44), εξετάστηκαν διάφορες δέσμες μέτρων, μεταξύ των οποίων και η «Δέσμη μέτρων 1 – Αποσαφήνιση του πλαισίου (P1)», η «Δέσμη μέτρων 2 – Ενίσχυση της εφαρμογής (P2)» και η «Δέσμη μέτρων 3 – Εις βάθος αναθεώρηση των κανονισμών (P3)», η δε τρίτη δέσμη μέτρων περιλάμβανε τα στοιχεία που περιέχονταν στη δεύτερη, η οποία ενσωμάτωνε το περιεχόμενο της πρώτης.

819 Όπως υποδηλώνει ο τίτλος της, η τρίτη δέσμη μέτρων προέβλεπε ουσιώδη μεταβολή του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά το καθεστώς των ενδομεταφορών. Σ' αυτή τη δέσμη μέτρων περιλαμβανόταν το μέτρο 8, το οποίο προέβλεπε την κατάργηση του μέγιστου αριθμού ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής και τη μείωση της περιόδου που προβλέπεται για την εκτέλεση τέτοιων μεταφορών (εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση, μέρος 1/2, σ. 32 έως 34).

820 Η εκτίμηση επιπτώσεων όμως (μέρος 1/2, σ. 57 έως 59) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η τρίτη αυτή δέσμη μέτρων αποτελούσε την προτιμότερη επιλογή σε σχέση μόνο με τα μέτρα της δεύτερης δέσμης, τα οποία αφορούσαν την ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου και εποπτείας.

821 Όπως και το μέτρο 8 που περιλαμβάνεται στην τρίτη αυτή δέσμη μέτρων, η περίοδος αδράνειας με την οποία ο ενωσιακός νομοθέτης προτίμησε να το υποκαταστήσει αποσκοπεί στην τροποποίηση του ισχύοντος καθεστώτος για τις ενδομεταφορές. Επομένως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επιβολή περιόδου αδράνειας προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας για τον λόγο ότι απλώς και μόνον η ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου και εποπτείας θα συνιστούσε μέτρο λιγότερο επαχθές και εξίσου αποτελεσματικό με την περίοδο αδράνειας.

822 Όσον αφορά, δεύτερον, την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας και της Ρουμανίας κατά την οποία το περιλαμβανόμενο στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης μέτρο σχετικά με την καθιέρωση κύκλου ενδομεταφορών διάρκειας πέντε ημερών θα επέτρεπε να επιτευχθεί, κατά τρόπο λιγότερο επαχθή, ο σκοπός που συνίσταται στο να εξασφαλιστεί ότι οι μεταφορές αυτές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, παρατηρείται, αφενός, ότι η πρόβλεψη σχετικά με τη μείωση των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών έως και κατά 31 % μέχρι το 2035, στην οποία στηρίζεται η επιχειρηματολογία αυτή, αντλείται από την έκθεση του φορέα Transport & Mobility Leuven (Μεταφορές και Κινητικότητα του Leuven), με τίτλο «Αντίκτυπος της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα στις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων στην Ευρώπη, και ιδίως στα περιφερειακά κράτη μέλη». Η πρόβλεψη αυτή, όμως, δεν σχετίζεται με την περίοδο αδράνειας. Όπως προκύπτει από τη σελίδα 13 της ανωτέρω έκθεσης, η εν λόγω πρόβλεψη απορρέει, αυτή καθεαυτήν, από την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 39 και 40), ειδικότερα δε από την αξιολόγηση των συνεπειών της μείωσης σε τέσσερις ή πέντε ημέρες της προβλεπόμενης στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 περιόδου των επτά ημερών κατά τη διάρκεια της οποίας επιτρέπονται οι ενδομεταφορές, μείωσης η οποία θα συνεπαγόταν ελάττωση των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών έως και κατά 31 % ή 20 %, αντιστοίχως, μέχρι το 2035.

823 Αφετέρου, επισημαίνεται ότι ο κίνδυνος συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών απορρέει, όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο, από την έλλειψη ακρίβειας ως προς τη συχνότητα των περιόδων κατά τις οποίες επιτρέπεται η εκτέλεση ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους.

824 Πράγματι, λόγω αυτής της έλλειψης ακρίβειας, ο κανονισμός 1072/2009, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, επέτρεπε στους μεταφορείς να οργανώνουν σειρά διαδοχικών κύκλων ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής, υπό τη μόνη επιφύλαξη του κανόνα του άρθρου 8, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, τελευταία περίοδος, του κανονισμού 1072/2009. Το μέτρο που περιλαμβανόταν στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης, δεδομένου ότι δεν εμπόδιζε τη διενέργεια στο ίδιο κράτος μέλος, αμέσως μετά την εκτέλεση διεθνούς μεταφοράς, ενός νέου κύκλου ενδομεταφορών μετά τη λήξη του προηγούμενου, δεν

μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ως μέτρο που διασφαλίζει, εξίσου αποτελεσματικά με την περίοδο αδράνειας, ότι οι ενδομεταφορές δεν εκτελούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

825 Τρίτον, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά μη αναγκαίο μέτρο για τον λόγο ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών υποχρεούνταν ήδη, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1071/2009, να διαθέτουν πραγματική εγκατάσταση στο κράτος μέλος εγκατάστασης. Τούτο διότι, κατ' αρχάς, μια τέτοια απαίτηση δεν είναι ικανή να αποκλείσει το ενδεχόμενο να εκτελεί η οικεία επιχείρηση ενδομεταφορές σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης κατά τρόπο μη προσωρινό.

826 Περαιτέρω, καθόσον η Ρουμανία υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η περίοδος αδράνειας έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει ότι οι ενδομεταφορές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, το ποσοστό των ενδομεταφορών που είναι παράνομες είναι πολύ χαμηλό, με αποτέλεσμα να μην δικαιολογείται η θέσπιση περιοριστικών μέτρων επιπλέον εκείνων που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 1072/2009, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, παρατηρείται ότι, σύμφωνα με την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 6 και 7), οι παράνομες ενδομεταφορές, ακόμη και αν βρίσκονται σε σχετικά χαμηλό επίπεδο, έχουν σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις στον τομέα των μεταφορών.

827 Εξάλλου, όσον αφορά τους ισχυρισμούς της Ρουμανίας ότι η διαπίστωση σχετικά με την εμφάνιση συστηματικής δραστηριότητας ενδομεταφορών, η οποία διατυπώθηκε στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των κανονισμών 1071/2009 και 1072/2009, στηρίζεται στην κατάσταση ενός μόνον κράτους μέλους, υπενθυμίζεται ότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 813 της παρούσας αποφάσεως, ο κανονισμός 1072/2009, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, είχε ήδη ως σκοπό να αποτρέψει το ενδεχόμενο να εκτελούνται οι ενδομεταφορές κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

828 Από την προαναφερθείσα αξιολόγηση, όμως, προκύπτει σαφώς ότι οι απαιτήσεις του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 δεν ήταν, αφ' εαυτών, ικανές να αποτρέψουν την πρακτική των συστηματικών ενδομεταφορών. Συνεπώς, οι ανωτέρω ισχυρισμοί δεν μπορούν να θέσουν υπό αμφισβήτηση την αναγκαιότητα της περιόδου αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναλογικό μέτρο

829 Όσον αφορά το κατά πόσον η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 συνιστά αναλογικό μέτρο, από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 266 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να στερείται τη δυνατότητα να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, υπό το πρίσμα του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τις Συνθήκες και να λαμβάνει υπόψη τους οριζόντιους στόχους της Ένωσης που κατοχυρώνονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του

αναφορικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων της Ένωσης που αναγνωρίζονται από τις Συνθήκες μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις.

830 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε, στο πλαίσιο της διακριτικής του ευχέρειας, ότι η επιβολή της περιόδου αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 ήταν αναλογικό μέτρο για την αντιμετώπιση των απροσδόκητων συνεπειών που προκλήθηκαν, υπό το καθεστώς του κανονισμού 1072/2009 –ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055–, από την εμφάνιση πρακτικών συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών οι οποίες ήταν αντίθετες προς τον προσωρινό χαρακτήρα που πρέπει να έχουν οι ενδομεταφορές.

831 Συναφώς, δεν μπορούν, κατά πρώτον, να γίνουν δεκτά τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ότι η εν λόγω περίοδος αδράνειας θα οδηγήσει σε υποβάθμιση του επιπέδου ελευθέρωσης καθώς ισοδυναμεί με περίοδο ανάπαυσης κατά τη διάρκεια της οποίας δεν θα είναι δυνατή η εκτέλεση μεταφορών με το εκάστοτε όχημα επί τέσσερις ημέρες.

832 Πράγματι, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 προβλέπει απλώς ότι, μετά το πέρας της περιόδου κατά την οποία οι ενδομεταφορές μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055, δεν επιτρέπεται, για περίοδο τεσσάρων ημερών, η εκτέλεση ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

833 Κατά συνέπεια, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 765 των προτάσεών του, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν έχει ως σκοπό να απαγορεύσει την πραγματοποίηση άλλων μεταφορών, όπως είναι οι διεθνείς μεταφορές είτε προς το κράτος μέλος εγκατάστασης είτε προς άλλα κράτη μέλη, ακολουθούμενες, κατά περίπτωση, από ενδομεταφορές στα άλλα αυτά κράτη μέλη. Επομένως, οι μεταφορείς μπορούν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, να συνεχίσουν να εκτελούν τέτοιες μεταφορές.

834 Εξάλλου, ο ενωσιακός νομοθέτης, μολονότι θέσπισε, με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, ένα πρόσθετο μέτρο υπό τη μορφή της περιόδου αδράνειας, αποφάσισε να διατηρήσει, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055, τη δυνατότητα να εκτελούνται έως και τρεις ενδομεταφορές μετά την εκτέλεση διεθνούς μεταφοράς με αφετηρία άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής εντός επτά ημερών. Σύμφωνα όμως με την τελευταία αυτή διάταξη, το όχημα που χρησιμοποιείται για τέτοιες ενδομεταφορές πρέπει, κατ’ ανάγκην και εν πάση περιπτώσει, να εγκαταλείψει το έδαφος του οικείου κράτους μέλους υποδοχής κατά τη λήξη της επταήμερης αυτής περιόδου, πριν μπορέσει, κατά περίπτωση, να αρχίσει νέο κύκλο ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής μετά από διεθνή μεταφορά.

835 Επομένως, όπως ορθώς υπενθυμίζει το Συμβούλιο, πρέπει, στην πράξη, να αφιερώνεται ένα ορισμένο χρονικό διάστημα στις διεθνείς μεταφορές προτού ένα όχημα μπορέσει νομίμως να επιστρέψει στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους για να πραγματοποιήσει νέο κύκλο ενδομεταφορών, όπως αναφέρει η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 40). Από τα αριθμητικά στοιχεία που παρέσχε το Συμβούλιο προκύπτει ότι η θέσπιση της περιόδου αδράνειας δεν οδηγεί σε σημαντική μείωση του αριθμού των περιόδων ενδομεταφορών που μπορούν να πραγματοποιηθούν σε μηνιαία βάση.

836 Μολονότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι, για τις αεροπορικές μεταφορές, οι περιορισμοί στις ενδομεταφορές ήρθησαν το 1993, εντούτοις δεν εκθέτει τους λόγους για τους οποίους μια τέτοια διαπίστωση έχει σημασία εν προκειμένω για τον τομέα των οδικών μεταφορών ενώ η κατάσταση στην οποία τελούν οι επιχειρήσεις στον τομέα δραστηριότητας των διαφόρων τρόπων μεταφοράς δεν είναι συγκρίσιμη. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διάφοροι αυτοί τρόποι μεταφοράς, λαμβανομένων υπόψη του τρόπου λειτουργίας τους, των όρων υπό τους οποίους καθίστανται προσβάσιμοι καθώς και της κατανομής των δικτύων τους, δεν είναι εναλλάξιμοι όσον αφορά τους όρους χρησιμοποίησής τους (απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

837 Ως προς το επιχείρημα ότι επιτρέπονται μόνον οι νομοθετικές τροποποιήσεις που οδηγούν σε μεγαλύτερη ελευθέρωση, αρκεί η παρατήρηση ότι από την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, σ. 40 και 47) προκύπτει ότι απορρίφθηκε το ενδεχόμενο κατάργησης όλων των περιορισμών στις ενδομεταφορές, για τον λόγο ότι οι κοινωνικές και οικονομικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών απέκλειαν το άνοιγμα των αγορών ενδομεταφορών και στερούσαν από το μέτρο αυτό την αναγκαία πολιτική στήριξη.

838 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με τη σημαντική επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης των επιχειρήσεων μεταφορών, ως επί το πλείστον των ΜμΕ, οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τα ως άνω προσφεύγοντα κράτη μέλη, στην «περιφέρεια της Ένωσης» και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης λόγω της αύξησης του λειτουργικού κόστους που συνεπάγεται η περίοδος αδράνειας, καθώς και σχετικά με τη συνακόλουθη μείωση του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης στα κράτη μέλη αυτά, υπογραμμίζεται ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού2020/1055 ενδέχεται να συνεπάγεται πρόσθετες δαπάνες για τις επιχειρήσεις μεταφορών που οφείλουν να την τηρούν. Το γεγονός ότι μια υποχρέωση που θεσπίζεται από τον ενωσιακό νομοθέτη ενδέχεται να συνεπάγεται ορισμένες δαπάνες για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες υπόκεινται σε αυτήν δεν συνιστά ωστόσο, αφ’ εαυτού, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, εκτός εάν οι εν λόγω δαπάνες είναι προδήλως δυσανάλογες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

839 Ειδικότερα, πρώτον, καθόσον οι ανωτέρω συνέπειες θα προέκυπταν από την προβαλλόμενη ως αναμενόμενη μείωση των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών έως και κατά 31 % μέχρι το 2035, υπενθυμίζεται ότι, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 822 της παρούσας αποφάσεως, η πρόβλεψη αυτή αφορά μέτρο που έχει ως αντικείμενο τον περιορισμό της περιόδου κατά την οποία είναι δυνατή η εκτέλεση των ενδομεταφορών, ενώ ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, προτίμησε, αντ’ αυτού, ένα εναλλακτικό μέτρο.

840 Δεύτερον, όπως υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Ρουμανία, οι επιχειρήσεις μεταφορών που συμμετείχαν στην εκτίμηση επιπτώσεων επισήμαναν βεβαίως ότι η θέσπιση μέτρου όπως η περίοδος αδράνειας θα συνεπαγόταν γι’ αυτές σημαντικό κόστος, ιδίως λόγω της συνακόλουθης αύξησης των γενικών εξόδων τους (εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση, μέρος 2/2, σ. 48). Ωστόσο, το κόστος που συνδέεται με το μέτρο αυτό πρέπει, τουλάχιστον, να εκτιμηθεί σε συνάρτηση, αφενός, με τη σημασία που έχουν οι ενδομεταφορές για τους μεταφορείς και, αφετέρου, με την αναλογία των γενικών εξόδων στο κόστος που βαρύνει μια επιχείρηση μεταφορών. Η μελέτη που εκπονήθηκε προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση, με τίτλο «Μελέτη προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την αναθεώρηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009,

τελική έκθεση», αναφέρει, στη σελίδα 143, ότι οι ενδομεταφορές αντιπροσωπεύουν μικρό μόνο ποσοστό των δραστηριοτήτων οδικών μεταφορών, οπότε οι επιπτώσεις του εν λόγω μέτρου στις επιχειρήσεις μεταφορών εν γένει θα είναι ακόμη πιο περιορισμένες.

841 Εξάλλου, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 37), εκτιμήθηκε ότι το μέτρο 8, το οποίο συνίστατο στη διαγραφή της αναφοράς του μέγιστου αριθμού ενδομεταφορών που μπορούν να εκτελούνται σε κράτος μέλος υποδοχής κατά τη διάρκεια του ίδιου κύκλου ενδομεταφορών και στη μείωση από επτά σε τέσσερις ημέρες της περιόδου κατά την οποία οι ενδομεταφορές αυτές μπορούν να εκτελούνται στο εν λόγω κράτος μέλος, θα συνεπαγόταν, κατά μέσο όρο, αύξηση των γενικών εξόδων των επιχειρήσεων μεταφορών της τάξεως του 3,5 %.

842 Εν πάση περιπτώσει, μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 να παράγει διαφορετικά αποτελέσματα για τις επιχειρήσεις μεταφορών ανάλογα με το κράτος μέλος της εγκατάστασής τους, γεγονός παραμένει ότι τα τυχόν επακόλουθα αρνητικά αποτελέσματα σε επίπεδο επιβαρύνσεων για ορισμένες επιχειρήσεις πρέπει να σταθμιστούν με τα θετικά αποτελέσματα τα οποία θα προκύψουν, σε επίπεδο διατήρησης ίσων όρων ανταγωνισμού, από ένα μέτρο που αποσκοπεί στην καταπολέμηση πρακτικών οι οποίες, αγνοώντας τον προσωρινό χαρακτήρα των ενδομεταφορών, έχουν ως αποτέλεσμα την άσκηση σταθερών ή συνεχών δραστηριοτήτων ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

843 Τρίτον, δεν πρέπει να γίνουν δεκτά τα επιχειρήματα σχετικά με το κόστος που συνδέεται με τις χαμένες ημέρες εκμετάλλευσης ή με την αύξηση των μετακινήσεων χωρίς φορτίο, δεδομένου ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 833 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν έχει ως σκοπό να απαγορεύσει, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, την πραγματοποίηση οποιασδήποτε μεταφοράς. Πράγματι, τα οχήματα που έχουν ολοκληρώσει έναν πρώτο κύκλο ενδομεταφορών σε ένα κράτος μέλος μπορούν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, να εκτελούν διεθνείς μεταφορές είτε προς το κράτος μέλος εγκατάστασης είτε προς άλλα κράτη μέλη, ακολουθούμενες, κατά περίπτωση, από ενδομεταφορές στα άλλα αυτά κράτη μέλη. Διευκρινίζεται επίσης ότι η ανωτέρω διάταξη δεν απαιτεί να επιστρέφουν τα οχήματα, κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να απορριφθεί η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Μάλτας η οποία αντλείται από την έλλειψη οικονομικής βιωσιμότητας των διεθνών μεταφορέων του συγκεκριμένου κράτους μέλους λόγω της προβαλλόμενης υποχρέωσής τους να επιστρέφουν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, τα οχήματά τους διά θαλάσσης στο κράτος μέλος αυτό.

844 Όσον αφορά τις εκτιμήσεις τις οποίες επικαλείται η Ρουμανία σχετικά με τις συνέπειες των νέων κανόνων που θεσπίστηκαν με την πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα στο σύνολό της, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, οι εν λόγω εκτιμήσεις δεν ασκούν επιρροή στην αξιολόγηση των συνεπειών του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, διότι οι δύο αυτές διατάξεις έχουν διαφορετικό αντικείμενο. Το ίδιο ισχύει και για την αξιολόγηση που επικαλείται η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, κατά την οποία κάθε ημέρα ανάπαυσης θα μπορούσε να κοστίσει έως και 24 εκατομμύρια ευρώ ετησίως στους Βέλγους μεταφορείς. Πράγματι, η αξιολόγηση αυτή, πέραν του ότι βασίζεται σε μνημονευόμενη στον εξειδικευμένο Τύπο ανάλυση, η οποία δεν προσκομίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου,

στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι το όχημα είναι ακινητοποιημένο κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, χωρίς να μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλες μεταφορές πλην της ενδομεταφοράς στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

845 Τέταρτον, για τους ίδιους λόγους που απορρίπτονται τα επιχειρήματα σχετικά με την αύξηση του λειτουργικού κόστους των επιχειρήσεων μεταφορών, είναι απορριπτέα και τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με την αύξηση της τιμής των εμπορευμάτων. Βεβαίως, η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση έκρινε πιθανό το ενδεχόμενο να μετακυλιστεί η αύξηση του λειτουργικού κόστους στην τιμή των εμπορευμάτων, διευκρινίζοντας όμως παράλληλα ότι οι επιπτώσεις των εξεταζόμενων μέτρων θα ήταν εξαιρετικά περιορισμένες, καθώς η μεταφορά αντιπροσωπεύει ένα μικρό μόνο ποσοστό της τιμής των εμπορευμάτων (μέρος 1/2, σ. 49).

846 Πέμπτον, ως προς τα επιχειρήματα που αντλούνται από τον αντίκτυπο της περιόδου αδράνειας στην απασχόληση, αρκεί να επισημανθεί ότι η μελέτη που εκπονήθηκε προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την εγκατάσταση, με τίτλο «Μελέτη προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την αναθεώρηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009, τελική έκθεση», αναφέρει, στη σελίδα 143, ότι οι ουσιαστικές μειώσεις των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών που θα προέκυπταν από μέτρο το οποίο θα μείωνε σε τέσσερις ή πέντε ημέρες την προβλεπόμενη στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 περίοδο των επτά ημερών κατά τη διάρκεια της οποίας επιτρέπονται οι ενδομεταφορές, δεν αναμένεται να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο συνολικό επίπεδο απασχόλησης στον τομέα των μεταφορών, ιδίως για τον λόγο ότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 840 της παρούσας αποφάσεως, οι ενδομεταφορές αντιπροσωπεύουν μικρό μόνο ποσοστό των δραστηριοτήτων οδικών μεταφορών.

847 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν προέβαλαν επιχειρήματα ικανά να θέσουν υπό αμφισβήτηση τη σημασία των συμπερασμάτων της μελέτης αυτής για το μέτρο που προέβλεψε ο ενωσιακός νομοθέτης στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

848 Έκτον, πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα που στηρίζεται στο ότι, όπως συνάγεται από την εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, σ. 48), η ελκυστικότητα των συστηματικών ενδομεταφορών θα μειωνόταν, εν πάση περιπτώσει, εάν θεσπίζονταν αποτελεσματικότεροι κανόνες για την απόσπαση των οδηγών, στο πλαίσιο της οδηγίας 2020/1057. Πράγματι, παρατηρείται ότι ο σκοπός της οδηγίας αυτής συνίσταται, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές της σκέψεις 3 και 7, στη θέσπιση ειδικών κανόνων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους του οποίου οι συνθήκες εργασίας και απασχόλησης εξασφαλίζονται στους οδηγούς στον τομέα των οδικών μεταφορών, κανόνων οι οποίοι αποτυπώνουν τις ιδιαιτερότητες του υψηλού βαθμού κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στον εν λόγω τομέα και οι οποίοι, για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, παρέχουν ισορροπία ανάμεσα στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς αυτούς και στη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ εθνικών και ξένων επιχειρήσεων μεταφορών.

849 Συνεπώς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί, βάσει μόνον των έμμεσων και περιορισμένων συνεπειών που απορρέουν από μέτρα τα οποία επιδιώκουν άλλους σκοπούς, όπως είναι οι σκοποί της οδηγίας 2020/1057 οι οποίοι εκτίθενται στις αιτιολογικές της σκέψεις 3 και 7, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υπερέβη προδήλως το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών καθόσον επέλεξε να θεσπίσει, με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′,

του κανονισμού 2020/1055, μέτρο το οποίο εξασφαλίζει ότι οι ενδομεταφορές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

850 Όσον αφορά, κατά τρίτον, τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά τα οποία το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 κατακερματίζει την ενιαία αγορά και περιορίζει τις εμπορικές διεξόδους των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία χαρακτηρίζονται ως «ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης» και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης σε σύγκριση με μια άλλη ομάδα κρατών μελών που χαρακτηρίζονται, κατά περίπτωση, ως «ευρισκόμενα στο κέντρο της Ένωσης» ή «ευρισκόμενα στο δυτικό τμήμα της Ένωσης», παρατηρείται ότι οι συνέπειες που απορρέουν από την περίοδο αδράνειας ενδέχεται να είναι σημαντικότερες για εκείνες τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, έχουν επιλέξει ένα μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο συνίσταται στην παροχή του μεγαλύτερου μέρους, αν όχι του συνόλου, των υπηρεσιών τους στο πλαίσιο ενδομεταφορών πραγματοποιούμενων κατά τρόπο σταθερό ή συνεχή στο έδαφος του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής, τούτο δε παρά τον προσωρινό χαρακτήρα που πρέπει να έχει η ενδομεταφορά.

851 Πράγματι, αφενός, όπως προκύπτει από τη σκέψη 843 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν έχει ως αντικείμενο να επιβάλει την επιστροφή του οχήματος στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Ως εκ τούτου, οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της περιόδου αδράνειας δεν εξαρτώνται από τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά του κράτους μέλους εγκατάστασης.

852 Αφετέρου, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις 832 και 833 της παρούσας αποφάσεως, η διάταξη αυτή απαγορεύει, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, μόνον την εκτέλεση ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής, αλλά δεν εμποδίζει την πραγματοποίηση άλλων μεταφορών, ιδίως ενδομεταφορών εκτελούμενων σε άλλο κράτος μέλος υποδοχής.

853 Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το μοντέλο οικονομικής οργάνωσης που εκτέθηκε στη σκέψη 850 της παρούσας αποφάσεως υιοθετείται κατά βάση από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες σε ορισμένα κράτη μέλη, από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία υπομνήσθηκε στη σκέψη 246 της παρούσας αποφάσεως, προκύπτει ότι, όταν η οικεία πράξη της Ένωσης έχει συνέπειες σε όλα τα κράτη μέλη και προϋποθέτει την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκονται με την πράξη αυτή, η αναζήτηση μιας τέτοιας ισορροπίας μέσω της συνεκτίμησης της κατάστασης του συνόλου των κρατών μελών δεν μπορεί, αυτή καθεαυτήν, να θεωρηθεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

854 Εξάλλου, από πάγια νομολογία, η οποία υπομνήσθηκε στη σκέψη 267 της παρούσας αποφάσεως, προκύπτει ότι, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που έχουν επέλθει στην εσωτερική αγορά, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία να προσαρμόσει μια νομοθετική πράξη προκειμένου να επιφέρει νέα ισορροπία ανάμεσα στα εμπλεκόμενα συμφέροντα, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την κατοχύρωση δίκαιων όρων ανταγωνισμού μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

855 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης, επιβάλλοντας την περίοδο αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, επιδίωξε ακριβώς να επιφέρει νέα ισορροπία λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα των διαφόρων επιχειρήσεων μεταφορών, ώστε να

αντιμετωπιστούν, χωρίς ωστόσο να τεθεί εν αμφιβόλω το προηγούμενο επίπεδο ελευθέρωσης της αγοράς των μεταφορών, τις δυσκολίες που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του κανονισμού 1072/2009 λόγω πρακτικών οι οποίες, αντιθέτως προς τον προσωρινό χαρακτήρα που πρέπει να έχει η ενδομεταφορά, συνίστανται στην ανάπτυξη σταθερών ή συνεχών δραστηριοτήτων ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

856 Όσον αφορά, κατά τέταρτον, τα επιχειρήματα σχετικά με τις δυσμενείς συνέπειες που φέρεται να έχει για το περιβάλλον η περίοδος αδράνειας, τα επιχειρήματα αυτά συμπίπτουν με την επιχειρηματολογία που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τα δύο σκέλη του πρώτου λόγου της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον λόγο της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού αυτού, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού, οπότε θα εξεταστούν σ' εκείνο το πλαίσιο.

857 Κατά πέμπτον, ως προς το επιχείρημα της Ρουμανίας το οποίο σχετίζεται με την πανδημία COVID-19, αρκεί να επισημανθεί ότι δεν ήταν έργο του ενωσιακού νομοθέτη να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της πανδημίας αυτής στο πλαίσιο του κανονισμού 2020/1055, ο οποίος έχει ως σκοπό να προσαρμοστούν στις εξελίξεις του τομέα των οδικών μεταφορών οι κοινοί κανόνες, αφενός, όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και, αφετέρου, όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών, τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι άλλες ειδικές νομοθετικές πράξεις είχαν τέτοιο αντικείμενο, όπως, στον τομέα των μεταφορών, ο κανονισμός 2020/698. Συνεπώς, οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 είναι άνευ σημασίας για την εκτίμηση της συμβατότητας του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

858 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν συνεπάγεται μειονεκτήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από τη διάταξη αυτή σκοπό, ο οποίος συνίσταται στο να εξασφαλιστεί ότι οι ενδομεταφορές δεν πραγματοποιούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

859 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας και ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

860 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, η Ρουμανία, με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055

δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Η Δημοκρατία της Μάλτας προβάλλει επίσης παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη.

861 Πρώτον, τα τρία αυτά κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθόσον οδηγεί σε διάκριση μεταξύ, αφενός, των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης, σε κράτη μέλη μικρής έκτασης ή σε νησιωτικά κράτη μέλη και, αφετέρου, εκείνων που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στο κεντρικό ή δυτικό τμήμα της Ένωσης.

862 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας ισχυρίζεται ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 εμποδίζει την άσκηση των ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς, ενώ εισάγει έμμεση διάκριση εις βάρος των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και των κρατών μελών μικρής έκτασης. Συναφώς, λόγω παραγόντων που αφορούν ειδικά το κεντρικό και δυτικό τμήμα της Ένωσης, όπως είναι η υψηλή συγκέντρωση πληθυσμού ή ο πιο ανεπτυγμένος βιομηχανικός τομέας, οι ανάγκες μεταφορών υφίστανται κυρίως σε αυτό το τμήμα της Ένωσης. Λόγω της περιόδου αδράνειας, οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης αποθαρρύνονται από το να παράσχουν υπηρεσίες μεταφορών στις πλέον επικερδείς αγορές.

863 Η Ρουμανία υποστηρίζει ότι τα οχήματα που έχουν ταξινομηθεί στα κράτη μέλη τα οποία προσχώρησαν στην Ένωση από 1ης Μαΐου 2004 χρησιμοποιούνται στην πλειονότητα των διεθνών μεταφορών, συμπεριλαμβανομένων των ενδομεταφορών, ενώ οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα άλλα κράτη μέλη πραγματοποιούν ως επί το πλείστον εθνικές εμπορευματικές μεταφορές, με αποτέλεσμα το μέτρο που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 να επηρεάζει κατά τρόπο άνισο τις επιχειρήσεις μεταφορών εντός της Ένωσης.

864 Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη του κεντρικού ή δυτικού τμήματος της Ένωσης και εκτελούν διεθνείς μεταφορές απολαύουν γεωγραφικού πλεονεκτήματος λόγω των μικρότερων αποστάσεων που πρέπει να διανύουν προς τα κράτη μέλη φόρτωσης και εκφόρτωσης. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις αυτές δεν θίγονται σημαντικά από την θέσπιση των περιορισμών στις ενδομεταφορές.

865 Εξάλλου, κατά την αξιολόγηση του αντικτύπου που έχει στην αγορά μεταφορών ο κανονισμός 2020/1055, και δη η περίοδος αδράνειας, θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη και άλλα στοιχεία της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα. Μια σφαιρική αξιολόγηση θα καταδείκνυε ότι η ρύθμιση εισάγει δυσμενή διάκριση, πλήττοντας κυρίως τους μεταφορείς οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης.

866 Η Δημοκρατία της Μάλτας υπογραμμίζει ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης, καθότι, χωρίς την παραμικρή αντικειμενική δικαιολογία, η περίοδος αδράνειας την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις. Λόγω του νησιωτικού χαρακτήρα της Μάλτας και της γεωγραφικής της θέσης, οι μαλτέζικες επιχειρήσεις μεταφορών ουδόλως εξετάζουν το ενδεχόμενο να οργανώσουν την επιστροφή των οχημάτων τους στη Μάλτα αφού εκτελέσουν τρεις ενδομεταφορές εντός κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν διεθνούς μεταφοράς

με προορισμό το εν λόγω κράτος μέλος. Επομένως, η περίοδος αδράνειας τις υποχρεώνει να κατευθύνουν τα οχήματά τους σε άλλο κράτος μέλος ή να αναστείλουν τις δραστηριότητές τους στο κράτος μέλος υποδοχής μέχρι τη λήξη της περιόδου αυτής.

867 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Μάλτας επισημαίνει ότι, βεβαίως, ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει να διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, όταν βρίσκεται αντιμέτωπος με πολύπλοκες οικονομικές ή τεχνικές επιλογές. Ωστόσο, ένα μέτρο όπως η περίοδος αδράνειας δεν παρουσιάζει ιδιαίτερη πολυπλοκότητα. Αποτελεί γενικό κανόνα ο οποίος εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη και ο οποίος αγνοεί τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες ενός δεδομένου κράτους μέλους. Ένας τέτοιος κανόνας έχει ως αποτέλεσμα να γίνεται διάκριση εις βάρος κράτους μέλους το οποίο είναι γνωστό ότι κωλύεται να συμμορφωθεί προς την περίοδο αδράνειας λόγω της ιδιαίτερης μεταφορικής υποδομής του, των μηχανισμών πρόσβασής του στα αλλοδαπά εμπορεύματα και των μοναδικών γεωγραφικών χαρακτηριστικών του.

868 Ως προς την περίοδο αδράνειας αυτή καθεαυτήν, η Δημοκρατία της Μάλτας εκτιμά ότι πρέπει να σταθμίζονται όχι οι επιδιωκόμενοι από νομοθετική πράξη σκοποί προστασίας της υγείας ή του περιβάλλοντος με τα κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα της πράξεως αυτής στα διάφορα κράτη μέλη, αλλά τα ευεργετικά κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα της εν λόγω πράξεως για τον μεγαλύτερο αριθμό των κρατών μελών τα οποία βρίσκονται στο ηπειρωτικό τμήμα με τα επιβλαβή από περιβαλλοντική άποψη αποτελέσματά της για την Ένωση στο σύνολό της, αφενός, και με τα επιζήμια κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματά της για τον μικρό αριθμό των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, αφετέρου. Ως εκ τούτου, είναι προδήλως εσφαλμένο οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε νησιωτικό κράτος μέλος να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τις επιχειρήσεις που δεν εξαρτώνται από ένα τμήμα θαλάσσιας μεταφοράς για την άσκηση των μεταφορικών δραστηριοτήτων τους.

869 Κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας και τη Ρουμανία, η περίοδος αδράνειας οδηγεί στην τεχνητή ανακατανομή της αγοράς των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και στον περιορισμό των εμπορικών διεξόδων των μεταφορέων σε άλλα κράτη μέλη. Το προστατευτικό και περιοριστικό αυτό μέτρο φράζει την είσοδο στις εξωτερικές αγορές για τους μη εγκατεστημένους στα οικεία κράτη μέλη μεταφορείς, οι οποίοι προέρχονται κυρίως από τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και από τα κράτη μέλη μικρής έκτασης.

870 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζουν ότι η περίοδος αδράνειας αντιβαίνει στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και την αρχή της ισότητας των κρατών μελών λόγω της καταφανώς δυσμενέστερης θέσης στην οποία περιέρχονται τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, τα κράτη μέλη μικρής έκτασης ή τα νησιωτικά κράτη μέλη. Συναφώς, η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει, ειδικότερα, παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

871 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

872 Δεν αμφισβητείται, εν προκειμένω, ότι το μέτρο που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον επιβάλλει στις επιχειρήσεις μεταφορών την υποχρέωση να τηρούν περίοδο αδράνειας μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος, εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλες τις επιχειρήσεις μεταφορών ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένες, οπότε δεν συνεπάγεται άμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο.

873 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 308 έως 310 της παρούσας αποφάσεως, αν η ανωτέρω διάταξη εφαρμόζει αδικαιολόγητα τον ίδιο κανόνα σε διαφορετικές καταστάσεις, υπό το πρίσμα, ιδίως, του σκοπού τον οποίο επιδιώκει, και αν συνιστά, ως εκ τούτου, έμμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο, στον βαθμό που, όπως ισχυρίζονται, κατ' ουσίαν, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Ρουμανία και η Δημοκρατία της Μάλτας, μπορεί, ως εκ της φύσεώς της, να επηρεάσει περισσότερο τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τη διατύπωση των εν λόγω προσφευγόντων κρατών μελών, στην «περιφέρεια της Ένωσης», που έχουν μικρή έκταση ή που είναι νησιωτικά, καθώς και τη συγκεκριμένη αυτή ομάδα κρατών μελών, σε σχέση με τις λοιπές επιχειρήσεις μεταφορών και τα λοιπά κράτη μέλη.

874 Όσον αφορά, πρώτον, την προβαλλόμενη ύπαρξη δυσμενούς διάκρισης μεταξύ, αφενός, των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην «περιφέρεια της Ένωσης», σε κράτη μέλη μικρής έκτασης ή σε νησιωτικά κράτη μέλη και, αφετέρου, εκείνων οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κεντρικό ή δυτικό τμήμα της Ένωσης», επισημαίνεται ότι, αντιθέτως προς την παραδοχή στην οποία στηρίζεται η επιχειρηματολογία της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Μάλτας, και όπως προκύπτει από τις σκέψεις 833 και 843 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν επιβάλλει στην επιχείρηση μεταφορών, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής της, υποχρέωση επιστροφής του οχήματος στο επιχειρησιακό κέντρο της επιχείρησης αυτής κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας. Επιπλέον, η περίοδος αδράνειας δεν στερεί από τις επιχειρήσεις μεταφορών, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, τη δυνατότητα να ασκήσουν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, μεταφορικές δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων ενδομεταφορών, υπό την προϋπόθεση ότι οι τελευταίες δεν πραγματοποιούνται στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

875 Συνεπώς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η περίοδος αδράνειας έχει ως αποτέλεσμα να περιάγει ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών, λόγω των γεωγραφικών χαρακτηριστικών του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένες –είτε πρόκειται ειδικότερα για τη θέση του, κατά τη διατύπωση των προσφευγόντων κρατών μελών, στην «περιφέρεια της Ένωσης», είτε για την έκτασή του είτε για τον νησιωτικό χαρακτήρα του–, σε κατάσταση διαφορετική από τις επιχειρήσεις οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κεντρικό ή δυτικό τμήμα» της Ένωσης.

876 Η προβαλλόμενη διαφορά ως προς τον αντίκτυπο της περιόδου αδράνειας στις επιχειρήσεις μεταφορών ανάλογα με τον τόπο εγκατάστασής τους εντός της Ένωσης δεν οφείλεται στο ότι ο κανόνας τον οποίο θέσπισε ο ενωσιακός νομοθέτης με το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 εισάγει, κατά τα προβαλλόμενα, δυσμενή διάκριση, αλλά, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 850 της παρούσας αποφάσεως, στο μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο έχουν επιλέξει επιχειρήσεις μεταφορών, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, και το οποίο συνίσταται στην παροχή του μεγαλύτερου μέρους, αν όχι του συνόλου, των υπηρεσιών τους στο πλαίσιο ενδομεταφορών πραγματοποιούμενων κατά τρόπο σταθερό ή συνεχή στο έδαφος του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής.

877 Εξάλλου, πρέπει να προστεθεί ότι, αφενός, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 618 και 796 των προτάσεών του, μόνον οι επιχειρήσεις μεταφορών που ασκούν τις δραστηριότητές τους αγνοώντας τον προσωρινό χαρακτήρα των ενδομεταφορών τον οποίο προέβλεπε ήδη ο κανονισμός 1072/2009 θα επηρεαστούν ιδιαίτερα από την περίοδο αδράνειας. Ο σκοπός, όμως, τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, όπως εκτίθεται

στην αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού, είναι ακριβώς να εξασφαλιστεί ότι οι ενδομεταφορές δεν εκτελούνται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής.

878 Αφετέρου, οι συνέπειες του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 για τις επιχειρήσεις μεταφορών ενδέχεται, βεβαίως, να διαφέρουν ανάλογα με το μερίδιο των ενδομεταφορών στο σύνολο των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων αυτών και να συνιστούν μεγαλύτερη επιβάρυνση για εκείνες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, οι οποίες επέλεξαν το μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης που μνημονεύθηκε στις σκέψεις 850 και 876 της παρούσας αποφάσεως, σε σχέση με εκείνες οι οποίες ασκούν λίγες μόνο μεταφορικές δραστηριότητες τέτοιας φύσεως και για τις οποίες η εν λόγω περίοδος έχει μικρότερο αντίκτυπο.

879 Ωστόσο, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύθηκε στη σκέψη 829 της παρούσας αποφάσεως, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την εξουσία να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, υπό το πρίσμα του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τις Συνθήκες και να λαμβάνει υπόψη τους οριζόντιους στόχους της Ένωσης που κατοχυρώνονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ όσον αφορά τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς. Πράγματι, ο εν λόγω νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του αναφορικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις.

880 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης, χωρίς επ’ ουδενί να εισάγει δυσμενή διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, θέλησε, με τη θέσπιση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, να αντιμετωπίσει τις απροσδόκητες συνέπειες που προκλήθηκαν, υπό το καθεστώς του κανονισμού 1072/2009 –ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055–, από την εμφάνιση πρακτικών συστηματικής εκτέλεσης ενδομεταφορών οι οποίες ήταν αντίθετες προς τον προσωρινό χαρακτήρα που πρέπει να έχουν οι ενδομεταφορές.

881 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 322 της παρούσας αποφάσεως, διάταξη του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί, αυτή καθεαυτήν, αντίθετη προς τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων για τον λόγο και μόνον ότι έχει διαφορετικές συνέπειες για ορισμένους οικονομικούς φορείς, εφόσον η κατάσταση αυτή οφείλεται σε διαφορετικές συνθήκες εκμετάλλευσης στις οποίες βρίσκονται οι εν λόγω φορείς και όχι σε νομική ανισότητα εγγενή στην προσβαλλόμενη διάταξη.

882 Οι ανωτέρω διαπιστώσεις δεν αναιρούνται, κατ’ αρχάς, από την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Ρουμανίας κατά την οποία η περίοδος αδράνειας ανακατανέμει τεχνητά την αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και περιορίζει τις εμπορικές διεξόδους των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τη διατύπωση των εν λόγω προσφευγόντων κρατών μελών, στην «περιφέρεια της Ένωσης» και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης, με αποτέλεσμα να περιάγει, εκ των πραγμάτων, τις επιχειρήσεις αυτές σε κατάσταση διαφορετική από εκείνη των επιχειρήσεων οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο «κεντρικό ή δυτικό τμήμα της Ένωσης».

883 Συγκεκριμένα, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται, κατ' ουσίαν, στην εκτίμηση ότι, αφενός, οι μεταφορικές ανάγκες υφίστανται κυρίως, κατά τα εν λόγω προσφεύγοντα κράτη μέλη, στο «κεντρικό και δυτικό τμήμα της Ένωσης» και ότι, αφετέρου, οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της «περιφέρειας της Ένωσης» και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης εκτελούν το μεγαλύτερο μέρος των ενδομεταφορών της Ένωσης, ενώ οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στα άλλα κράτη μέλη πραγματοποιούν κυρίως μεταφορές εντός του δικού τους κράτους μέλους.

884 Παρατηρείται όμως ότι η ενδεχόμενη διαφορά στον αντίκτυπο μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών ανάλογα με το κράτος μέλος εγκατάστασής τους απορρέει, εν πάση περιπτώσει, από τη διαφορετική φύση των πραγματοποιούμενων μεταφορών, η οποία αντικατοπτρίζεται στο άρθρο 91, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, από το οποίο προκύπτει ότι οι ενδομεταφορές, δηλαδή οι μεταφορές που πραγματοποιούνται εντός κράτους μέλους από μεταφορέα μη εγκατεστημένο στο κράτος αυτό, πρέπει να διακρίνονται από τις αμιγώς εθνικές μεταφορές, δηλαδή τις μεταφορές που πραγματοποιούνται εντός κράτους μέλους από μεταφορέα εγκατεστημένο στο κράτος αυτό.

885 Συνεπώς, δεν αντιβαίνει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων το γεγονός ότι μεταφορές πραγματοποιούμενες εντός ενός δεδομένου κράτους μέλους υπόκεινται σε διαφορετικούς κανόνες όταν συνιστούν διαφορετικό είδος μεταφορών, εν προκειμένω ανάλογα με το αν συνιστούν ενδομεταφορές ή αμιγώς εθνικές μεταφορές.

886 Ως προς το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Μάλτας ότι η περίοδος αδράνειας υποχρεώνει τους Μαλτέζους μεταφορείς, κατά τη λήξη μιας περιόδου ενδομεταφορών, να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος ή να αναστείλουν τις δραστηριότητές τους κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, επισημαίνεται ότι, αφενός, η ανάγκη μετάβασης σε άλλο κράτος μέλος προέκυπτε ήδη από το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, δεδομένου ότι, βάσει της διατάξεως αυτής, η οποία δεν τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2020/1055, το όχημα πρέπει να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μετά το πέρας ενός πρώτου κύκλου ενδομεταφορών, πριν μπορέσει, κατά περίπτωση, να αρχίσει, κατόπιν νέας διεθνούς μεταφοράς με προορισμό το εν λόγω κράτος μέλος, νέο κύκλο ενδομεταφορών στο κράτος αυτό.

887 Αφετέρου, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 874 της παρούσας αποφάσεως, η τήρηση της περιόδου αδράνειας δεν απαιτεί από την επιχείρηση μεταφορών να αναστείλει κάθε μεταφορική δραστηριότητα. Πράγματι, δεν εμποδίζει την εν λόγω επιχείρηση να πραγματοποιήσει άλλες μεταφορές πλην των ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής μετά το πέρας ενός πρώτου κύκλου ενδομεταφορών στο κράτος αυτό. Επομένως, το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Μάλτας στηρίζεται, στην πραγματικότητα, στην παραδοχή ότι, εάν δεν υπήρχε η περίοδος αδράνειας, οι οικείες επιχειρήσεις μεταφορών θα εξακολουθούσαν να εκτελούν τέτοιες ενδομεταφορές στο ίδιο κράτος μέλος. Η περίοδος αυτή, όμως, θεσπίστηκε ακριβώς για να αποτρέψει τις εν λόγω δραστηριότητες που ασκούνται κατά τρόπο σταθερό ή συνεχή στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

888 Όσον αφορά, δεύτερον, την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Μάλτας σχετικά με την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αρχής της ισότητας των κρατών μελών, η επιχειρηματολογία αυτή πρέπει να απορριφθεί για τους ίδιους λόγους με εκείνους που μόλις εκτέθηκαν, δεδομένου ότι στηρίζεται, κατ' ουσίαν, στις έμμεσες συνέπειες που φέρονται να απορρέουν από την προβαλλόμενη δυσμενή διάκριση μεταξύ των εγκατεστημένων στην Ένωση επιχειρήσεων μεταφορών. Εξάλλου, το ίδιο ισχύει και για την προβαλλόμενη από τη Δημοκρατία

της Λιθουανίας παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, δεδομένου ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν προβάλλει χωριστή επιχειρηματολογία βασιζόμενη στη διάταξη αυτή.

889 Πέραν τούτου, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η εν λόγω διάταξη επηρεάζει εμμέσως ορισμένα κράτη μέλη περισσότερο από άλλα, καίτοι εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλα, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου που παρατέθηκε στη σκέψη 332 της παρούσας αποφάσεως, ενωσιακή πράξη η οποία έχει ως αντικείμενο την εξίσωση των κανόνων που ισχύουν στα κράτη μέλη, εφόσον εφαρμόζεται επί ίσοις όροις σε όλα τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, δεδομένου ότι μια τέτοια πράξη εναρμόνισης παράγει, αναπόφευκτα, διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με την προγενέστερη κατάσταση των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών.

890 Τα ως άνω συμπεράσματα δεν αναιρούνται από τον ισχυρισμό της Ρουμανίας ότι, θεωρούμενες σφαιρικά και διά του συνολικού τους αποτελέσματος, οι διατάξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», κατά των οποίων το εν λόγω κράτος μέλος έχει ασκήσει τρεις προσφυγές στις υποθέσεις C-546/20 έως C-548/20, εισάγουν δυσμενή διάκριση. Ειδικότερα, η Ρουμανία δεν απέδειξε, στην υπόθεση C-547/20, ότι απορρέει δυσμενής διάκριση από την εφαρμογή του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055. Κατά τα λοιπά, τα επιχειρήματα που στρέφονται κατά του κανονισμού 2020/1054 και της οδηγίας 2020/1057 πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο των λόγων και των επιχειρημάτων που προβάλλονται, με τα δικόγραφα των προσφυγών στις υποθέσεις C-546/20 και C-548/20, προς ακύρωση του συνόλου ή μέρους των πράξεων αυτών του ενωσιακού δικαίου.

891 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας.

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

892 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη αυτή, παρέβη το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

893 Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, το άρθρο 91, παράγραφος 1, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση του ανωτέρω κανονισμού, απαιτούσε από τον ενωσιακό νομοθέτη να αποφασίσει σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ. Η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν περιλαμβανόταν στην πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης, οπότε δεν κατέστη δυνατή η εξέτασή της από τις επιτροπές αυτές πριν εκδώσουν τις αντίστοιχες γνωμοδοτήσεις τους, στις 18 Ιανουαρίου και 1 Φεβρουαρίου 2018. Παραλείποντας να διαβουλευθεί στη συνέχεια με τις εν λόγω επιτροπές όσον αφορά την ουσιώδη τροποποίηση που επήλθε στην πρόταση αυτή, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη το ως άνω άρθρο 91, παράγραφος 1.

894 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επισημαίνει ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά με την υποχρέωση διαβούλευσης στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας σε μια εποχή κατά την οποία, χωρίς να είναι συννομοθέτης, το Κοινοβούλιο, όπως η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ σήμερα, είχε συμβουλευτικό ρόλο. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο σήμαινε ότι πρέπει να γίνεται νέα διαβούλευση κάθε φορά που το τελικώς θεσπιζόμενο κείμενο, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απείχε ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου είχε χωρήσει ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-65/90, EU:C:1992:325, σκέψη 16).

895 Δεδομένου ότι ο ως άνω συμβουλευτικός ρόλος ασκείται πλέον από την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η νομολογία που μνημονεύθηκε στην προηγούμενη σκέψη ισχύει κατ' αναλογίαν για την υποχρέωση διαβούλευσης με τις δύο αυτές επιτροπές. Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση, θα έπρεπε να έχει γίνει νέα διαβούλευση με τις εν λόγω επιτροπές σχετικά με την ουσιώδη τροποποίηση που συνίστατο στη θέσπιση της περιόδου αδράνειας.

896 Είναι ανακριβής ο ισχυρισμός του Κοινοβουλίου ότι δεν υφίσταται προηγούμενο που να αφορά δεύτερη διαβούλευση με τις επιτροπές στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας επί της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αξιολόγηση των τεχνολογιών υγείας και την τροποποίηση της οδηγίας 2011/24/ΕΕ [COM(2018) 51 final], προστέθηκε συμπληρωματική διάταξη στη νομική βάση της σχετικής πράξεως, γεγονός που οδήγησε τον ενωσιακό νομοθέτη να αποφασίσει να διαβουλευθεί για δεύτερη φορά με την ΕΟΚΕ.

897 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο φρονούν ότι ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

898 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι, για την εφαρμογή του άρθρου 90 ΣΛΕΕ και λαμβάνοντας υπόψη την ιδιομορφία των μεταφορών, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, θεσπίζουν, μεταξύ άλλων, τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

899 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από τη διάταξη αυτή δεν προκύπτει ότι πρέπει να γίνει εκ νέου διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ σε περίπτωση σχεδιαζόμενης τροποποίησης μιας πρότασης νομοθετικής πράξεως.

900 Ωστόσο, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι η υποχρέωση διαβούλευσης με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ πηγάζει εν προκειμένω από την κατ' αναλογίαν εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου που απορρέει από την απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-65/90, EU:C:1992:325), η οποία αποσαφήνισε το περιεχόμενο του συμβουλευτικού ρόλου που ασκούσε τότε το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

901 Κατά τη νομολογία αυτή, η υποχρέωση διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία, στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη, συνεπάγεται την υποχρέωση νέας διαβούλευσης με το εν λόγω θεσμικό όργανο κάθε φορά που το κείμενο που θεσπίζεται τελικώς, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απέχει ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου

χώρησε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, με εξαίρεση τις περιπτώσεις στις οποίες οι τροπολογίες ανταποκρίνονται, ως προς την ουσία, στην επιθυμία που εξέφρασε το ίδιο το Κοινοβούλιο (πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-65/90, EU:C:1992:325, σκέψη 16 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Η εν λόγω απαίτηση νομότυπης διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο θεωρείται ουσιώδης τύπος, η μη τήρηση του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξεως (πρβλ. απόφαση της 5ης Ιουλίου 1995, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-21/94, EU:C:1995:220, σκέψη 17).

902 Ωστόσο, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον θεσπίζει την περίοδο αδράνειας, συνιστά ουσιώδη τροποποίηση της πρότασης κανονισμού περί εγκατάστασης, επισημαίνεται ότι, όπως υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 900 και 901 της παρούσας αποφάσεως δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην υποχρέωση διαβούλευσης με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, την οποία προβλέπει το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

903 Πράγματι, προκειμένου να χαρακτηρίσει την απαίτηση νέας διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο ως ουσιώδη τύπο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω απαίτηση απέρρεε από το γεγονός ότι η αποτελεσματική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία συνιστούσε ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που επιδιώκει η Συνθήκη και ότι η αρμοδιότητα αυτή αποτελούσε την έκφραση μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, σύμφωνα με την οποία οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω μιας αντιπροσωπευτικής συνέλευσης (πρβλ. απόφαση της 10ης Ιουνίου 1997, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-392/95, EU:C:1997:289, σκέψη 14 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Η κρίση όμως αυτή δεν ισχύει κατ' αναλογίαν για την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ.

904 Πρώτον, πρέπει να τονιστεί ότι η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ, αφενός, και το Κοινοβούλιο, αφετέρου, κατέχουν διαφορετικές θέσεις εντός της θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης. Πράγματι, ενώ το Κοινοβούλιο συγκαταλέγεται μεταξύ των ενωσιακών θεσμικών οργάνων, τα οποία απαριθμούνται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, ΣΕΕ, οι ανωτέρω επιτροπές διέπονται, η μεν, από τα άρθρα 301 έως 304 ΣΛΕΕ και, η δε, από τα άρθρα 305 έως 307 ΣΛΕΕ, που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 3 του τίτλου Ι του έκτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, το οποίο επιγράφεται «Τα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης».

905 Δεύτερον, το άρθρο 10 ΣΕΕ ορίζει, στην παράγραφο 1, ότι «[η] λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία». Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού διευκρινίζει, αφενός, ότι, σε ενωσιακό επίπεδο, οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο Κοινοβούλιο και, αφετέρου, ότι τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό του κράτους ή της κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους. Αντιθέτως, το εν λόγω άρθρο δεν αναθέτει λειτουργία δημοκρατικής εκπροσώπησης στην ΕΟΚΕ και την ΕτΠ.

906 Επομένως, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας αβασίμως επικαλείται τη νομολογία σχετικά με την υποχρέωση νέας διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, προκειμένου να υποστηρίξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη εν προκειμένω το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

907 Το συμπέρασμα αυτό δεν κλονίζεται από τον ισχυρισμό του εν λόγω κράτους μέλους ότι υπάρχει προηγούμενο το οποίο αφορά τη νομοθετική διαδικασία επί της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αξιολόγηση των τεχνολογιών υγείας και την τροποποίηση της οδηγίας 2011/24/ΕΕ [COM(2018) 51 final] και το οποίο επιβεβαιώνει την ύπαρξη υποχρέωσης διεξαγωγής νέας διαβούλευσης με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ.

908 Πράγματι, όπως ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο, πρέπει να γίνει διάκριση, σύμφωνα με το άρθρο 304, πρώτο εδάφιο, και το άρθρο 307, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, μεταξύ των περιπτώσεων «που προβλέπονται από τις Συνθήκες», στις οποίες η διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ είναι υποχρεωτική, και των λοιπών περιπτώσεων στις οποίες η διαβούλευση αυτή είναι προαιρετική και επαφίεται στην κρίση του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, όπως συμβαίνει εν προκειμένω.

909 Επομένως, από προηγούμενη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας ένα από τα εν λόγω ενωσιακά θεσμικά όργανα έκρινε σκόπιμο να προβεί σε νέα διαβούλευση με μία από τις ανωτέρω επιτροπές δεν μπορεί να συναχθεί ότι υφίσταται υποχρέωση νέας διαβούλευσης με τις επιτροπές αυτές.

910 Κατά συνέπεια, ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

911 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον πέμπτο λόγο της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, η Δημοκρατία της Μάλτας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, παρέβη τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θεωρούμενο μεμονωμένα ως προς τη Δημοκρατία της Μάλτας, ή από τη διάταξη αυτή και από το άρθρο 94 ΣΛΕΕ. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει, επιπλέον, παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενου υπό το πρίσμα του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

912 Κατά πρώτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στο άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ, λόγω των επιβλαβών του συνεπειών για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση στη Βουλγαρία και, γενικώς, στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, καθώς και για την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών.

913 Οι συνέπειες αυτές αποτελούν απόρροια της αύξησης του αριθμού των μεταφορών χωρίς φορτίο και των συνακόλουθων εξόδων. Συναφώς, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας εκτιμά ότι η καθιέρωση της περιόδου αδράνειας θα προκαλέσει σημαντικό κόστος για τους μεταφορείς όχι μόνο στη Βουλγαρία αλλά και σε όλα τα κράτη μέλη των οποίων οι μεταφορείς εκτελούν ενδομεταφορές,

επικαλείται δε, βάσει των μελετών που μνημονεύθηκαν στις σκέψεις 772 και 796 της παρούσας αποφάσεως, μείωση του αριθμού των ενδομεταφορών στην Ένωση έως και κατά 31 % μέχρι το 2035 και ετήσιο κόστος για τους Βέλγους μεταφορείς που θα μπορούσε να φτάσει έως και τα 24 εκατομμύρια ευρώ.

914 Ως εκ τούτου, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη τη σημασία της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, παραβαίνοντας έτσι τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

915 Οι συνέπειες αυτές επισημάνθηκαν τόσο από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας όσο και από άλλα κράτη μέλη. Ωστόσο, δεν πραγματοποιήθηκε συμπληρωματική ανάλυση προκειμένου να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο θα επηρεαζόταν το βιοτικό επίπεδο και η απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και η παροχή των υπηρεσιών μεταφορών αυτή καθεαυτήν και δεν έγινε διαβούλευση με την ΕΟΚΕ ή την ΕτΠ ως προς το ζήτημα αυτό.

916 Κατά δεύτερον, όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν έλαβε υπόψη τον αντίκτυπο του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 επί του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές καθώς και επί της εκμετάλλευσης των εξοπλισμών μεταφορών. Συναφώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας διευκρινίζει ότι, μολονότι ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, η υποχρέωσή του να λαμβάνει υπόψη ορισμένες συνέπειες των μέτρων που θεσπίζει δεν μπορεί να περιορίζεται απλώς στο να λαμβάνει γνώση των συνεπειών αυτών, ειδάλλως το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ καθίσταται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας.

917 Πρώτον, κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, η μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη αναφέρει, στη σελίδα 13, ότι ο αριθμός των ατόμων που εργάζονται στον τομέα των μεταφορών είναι πολύ μεγαλύτερος στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης απ’ ό,τι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κεντρικό και δυτικό τμήμα της. Ως εκ τούτου, οι αρνητικές συνέπειες της περιόδου ενδομεταφορών που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 επί του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης είναι σημαντικότερες στα πρώτα αυτά κράτη μέλη και οδηγούν σε απώλεια θέσεων εργασίας και μετανάστευση των εργαζομένων.

918 Συναφώς, ενώ, πριν από την έκδοση του κανονισμού 2020/1055, ήταν δυνατή η εκτέλεση τριών ενδομεταφορών κάθε επτά ημέρες, η καθιέρωση της περιόδου αδράνειας συνεπάγεται ότι ο ίδιος αριθμός μεταφορών μπορεί πλέον να πραγματοποιείται μόνον κάθε έντεκα ημέρες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του όγκου των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και, κατά συνέπεια, την υποχώρηση του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης στα εν λόγω κράτη μέλη.

919 Για παράδειγμα, στη Λιθουανία, όπως προκύπτει από το άρθρο του εξειδικευμένου Τύπου με τίτλο «Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court» («Η Λιθουανία προσβάλλει τη Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα ενώπιον του Δικαστηρίου»), έως και 35 000 εργαζόμενοι στις επιχειρήσεις μεταφορών κινδυνεύουν να μείνουν χωρίς εργασία.

920 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 θα έχει σοβαρές συνέπειες για τις επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε νησιωτικά κράτη μέλη τα οποία, όπως η Δημοκρατία της Μάλτας,

εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις θαλάσσιες συγκοινωνίες και τα πολυτροπικά δρομολόγια, συνέπειες τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ήταν σε θέση να λάβει υπόψη. Η επιβολή στους Μαλτέζους μεταφορείς της υποχρέωσης να αναστείλουν τις μεταφορές τους επί τέσσερις ημέρες θα έχει ως αποτέλεσμα να παραλύσουν αυθαίρετα τις μεταφορικές δραστηριότητές τους, προκειμένου να συμμορφωθούν με κανόνα που σχεδιάστηκε για πραγματικές ενδομεταφορές, αλλά όχι για τους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε νησιωτικά κράτη μέλη και δραστηριοποιούνται στις ηπειρωτικές περιοχές.

921 Το θαλάσσιο τμήμα μεταξύ Μάλτας και ηπειρωτικών περιοχών καλύπτεται κυρίως από οχηματαγωγά πλοία που μεταφέρουν ημιρυμουλκούμενα και όχι ολόκληρα οχήματα. Μολονότι οι Μαλτέζοι μεταφορείς δεν ενδιαφέρονται για τις ενδομεταφορές, όπως αυτές ορίζονται στον κανονισμό 1072/2009, δηλαδή για τις εθνικές μεταφορές σε άλλο κράτος μέλος, εντούτοις οι μεταφορές τους στην Ιταλία χαρακτηρίζονται τεχνικώς ως ενδομεταφορές. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός αυτός δεν θεωρεί τη θαλάσσια μεταφορά εμπορευμάτων από τη Μάλτα προς την Ιταλία ως «διεθνή μεταφορά», κατά την έννοια του άρθρου του 2, σημείο 2, οπότε η μεταφορά ημιρυμουλκούμενου μεταξύ ιταλικού λιμένα και άλλου σημείου στην Ιταλία θεωρείται ως ενδομεταφορά.

922 Μη λαμβάνοντας υπόψη την ιδιομορφία και την ιδιαιτερότητα των νησιωτικών κρατών μελών, όπως η Μάλτα, ο ορισμός αυτός αποκλείει σαφώς τους Μαλτέζους μεταφορείς από τα δικαιώματα που συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών διεθνών μεταφορών.

923 Όπως τονίζεται στη μελέτη της KPMG με τίτλο «Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I» («Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών και Επενδυτικών Έργων – Μελέτη αγοράς: εκτίμηση επιπτώσεων της πρώτης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα»), η περίοδος αδράνειας θα έχει σοβαρές επιπτώσεις στις δραστηριότητες των Μαλτέζων μεταφορέων. Καθόσον, μεταξύ άλλων, επιβαρύνει τα μέτρα υλικοτεχνικής οργάνωσης των επιχειρήσεων μεταφορών ενός νησιωτικού κράτους μέλους οι οποίες ασκούν τις μεταφορικές δραστηριότητές τους κυρίως στο ηπειρωτικό τμήμα, αυξάνει το κόστος των μεταφορών και θίγει την αποτελεσματικότητά τους, η εν λόγω περίοδος αδράνειας απειλεί τη δραστηριότητα του τομέα των διεθνών μεταφορών της Μάλτας, κατά την έννοια του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

924 Τρίτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας, εκτιμώντας ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 θα οδηγήσει σε μείωση του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και θα επηρεάσει τις υποδομές μεταφορών, παραπέμπει στην επιχειρηματολογία την οποία ανέπτυξε προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και κατά την οποία η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων θα έχει ως συνέπεια να γίνονται πρόσθετες διαδρομές χωρίς φορτίο που δεν θα δικαιολογούνται οικονομικά.

925 Επομένως, η περίοδος αδράνειας μπορεί να οδηγήσει στο να αποσυρθούν από την αγορά οι μεταφορείς που δεν θα είναι πλέον σε θέση να ασκήσουν αποδοτική δραστηριότητα. Τούτο θα έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια θέσεων εργασίας στον τομέα των μεταφορών στα εν λόγω κράτη μέλη. Συναφώς, δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι το 90 % των επιχειρήσεων μεταφορών απασχολούν λιγότερα από δέκα άτομα και ότι οι ΜμΕ αντιπροσωπεύουν το 55 % των ατόμων που εργάζονται στον τομέα των μεταφορών, ενώ οι συνέπειες της περιόδου αδράνειας θα είναι ιδιαίτερα αρνητικές για τις εν λόγω επιχειρήσεις μεταφορών. Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το μερίδιο του τομέα αυτού στην οικονομία των κρατών μελών που

βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης είναι μεγαλύτερο απ' ό,τι στην οικονομία των λοιπών κρατών μελών, με αποτέλεσμα η απώλεια θέσεων εργασίας να είναι ιδιαίτερα επιζήμια στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης.

926 Ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε επίσης υπόψη την αύξηση της οδικής κυκλοφορίας που προκαλεί το επίμαχο μέτρο, η οποία έχει ως αποτέλεσμα να αυξάνεται η συμφόρηση στους δρόμους και να επιτείνεται η φθορά των οδικών υποδομών. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο «νόμος της τέταρτης δύναμης», ο οποίος αποδεικνύει τις επιπτώσεις των οχημάτων στις οδικές υποδομές και κατά τον οποίο το μέγεθος της φθοράς των οδικών αρτηριών αυξάνεται εκθετικά με την αύξηση του βάρους του οχήματος υψωμένου στην τέταρτη δύναμη. Συνακόλουθα, μολονότι τα βαρέα οχήματα είναι αριθμητικά λιγότερα από τα επιβατικά οχήματα, ο αντίκτυπός τους επί των υποδομών είναι πολύ μεγαλύτερος. Εξάλλου, η αύξηση της οδικής κυκλοφορίας βλάπτει την ποιότητα ζωής στις ζώνες που βρίσκονται πλησίον των κύριων μεταφορικών κόμβων.

927 Επιπλέον, η Δημοκρατία της Πολωνίας εκτιμά ότι οι νομοθετικές τροποποιήσεις που αφορούν τις οδικές μεταφορές θα οδηγήσουν σε αύξηση 19 %, κατά μέσο όρο, του αριθμού των επικίνδυνων συμπεριφορών των οδηγών εξαιτίας του ενδεχομένου παράβασης του νόμου.

928 Κατά τρίτον, όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, δεν έλαβε υπόψη την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών.

929 Λόγω της ανεπαρκούς αξιολόγησης της κατάστασης της αγοράς των μεταφορών στην Ένωση καθώς και των κρίσιμων γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων των κρατών μελών όσον αφορά την αγορά αυτή, δεν ελήφθη υπόψη η επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης των μεταφορέων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και στα κράτη μέλη μικρής έκτασης, επιδείνωση οφειλόμενη στην εφαρμογή της περιόδου αδράνειας που προβλέπει η ανωτέρω διάταξη. Τα προσφεύγοντα κράτη μέλη υπενθυμίζουν, συναφώς, ότι το μερίδιο των ενδομεταφορών στη συνολική μεταφορική δραστηριότητα μιας επιχείρησης μεταφορών είναι πολύ μεγαλύτερο για τους μεταφορείς αυτούς απ' ό,τι για τους μεταφορείς οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης.

930 Προς επίρρωση του επιχειρήματος ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των εν λόγω μεταφορέων από την αγορά, η Δημοκρατία της Λιθουανίας στηρίζεται, εξάλλου, στα εκτιθέμενα στις σκέψεις 772 και 796 της παρούσας αποφάσεως στοιχεία τα οποία αντλούνται από τη μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη καθώς και από τη μελέτη που μνημονεύεται στο άρθρο του εξειδικευμένου Τύπου με τίτλο «Η πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα δεν αρέσει στους Βέλγους. Θεωρούν ότι οι διατάξεις της θα προκαλέσουν απώλειες και για τις επιχειρήσεις τους».

931 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υπογραμμίζει ότι η περίοδος αδράνειας θα προκαλέσει, λόγω των αρνητικών συνεπειών της για τη συντριπτική πλειονότητα των επιχειρήσεων μεταφορών, πιθανό κίνδυνο πτώχευσης πολλών από αυτές ή μετεγκατάστασης σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στο κέντρο της Ένωσης. Εξάλλου, το ως άνω κράτος μέλος διευκρινίζει ότι δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι οι εν λόγω συνέπειες θα είναι ιδιαίτερα αρνητικές για τις ΜμΕ, ενώ οι επιχειρήσεις αυτές αντιπροσωπεύουν το 90 % των επιχειρήσεων μεταφορών.

932 Επιπλέον, κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η θέσπιση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 επιβεβαιώνει ότι δεν ελήφθη υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων. Τούτο διότι οι οικονομικές συνέπειες της πανδημίας έγιναν ιδιαίτερα αισθητές στον τομέα των μεταφορών λόγω της έκθεσής του στη μείωση της ζήτησης και στους περιορισμούς διέλευσης των εσωτερικών συνόρων τους οποίους επανέφεραν σε ισχύ τα κράτη μέλη. Οι συνέπειες όμως αυτές είχαν ήδη εμφανιστεί ενόσω η νομοθετική διαδικασία ήταν σε εξέλιξη.

933 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο φρονούν ότι οι ανωτέρω λόγοι ακυρώσεως είναι αβάσιμοι.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

934 Κατά πρώτον, πρέπει να απορριφθεί η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας που αντλείται από παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 423 και 424 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των παραμέτρων βάσει των οποίων μπορεί να κριθεί αν μια διάταξη του παράγωγου δικαίου είναι σύμφωνη με το πρωτογενές δίκαιο. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 90 ΣΛΕΕ, κατά το οποίο οι στόχοι των Συνθηκών, ως προς τον τομέα των μεταφορών, επιδιώκονται «στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών».

935 Κατά δεύτερον, ως προς την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας η οποία αντλείται από παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει της εν λόγω διατάξεως, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, όταν θεσπίζει τα μέτρα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, τα οποία έχουν ως αντικείμενο την υλοποίηση της κοινής πολιτικής μεταφορών ενόψει των ειδικών χαρακτηριστικών του τομέα, να λαμβάνει υπόψη τις περιπτώσεις στις οποίες η εφαρμογή των μέτρων αυτών θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών.

936 Εφόσον ο κανονισμός 2020/1055 εκδόθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο δεν αμφισβητείται, ως νομική βάση, στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών, έπρεπε να ληφθούν υπόψη, κατά τη θέσπιση της περιόδου αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού αυτού, οι απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

937 Συναφώς, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 393 έως 396 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη την υποχρέωση, όταν θεσπίζει μέτρα βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 91 ΣΛΕΕ, να «λαμβάνει υπόψη» τις επιπτώσεις τους στο βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και στην εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, κάτι που εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της στάθμισης των διαφόρων διακυβευόμενων σκοπών και συμφερόντων. Επιπλέον, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 285 των προτάσεών του, η χρήση του επιθέτου «σοβαρές» για τις επιπτώσεις υποδηλώνει ότι η εν λόγω διάταξη απαιτεί τα επίμαχα μέτρα να έχουν σημαντικό αντίκτυπο επί των παραμέτρων αυτών και δεν αρκεί απλώς να τις επηρεάζουν.

938 Επομένως, από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ συνάγεται ότι οι σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και για την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, δεν συνιστούν απόλυτα όρια ενόψει του ευρέος περιθωρίου

εκτιμήσεως το οποίο διαθέτει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών για τη λήψη σχετικών μέτρων, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνει υπόψη τα στοιχεία αυτά.

939 Συνεπώς, στο πλαίσιο της αξιολόγησης του αντικτύπου ενός μέτρου που βασίζεται στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να λάβει υπόψη με σταθμισμένο τρόπο τα διάφορα εμπλεκόμενα συμφέροντα προκειμένου να επιτύχει τους θεμιτούς σκοπούς τους οποίους επιδιώκει. Ως εκ τούτου, το γεγονός και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υποχρεούται να λάβει υπόψη το βιοτικό επίπεδο καθώς και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές και, συνακόλουθα, τα οικονομικά συμφέροντα των επιχειρήσεων μεταφορών δεν αποκλείει τη λήψη δεσμευτικών μέτρων στα οποία θα υπόκεινται οι επιχειρήσεις αυτές (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, Ισπανία και Φινλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-184/02 και C-223/02, EU:C:2004:497, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

940 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απηχεί, κατ' ουσίαν, την υποχρέωση του ενωσιακού νομοθέτη να ενεργεί τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας και να λαμβάνει μέτρα τα οποία να είναι πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, να μην υπερβαίνουν προδήλως τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του και να είναι ανάλογα προς τον εν λόγω σκοπό.

941 Διαπιστώθηκε, όμως, στη σκέψη 859 της παρούσας αποφάσεως ότι από τους λόγους ακυρώσεως και τα επιχειρήματα που προέβαλαν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας, κατά τα οποία το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, δεν μπορεί να συναχθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή αυτή.

942 Επιπλέον, καθόσον η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν διαβουλεύθηκε εκ νέου με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ πριν από τη λήψη του μέτρου σχετικά με την περίοδο αδράνειας, τα επιχειρήματα αυτά πρέπει να απορριφθούν για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 898 έως 910 της παρούσας αποφάσεως.

943 Εξάλλου, πέραν του ότι απορρίφθηκαν τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της εξέτασης της προβαλλόμενης παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν προσκόμισαν, προς στήριξη των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως και των επιχειρημάτων με τα οποία προβάλλουν παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, κανένα πρόσθετο στοιχείο ικανό να τεκμηριώσει τους ισχυρισμούς τους ότι η περίοδος αδράνειας έχει, για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, σοβαρές επιπτώσεις τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη κατά τη θέσπιση της περιόδου αυτής, κατά παράβαση της ανωτέρω διατάξεως.

944 Πρώτον, όσον αφορά τις επιπτώσεις του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 επί του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης, η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας θα έχει επιζήμιες συνέπειες στα κράτη μέλη που βρίσκονται, κατά τα λεγόμενά της, στην «περιφέρεια της Ένωσης», καθόσον θα επιτρέπει μόνον την εκτέλεση τριών ενδομεταφορών κάθε έντεκα ημέρες και όχι πλέον κάθε επτά ημέρες όπως προέβλεπε η προηγούμενη νομοθεσία. Ωστόσο, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις 832 και 833 της παρούσας αποφάσεως, η περίοδος αδράνειας δεν στερεί από τις επιχειρήσεις μεταφορών τη δυνατότητα να συνεχίσουν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο άλλων μεταφορών πλην των

ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής, ιδίως στο πλαίσιο ενδομεταφορών σε άλλο κράτος μέλος υποδοχής. Επιπλέον, όπως ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο, και όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 834 και 835 της παρούσας αποφάσεως, πριν ακόμη από τις τροποποιήσεις που επέφερε ο κανονισμός 2020/1055, το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009 προέβλεπε ήδη ότι, μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών, έπρεπε να αφιερώνεται ορισμένο χρονικό διάστημα στην εκτέλεση διεθνούς μεταφοράς από το εκάστοτε όχημα πριν από την έναρξη νέου κύκλου ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής.

945 Εξάλλου, όσον αφορά τον κίνδυνο να απολέσουν 35 000 εργαζόμενοι την εργασία τους στον λιθουανικό τομέα μεταφορών, πέραν του γεγονότος ότι το επιχείρημα αυτό έχει υποθετικό χαρακτήρα, από το άρθρο του εξειδικευμένου Τύπου από το οποίο αντλείται η εν λόγω εκτίμηση προκύπτει ότι αυτή στηρίζεται σε δήλωση του Λιθουανού Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών. Εν πάση περιπτώσει, όμως, μια τέτοια δήλωση δεν αρκεί για να αποδειχθούν σοβαρές επιπτώσεις στην απασχόληση.

946 Επιπλέον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά την οποία η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 ενδέχεται να έχει σοβαρές επιπτώσεις στην απασχόληση, παρατηρείται ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν συνοδεύει τον ισχυρισμό του ότι το μέτρο αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει στην απόσυρση των μεταφορέων από την αγορά, για τον λόγο ότι οι τελευταίοι δεν θα είναι πλέον σε θέση να ασκήσουν αποδοτική δραστηριότητα, με τις αναγκαίες διευκρινίσεις ώστε να μπορεί να εκτιμηθεί το βάσιμό του. Συγκεκριμένα, το ανωτέρω κράτος μέλος αναφέρεται εκ νέου, προς στήριξη της επιχειρηματολογίας του, στις συνέπειες της εφαρμογής της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, οι οποίες συνίστανται στην πραγματοποίηση πρόσθετων διαδρομών χωρίς φορτίο, χωρίς να διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους οι συνέπειες αυτές ισχύουν και για την περίοδο αδράνειας.

947 Συναφώς, υπογραμμίζεται ότι η τήρηση της περιόδου αδράνειας δεν επιβάλλει, αυτή καθεαυτήν, την πραγματοποίηση πρόσθετων διαδρομών. Μια τέτοια περίοδος απαιτεί απλώς η οικεία επιχείρηση μεταφορών η οποία δεν προτίθεται να ακινητοποιήσει το όχημα κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας να πραγματοποιεί, κατά την περίοδο αυτή, μόνον άλλες μεταφορές πλην των ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής, οι οποίες θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν εάν δεν προβλεπόταν η εν λόγω περίοδος.

948 Συνεπώς, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με τις επιπτώσεις της περιόδου αδράνειας στο επίπεδο απασχόλησης πρέπει επίσης να θεωρηθεί, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου στοιχείου ικανού να τεκμηριώσει το βάσιμό της, ως υποθετικής φύσεως.

949 Δεύτερον, όσον αφορά τις επιπτώσεις του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 επί της εκμετάλλευσης των εξοπλισμών μεταφορών και επί της ποιότητας ζωής στις ζώνες που βρίσκονται πλησίον των κύριων μεταφορικών κόμβων, πρέπει να απορριφθεί, για τους ίδιους λόγους με εκείνους που εκτέθηκαν στη σκέψη 947 της παρούσας αποφάσεως, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας η οποία στηρίζεται στο ότι η περίοδος αδράνειας θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση της οδικής κυκλοφορίας. Ομοίως, μια τέτοια επίπτωση δεν μπορεί, προφανώς, να προκύψει από την περίοδο ακινητοποίησης του οχήματος στην περίπτωση που θα ήταν αδύνατο να πραγματοποιηθούν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, άλλες μεταφορές πλην των ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής.

950 Εξάλλου, όσον αφορά τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με την αύξηση του αριθμού των επικίνδυνων συμπεριφορών την οποία φέρεται ότι θα προκαλέσει η εν λόγω περίοδος, τα επιχειρήματα αυτά έχουν υποθετικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν αποδεικνύουν παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

951 Τρίτον, καθόσον η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας προσκρούει στο άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, διότι στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού μιας συγκεκριμένης μεταφοράς ως διεθνούς μεταφοράς ή ενδομεταφοράς δεν λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη γεωγραφική θέση της Μάλτας, αρκεί η παρατήρηση ότι, όπως επισημαίνει το Κοινοβούλιο και όπως αναγνωρίζει το εν λόγω κράτος μέλος, ο χαρακτηρισμός αυτός απορρέει από τους ορισμούς που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2, σημεία 2 και 6, του κανονισμού 1072/2009, διατάξεις οι οποίες δεν τροποποιήθηκαν με τον κανονισμό 2020/1055 και οι οποίες, εν πάση περιπτώσει, αφορούν ζήτημα διαφορετικό από εκείνο της περιόδου αδράνειας. Ως εκ τούτου, αρκεί η διαπίστωση ότι μια τέτοια επιχειρηματολογία δεν είναι ικανή να αποδείξει ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 παραβιάζει το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

952 Κατά τρίτον, όσον αφορά τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας τα οποία αντλούνται από προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, αρκεί η επισήμανση ότι η διάταξη αυτή, η οποία ορίζει ότι κατά τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου στο πλαίσιο των Συνθηκών, «σχετικά με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς», πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων, δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Πράγματι, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον θεσπίζει περίοδο αδράνειας μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους, δεν ρυθμίζει τις τιμές ή τους όρους μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των επιβατών, αλλά τις λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες ο μεταφορέας μπορεί, μετά τη λήξη του πρώτου κύκλου ενδομεταφορών εντός ενός κράτους μέλους υποδοχής, να αρχίσει νέο κύκλο ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής.

953 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, ο πέμπτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Μάλτας καθώς και ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

ε) Επί της προσβολής των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

954 Πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στο άρθρο 26 ΣΛΕΕ, διότι η πρώτη από τις διατάξεις αυτές περιορίζει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την αποτελεσματικότητα της αλυσίδας υλικοτεχνικής υποστήριξης.

955 Το γεγονός ότι ο σκοπός της εγκαθίδρυσης μιας εσωτερικής αγοράς, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 26 ΣΛΕΕ, υλοποιείται και εξειδικεύεται από άλλες διατάξεις των Συνθηκών δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται άνευ σημασίας το άρθρο αυτό, όπως αναγνώρισε το Δικαστήριο με την απόφαση της 27ης Απριλίου 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, σκέψεις 43 και 44).

956 Επομένως, μολονότι η κοινή πολιτική μεταφορών διέπεται ειδικώς από τον τίτλο VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, οι αρχές της εσωτερικής αγοράς εφαρμόζονται κατ' αρχήν στον τομέα των μεταφορών, δεδομένου ότι μοναδικός σκοπός της κοινής αυτής πολιτικής είναι να συμπληρωθούν και να εφαρμοστούν αποτελεσματικότερα, στον εν λόγω τομέα, οι θεμελιώδεις ελευθερίες, ιδίως η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην οποία στηρίζεται η ως άνω κοινή πολιτική.

957 Η περίοδος αδράνειας, όμως, που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 2020/1055 δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη του σκοπού του κανονισμού αυτού, ο οποίος συνίσταται στην πρόληψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, διότι περιορίζει τις ενδομεταφορές σε τέτοιο επίπεδο ώστε ο σκοπός της ενιαίας αγοράς να υπονομεύεται ουσιωδώς. Συναφώς, η εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 2/2, σ. 48) υπογράμμισε την ανάγκη διατήρησης του επιπέδου ελευθέρωσης που έχει ήδη επιτευχθεί, αναφέροντας ότι σκοπός των τροποποιήσεων που έπρεπε να γίνουν στη ρύθμιση δεν ήταν η μεταβολή του υφιστάμενου επιπέδου ελευθέρωσης, αλλά η βελτίωση της εφαρμογής των σχετικών κανόνων. Εξάλλου, η αιτιολογική σκέψη 20 του εν λόγω κανονισμού αναφέρει επίσης ότι πρέπει να διαφυλαχθεί το επίπεδο ελευθέρωσης που έχει επιτευχθεί έως σήμερα.

958 Ο περιορισμός της παροχής υπηρεσιών μεταφορών από μεταφορείς μη εγκατεστημένους στο οικείο κράτος μέλος συνιστά θεμελιώδες εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Το Δικαστήριο έκρινε άλλωστε, στη σκέψη 70 της αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220), ότι το Συμβούλιο παρέβη τις Συνθήκες παραλείποντας να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

959 Η Συνθήκη μεταξύ του Βασιλείου του Βελγίου, του Βασιλείου της Δανίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, της Ιρλανδίας, της Ιταλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας, του Βασιλείου της Σουηδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας (κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λεττονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας, της Σλοβακικής Δημοκρατίας, για την προσχώρηση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λεττονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2003, L 236, σ. 17), η οποία υπογράφηκε από τη Δημοκρατία της Λιθουανίας στις 16 Απριλίου 2003 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 2004, προέβλεψε το άνοιγμα της αγοράς οδικών εμπορευματικών μεταφορών της Ένωσης στους εγκατεστημένους στη Λιθουανία μεταφορείς και την κατάργηση κάθε περιορισμού στην εκ μέρους των Λιθουανών μεταφορέων παροχή υπηρεσιών εντός άλλων κρατών μελών, το αργότερο σε πέντε έτη από την ημερομηνία προσχώρησης. Η Δημοκρατία της Λιθουανίας

ανέμενε από την ιδιότητά της ως μέλος της Ένωσης κανόνες που να διασφαλίζουν μια ελεύθερη και ανοικτή αγορά. Η περίοδος αδράνειας, όμως, αυξάνει τους περιορισμούς στην παροχή υπηρεσιών στον τομέα των οδικών μεταφορών.

960 Στη Λευκή Βίβλο της με τίτλο «Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών» [COM(2011) 144 τελικό, σ. 12 και 21], η Επιτροπή συμπεριέλαβε άλλωστε τον σκοπό που συνίσταται στο «περαιτέρω άνοιγμα των αγορών οδικών μεταφορών» και, πρωτίστως, στο «να συνεχιστεί η εξάλειψη των εναπομενόντων περιορισμών στις ενδομεταφορές».

961 Ως εκ τούτου, η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 όχι μόνο δεν συμβιβάζεται με τους σκοπούς αυτούς, αλλά εμποδίζει, επίσης, ουσιωδώς την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, καθώς συνεπάγεται έμμεση διάκριση εις βάρος των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης και των κρατών μελών μικρής έκτασης.

962 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι, ελλείψει αντικειμενικών λόγων, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν πρέπει να διαφοροποιείται αναλόγως του οικείου τομέα δραστηριότητας. Στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, όμως, καταργήθηκαν όλοι οι περιορισμοί στις ενδομεταφορές προκειμένου να τονωθεί η ανάπτυξη του τομέα αυτού και να βελτιωθούν οι παρεχόμενες στους χρήστες υπηρεσίες. Αντιθέτως, στον τομέα των οδικών μεταφορών, αντί της αναμενόμενης ελευθέρωσης ελήφθησαν μέτρα κλεισίματος της αγοράς των κρατών μελών για τους μη εγκατεστημένους στο εκάστοτε κράτος μέλος μεταφορείς, πράγμα που εμποδίζει την ανάπτυξη του τομέα και τη βελτιστοποίηση των υπηρεσιών.

963 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το πρώτο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της, καθόσον αυτός βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, υποστηρίζει ότι η εν λόγω διάταξη αντιβαίνει στο άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ.

964 Κατά το ανωτέρω κράτος μέλος, η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, περιορίζει σημαντικά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών την οποία εγγυάται στους μεταφορείς η κοινή πολιτική μεταφορών.

965 Συναφώς, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 64 και 65 της αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220), αφενός, ο ενωσιακός νομοθέτης υποχρεούται, βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και β′, ΣΛΕΕ, να καθιερώσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και, λαμβανομένων υπόψη των απαιτήσεων που συνδέονται με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, να εξαλείψει κάθε μορφή διάκρισης εις βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία. Αφετέρου, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν διαθέτει, ως προς το σημείο αυτό, τη διακριτική εξουσία την οποία μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της κοινής πολιτικής μεταφορών.

966 Ενώ, όμως, ο κανονισμός 1072/2009 αποσκοπεί στην εξάλειψη των διακρίσεων αυτών καθώς και των περιορισμών που επιβάλλονται στην πρόσβαση στις αγορές των κρατών μελών στο πλαίσιο της προοδευτικής ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς, η περίοδος αδράνειας επανεισάγει μια μορφή δυσμενούς διάκρισης και συνιστά αναδίπλωση κατά τη χάραξη κοινής

πολιτικής μεταφορών. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη την υποχρέωσή του να διασφαλίσει την εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών.

967 Εξάλλου, ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών ο οποίος απορρέει από το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 είναι αδικαιολόγητος λόγω του δυσανάλογου χαρακτήρα της διατάξεως αυτής.

968 Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι το ανωτέρω ζήτημα διέπεται και από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας διευκρινίζει ότι ο λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει στηρίζεται και σε αυτό το άρθρο.

969 Τρίτον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με το δεύτερο σκέλος του έβδομου λόγου της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή, λόγω των σοβαρών συνεπειών της στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, πρέπει να θεωρηθεί ως μέτρο με αποτελέσματα ισοδύναμα με ποσοτικούς περιορισμούς, το οποίο απαγορεύεται από τα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ.

970 Το κράτος μέλος αυτό υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 36 ΣΛΕΕ, ένα τέτοιο μέτρο μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον αν επιδιώκει ορισμένους σκοπούς και δεν συνιστά ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των διασφαλιζόμενων από τις Συνθήκες θεμελιωδών ελευθεριών μπορούν να γίνουν δεκτά μόνον εφόσον επιδιώκουν σκοπό γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλα για τη διασφάλιση της υλοποίησης του σκοπού αυτού και δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρου. Για τους λόγους, όμως, που προέβαλε στο πλαίσιο των λοιπών λόγων ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας εκτιμά ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο ως άνω άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, είναι δυσανάλογη και, ως εκ τούτου, αδικαιολόγητη.

971 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι οι ανωτέρω λόγοι ακυρώσεως είναι αβάσιμοι.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

972 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την παράβαση του άρθρου 26 ΣΛΕΕ, την οποία επικαλείται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, υπενθυμίζεται ότι, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, «[η] Ένωση θεσπίζει τα μέτρα για την εγκαθίδρυση ή τη διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις των Συνθηκών», ενώ η παράγραφος 2 διευκρινίζει ότι «[η] εσωτερική αγορά περιλαμβάνει χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών».

973 Επομένως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 678 των προτάσεών του, δεν μπορεί να γίνει αυτοτελής επίκληση του άρθρου 26 ΣΛΕΕ, ειδάλλως θα θίγονταν το περιεχόμενο και η πρακτική αποτελεσματικότητα των λοιπών σχετικών διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ, και ειδικότερα του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Η διαπίστωση αυτή επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο όταν τα μέτρα των οποίων αμφισβητείται η νομιμότητα, εν προκειμένω το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον

τομέα των μεταφορών, η οποία υπόκειται, στο πλαίσιο του πρωτογενούς δικαίου, σε ειδικό νομικό καθεστώς (πρβλ. απόφαση της 18ης Μαρτίου 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, σκέψη 36).

974 Πράγματι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 352 έως 358 της παρούσας αποφάσεως και όπως αναγνωρίζει η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα αυτόν δεν διέπεται από τη διάταξη του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, η οποία αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εν γένει, αλλά από την ειδική διάταξη του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι «[η] ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές», ήτοι του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, στον οποίο περιλαμβάνονται τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ. Επομένως, οι επιχειρήσεις μεταφορών έχουν δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αποκλειστικώς και μόνον στο μέτρο που το δικαίωμα αυτό τους έχει απονεμηθεί με μέτρα του παράγωγου δικαίου τα οποία έχουν ληφθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν την κοινή πολιτική μεταφορών, και ειδικότερα βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

975 Αυτός ακριβώς είναι ο σκοπός του κανονισμού 2020/1055, που εκδόθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει της διατάξεως αυτής, η οποία προβλέπει, ειδικότερα, στο στοιχείο β’ ότι ο εν λόγω νομοθέτης θεσπίζει τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ’ αυτό, διακρίνοντας έτσι, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 884 της παρούσας αποφάσεως, τις ενδομεταφορές από τις αμιγώς εθνικές μεταφορές.

976 Πρέπει ακόμη να διευκρινιστεί ότι, συναφώς, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός –το οποίο επισήμανε η Δημοκρατία της Λιθουανίας– ότι, με την απόφαση της 27ης Απριλίου 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, σκέψεις 42 έως 44), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο υπόθεσης σχετικής με την εξαγωγή χημικής ουσίας προς τρίτη χώρα, το Δικαστήριο ερμήνευσε, υπό το πρίσμα του άρθρου 26 ΣΛΕΕ, την έννοια της «διάθεσης στην αγορά», όπως διαλαμβάνεται στον κανονισμό της Ένωσης τον οποίο αφορούσε η υπόθεση αυτή και ο οποίος εκδόθηκε βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, ως σχετιζόμενη με την εσωτερική αγορά.

977 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί παραβίασης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 832 έως 837 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θίγει το επίπεδο ελευθέρωσης που έχει επιτευχθεί έως σήμερα. Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να διατηρήσει, με τον κανονισμό 2020/1055, το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς των ενδομεταφορών, το οποίο απαιτούσε ήδη, βάσει του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, να αφιερώνεται ορισμένο χρονικό διάστημα, μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών, στην εκτέλεση διεθνούς μεταφοράς από το εκάστοτε όχημα πριν από την έναρξη νέου κύκλου ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος υποδοχής. Ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να αποσαφηνίσει το νομικό αυτό καθεστώς προβλέποντας ένα πρόσθετο μέτρο υπό τη μορφή της περιόδου αδράνειας που αποσκοπεί στη διασφάλιση του προσωρινού χαρακτήρα της ενδομεταφοράς, σύμφωνα με τον σκοπό που επιδίωκε ο εν λόγω νομοθέτης κατά την έκδοση του κανονισμού 1072/2009. Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας ότι το εν λόγω άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, περιορίζει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και αυξάνει τους περιορισμούς στις ενδομεταφορές σε τέτοιο επίπεδο ώστε να υπονομεύεται ουσιωδώς ο σκοπός της ενιαίας αγοράς.

978 Συναφώς, πρέπει να προστεθεί ότι, μολονότι η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει επίσης ότι το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 περιορίζει την αποτελεσματικότητα της αλυσίδας υλικοτεχνικής υποστήριξης, εντούτοις δεν προσκομίζει κανένα συγκεκριμένο στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, ο οποίος πρέπει, ως εκ τούτου, να απορριφθεί.

979 Δεύτερον, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 872 έως 891 της παρούσας αποφάσεως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η διάταξη αυτή συνεπάγεται περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ο οποίος συνιστά δυσμενή διάκριση εις βάρος των κρατών μελών που βρίσκονται, κατά τη διατύπωση του εν λόγω προσφεύγοντος κράτους μέλους, στην «περιφέρεια της Ένωσης» και των κρατών μελών μικρής έκτασης.

980 Τρίτον, όσον αφορά την απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220), την οποία επικαλούνται η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, επισημαίνεται ότι το Δικαστήριο έκρινε, ιδίως στις σκέψεις 67 και 70 της αποφάσεως αυτής, ότι το Συμβούλιο, υπό την ιδιότητα του νομοθέτη την οποία του απένεμε η Συνθήκη ΕΟΚ, παρέβη τις Συνθήκες παραλείποντας να ασκήσει την αρμοδιότητα που του ανετίθετο με το άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΟΚ, νυν άρθρο 91 ΣΛΕΕ, προκειμένου να καθορίσει, μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο της ελευθέρωσης της παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές εντός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ’ αυτό.

981 Συνεπώς, η νομολογία αυτή δεν μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς εν προκειμένω για να αμφισβητηθεί η νομιμότητα διατάξεως την οποία ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε ασκώντας ακριβώς τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 91 ΣΛΕΕ.

982 Εξάλλου, καθόσον η Δημοκρατία της Βουλγαρίας στηρίζεται ειδικότερα στις σκέψεις 64 και 65 της αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220), αρκεί να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έκρινε βεβαίως, στις δύο αυτές σκέψεις, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υποχρεούται, κατ’ εφαρμογήν του άρθρου 75 της Συνθήκης ΕΟΚ, νυν άρθρου 91 ΣΛΕΕ, να προβεί στην καθιέρωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και δεν διαθέτει συναφώς τη διακριτική εξουσία την οποία μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της πολιτικής μεταφορών. Ωστόσο, όταν ο ενωσιακός νομοθέτης ασκεί την αρμοδιότητα αυτή για να καθορίσει τον τρόπο εφαρμογής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, ιδίως προκειμένου να θεσπίσει το εφαρμοστέο στις ενδομεταφορές καθεστώς, διαθέτει συναφώς, όπως υπομνήσθηκε στις σκέψεις 242 και 247 της παρούσας αποφάσεως, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως προκειμένου να συμβιβάσει τα διάφορα εμπλεκόμενα συμφέροντα, περιθώριο εκτιμήσεως του οποίου, όπως διαπιστώθηκε στο πλαίσιο της εξέτασης των λόγων ακυρώσεως που αφορούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν έγινε υπέρβαση κατά τη θέσπιση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

983 Τέταρτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας που αντλείται από τη Συνθήκη για την προσχώρησή της στην Ένωση, αρκεί η διαπίστωση ότι το κράτος μέλος αυτό περιορίζεται σε γενικούς ισχυρισμούς, χωρίς να αναφέρει τις διατάξεις της εν λόγω Συνθήκης που προέβλεψαν την κατάργηση κάθε περιορισμού στην εκ μέρους των Λιθουανών μεταφορέων παροχή υπηρεσιών εντός άλλων κρατών μελών, αναγνωρίζοντας, κατά περίπτωση, στους μεταφορείς αυτούς καθεστώς παρέκκλισης σε σχέση με τις διατάξεις τις οποίες θέσπισε ο ενωσιακός νομοθέτης βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και οι οποίες εφαρμόζονται στους οδικούς μεταφορείς των άλλων κρατών μελών.

984 Πέμπτον, όσον αφορά το επιχείρημα το οποίο αντλείται από τη μη τήρηση των στόχων που καθορίζονται στη Λευκή Βίβλο με τίτλο «Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών» [COM (2011) 144 τελικό], αρκεί να υπομνησθεί ότι η Λευκή Βίβλος προκύπτει από ανακοίνωση της Επιτροπής και, ως εκ τούτου, δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Επομένως, η νομιμότητα του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 δεν μπορεί να κριθεί υπό το πρίσμα της εν λόγω Λευκής Βίβλου.

985 Έκτον, το επιχείρημα που αντλείται από την τροποποίηση του καθεστώτος το οποίο εφαρμόζεται στις ενδομεταφορές στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών πρέπει να απορριφθεί για τους ίδιους λόγους με εκείνους που εκτέθηκαν στη σκέψη 836 της παρούσας αποφάσεως.

986 Κατά τρίτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περί προσβολής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, το εν λόγω κράτος μέλος δεν εκθέτει τον τρόπο με τον οποίο το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 περιορίζει την ελευθερία αυτή ούτε τους λόγους για τους οποίους τα αποτελέσματά του ισοδυναμούν, κατά τα προβαλλόμενα, με ποσοτικό περιορισμό στον οποίο αναφέρεται το ανωτέρω κράτος μέλος.

987 Ειδικότερα, πέραν της υπόμνησης των άρθρων 34 έως 36 ΣΛΕΕ και της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες ένας τέτοιος ποσοτικός περιορισμός μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένος βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ, το εν λόγω κράτος μέλος παραπέμπει απλώς στα επιχειρήματα που προέβαλε στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου της προσφυγής του, ο οποίος κρίθηκε αβάσιμος στις σκέψεις 859 και 891 της παρούσας αποφάσεως.

988 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας ως προς το πρώτο σκέλος του καθώς και ο έβδομος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ως προς αμφότερα τα σκέλη του, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

στ) Επί της παράβασης των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και των δεσμεύσεων της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

989 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τα δύο σκέλη του πρώτου λόγου της προσφυγής της, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον λόγο της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού αυτού, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού, υποστηρίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη αυτή, παρέβη τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει συναφώς παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, των άρθρων 11 και 191 ΣΛΕΕ, καθώς και της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει, αφενός, παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 37 του Χάρτη και, αφετέρου, παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, του άρθρου 208, παράγραφος 2, και του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ καθώς και της Συμφωνίας του Παρισιού. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη.

990 Πρώτον, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, το άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος τόσο κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή και των άλλων πολιτικών της Ένωσης πέραν της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος και την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής όσο και στο πλαίσιο άλλων δράσεων της Ένωσης. Ειδικότερα, κατά την άποψή τους, ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος ο οποίος τίθεται στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ δεν είναι δυνατόν να ληφθεί υπόψη ούτε να υλοποιηθεί μόνο με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 192 ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο χωριστής και αυτοτελούς πολιτικής. Χάρη στην «αρχή της ένταξης», η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 ΣΛΕΕ, οι στόχοι και οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας μπορούν να συμβιβάζονται με τα λοιπά συμφέροντα και τους λοιπούς σκοπούς που υπηρετεί η Ένωση.

991 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, τυχόν ερμηνεία του άρθρου 11 ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι αφορά τους τομείς του δικαίου της Ένωσης και όχι συγκεκριμένα μέτρα δεν θα καθιστούσε δυνατή την υλοποίηση του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η διάταξη αυτή. Συναφώς, ως προς την εν λόγω διάταξη, δεν μπορεί να γίνει δεκτή ούτε ερμηνεία βάσει της οποίας τεκμαίρεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης έχει λάβει υπόψη τις πράξεις που έχει ήδη εκδώσει στον τομέα του περιβάλλοντος όταν θεσπίζει κανονιστική ρύθμιση σε άλλο τομέα πέραν του περιβάλλοντος. Το γεγονός ότι ο κανονισμός 2020/1055 εντάσσεται σε μια ευρύτερη δέσμη μέτρων για την απαλλαγή του τομέα των οδικών μεταφορών από τις ανθρακούχες εκπομπές δεν αποδεικνύει ότι ελήφθησαν δεόντως υπόψη οι επιπτώσεις του κανονισμού αυτού στο περιβάλλον, ιδίως σε σχέση με τη δυνατότητα επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων που καθορίζονται στα έγγραφα και στις πράξεις που εκδίδει η Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος. Επιπλέον, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, άπαξ και καθοριστούν, οι στόχοι που αφορούν τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου παραμένουν αμετάβλητοι, όποιες και αν είναι οι πρόσθετες εκπομπές οι οποίες θα προκύψουν στο μέλλον λόγω υποχρεώσεων που απορρέουν από νέα ενωσιακή ρύθμιση.

992 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας συμμερίζονται την ερμηνεία του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed, ο οποίος στα σημεία 59 και 60 των προτάσεών του στην υπόθεση Αυστρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-161/04, EU:C:2006:66) διατύπωσε τη γνώμη ότι, όταν τα περιβαλλοντικά συμφέροντα προδήλως δεν ελήφθησαν υπόψη ή αγνοήθηκαν πλήρως, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για τον έλεγχο της νομιμότητας της ενωσιακής νομοθεσίας. Όταν αποδεικνύεται ότι συγκεκριμένο μέτρο το οποίο έλαβε ο ενωσιακός νομοθέτης θίγει, κατ' αποτέλεσμα, την επίτευξη των σκοπών που ο ίδιος έχει θέσει με άλλες πράξεις του παράγωγου δικαίου στον τομέα του περιβάλλοντος, τότε ο νομοθέτης οφείλει να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα και να επιφέρει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κατάλληλες τροποποιήσεις στις πράξεις οι οποίες διέπουν τον τομέα του περιβάλλοντος.

993 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη την υποχρέωση αυτή καθόσον δεν εξέτασε τον αντίκτυπο των μέτρων που προβλέπει ο κανονισμός 2020/1055, ιδίως δε της περιόδου αδράνειας, επί των περιβαλλοντικών απαιτήσεων.

994 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι, μολονότι η απουσία θετικών περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων ενός δεδομένου μέτρου δεν συνιστά αφ' εαυτής παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, εντούτοις τα μέτρα που προβλέπονται στον κανονισμό 2020/1055, ιδίως η περίοδος αδράνειας, τους υπονομεύουν προδήλως, με αποτέλεσμα να ενδέχεται να καταστήσουν ανώφελα πολλά άλλα μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και στη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών.

995 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζονται, ειδικότερα, ότι η εφαρμογή των μέτρων που προβλέπει ο κανονισμός 2020/1055, ιδίως δε της εν λόγω περιόδου αδράνειας, συνεπάγεται πρόσθετες διαδρομές βαρέων φορτηγών οχημάτων, συμπεριλαμβανομένων διαδρομών χωρίς φορτίο, από τις οποίες προκύπτουν εκπομπές CO_2 και ατμοσφαιρικοί ρύποι που προκαλούν πολλά προβλήματα υγείας. Κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, τα μειονεκτήματα αυτά απορρέουν, ιδίως, από την υποχρέωση των οχημάτων να εγκαταλείπουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μετά το πέρας ενός κύκλου ενδομεταφορών, λόγω της περιόδου αδράνειας.

996 Τα ανωτέρω κράτη μέλη αναφέρουν ότι, σύμφωνα με τη μελέτη που εκπόνησε το ECIPE, με τίτλο «4 εκατομμύρια τόνοι CO2 επιπλέον λόγω της πρότασης ενωσιακών κανόνων για τις ενδομεταφορές στη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα», και τη μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη, οι οποίες βασίστηκαν στους υπολογισμούς της KPMG για τον βουλγαρικό τομέα διεθνών μεταφορών και σε δεδομένα της Eurostat, οι πρόσθετες εκπομπές CO_2 για ολόκληρη την Ένωση εξαιτίας του σχεδίου τροποποίησης των διατάξεων για τις ενδομεταφορές ανέρχονται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια τόνους.

997 Οι εν λόγω περιβαλλοντικές συνέπειες προστίθενται σε εκείνες που απορρέουν από τα λοιπά μέτρα τα οποία προβλέπει ο κανονισμός 2020/1055. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ίδιας της Δημοκρατίας της Πολωνίας, οι πρόσθετες διαδρομές χωρίς φορτίο λόγω της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων, η οποία ισχύει για τον πολωνικό στόλο αυτοκινήτων άνω των 2,5 τόνων που δραστηριοποιούνται στις διεθνείς μεταφορές, παράγουν 672 024 τόνους CO_2. Το εν λόγω κράτος μέλος επισημαίνει επίσης ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της IRU, όπως διατυπώνονται σε ανοικτή επιστολή της 26ης Οκτωβρίου 2018, οι υποχρεωτικές επιστροφές των οχημάτων τις οποίες επιβάλλει ο κανονισμός 2020/1055 θα προκαλέσουν, από μόνες τους, έως και 100 000 τόνους CO_2 επιπλέον ανά έτος. Η έκθεση που καταρτίστηκε από την KPMG, με τίτλο «Εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά την προσωρινή συμφωνία για την πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα», καταδεικνύει επίσης, με βάση το παράδειγμα των Βουλγάρων μεταφορέων, ότι η ετήσια αύξηση του εκπεμπόμενου CO_2 λόγω των υποχρεωτικών αυτών επιστροφών των οχημάτων στη Βουλγαρία θα ανέλθει σε 71 000 τόνους περίπου.

998 Κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας και τη Δημοκρατία της Πολωνίας, οι εν λόγω πρόσθετες εκπομπές CO_2 είναι πιθανόν να εμποδίσουν την επίτευξη των κλιματικών στόχων τους οποίους επιδιώκει να επιτύχει η Ένωση έως το 2050, όπως μνημονεύονται από την Επιτροπή στην Πράσινη Συμφωνία, και τους οποίους υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 12 Δεκεμβρίου 2019. Η Δημοκρατία της Πολωνίας παραπέμπει, επιπλέον, στην από 17 Σεπτεμβρίου 2020 ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο «Υψηλότερες κλιματικές φιλοδοξίες της Ευρώπης για το 2030. Επένδυση σε ένα κλιματικά ουδέτερο μέλλον, προς το συμφέρον των συμπολιτών μας».

999 Η Δημοκρατία της Πολωνίας φρονεί ότι οι εν λόγω πρόσθετες εκπομπές CO_2 θα μπορούσαν επίσης να θέσουν εν αμφιβόλω την υλοποίηση, από τα κράτη μέλη, των στόχων που τίθενται με τον κανονισμό 2018/842.

1000 Οι δε πρόσθετες εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων θα μπορούσαν, κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, να αποτελέσουν σημαντικό εμπόδιο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από την οδηγία 2016/2284. Οι πρόσθετες αυτές εκπομπές θα μπορούσαν επίσης να θέσουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται με την οδηγία 2008/50.

1001 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας φρονεί ότι πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ο κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 2021, για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα») (ΕΕ 2021, L 243, σ. 1), του οποίου το άρθρο 2, που αφορά τον στόχο για κλιματική ουδετερότητα, προβλέπει ότι ο στόχος αυτός πρέπει να επιτευχθεί εντός της Ένωσης το αργότερο έως το 2050 και ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, αντίστοιχα, ώστε να καταστεί δυνατή η συλλογική του επίτευξη, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία της προώθησης τόσο της δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών όσο και της οικονομικής αποδοτικότητας στην επίτευξη του εν λόγω στόχου.

1002 Μολονότι ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή επισήμαναν την ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις τις οποίες θα έχουν τα προτεινόμενα μέτρα, και ιδίως η υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων καθώς και οι περιορισμοί στις ενδομεταφορές, από πλευράς αύξησης του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο και των εκπομπών CO_2, και υπογράμμισαν ότι είναι απαραίτητο να αναλυθούν οι συνέπειες του συνόλου των μέτρων αυτών σε επίπεδο Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης αγνόησε τις ανησυχίες τους. Η κατάρτιση συμπληρωματικών αναλύσεων πριν από το τέλος του 2020, την οποία ανακοίνωσε η Επίτροπος Μεταφορών A. Vălean, αναφορικά με τα αποτελέσματα της υποχρεωτικής επιστροφής των οχημάτων στο κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε οκτώ εβδομάδες και των περιορισμών που ισχύουν για τις συνδυασμένες μεταφορές, ουδόλως θεραπεύει την παράλειψη αυτή.

1003 Αντιθέτως, η μελέτη με τίτλο «Εκτίμηση επιπτώσεων μιας διάταξης στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1072/2009» και η μελέτη με τίτλο «Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report» («Πρώτη δέσμη μέτρων για την κινητικότητα – Συλλογή δεδομένων και ανάλυση των συνεπειών των σχετικών με τις ενδομεταφορές περιορισμών επί των οδικών διαδρομών στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών – Τελική έκθεση), του Νοεμβρίου 2020 (στο εξής: μελέτη σχετικά με τους περιορισμούς για τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών), επιβεβαιώνουν το βάσιμο των αιτιάσεων που διατυπώθηκαν κατά της περιόδου αδράνειας.

1004 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας αντιβαίνει στις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος που απορρέουν από τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης. Το εν λόγω κράτος μέλος υπενθυμίζει το γράμμα του άρθρου 208, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, κατά το οποίο «[η] Ένωση και τα κράτη μέλη σέβονται τις υποχρεώσεις και λαμβάνουν υπόψη τους στόχους που έχουν εγκρίνει στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών και των άλλων αρμόδιων διεθνών οργανισμών», και το γράμμα του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «[ο]ι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη».

1005 Επομένως, ο ενωσιακός νομοθέτης όφειλε να λάβει υπόψη τις υποχρεώσεις και τους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού, η οποία συνήφθη στο πλαίσιο της UNFCCC και εγκρίθηκε από την Ένωση με την απόφαση (ΕΕ) 2016/1841 του Συμβουλίου, της 5ης Οκτωβρίου 2016, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Συμφωνίας του Παρισιού που εγκρίθηκε στο πλαίσιο της σύμβασης-πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (ΕΕ 2016, L 282, σ. 1).

1006 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επισημαίνει ότι οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν, σύμφωνα με το άρθρο 4 της Συμφωνίας του Παρισιού, «την επίτευξη των παγκόσμιων ανώτατων ορίων των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου το συντομότερο δυνατό», «την εφεξής ταχεία μείωσή τους σύμφωνα με τα βέλτιστα διαθέσιμα επιστημονικά στοιχεία» και την προώθηση της «περιβαλλοντικής ακεραιότητας», καθώς και, δυνάμει του άρθρου 2 της Συμφωνίας αυτής, την ενίσχυση «της ανθεκτικότητας στις κλιματικές μεταβολές και της ανάπτυξης με χαμηλές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου».

1007 Το εν λόγω κράτος μέλος υπενθυμίζει επίσης την αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1242 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, σχετικά με τον καθορισμό προτύπων επιδόσεων για τις εκπομπές CO_2 των νέων βαρέων επαγγελματικών οχημάτων και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 595/2009 και (ΕΕ) 2018/956 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 96/53/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2019, L 198, σ. 202), κατά την οποία, «[γ]ια να υπάρξει συμβολή στην επίτευξη των στόχων της Συμφωνίας του Παρισιού, πρέπει να επιταχυνθεί ο μετασχηματισμός του συνόλου του τομέα των μεταφορών προς μηδενικές εκπομπές» και «[ο]ι εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων που προέρχονται από τις μεταφορές και βλάπτουν σοβαρά την υγεία μας και το περιβάλλον θα πρέπει επίσης να μειωθούν δραστικά χωρίς καθυστέρηση». Τέλος, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας επισημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του της 12ης Δεκεμβρίου 2019, εξέθεσε ότι «όλη η σχετική νομοθεσία και οι πολιτικές της [Ένωσης] πρέπει να παρουσιάζουν συνέπεια στη συμβολή τους προς την εκπλήρωση του στόχου για κλιματική ουδετερότητα με ταυτόχρονη εξασφάλιση ισότιμων όρων».

1008 Τα μέτρα, όμως, που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 2020/1055, ιδίως η περίοδος αδράνειας, αντιβαίνουν στους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού, πράγμα που συνιστά παράβαση του άρθρου 208, παράγραφος 2, και του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

1009 Επιπλέον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, η Ένωση πρέπει να συμβάλλει «στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου». Επομένως, κατά την έκδοση πράξεως του ενωσιακού δικαίου, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να τηρεί το διεθνές δίκαιο στο σύνολό του. Ο κανονισμός 2020/1055, όμως, δεν είναι συμβατός με το διεθνές δίκαιο.

1010 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1011 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τον προσδιορισμό των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος των οποίων η παράβαση μπορεί να προβληθεί εν προκειμένω, πρέπει να απορριφθεί, πρώτον, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Λιθουανίας που αντλείται από παράβαση του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας που αντλείται από παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 423, 424 και 934 της παρούσας αποφάσεως.

1012 Όσον αφορά, δεύτερον, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο επικαλείται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το άρθρο αυτό περιλαμβάνεται στον τίτλο XX του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, σχετικά με την ενωσιακή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος. Πλην όμως, ο κανονισμός 2020/1055 δεν εκδόθηκε βάσει της συγκεκριμένης πολιτικής, αλλά βάσει της κοινής πολιτικής μεταφορών, η

οποία αποτελεί το αντικείμενο του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, και δη βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, διατάξεως που ως νομική βάση δεν αμφισβητείται στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών.

1013 Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, υπενθυμίζεται επίσης ότι το γεγονός και μόνον ότι στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξεως όπως ο κανονισμός 2020/1055 πρέπει να λαμβάνονται υπόψη απαιτήσεις που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος δεν σημαίνει ότι η πράξη θεωρείται ότι εμπίπτει στην ενωσιακή περιβαλλοντική πολιτική (πρβλ. απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-733/19, EU:C:2021:272, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1014 Συνεπώς, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την ενωσιακή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος, δεν ασκεί επιρροή για την εξέταση της νομιμότητας του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

1015 Τρίτον, για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 431 και 432 της παρούσας αποφάσεως, το ίδιο ισχύει και για τις λοιπές πράξεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, την Πράσινη Συμφωνία, την ανακοίνωση της Επιτροπής που μνημονεύεται στη σκέψη 998 της αποφάσεως αυτής και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2019, τα οποία επικαλούνται η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας.

1016 Υπό τις συνθήκες αυτές, και για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 428 και 430 της παρούσας αποφάσεως, πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικώς και μόνον αν ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, παρέβη τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως απορρέουν από το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1017 Συναφώς, επισημαίνεται, αφενός, ότι το άρθρο 11 ΣΛΕΕ έχει οριζόντιο χαρακτήρα, όπερ σημαίνει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να εντάσσει τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος στις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης και, ειδικότερα, στην κοινή πολιτική μεταφορών, στην οποία εμπίπτει ο κανονισμός 2020/1055.

1018 Αφετέρου, ο έλεγχος νομιμότητας του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 τον οποίο καλείται να ασκήσει το Δικαστήριο, εν προκειμένω, υπό το πρίσμα του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, αφορά ενωσιακή πράξη στο πλαίσιο της οποίας ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να διασφαλίσει, όπως προκύπτει ιδίως από τις σκέψεις 813, 814, 854 και 855 της παρούσας αποφάσεως, την εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων και σκοπών.

1019 Υπό τις συνθήκες αυτές, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η περίοδος αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, εξεταζόμενη μεμονωμένα, ενδέχεται να έχει αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον, θα πρέπει, προκειμένου να διαπιστωθεί αν συντρέχει παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, να ληφθούν υπόψη άλλες δράσεις τις οποίες αναλαμβάνει ο ενωσιακός νομοθέτης για να περιορίσει τις εν λόγω συνέπειες των οδικών μεταφορών στο περιβάλλον και να επιτύχει τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών.

1020 Εν προκειμένω, παρατηρείται, πρώτον, ότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ισχυρίζεται απλώς, κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, ότι τα μέτρα που περιέχονται στον κανονισμό 2020/1055, ιδίως η περίοδος αδράνειας, αντιβαίνουν στις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να τεκμηριώνει τους ισχυρισμούς της με αποδεικτικά στοιχεία.

1021 Δεύτερον, με την επιχειρηματολογία τους, η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν ότι η περίοδος αδράνειας θα προκαλέσει αύξηση των εκπομπών CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων, λόγω των επιπλέον διαδρομών βαρέων φορτηγών οχημάτων, συχνά χωρίς φορτίο, που θα προκύψουν από την εφαρμογή της.

1022 Ωστόσο, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται σε εσφαλμένη παραδοχή. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 843 της παρούσας αποφάσεως, η τήρηση της περιόδου αδράνειας δεν επιβάλλει την επιστροφή του οχήματος, και μάλιστα χωρίς φορτίο, στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Εξάλλου, οι μεταφορές που εκτελούν οι μεταφορείς κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, μετά από έναν πρώτο κύκλο ενδομεταφορών εντός κράτους μέλους, δεν αποτελούν πρόσθετες διαδρομές, αλλά υποκαθιστούν τις ενδομεταφορές τις οποίες θα είχαν ενδεχομένως εκτελέσει στο ίδιο αυτό κράτος μέλος εάν δεν υπήρχε η περίοδος αδράνειας. Επιπλέον, στην περίπτωση που θα ήταν αδύνατο να πραγματοποιηθούν, κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, άλλες μεταφορές πλην των ενδομεταφορών εντός του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής, η επακόλουθη περίοδος ακινητοποίησης του οχήματος δεν θα μπορούσε, προφανώς, να θεωρηθεί ικανή να προκαλέσει αύξηση των εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων.

1023 Επομένως, η περίοδος αδράνειας δεν θα έχει, λόγω των πρόσθετων διαδρομών οχημάτων που φέρεται ότι θα πρέπει να οργανώνονται, αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εκτίμησε.

1024 Τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι ικανά να κλονίσουν την εκτίμηση αυτή.

1025 Πράγματι, καθόσον η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι η περίοδος αδράνειας θα επιφέρει αύξηση της κυκλοφορίας των οχημάτων λόγω της υποχρέωσης των τελευταίων να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας, αρκεί να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 1072/2009, το οποίο δεν τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055, τα οχήματα πρέπει οπωσδήποτε να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μετά το πέρας ενός πρώτου κύκλου ενδομεταφορών, πριν μπορέσουν, κατά περίπτωση, να αρχίσουν νέο κύκλο ενδομεταφορών στο ίδιο κράτος μέλος κατόπιν νέας διεθνούς μεταφοράς.

1026 Εξάλλου, δεν μπορούν να γίνουν δεκτά τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Λιθουανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας τα οποία αντλούνται από τις μελέτες που μνημονεύονται στις σκέψεις 996 και 997 της παρούσας αποφάσεως. Πράγματι, αφενός, όσον αφορά τις εκτιμήσεις οι οποίες περιέχονται στις μελέτες του ECIPE σχετικά με τις περιβαλλοντικές συνέπειες που συνδέονται με τις ενδομεταφορές, οι εκτιμήσεις αυτές προέκυψαν κατά παρέκταση από τους υπολογισμούς που πραγματοποίησε η KPMG για τον βουλγαρικό τομέα μεταφορών. Χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν οι υπολογισμοί στους οποίους βασίζονται οι μελέτες αυτές περιλαμβάνουν και τις συνέπειες που απορρέουν από την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, παρατηρείται ότι, εν πάση περιπτώσει, οι εν λόγω υπολογισμοί αφορούν τροποποίηση του καθεστώτος των ενδομεταφορών στηριζόμενη στην περίπτωση ενδομεταφορών που πρέπει να

πραγματοποιηθούν εντός τριών ημερών από την τελευταία εκφόρτωση στο κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο της διεθνούς μεταφοράς με προορισμό το κράτος αυτό. Όπως, όμως, αναγνωρίζει ιδίως η μελέτη του ECIPE για τις διακρίσεις, τον αποκλεισμό και την περιβαλλοντική βλάβη (σ. 19), η περίπτωση αυτή διαφέρει από το μέτρο που θέσπισε εν προκειμένω ο ενωσιακός νομοθέτης.

1027 Αφετέρου, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 844 της παρούσας αποφάσεως, δεν ασκούν επιρροή, για την αξιολόγηση του περιβαλλοντικού αντικτύπου της περιόδου αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, οι εκτιμήσεις σχετικά με τις συνέπειες που συνδέονται με την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, είτε πρόκειται, ιδίως, για τις εκτιμήσεις της ίδιας της Δημοκρατίας της Πολωνίας είτε για τις εκτιμήσεις που απορρέουν από την ανοικτή επιστολή της IRU και την έκθεση της KPMG, τις οποίες επικαλείται το εν λόγω κράτος μέλος, δεδομένου ότι η περίοδος αδράνειας δεν επιβάλλει την επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών.

1028 Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τις μνημονευόμενες στη σκέψη 1003 της παρούσας αποφάσεως μελέτες που πραγματοποιήθηκαν μετά την έκδοση του κανονισμού 2020/1055, οι οποίες δεν αφορούν την περίοδο αδράνειας και, επομένως, δεν μπορούν να αποδείξουν την ύπαρξη αισθητών αρνητικών συνεπειών για το περιβάλλον εξαιτίας της περιόδου αυτής.

1029 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν απέδειξαν την ύπαρξη αισθητών αρνητικών συνεπειών για το περιβάλλον εξαιτίας της εν λόγω περιόδου. Ως εκ τούτου, τα επιχειρήματά τους επί του σημείου αυτού πρέπει να απορριφθούν καθόσον αντλούνται από παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1030 Συνεπώς, παρέλκει η εξέταση τόσο των επιχειρημάτων που αντλούν η Δημοκρατία της Λιθουανίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας από άλλες ενωσιακές πράξεις των οποίων οι περιβαλλοντικοί στόχοι διακυβεύονται, κατά την άποψή τους, λόγω της θέσπισης του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, όσο και των διαφόρων προβαλλόμενων από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέτρων που έχει λάβει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα των οδικών μεταφορών, προκειμένου να κριθεί σε ποιον βαθμό ο ενωσιακός νομοθέτης συνεκτίμησε τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών στον συγκεκριμένο τομέα.

1031 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την απαίτηση προστασίας του περιβάλλοντος που απορρέει από τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας υποστηρίζει, πρώτον, ότι η περίοδος αδράνειας αντιβαίνει στο άρθρο 208 ΣΛΕΕ. Το άρθρο αυτό περιλαμβάνεται στον τίτλο ΙΙΙ του επιγραφόμενου «Η εξωτερική δράση της Ένωσης» πέμπτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, ο οποίος άπτεται της συνεργασίας με τρίτες χώρες και της ανθρωπιστικής βοήθειας, και ειδικότερα στο κεφάλαιο 1 του εν λόγω τίτλου, το οποίο αφορά τη «συνεργασία για την ανάπτυξη».

1032 Συναφώς, το άρθρο 208 ΣΛΕΕ προβλέπει, στην παράγραφο 2, ότι «[η] Ένωση και τα κράτη μέλη σέβονται τις υποχρεώσεις και λαμβάνουν υπόψη τους στόχους που έχουν εγκρίνει στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών και των άλλων αρμόδιων διεθνών οργανισμών».

1033 Ωστόσο, αρκεί η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας δεν αποδεικνύει με ποιον τρόπο η προβαλλόμενη παραβίαση της Συμφωνίας του Παρισιού είναι ικανή να οδηγήσει την Ένωση να αθετήσει τις δεσμεύσεις της στο πλαίσιο της συνεργασίας για την ανάπτυξη, ενώ η Συμφωνία αυτή εγκρίθηκε με την απόφαση 2016/1841 βάσει του άρθρου 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ,

διατάξεως η οποία περιλαμβάνεται στον τίτλο XX –που επιγράφεται «Περιβάλλον»– του τρίτου μέρους –που επιγράφεται «Οι εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης»– της Συνθήκης ΛΕΕ και η οποία εμπίπτει, ως εκ τούτου, στην ενωσιακή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος.

1034 Δεύτερον, όπως υποστηρίζει το εν λόγω κράτος μέλος, παρατηρείται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, η Ένωση συμβάλλει «στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Εξάλλου, δυνάμει του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, «[οι διεθνείς] συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη» και, κατά συνέπεια, υπερισχύουν των πράξεων που αυτά εκδίδουν. Επομένως, το κύρος πράξεως της Ένωσης επηρεάζεται ενδεχομένως από το ασύμβατο της πράξεως αυτής προς τέτοιους κανόνες του διεθνούς δικαίου (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψεις 33 και 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1035 Εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει παράβαση της Συμφωνίας του Παρισιού προς στήριξη του επιχειρήματός της περί παραβίασης των διεθνών δεσμεύσεων της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Δεδομένου ότι η Ένωση ενέκρινε την εν λόγω Συμφωνία με την απόφαση 2016/1841, οι διατάξεις της Συμφωνίας αποτελούν, από της θέσεώς της σε ισχύ, αναπόσπαστο μέρος της ενωσιακής έννομης τάξης.

1036 Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, μπορεί να γίνει επίκληση διατάξεων διεθνούς συμφωνίας στην οποία η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος προς στήριξη προσφυγής ακυρώσεως πράξεως του παραγώγου δικαίου της Ένωσης ή ενστάσεως περί ελλείψεως νομιμότητας μιας τέτοιας πράξεως μόνον υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι τούτο δεν αποκλείεται από τη φύση και την οικονομία της εν λόγω Συμφωνίας και, αφετέρου, ότι οι διατάξεις αυτές, από απόψεως περιεχομένου, δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι αρκούντως σαφείς (απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2015, Συμβούλιο και Επιτροπή κατά Stichting Natuur en Milieu και Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P και C-405/12 P, EU:C:2015:5, σκέψη 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1037 Εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας προβάλλει παράβαση των άρθρων 2 και 4 της Συμφωνίας του Παρισιού.

1038 Τα άρθρα αυτά προβλέπουν, κατ' ουσίαν, ότι, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που επιδιώκονται με την εν λόγω Συμφωνία και, ειδικότερα, ο μακροπρόθεσμος στόχος της θερμοκρασίας που ορίζεται στο άρθρο 2, τα μέρη της Αυμφωνίας επιδιώκουν την επίτευξη των παγκόσμιων ανώτατων ορίων των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου το συντομότερο δυνατό και την εφεξής ταχεία μείωσή τους σύμφωνα με τα βέλτιστα επιστημονικά στοιχεία. Για τον σκοπό αυτό, οι συνεισφορές των μερών, που καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο, πρέπει να αντιπροσωπεύουν μια πρόοδο σε σχέση με την προηγούμενη συνεισφορά τους, ώστε να αντικατοπτρίζουν την υψηλότερη δυνατή φιλοδοξία τους, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις αντίστοιχες δυνατότητες των μερών και τις διαφορετικές εθνικές συνθήκες.

1039 Διαπιστώνεται ότι, όπως και στην περίπτωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο στη Σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 16 Φεβρουαρίου 2005 και το οποίο, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 4 της αποφάσεως 2016/1841, αντικαταστάθηκε από τη Συμφωνία του Παρισιού, τα συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας αυτής δύνανται να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους κατά τον τρόπο και με τον ρυθμό που τα ίδια επιλέγουν (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Air Transport Association of America κ.λπ., C-366/10, EU:C:2011:864, σκέψη 76).

1040 Επομένως, τα άρθρα 2 και 4 της Συμφωνίας του Παρισιού δεν είναι, από απόψεως περιεχομένου, απαλλαγμένα αιρέσεων και αρκούντως σαφή ώστε να μπορεί να τα επικαλεστεί η Δημοκρατία της Βουλγαρίας για να αμφισβητήσει τη νομιμότητα του κανονισμού 2020/1055, ιδίως του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′.

1041 Συνεπώς, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας ως προς αμφότερα τα σκέλη του, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055, και ο λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού αυτού, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

1042 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-542/20), της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-545/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-547/20), της Δημοκρατίας της Μάλτας (υπόθεση C-552/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) είναι απορριπτέες κατά το μέρος τους με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

1043 Κατά συνέπεια, πρέπει επίσης να απορριφθεί η προσφυγή της Ρουμανίας (υπόθεση C-547/20) κατά το μέρος της με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχεία β′ και γ′, του κανονισμού αυτού, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο αίτημα ακυρώσεως δεν στηρίζεται σε επιχειρηματολογία διακριτή από εκείνη στην οποία βασίζεται το αίτημα ακυρώσεως του εν λόγω άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′.

4. Επί του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009

1044 Προς στήριξη της προσφυγής της (υπόθεση C-554/20) με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και ο λόγος ακυρώσεως που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, αφορά παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη.

α) Επί της παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1045 Με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της ο οποίος βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

1046 Η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει να είναι οι κανόνες δικαίου σαφείς και ακριβείς και τα αποτελέσματά τους προβλέψιμα, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να καθορίζουν αναλόγως τη συμπεριφορά τους στις έννομες καταστάσεις και σχέσεις που διέπονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι, μολονότι επιτρέπεται μια ρύθμιση να ενέχει κάποια αοριστία, να περιέχει αφηρημένους όρους ή να παρέχει περιθώριο εκτιμήσεως, τούτο ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι δεν καταλήγει σε αυθαιρεσία και ότι είναι δυνατόν να διευκρινιστεί από τη νομολογία.

1047 Εν προκειμένω, όμως, η χρήση πολύ αόριστης διατύπωσης στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, εμποδίζει τις επιχειρήσεις μεταφορών να προσδιορίσουν με την απαιτούμενη σαφήνεια και ακρίβεια την υποχρέωση που απορρέει από τη διάταξη αυτή και τις συνέπειες της παράβασής της.

1048 Συγκεκριμένα, το πρώτο κριτήριο της εν λόγω διατάξεως, το οποίο αφορά την «κανονική» βάση των οδηγών και των οχημάτων σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης, είναι πολύ ασαφές. Ενώ η υποχρέωση που προβλέπει η διάταξη αυτή είναι διακριτή από τις υποχρεώσεις που προβλέπονται, αντιστοίχως, στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ', του κανονισμού 2020/1054 και στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, είναι πάντως δύσκολο να προσδιοριστεί το περιεχόμενό της.

1049 Εξάλλου, το δεύτερο κριτήριο του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 –κατά το μέρος που το άρθρο αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, ήτοι ότι οι οδηγοί και τα οχήματα πρέπει να έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης και ο αριθμός τους πρέπει «να είναι ανάλογος προς τον όγκο των μεταφορών που εκτελεί» η επιχείρηση, είναι επίσης πολύ αόριστο, οπότε είναι αδύνατο να προσδιοριστεί συγκεκριμένα ο αριθμός των οχημάτων και των οδηγών που απαιτούνται βάσει της υποχρέωσης αυτής.

1050 Η Δημοκρατία της Πολωνίας φρονεί ότι η αφηρημένη διατύπωση του άρθρου 5, στοιχείο γ', του κανονισμού 1071/2009, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2020/1055, το οποίο προέβλεπε ότι, για να πληροί την απαίτηση εγκατάστασης στο οικείο κράτος μέλος, μια επιχείρηση έπρεπε να εκτελεί πραγματικά και συνεχώς τις δραστηριότητές της με τον «αναγκαίο διοικητικό εξοπλισμό» καθώς και τον «κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις» σε κέντρο επιχειρήσεων ευρισκόμενο στο εν λόγω κράτος μέλος, δεν μπορεί να συγκριθεί με τη διατύπωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, δεδομένου ότι υφίσταται θεμελιώδης διαφορά μεταξύ των δύο αυτών διατάξεων. Ενώ οι έννοιες «αναγκαίος διοικητικός εξοπλισμός» και «κατάλληλος τεχνικός εξοπλισμός και [...] κατάλληλες εγκαταστάσεις» έχουν δευτερεύουσα σημασία για το πεδίο δραστηριότητας των επιχειρήσεων μεταφορών, το ζήτημα του αριθμού των οχημάτων και των οδηγών είναι καθοριστικό για τη διαχείριση των επιχειρήσεων αυτών και του κόστους λειτουργίας τους. Επομένως, είναι ουσιώδες να χαρακτηρίζεται από ακρίβεια η σχετική διάταξη.

1051 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1052 Πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εκτιμήσεις που διατυπώθηκαν στις σκέψεις 158 έως 162 της παρούσας αποφάσεως προκειμένου να κριθεί αν το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, είναι σύμφωνο με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

1053 Παρατηρείται ότι, σύμφωνα με το γράμμα της, η διάταξη αυτή υποχρεώνει τις επιχειρήσεις μεταφορών να έχουν διαρκώς στην τακτική τους διάθεση έναν αριθμό οχημάτων και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης, ο οποίος να είναι ανάλογος προς τον όγκο των μεταφορών που εκτελεί η οικεία επιχείρηση.

1054 Επομένως, από το ίδιο το γράμμα της εν λόγω διατάξεως προκύπτει ότι σκοπός της υποχρέωσης αυτής είναι να διασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών διαθέτουν τους αναγκαίους για την πραγματοποίηση των μεταφορών τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους, των οποίων η βάση βρίσκεται στο επιχειρησιακό τους κέντρο.

1055 Συναφώς, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 705 των προτάσεών του, οι επιχειρήσεις μεταφορών διαχειρίζονται επί μονίμου βάσεως τη ροή των οχημάτων σε σχέση με τη διαθεσιμότητα των οδηγών και έχουν, ως εκ τούτου, αρκετά ακριβή εικόνα για τον αριθμό των οχημάτων και των οδηγών που είναι αναγκαίος για τις δραστηριότητές τους. Ο ενωσιακός νομοθέτης, μη προβλέποντας αυστηρότερο πλαίσιο για την υποχρέωση των επιχειρήσεων μεταφορών να διαθέτουν υλικούς και ανθρώπινους πόρους κατ' αναλογίαν προς τον όγκο των εκτελούμενων μεταφορών, δεν θέλησε να στερήσει από τις επιχειρήσεις αυτές ένα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως και, επομένως, την αναγκαία ευελιξία κατά την οργάνωση των μεταφορικών τους δραστηριοτήτων σύμφωνα με τον συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας τους.

1056 Εξάλλου, το γεγονός ότι η προϋπόθεση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ', στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, είναι διατυπωμένη με γενικούς όρους οι οποίοι δεν καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό του ακριβούς αριθμού οδηγών και οχημάτων στον οποίο αναφέρεται, αλλά καθιερώνουν σχέση αναλογίας μεταξύ, αφενός, του αριθμού των οδηγών και των οχημάτων και, αφετέρου, του όγκου των μεταφορών που εκτελεί η οικεία επιχείρηση, δεν αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου.

1057 Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 159 της παρούσας αποφάσεως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαγορεύει στον ενωσιακό νομοθέτη να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο κανόνα τον οποίο θεσπίζει, αφηρημένες νομικές έννοιες ούτε επιτάσσει ένας τέτοιος αφηρημένος κανόνας να προβλέπει τις διάφορες συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχει εφαρμογή, εφόσον όλες αυτές οι περιπτώσεις είναι αδύνατον να καθοριστούν εκ των προτέρων από τον νομοθέτη.

1058 Συνεπώς, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαιτεί από τον ενωσιακό νομοθέτη ούτε να καθορίζει όλες τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής των διατάξεων μιας νομοθετικής πράξεως ούτε να προβλέπει όλες τις συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχουν εφαρμογή οι διατάξεις αυτές, δεδομένου ότι ο νομοθέτης έχει το δικαίωμα, όπως προκύπτει από τη νομολογία που παρατέθηκε στη σκέψη 160 της παρούσας αποφάσεως, να θέσει, για λόγους ευελιξίας και τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, ένα γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο εν συνεχεία ενδέχεται να χρήζει εξειδίκευσης.

1059 Ως εκ τούτου, διάταξη όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 – κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, η οποία εφαρμόζεται σε πλήθος διαφορετικών καταστάσεων, δεν απαιτείται να διευκρινίζει λεπτομερώς όλες τις περιπτώσεις στις οποίες έχει εφαρμογή.

1060 Επιπλέον, όπως ορθώς επισημαίνουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το άρθρο 5, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1071/2009, το οποίο αντικαταστάθηκε, κατ' ουσίαν, από το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 –κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο στ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, προέβλεπε επίσης με αφηρημένους όρους ότι οι επιχειρήσεις έπρεπε να διαθέτουν τον αναγκαίο διοικητικό εξοπλισμό καθώς και τον κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις σε κέντρο επιχειρήσεων ευρισκόμενο στο κράτος μέλος εγκατάστασης.

1061 Συναφώς, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, των προϋποθέσεων που αφορούν τον «αναγκαίο διοικητικό εξοπλισμό» και τον «κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και τις κατάλληλες εγκαταστάσεις» και, αφετέρου, των προϋποθέσεων σχετικά με τον αριθμό των οχημάτων και των οδηγών, για τον λόγο ότι, όσον αφορά τη διαχείριση των επιχειρήσεων μεταφορών, μόνον οι τελευταίες προϋποθέσεις είναι καθοριστικές. Πράγματι, ακόμη και αν ισχύει κάτι τέτοιο, το ανωτέρω επιχείρημα δεν είναι ικανό να ανατρέψει το συμπέρασμα ότι είναι συμβατό με την αρχή της ασφάλειας δικαίου το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

1062 Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

β) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1063 Με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της ο οποίος βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

1064 Πρώτον, το ανωτέρω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι, ελλείψει προσήκουσας αξιολόγησης της διατάξεως αυτής στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση, οι λόγοι στους οποίους στηρίχθηκε η θέσπισή της παραμένουν ασαφείς, όπως και οι σκοποί τους οποίους φέρεται να επιδιώκει η διάταξη.

1065 Δεύτερον, το εν λόγω κράτος μέλος υπογραμμίζει ότι, σε σχέση με τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054 και στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 –κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, η υποχρέωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 –κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009–, η οποία συνίσταται στο να έχουν οι επιχειρήσεις μεταφορών διαρκώς στην τακτική τους διάθεση επαρκή αριθμό οδηγών και οχημάτων, αποτελεί πρόσθετο μέτρο που

αποσκοπεί να συνδέσει όσο το δυνατόν στενότερα τους οδηγούς και τα οχήματα με το επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών, με αποτέλεσμα να περιορίζεται ακόμη περισσότερο η κινητικότητα των οχημάτων που έχουν στη διάθεσή τους οι εν λόγω επιχειρήσεις.

1066 Μια τέτοια υποχρέωση είναι εξάλλου αυθαίρετη. Δεν λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα της δραστηριότητας των διεθνών μεταφορών, η οποία απαιτεί τα οχήματα και οι οδηγοί να εκτελούν πράγματι μεταφορές και να μην παραμένουν στη διάθεση της οικείας επιχείρησης μεταφορών, στο επιχειρησιακό κέντρο της. Η υποχρέωση αυτή δεν αφορά την ύπαρξη σταθερής και πραγματικής εγκατάστασης, αλλά διέπει τον τρόπο οργάνωσης της μεταφορικής δραστηριότητας.

1067 Προκειμένου να συμμορφωθούν με την εν λόγω υποχρέωση, οι μεταφορείς υποχρεούνται να αυξήσουν τη συχνότητα των επιστροφών των οχημάτων και των οδηγών στο επιχειρησιακό τους κέντρο ή να επεκτείνουν τον στόλο αυτοκινήτων τους και να αυξήσουν τον αριθμό των οδηγών. Αμφότερες οι επιλογές αυτές συνεπάγονται σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις μεταφορών, το οποίο θα οδηγήσει σε πτώχευση πολλές από αυτές, ιδίως τις ΜμΕ, ή θα τις αναγκάσει να μεταφέρουν τον τόπο εγκατάστασής τους σε κράτος μέλος που βρίσκεται στο κεντρικό τμήμα της Ένωσης. Οι σοβαρές αυτές συνέπειες, όμως, για τη λειτουργία των εν λόγω επιχειρήσεων δεν ελήφθησαν υπόψη στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση.

1068 Εξάλλου, το κύρος ενωσιακής πράξεως πρέπει να εκτιμάται βάσει των στοιχείων που είχε στη διάθεσή του ο ενωσιακός νομοθέτης κατά τον χρόνο θέσπισης της επίμαχης ρύθμισης. Το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, θεσπίστηκε σε περίοδο οικονομικής κρίσης που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19, ενώ ο ενωσιακός νομοθέτης είχε στη διάθεσή του στοιχεία σχετικά με τις επιπτώσεις της κρίσης αυτής στον τομέα των μεταφορών.

1069 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1070 Πρώτον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 692 των προτάσεών του, η πρόταση κανονισμού περί εγκατάστασης περιείχε, στο άρθρο 1, σημείο 3, στοιχείο δ′, διάταξη ανάλογη με εκείνη που θεσπίζει, εν προκειμένω, την υποχρέωση της επιχείρησης να έχει διαρκώς στην τακτική της διάθεση επαρκή αριθμό οδηγών και οχημάτων, καθόσον προέβλεπε την προσθήκη ενός στοιχείου ε′ στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, με το οποίο θα απαιτούνταν από τις επιχειρήσεις μεταφορών να κατέχουν στοιχεία ενεργητικού και να απασχολούν προσωπικό σε αναλογία με τη δραστηριότητα της εγκατάστασης, απαιτήσεις οι οποίες μνημονεύονται στο πλαίσιο του μέτρου 18 που περιλαμβάνεται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την εγκατάσταση (μέρος 1/2, σ. 30 και 31 και μέρος 2/2, σ. 44). Συνεπώς, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι θέσπισε το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, ενώ δεν είχε, κατά τα προβαλλόμενα, στη διάθεσή του τα αναγκαία στοιχεία για την εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως αυτής.

1071 Όσον αφορά, δεύτερον, την αναλογικότητα, αυτή καθεαυτήν, του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, υπογραμμίζεται ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 2020/1055, σκοπός της εν λόγω διατάξεως, υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εκτιμηθεί η αναλογικότητά της, είναι να καταπολεμηθεί το φαινόμενο των λεγόμενων

«εικονικών» εταιριών με το να διασφαλίζεται ότι οι επιχειρήσεις οδικών μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε ένα κράτος μέλος έχουν πραγματική και συνεχή παρουσία στο εν λόγω κράτος μέλος και ασκούν τις μεταφορικές τους δραστηριότητες από εκεί. Ως εκ τούτου, η ανωτέρω διάταξη επιδιώκει σκοπό γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από το ενωσιακό δίκαιο, ο οποίος αφορά την καταπολέμηση καταχρηστικών πρακτικών και, ειδικότερα, συμπεριφορών που συνίστανται στη δημιουργία αμιγώς τεχνητών μεθοδεύσεων, οι οποίες δεν έχουν πραγματική οικονομική υπόσταση [πρβλ. αποφάσεις της 6ης Απριλίου 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, σκέψεις 19 έως 25, της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Cadbury Schweppes και Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, σκέψεις 51, 55, 57, 67 και 68, και της 26ης Φεβρουαρίου 2019, X (Εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες ενδιάμεσες εταιρίες), C-135/17, EU:C:2019:136, σκέψη 82].

1072 Μολονότι, όμως, για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού, η διάταξη αυτή απαιτεί από την επιχείρηση μεταφορών να έχει διαρκώς στην τακτική της διάθεση αριθμό οχημάτων συμβατών προς τους όρους της παραγράφου 1, στοιχείο ε′, το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 με το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης, εντούτοις, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, δεν επιβάλλει τη συνεχή παρουσία των εν λόγω οχημάτων και οδηγών στο επιχειρησιακό αυτό κέντρο, ούτε καν στο οικείο κράτος μέλος.

1073 Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, προβλέπει ότι ο αριθμός οχημάτων και οδηγών που πρέπει να έχουν τη βάση τους στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών πρέπει να είναι ανάλογος προς τον όγκο των μεταφορών τις οποίες εκτελεί η επιχείρηση, πράγμα που προϋποθέτει ότι οι μεταφορές αυτές πραγματοποιούνται από τους εν λόγω οδηγούς και με τα εν λόγω οχήματα. Επομένως, τα οχήματα και οι οδηγοί που μνημονεύονται στη διάταξη αυτή πρέπει οπωσδήποτε να μπορούν να μετακινούνται και να εγκαταλείπουν το επιχειρησιακό κέντρο της εν λόγω επιχείρησης μεταφορών.

1074 Κατά τα λοιπά, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, η τήρηση του μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, δεν επιβάλλει, αυτή καθεαυτήν, στην οικεία επιχείρηση μεταφορών να οργανώνει συχνότερες επιστροφές των οδηγών και των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο της, δεδομένου ότι τέτοιες υποχρεώσεις απορρέουν από άλλες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, ήτοι, αντιστοίχως, από το άρθρο 1, σημείο 6, στοιχείο δ′, του κανονισμού 2020/1054, του οποίου η νομιμότητα δεν τέθηκε εν αμφιβόλω με κανέναν από τους λόγους ακυρώσεως που βάλλουν κατ’ αυτού, και από το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, το οποίο πρέπει να ακυρωθεί όπως αναφέρεται στη σκέψη 738 της παρούσας αποφάσεως.

1075 Επομένως, η υποχρέωση μιας επιχείρησης μεταφορών να έχει διαρκώς στην τακτική της διάθεση έναν αριθμό οχημάτων και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί τη συνεχή παρουσία των εν λόγω οχημάτων και οδηγών στο επιχειρησιακό αυτό κέντρο.

1076 Κατά τα λοιπά, υπενθυμίζεται ότι, για τους λόγους που εκτίθενται στη σκέψη 857 της παρούσας αποφάσεως, τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας που αντλούνται από τις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 είναι άνευ σημασίας για την εκτίμηση της νομιμότητας του κανονισμού 2020/1055.

1077 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009.

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1078 Με τον λόγο της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη αυτή, παρέβη το άρθρο 11 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη.

1079 Προς στήριξη του λόγου αυτού, το ανωτέρω κράτος μέλος προβάλλει τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που εκτίθενται, κατ' ουσίαν, στις σκέψεις 990 έως 1002 της παρούσας αποφάσεως. Υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέτασε τις επιπτώσεις της προβλεπόμενης στην εν λόγω διάταξη υποχρέωσης της επιχείρησης να έχει διαρκώς στην τακτική της διάθεση έναν αριθμό οχημάτων και οδηγών που έχουν κανονικά τη βάση τους σε επιχειρησιακό κέντρο στο κράτος μέλος εγκατάστασης, ενώ η υποχρέωση αυτή έχει σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς συνεπάγεται πρόσθετες διαδρομές βαρέων φορτηγών οχημάτων, συμπεριλαμβανομένων διαδρομών χωρίς φορτίο, από τις οποίες προκύπτει αύξηση των εκπομπών CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων.

1080 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1081 Δεδομένου ότι, στο πλαίσιο του λόγου της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει, ως προς τη διάταξη αυτή, τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που προέβαλε κατά των λοιπών προσβαλλόμενων μέτρων του κανονισμού 2020/1055, οι εκτιμήσεις που διατυπώθηκαν στις σκέψεις 1011 έως 1030 της παρούσας αποφάσεως ισχύουν και ως προς την υποχρέωση που προβλέπεται στην τελευταία αυτή διάταξη.

1082 Εξάλλου, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, και όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 1074 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, δεν επιβάλλει την επιστροφή των οχημάτων στο επιχειρησιακό κέντρο της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Επομένως, το εν λόγω κράτος μέλος δεν προσκόμισε αποδεικτικά

στοιχεία προκειμένου να τεκμηριώσει ειδικώς τον ισχυρισμό ότι η διάταξη αυτή έχει αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον ικανές να οδηγήσουν σε παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1083 Κατά συνέπεια, ο λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού, κατά το μέρος που αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο ζ′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

1084 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, η προσφυγή της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) πρέπει να απορριφθεί κατά το μέρος της με το οποίο ζητείται η ακύρωση της ανωτέρω διατάξεως.

5. Επί του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055

1085 Προς στήριξη της προσφυγής της (υπόθεση C-554/20) με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τέσσερις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ο τρίτος παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ και ο λόγος ακυρώσεως που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού αυτού, αφορά παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη.

α) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1086 Με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, το οποίο προσθέτει την παράγραφο 7 στο άρθρο 10 του κανονισμού 1072/2009, δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

1087 Πρώτον, το εν λόγω κράτος μέλος εκτιμά ότι το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 δεν πλαισιώνεται από αντικειμενικά κριτήρια. Η αιτιολογική σκέψη 22 του κανονισμού, προς δικαιολόγηση της διατάξεως αυτής, αναφέρεται στη βούληση να αντιμετωπιστούν αθέμιτες πρακτικές που ενδέχεται να οδηγήσουν σε «κοινωνικό ντάμπινγκ» και να θέσουν σε κίνδυνο την τήρηση του νομικού πλαισίου σχετικά με τις ενδομεταφορές. Ωστόσο, η έννοια του «κοινωνικού ντάμπινγκ» δεν έχει οριστεί και θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά. Τούτο συμβαίνει εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, δεν υφίσταται αντικειμενικό στοιχείο βάσει του οποίου να μπορούν να εξομοιωθούν με κατάσταση «κοινωνικού ντάμπινγκ» οι διαφορές στην οικονομική ανάπτυξη μεταξύ των κρατών μελών και οι μισθολογικές αποκλίσεις που απορρέουν από αυτές.

1088 Εξάλλου, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 αφήνει σημαντικό περιθώριο ελιγμών στα κράτη μέλη όσον αφορά τη δυνατότητά τους να μειώσουν τη διάρκεια της περιόδου αδράνειας. Τα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κεντρικό τμήμα της Ένωσης ενδέχεται, επομένως, να γενικεύσουν τους περιορισμούς αυτού του είδους και να καταστήσουν ακόμη αυστηρότερους τους όρους των ενδομεταφορών οι οποίοι καθορίζονται στο άρθρο 2,

σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 και οι οποίοι είναι ήδη δυσανάλογοι, όπως προκύπτει από τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας που εκτίθενται, κατ' ουσίαν, στις σκέψεις 765 έως 801 της παρούσας αποφάσεως.

1089 Επιπλέον, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 δεν αποτέλεσε αντικείμενο εκτιμήσεως επιπτώσεων. Αυτή η παράλειψη του ενωσιακού νομοθέτη να εξετάσει την αναλογικότητα του μέτρου της ως άνω διατάξεως συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, για τους λόγους που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας ως προς την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, όπως εκτίθενται, κατ' ουσίαν, στις σκέψεις 691 έως 706 της παρούσας αποφάσεως.

1090 Δεύτερον, χαρακτηρίζοντας αυθαίρετα την παροχή υπηρεσιών από τους μεταφορείς των κρατών μελών με χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης ως «κοινωνικό ντάμπινγκ», ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη τις θεμελιώδεις αρνητικές συνέπειες που απορρέουν από τον περιορισμό των ενδομεταφορών στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών, ενώ οι ενδομεταφορές παρέχουν στις επιχειρήσεις μεταφορών τη δυνατότητα να μειώσουν τον αριθμό των διαδρομών χωρίς φορτίο και να βελτιστοποιήσουν την εκμετάλλευση του στόλου οχημάτων.

1091 Τρίτον, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας, λαμβανομένης υπόψη της σχέσης μεταξύ των επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις μεταφορών και του επιδιωκόμενου σκοπού. Συγκεκριμένα, η ανάγκη καταπολέμησης του «κοινωνικού ντάμπινγκ» δεν δικαιολογεί τον περιορισμό της ελευθερίας των επιχειρήσεων μεταφορών να παρέχουν υπηρεσίες ενδομεταφορών.

1092 Κατ' αρχάς, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη ότι ο τομέας των διεθνών οδικών μεταφορών περιλαμβάνει κυρίως ΜμΕ. Συναφώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας στηρίζεται στα επιχειρήματα που βάλλουν κατά της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων και κατά της περιόδου αδράνειας. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι οι επιπτώσεις της αύξησης του λειτουργικού κόστους που απορρέει από το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 θα επηρεάσουν την αποδοτικότητα των ανωτέρω επιχειρήσεων, πράγμα που θα οδηγήσει στην πτώχευση ορισμένων εξ αυτών. Περαιτέρω, το εν λόγω κράτος μέλος εκτιμά ότι αυτή η αύξηση του λειτουργικού κόστους θα οδηγήσει, πιθανότατα, σε αύξηση της τιμής των εμπορευμάτων, η οποία θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία της Ένωσης. Τέλος, η Δημοκρατία της Πολωνίας φρονεί ότι δεν ελήφθη υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης.

1093 Η μελέτη σχετικά με τους περιορισμούς για τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών επιβεβαιώνει τις αρνητικές συνέπειες του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055.

1094 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1095 Το άρθρο 4 της οδηγίας 92/106 επιτρέπει στις επιχειρήσεις μεταφορών να πραγματοποιούν, στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών –δηλαδή μεταφορών με τις οποίες οι οδικές μεταφορές συνδέονται με άλλους τρόπους μεταφοράς, όπως είναι οι σιδηροδρομικές, οι

εσωτερικές πλωτές ή οι θαλάσσιες μεταφορές–, αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος μιας τέτοιας συνδυασμένης μεταφοράς και εξαιρούνται από την εφαρμογή των κανόνων περί ενδομεταφορών.

1096 Το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 προσθέτει, στο άρθρο 10 του κανονισμού 1072/2009, την παράγραφο 7, η οποία ορίζει ότι «τα κράτη μέλη μπορούν, όταν απαιτείται για να αποφευχθεί η κατάχρηση [του άρθρου 4 της οδηγίας 92/106] με την παροχή απεριόριστων και συνεχών υπηρεσιών που συνίστανται σε αρχικές ή τελικές οδικές διαδρομές εντός κράτους μέλους υποδοχής που αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών, να προβλέπουν ότι το άρθρο 8 του παρόντος κανονισμού εφαρμόζεται στους μεταφορείς όταν εκτελούν τέτοιες αρχικές και/ή τελικές διαδρομές εμπορευματικών μεταφορών εντός αυτού του κράτους μέλους».

1097 Εξάλλου, η ως άνω παράγραφος 7 διευκρινίζει ότι, «[α]ναφορικά με τις εν λόγω διαδρομές οδικών εμπορευματικών μεταφορών, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν περίοδο μεγαλύτερη από εκείνη των επτά ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2 του [κανονισμού 1072/2009] και μπορούν να προβλέπουν συντομότερη περίοδο από εκείνη των τεσσάρων ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2α του [κανονισμού αυτού]». Επιπλέον, η ίδια παράγραφος 7 προβλέπει ότι «[τ]α κράτη μέλη που κάνουν χρήση της παρέκκλισης [αυτής] ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή πριν από την εφαρμογή των σχετικών εθνικών τους μέτρων», «[ε]πανεξετάζουν τα εν λόγω μέτρα τουλάχιστον κάθε πέντε έτη», «κοινοποιούν στην Επιτροπή τα αποτελέσματα της εν λόγω επανεξέτασης» και «[δ]ημοσιοποιούν τους κανόνες, καθώς και τη διάρκεια των αντίστοιχων χρονικών περιόδων, με διαφανή τρόπο».

1098 Επομένως, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια, προκειμένου να αποφευχθεί η κατάχρηση της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/106, να προβλέψουν, κατά παρέκκλιση από την εξαίρεση αυτή, την εφαρμογή των σχετικών με τις ενδομεταφορές κανόνων του άρθρου 8 του κανονισμού 1072/2009, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055, στις αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που πραγματοποιούνται στο έδαφός τους στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών, επιτρέποντας εξάλλου στα εν λόγω κράτη μέλη να συνδυάσουν την εφαρμογή αυτή με ελαφρύνσεις σχετικές με την παράταση της επιτρεπόμενης περιόδου ενδομεταφορών και τη μείωση της περιόδου αδράνειας στο πλαίσιο τέτοιων συνδυασμένων μεταφορών.

1099 Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, παρατηρείται, κατά πρώτον, ότι, όπως υποστήριξαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, χωρίς τούτο να αμφισβητηθεί από τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η εκτίμηση επιπτώσεων που συνόδευε την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών [SWD(2017) 362 final, σ. 25] αναφερόταν στις δυσκολίες που συνδέονται με την κατάχρηση της εξαίρεσης από τους κανόνες περί ενδομεταφορών στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/106. Ειδικότερα, θεωρήθηκε ότι η εξαίρεση αυτή, η οποία επέτρεψε την ανάπτυξη των διεθνών διατροπικών μεταφορών, έπρεπε να διατηρηθεί, πλην όμως έπρεπε να αποτραπεί η χρήση της προς καταστρατήγηση των κανόνων που εφαρμόζονται στις ενδομεταφορές.

1100 Εξάλλου, παρατηρείται επίσης ότι η εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων για τις συνδυασμένες μεταφορές (σ. 16 και 17) έλαβε, μεταξύ άλλων, υπόψη τον αντίκτυπο τον οποίο θα είχε η πλήρης κατάργηση της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/106.

1101 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι θέσπισε το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 ενώ δεν είχε, κατά τα προβαλλόμενα, στη διάθεσή του τα αναγκαία στοιχεία για την εξέταση της αναλογικότητας της διατάξεως αυτής.

1102 Κατά δεύτερον, ως προς την αναλογικότητα της διατάξεως του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, επισημαίνεται, όσον αφορά τον επιδιωκόμενο από τη διάταξη αυτή σκοπό υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η αναλογικότητά της, ότι, βεβαίως, όπως υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, η αναφορά στο «κοινωνικό ντάμπινγκ» περιλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 22 του κανονισμού 2020/1055, στο πλαίσιο της μνείας των πιθανών συνεπειών των αθέμιτων πρακτικών που διαπιστώθηκαν στον τομέα των συνδυασμένων μεταφορών.

1103 Ωστόσο, η καταπολέμηση του «κοινωνικού ντάμπινγκ» δεν αποτελεί τον πρωταρχικό σκοπό της διατάξεως αυτής. Πράγματι, όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα της, σε συνδυασμό με την εν λόγω αιτιολογική σκέψη 22, η ανωτέρω διάταξη έχει ως σκοπό να αποτρέψει τυχόν κατάχρηση του άρθρου 4 της οδηγίας 92/106 η οποία θα αποσκοπούσε στην παράκαμψη του προσωρινού χαρακτήρα των ενδομεταφορών και στο να καταστεί δυνατή η συνεχής παρουσία οχημάτων σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης μεταφορών.

1104 Όσον αφορά τον φερόμενο ως δυσανάλογο χαρακτήρα του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 υπό το πρίσμα του ανωτέρω σκοπού, επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν ανέπτυξε ειδική επιχειρηματολογία προς στήριξη του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως. Το κράτος μέλος αυτό επαναλαμβάνει τα επιχειρήματα που προέβαλε, στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, κατά της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων.

1105 Πλην όμως, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά την οποία το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 ενδέχεται να επιφέρει αύξηση των διαδρομών οχημάτων χωρίς φορτίο και δυσκολίες ως προς τη βελτιστοποίηση της εκμετάλλευσης του στόλου των οχημάτων μεταφοράς.

1106 Πράγματι, αφενός, το ότι κράτος μέλος κάνει χρήση της ευχέρειας την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή δεν συνεπάγεται πλήρη απαγόρευση πραγματοποίησης αρχικών ή/και τελικών οδικών διαδρομών στο έδαφός του στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών, αλλά πλαισίωση των διαδρομών αυτών με την εφαρμογή των κανόνων περί ενδομεταφορών, μέσω πιθανών ελαφρύνσεων σχετικών με την παράταση της επιτρεπόμενης περιόδου ενδομεταφορών και τη μείωση της περιόδου αδράνειας.

1107 Αφετέρου, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 δεν απαιτεί, αντιθέτως προς την παραδοχή στην οποία στηρίζεται η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας, την επιστροφή του οχήματος στο επιχειρησιακό κέντρο της επιχείρησης μεταφορών και, επομένως, δεν εμποδίζει την επιχείρηση, σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος κάνει χρήση της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή ευχέρειας, να εκτελέσει άλλες μεταφορές πέραν των μνημονευόμενων στην ανωτέρω διάταξη προκειμένου να μειώσει τις διαδρομές οχημάτων χωρίς φορτίο.

1108 Κατά τα λοιπά, όσον αφορά τη μελέτη σχετικά με τους περιορισμούς για τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών, η οποία είναι μεταγενέστερη της έκδοσης του κανονισμού 2020/1055, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το κύρος ενωσιακής πράξεως πρέπει να κρίνεται με γνώμονα τα στοιχεία τα οποία ο ενωσιακός νομοθέτης

είχε στη διάθεσή του κατά τον χρόνο θέσπισης της επίμαχης ρύθμισης (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd κ.λπ., C-160/20, EU:C:2022:101, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1109 Εν πάση περιπτώσει, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν απέδειξε για ποιον λόγο είναι κρίσιμη εν προκειμένω η ανωτέρω μελέτη, η οποία στηρίζεται στην υποθετική περίπτωση όπου το καθεστώς για τις ενδομεταφορές, όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009, ιδίως στις παραγράφους 2 και 2α του άρθρου αυτού, θα εφαρμοζόταν, στο σύνολό του, στις συνδυασμένες μεταφορές σε όλα τα κράτη μέλη.

1110 Όπως ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο, η υποθετική περίπτωση που ελήφθη ως βάση στη μελέτη αυτή ισοδυναμεί με αυστηρότερο περιορισμό της προβλεπόμενης στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/106 εξαίρεσης, σε σύγκριση με το μέτρο που θέσπισε ο ενωσιακός νομοθέτης στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055.

1111 Πράγματι, πρέπει να υπογραμμιστεί, κατ’ αρχάς, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να κάνουν χρήση της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή ευχέρειας μόνον «όταν απαιτείται για να αποφευχθεί η κατάχρηση [του εν λόγω άρθρου 4] με την παροχή απεριόριστων και συνεχών υπηρεσιών που συνίστανται σε αρχικές ή τελικές οδικές διαδρομές εντός κράτους μέλους υποδοχής που αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς».

1112 Περαιτέρω, ορίζοντας ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν περίοδο μεγαλύτερη από εκείνη των επτά ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2 του [κανονισμού 1072/2009] και μπορούν να προβλέπουν συντομότερη περίοδο από εκείνη των τεσσάρων ημερών που ορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2α του [κανονισμού αυτού]», η εν λόγω ευχέρεια δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εφαρμόζουν πλήρως στις συνδυασμένες μεταφορές το καθεστώς των ενδομεταφορών που προβλέπει ο κανονισμός 1072/2009, αλλά ότι τους παρέχεται η δυνατότητα να προβούν σε ελαστικότερη εφαρμογή του καθεστώτος αυτού.

1113 Συναφώς, επισημαίνεται ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 καθόσον το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι η δυνατότητα των κρατών μελών, δυνάμει της διατάξεως αυτής, να καθορίζουν περίοδο αδράνειας συντομότερη από εκείνη των τεσσάρων ημερών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 8, παράγραφος 2α, του κανονισμού 1072/2009, επιτρέπει στα εν λόγω κράτη μέλη να ρυθμίζουν αυστηρότερα τους όρους που αφορούν τις ενδομεταφορές, δεδομένου ότι, μειώνοντας την περίοδο αδράνειας μεταξύ δύο κύκλων ενδομεταφορών, το κράτος μέλος το οποίο κάνει χρήση της ευχέρειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 επιτρέπει στους μεταφορείς να εκτελούν συχνότερα ενδομεταφορές στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών στο έδαφός του, σε σχέση με την εφαρμογή της περιόδου αδράνειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055.

1114 Τέλος, η χρήση της ευχέρειας που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 υπόκειται σε έλεγχο, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη που επιθυμούν να κάνουν χρήση της ευχέρειας αυτής οφείλουν, μεταξύ άλλων, να ενημερώσουν σχετικά την Επιτροπή πριν από την εφαρμογή των σχετικών εθνικών τους μέτρων και να επανεξετάζουν τα εν λόγω μέτρα τουλάχιστον κάθε πέντε έτη καθώς και να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα αποτελέσματα της επανεξέτασης αυτής.

1115 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν απέδειξε ότι το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 είναι δυσανάλογο υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκει η διάταξη αυτή.

1116 Κατά συνέπεια, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

β) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1117 Με τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο της προσφυγής της οι οποίοι βάλλουν κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, και οι οποίοι πρέπει να εξεταστούν από κοινού, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ.

1118 Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω κράτος μέλος επαναλαμβάνει τα επιχειρήματα που βάλλουν κατά της υποχρέωσης επιστροφής των οχημάτων και κατά της περιόδου αδράνειας.

1119 Εξάλλου, το ανωτέρω κράτος μέλος υποστηρίζει, πρώτον, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 ευχέρεια σχετικά με τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών, καθόσον δεν λαμβάνει υπόψη την κατάσταση των μεταφορέων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, θα οδηγήσει σε μείωση του βιοτικού επιπέδου και της απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές.

1120 Επιπλέον, σκοπός της οδηγίας 92/106 είναι, σύμφωνα με την τρίτη αιτιολογική της σκέψη, η καταπολέμηση της συμφόρησης του οδικού δικτύου και της ρύπανσης που συνδέεται με τις οδικές μεταφορές. Περιορίζοντας, με τη θέσπιση του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/106, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη επίσης το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθόσον δεν έλαβε υπόψη τις αρνητικές συνέπειες του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 στην εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών. Η αύξηση του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο και οι περισσότερες δυσκολίες στην εκτέλεση συνδυασμένων μεταφορών θα οδηγήσουν αναπόφευκτα σε αύξηση της κυκλοφορίας στις οδικές υποδομές και, ως εκ τούτου, σε επιδείνωση της κατάστασής τους.

1121 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας πρόσθετους περιορισμούς στις ενδομεταφορές, παρέβη το άρθρο 94 ΣΛΕΕ, καθόσον δεν έλαβε υπόψη την κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών, ιδίως εκείνων που προέρχονται από κράτη μέλη ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης, καθώς και των ΜμΕ. Δεν έλαβε επίσης υπόψη το γεγονός ότι η οικονομική κρίση που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19, η οποία είχε ιδιαίτερα αρνητικές συνέπειες στον τομέα των οδικών μεταφορών, κατέστησε ακόμη δυσχερέστερη την κατάσταση των μεταφορέων.

1122 Επιπλέον, η αναφορά στο «κοινωνικό ντάμπινγκ», προκειμένου να δικαιολογηθεί το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, μαρτυρεί ότι δεν ελήφθη υπόψη η κατάσταση των επιχειρήσεων μεταφορών οι οποίες προέρχονται από τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης. Η βούληση να διασφαλιστεί απόλυτη ισότητα των όρων ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών όλων των κρατών μελών είναι αντίθετη προς την ίδια την

έννοια του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, οι διαφορές ως προς την παραγωγικότητα και την οικονομική ανάπτυξη, οι οποίες εν τέλει συνεπάγονται διαφορετικά επίπεδα μισθών, αποτελούν την κινητήρια δύναμη των εμπορικών συναλλαγών σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον. Επομένως, οι προσπάθειες να περιοριστεί η συμμετοχή των εγκατεστημένων στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη επιχειρήσεων μεταφορών στην παροχή υπηρεσιών ενδομεταφορών καταδεικνύουν ότι δεν ελήφθη υπόψη, από την άποψη του δικαίου του ανταγωνισμού, η οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων αυτών.

1123 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1124 Κατά πρώτον, υπενθυμίζεται ότι, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις 935 έως 940 της παρούσας αποφάσεως, η τήρηση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη, κατά τη θέσπιση μέτρων όπως το προβλεπόμενο στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, τις σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, απηχεί, κατ’ ουσίαν, την υποχρέωση του εν λόγω νομοθέτη να ενεργεί τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας και να λαμβάνει μέτρα τα οποία να είναι πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, να μην υπερβαίνουν προδήλως τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού και να είναι ανάλογα προς τον εν λόγω σκοπό.

1125 Όπως όμως διαπιστώθηκε στη σκέψη 1116της παρούσας αποφάσεως, από τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά τα οποία το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε την αρχή αυτή.

1126 Εξάλλου, πέραν του ότι απορρίφθηκαν τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της εξέτασης της προβαλλόμενης παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, το ανωτέρω κράτος μέλος δεν προσκόμισε, προς στήριξη του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως ο οποίος αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, κανένα πρόσθετο στοιχείο ικανό να αποδείξει ότι η ευχέρεια που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη κατά τη θέσπιση της προαναφερθείσας ευχέρειας, κατά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

1127 Πρώτον, όσον αφορά τις επιπτώσεις στο βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν προβάλλει ειδική επιχειρηματολογία για την ευχέρεια αυτή, αλλά, όπως και στην περίπτωση των αιτιάσεων που διατυπώθηκαν κατά της περιόδου αδράνειας, παραπέμπει στην επιχειρηματολογία της σχετικά με την υποχρέωση επιστροφής των οχημάτων, η οποία θα οδηγήσει, κατά την άποψή της, στην πραγματοποίηση πρόσθετων διαδρομών, χωρίς να διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους οι συνέπειες της τελευταίας αυτής υποχρέωσης ισχύουν και για την ανωτέρω ευχέρεια.

1128 Συνεπώς, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με το επίπεδο απασχόλησης πρέπει να θεωρηθεί, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου στοιχείου ικανού να τεκμηριώσει το βάσιμό της, ως υποθετικής φύσεως.

1129 Δεύτερον, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 1106 και 1107 της παρούσας αποφάσεως, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει ούτε η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά την οποία το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 θα οδηγήσει σε υποβάθμιση των εξοπλισμών και των υποδομών μεταφορών λόγω της αύξησης των διαδρομών χωρίς φορτίο καθώς και της υποκατάστασης συνδυασμένων μεταφορών με αποκλειστικά οδικές μεταφορές. Άλλωστε, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται, εν μέρει, στην παραδοχή ότι η προβλεπόμενη στην εν λόγω διάταξη ευχέρεια θα εφαρμοστεί ταυτόχρονα από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, πράγμα το οποίο δεν μπορεί ωστόσο να ληφθεί ως δεδομένο.

1130 Κατά δεύτερον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία που αντλείται από προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, αρκεί να υπομνησθεί ότι η διάταξη αυτή, η οποία ορίζει ότι κατά τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου στο πλαίσιο των Συνθηκών, «σχετικά με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς», πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων, δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Πράγματι, το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 8 του κανονισμού 1072/2009 στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών, δεν ρυθμίζει τις τιμές ή τους όρους μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των επιβατών, αλλά προβλέπει, προκειμένου να αποφευχθούν οι καταχρήσεις, την ευχέρεια των κρατών μελών να ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες εκτελούνται οι αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος τέτοιων συνδυασμένων μεταφορών.

1131 Κατά συνέπεια, ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας οι οποίοι βάλλουν κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

γ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1132 Η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον λόγο της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, καθόσον βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού, υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη αυτή, παρέβη το άρθρο 11 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη.

1133 Στο πλαίσιο του λόγου αυτού, το ανωτέρω κράτος μέλος προβάλλει, ως προς το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που εκτίθενται, κατ' ουσίαν, στις σκέψεις 990 έως 1002 της παρούσας αποφάσεως, προκειμένου να υποστηρίξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ανέλυσε δεόντως τις σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες της εν λόγω διατάξεως εξαιτίας των πρόσθετων διαδρομών βαρέων φορτηγών οχημάτων, συμπεριλαμβανομένων των διαδρομών χωρίς φορτίο, που θα προκύψουν από αυτήν και που θα προκαλέσουν αύξηση των εκπομπών CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων.

1134 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας διευκρινίζει ότι η μελέτη σχετικά με τους περιορισμούς για τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών επιβεβαιώνει τις αρνητικές περιβαλλοντικές συνέπειες του μέτρου που προβλέπεται από το άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055 στο πλαίσιο συνδυασμένων μεταφορών και το γεγονός ότι το μέτρο αυτό έρχεται σε αντίθεση με τους στόχους της Πράσινης Συμφωνίας.

1135 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο φρονούν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1136 Δεδομένου ότι, στο πλαίσιο του λόγου της προσφυγής της που είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει, ως προς τη διάταξη αυτή, τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που προέβαλε κατά των λοιπών προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, οι εκτιμήσεις που διατυπώθηκαν στις σκέψεις 1011 έως 1030 της παρούσας αποφάσεως ισχύουν και ως προς την ευχέρεια που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη.

1137 Κατά τα λοιπά, πρέπει να απορριφθεί, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 1106, 1107 και 1129 της παρούσας αποφάσεως, ο ισχυρισμός της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι η ευχέρεια αυτή θα οδηγήσει σε πρόσθετες διαδρομές τέτοιας έκτασης ώστε να έχει αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον οι οποίες ενδέχεται να συνιστούν παράβαση των επιταγών του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1138 Εξάλλου, όσον αφορά τη μελέτη σχετικά με τους περιορισμούς για τις ενδομεταφορές στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών, η μελέτη αυτή στηρίζεται, όπως διαπιστώθηκε στις σκέψεις 1110 έως 1114 της παρούσας αποφάσεως, σε μια περίπτωση η οποία συνιστά αυστηρότερο περιορισμό της εφαρμογής του άρθρου 4 της οδηγίας 92/106 απ’ ό,τι το περιεχόμενο της ευχέρειας που προβλέπει ο ενωσιακός νομοθέτης στο άρθρο 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055.

1139 Κατά συνέπεια, ο λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας ο οποίος είναι κοινός για το σύνολο των προσβαλλόμενων διατάξεων του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που βάλλει κατά του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού αυτού, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

1140 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, η προσφυγή της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) πρέπει να απορριφθεί κατά το μέρος της με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 5, στοιχείο β′, του κανονισμού 2020/1055.

6. Συμπέρασμα όσον αφορά τον κανονισμό 2020/1055

1141 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-542/20), της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-545/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-547/20), της Κυπριακής Δημοκρατίας (υπόθεση C-550/20), της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20), της Δημοκρατίας της Μάλτας (υπόθεση C-552/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-554/20) πρέπει να γίνουν δεκτές κατά το μέρος τους με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009, και να απορριφθούν κατά τα λοιπά.

Γ. Επί της οδηγίας 2020/1057

1142 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-548/20), η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-555/20) ζητούν, κατά κύριο λόγο, την ακύρωση διαφόρων διατάξεων της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, την ακύρωση της οδηγίας αυτής στο σύνολό της. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-544/20) και η Κυπριακή Δημοκρατία (υπόθεση C-550/20) ζητούν την ακύρωση της οδηγίας στο σύνολό της.

1143 Πρώτον, με τις προσφυγές που άσκησαν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Ρουμανία, η Ουγγαρία και η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 ή ορισμένων διατάξεων των παραγράφων 3 έως 7 του εν λόγω άρθρου (στο εξής: προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057), κατά το μέρος που οι διατάξεις αυτές διακρίνουν μεταξύ διαφόρων ειδών οδικών μεταφορών και εξαιρούν ορισμένα εξ αυτών από την εφαρμογή των κανόνων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων τους οποίους προβλέπει η οδηγία 96/71. Όσον αφορά τις προσφυγές που άσκησαν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία, μολονότι με αυτές ζητείται η ακύρωση της οδηγίας 2020/1057 στο σύνολό της, εντούτοις αναπτύσσονται επίσης, προς στήριξη των ως άνω προσφυγών, λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα που αφορούν μόνον τις διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας και, συγκεκριμένα, τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου αυτού.

1144 Δεύτερον, με την προσφυγή της η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί επίσης την ακύρωση του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057, κατά το μέρος που αυτό ορίζει την καταληκτική ημερομηνία για τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

1. Επισκόπηση των λόγων ακυρώσεως

1145 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της με το οποίο ζητεί την ακύρωση, κατά κύριο λόγο, του άρθρου 1, παράγραφοι 3 και 7, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, του συνόλου της οδηγίας αυτής (υπόθεση C-541/20), η Δημοκρατία της Λιθουανίας προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της γενικής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Χάρτη, ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, και ο τρίτος παραβίαση της αρχής της «ορθής νομοθέτησης». Υπενθυμίζεται ωστόσο ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, όπως ήδη επισημάνθηκε στη σκέψη 68 της παρούσας αποφάσεως, το εν λόγω κράτος μέλος απέσυρε το αίτημά του για ακύρωση της παραγράφου 7 του ως άνω άρθρου 1, η οποία αφορά τις ενδομεταφορές.

1146 Προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους με αίτημα την ακύρωση της οδηγίας 2020/1057 στο σύνολό της (υποθέσεις C-544/20 και C-550/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία προβάλλουν, εκάστη, πέντε λόγους ακυρώσεως οι οποίοι αλληλεπικαλύπτονται σε μεγάλο βαθμό και αφορούν κατ' ουσίαν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας αυτής. Ο πρώτος λόγος εκάστης προσφυγής αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου για τις αρχές τις επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ο δεύτερος λόγος εκάστης προσφυγής αφορά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και στα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη, παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και, «εφόσον κριθεί αναγκαίο από το Δικαστήριο», παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο τρίτος λόγος εκάστης προσφυγής αφορά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ο τέταρτος λόγος εκάστης προσφυγής αφορά παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ. Ο πέμπτος λόγος εκάστης προσφυγής αφορά παράβαση των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος) καθώς και, κατά κύριο λόγο, του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ, ή, επικουρικώς, του άρθρου 56 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος).

1147 Προς στήριξη της προσφυγής της με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, της οδηγίας αυτής στο σύνολό της (υπόθεση C-548/20), η Ρουμανία προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, και ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

1148 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της με το οποίο ζητεί, κατά κύριο λόγο, την ακύρωση του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 (υπόθεση C-551/20), η Ουγγαρία προβάλλει έναν και μοναδικό λόγο ακυρώσεως, ο οποίος αφορά παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 96/71. Προς στήριξη του αιτήματος της ίδιας προσφυγής με το οποίο ζητεί, επικουρικώς, την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, η Ουγγαρία προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως καθώς και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων.

1149 Προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφοι 3, 4, 6 και 7, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, της οδηγίας αυτής στο σύνολό της (υπόθεση C-555/20), η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τέσσερις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, ο δεύτερος παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ο τρίτος παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ και ο τέταρτος παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 37 του Χάρτη. Προς στήριξη του αιτήματος της ίδιας προσφυγής με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 ή, επικουρικώς, της οδηγίας αυτής στο σύνολό της, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, και ο τρίτος παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ.

1150 Αφού συνοψιστεί η ενωσιακή νομοθεσία που διέπει την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών και αφού εκτεθούν, στο πλαίσιο αυτό, τα διάφορα είδη οδικών μεταφορών που μνημονεύονται στο άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057, θα εξεταστούν διαδοχικά τα αιτήματα των προσφυγών με τα οποία ζητείται η ακύρωση του εν λόγω άρθρου 1 ή ορισμένων από τις διατάξεις του, καθώς και του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

2. Επί της ενωσιακής νομοθεσίας που διέπει την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών

1151 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, σκοπός της είναι να διασφαλίσει την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων κατά τη διάρκεια της απόσπασής τους σε σχέση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, θεσπίζοντας υποχρεωτικές διατάξεις όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης καθώς και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων. Για τους σκοπούς της οδηγίας αυτής, ως αποσπασμένος νοείται, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, ο εργαζόμενος ο οποίος, για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο έδαφος του οποίου εργάζεται συνήθως. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε οι οικείες επιχειρήσεις να εγγυώνται, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, στους εργαζομένους που είναι αποσπασμένοι στο έδαφός τους ότι θα εφαρμόζονται οι όροι εργασίας και απασχόλησης οι οποίοι ισχύουν στο κράτος μέλος

όπου εκτελείται η εργασία, όσον αφορά τα απαριθμούμενα στην ανωτέρω διάταξη θέματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, στα στοιχεία β′ και γ′, αντίστοιχα, της διατάξεως αυτής, η ελάχιστη διάρκεια ετήσιας άδειας μετ’ αποδοχών και οι αμοιβές.

1152 Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, με εξαίρεση τις παροχές υπηρεσιών στις οποίες ενέχεται το ναυτιλλόμενο προσωπικό των επιχειρήσεων εμπορικής ναυτιλίας, η οδηγία 96/71 εφαρμόζεται, κατ’ αρχήν, σε κάθε διεθνική παροχή υπηρεσιών που συνεπάγεται απόσπαση εργαζομένων, ανεξαρτήτως του οικονομικού τομέα με τον οποίο συνδέεται η παροχή αυτή, συμπεριλαμβανομένου, επομένως, του τομέα των οδικών μεταφορών (απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψη 33).

1153 Η δε οδηγία 2020/1057 αφορά, όπως προκύπτει από τον ίδιο τον τίτλο της, δύο κύρια ζητήματα. Πρώτον, θεσπίζει ειδικούς κανόνες σχετικά με την οδηγία 96/71 και την οδηγία 2014/67 για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Δεύτερον, τροποποιεί την οδηγία 2006/22 όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής, καθώς και τον κανονισμό 1024/2012. Τα προσφεύγοντα κράτη μέλη που ζητούν την ακύρωση της οδηγίας 2020/1057 ή μέρους αυτής επικεντρώνουν τις προσφυγές τους στο πρώτο από τα δύο ανωτέρω ζητήματα.

1154 Συναφώς, όπως προκύπτει από το γράμμα του, το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 θεσπίζει, μεταξύ άλλων, ειδικούς κανόνες σχετικά με την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Κατά την αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας αυτής, η θέσπιση τέτοιων ειδικών κανόνων έχει ως σκοπό να εξασφαλιστούν, αφενός, κατάλληλες συνθήκες εργασίας και κοινωνική προστασία για τους οδηγούς και, αφετέρου, κατάλληλες συνθήκες για την επιχειρηματικότητα και τον δίκαιο ανταγωνισμό για τις επιχειρήσεις οδικών μεταφορών, προκειμένου να δημιουργηθεί ασφαλής, αποδοτικός και κοινωνικά υπεύθυνος τομέας οδικών μεταφορών. Από την ίδια αιτιολογική σκέψη προκύπτει επίσης ότι, δεδομένου του υψηλού βαθμού κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στον τομέα των οδικών μεταφορών, ο ενωσιακός νομοθέτης επιδίωξε, θεσπίζοντας τέτοιους ειδικούς κανόνες, να διασφαλίσει ισορροπία μεταξύ της ελευθερίας των επιχειρήσεων αυτών να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων καθώς και των κατάλληλων εργασιακών συνθηκών και κοινωνικής προστασίας για τους οδηγούς.

1155 Πράγματι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2020/1057, λόγω της μεγάλης κινητικότητας του τομέα των μεταφορών, οι οδηγοί, σε αντίθεση με τις συνθήκες που επικρατούν σε άλλους τομείς, δεν αποσπώνται γενικά σε άλλο κράτος μέλος στο πλαίσιο συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Συνεπώς, όπως υπογραμμίζεται επίσης στις αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 της οδηγίας, προκειμένου να διασφαλιστεί, υπό τις ιδιαίτερες αυτές συνθήκες, ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών βασίζεται στον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών και να εξασφαλιστεί, κατ’ αυτόν τον τρόπο, η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, οι τομεακοί κανόνες που θεσπίζει η εν λόγω οδηγία διευκρινίζουν σε ποιες περιπτώσεις οι οδηγοί υπόκεινται ή δεν υπόκεινται στους κανόνες σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων τους οποίους προβλέπει η οδηγία 96/71.

1156 Από την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας 2020/1057 προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης αποφάσισε να βασίσει τους τομεακούς αυτούς κανόνες στην ύπαρξη επαρκούς δεσμού του οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και, προκειμένου να διευκολύνει την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων, να διακρίνει μεταξύ διαφόρων ειδών μεταφορών αναλόγως του βαθμού σύνδεσης με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

1157 Ειδικότερα, το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, στις παραγράφους 3 έως 7, θεωρούμενες υπό το πρίσμα των αιτιολογικών σκέψεων 7 έως 13 της οδηγίας, διακρίνει μεταξύ πέντε ειδών διεθνών οδικών μεταφορών, ήτοι των διμερών μεταφορών, των μη διμερών μεταφορών (στο εξής: τρίτες μεταφορές), των πράξεων διαμετακόμισης, των συνδυασμένων μεταφορών και των ενδομεταφορών.

1158 Κατά πρώτον, οι διμερείς μεταφορές συνίστανται, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2020/1057, σε μεταφορές από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση μεταφορών προς το έδαφος άλλου κράτους μέλους ή τρίτης χώρας ή, αντιστρόφως, σε μεταφορές από κράτος μέλος ή τρίτη χώρα προς το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση μεταφορών.

1159 Από το άρθρο 1, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057 προκύπτει ότι, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, όταν ένας οδηγός εκτελεί διμερείς μεταφορές εμπορευμάτων ή επιβατών, αντιστοίχως, δεν θεωρείται αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, και παράγραφος 4, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057 προβλέπει, επίσης, εξαιρέσεις για επιπλέον δραστηριότητες, όσον αφορά τόσο τις διμερείς μεταφορές εμπορευμάτων όσο και τις διμερείς μεταφορές επιβατών.

1160 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τις τρίτες μεταφορές, από την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2020/1057 προκύπτει ότι οι μεταφορές αυτές χαρακτηρίζονται από το γεγονός ότι ο οδηγός εκτελεί διεθνή μεταφορά εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης της επιχείρησης που προβαίνει στην απόσπαση. Πρόκειται, επομένως, για μεταφορές που πραγματοποιούνται από κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης αυτής ή από τρίτη χώρα προς το έδαφος άλλου κράτους μέλους επίσης διαφορετικού από το εν λόγω κράτος μέλος εγκατάστασης ή προς το έδαφος τρίτης χώρας. Όπως προκύπτει επίσης από την ανωτέρω αιτιολογική σκέψη, στις περιπτώσεις αυτές, απαιτούνται τομεακοί κανόνες μόνον όσον αφορά τις διοικητικές απαιτήσεις και τα μέτρα ελέγχου.

1161 Κατά τρίτον, οι πράξεις διαμετακόμισης συνίστανται, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2020/1057, σε μεταφορές κατά τις οποίες ο οδηγός διέρχεται από το έδαφος κράτους μέλους χωρίς να πραγματοποιεί φόρτωση ή εκφόρτωση εμπορευμάτων και χωρίς να προβαίνει σε επιβίβαση ή αποβίβαση επιβατών. Το άρθρο 1, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι, όταν ένας οδηγός διέρχεται κατ' αυτόν τον τρόπο από το έδαφος κράτους μέλους, δεν θεωρείται αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71.

1162 Κατά τέταρτον, ως συνδυασμένες μεταφορές νοούνται, κατά τον ορισμό του άρθρου 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 92/106, στην οποία παραπέμπει ρητώς η οδηγία 2020/1057, οι εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών στο πλαίσιο των οποίων το φορτηγό ή άλλο μέσο μεταφοράς του εμπορεύματος σχετιζόμενο με το φορτηγό χρησιμοποιεί το οδικό δίκτυο για το αρχικό ή τελικό τμήμα της διαδρομής και, για το υπόλοιπο τμήμα, το σιδηροδρομικό δίκτυο, τις εσωτερικές πλωτές οδούς ή μια διαδρομή διά θαλάσσης. Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057 ορίζει ότι, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, ένας οδηγός δεν θεωρείται αποσπασμένος όταν εκτελεί την αρχική ή τελική οδική διαδρομή μιας συνδυασμένης μεταφοράς εάν η οδική αυτή διαδρομή από μόνη της συνίσταται σε διμερείς μεταφορές.

1163 Κατά πέμπτον, όσον αφορά τις ενδομεταφορές, το άρθρο 2, σημείο 6, του κανονισμού 1072/2009, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής του σκέψης 15, ορίζει ότι οι ενδομεταφορές συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών από μεταφορέα εντός κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένος και ορίζει ότι οι μεταφορές αυτές δεν απαγορεύονται εφόσον δεν διεξάγονται κατά τρόπο που να δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα εντός του εν λόγω κράτους μέλους. Το άρθρο 1, παράγραφος 7, της οδηγίας 2020/1057 προβλέπει ότι, όταν ένας οδηγός εκτελεί ενδομεταφορές, θεωρείται αποσπασμένος βάσει της οδηγίας 96/71.

3. Επί του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057

1164 Προς στήριξη των αντίστοιχων προσφυγών τους με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 ή ορισμένων διατάξεων των παραγράφων 3 έως 7 του άρθρου αυτού, η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υπόθεση C-544/20), η Ρουμανία (υπόθεση C-548/20), η Κυπριακή Δημοκρατία (υπόθεση C-550/20), η Ουγγαρία (υπόθεση C-551/20) και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-555/20) προβάλλουν κατ' ουσίαν, ανάλογα με την περίπτωση:

– παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 96/71 (μοναδικός κυρίως προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας)·

– παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας και δεύτερος επικουρικώς προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας)·

– παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (δεύτερος και τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, πρώτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, πρώτος επικουρικώς προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας και πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας)·

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την κοινή πολιτική μεταφορών, οι οποίοι προβλέπονται, αφενός, στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας) και, αφετέρου, στο άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στο άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ (τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας όσον αφορά το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας όσον αφορά το άρθρο 94 ΣΛΕΕ, καθώς και τέταρτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας)·

– προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η οποία κατοχυρώνεται στα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ (πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας)·

– προσβολή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ ή, επικουρικώς, στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ (δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας), καθώς και

– παράβαση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρο 11 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 37 του Χάρτη (τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας).

1165 Βάσει αυτής της ομαδοποίησης και με αυτή τη σειρά πρέπει να εξεταστούν οι λόγοι ακυρώσεως του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057.

α) Επί της παράβασης του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1166 Η Ουγγαρία, με τον μοναδικό κυρίως προβαλλόμενο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζει ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 αντιβαίνει στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71, διότι οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές δεν εμπίπτουν γενικά στο πεδίο εφαρμογής της τελευταίας αυτής οδηγίας, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της δραστηριότητας που ασκούν.

1167 Πρώτον, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2020/1057, η δυνατότητα εφαρμογής του καθεστώτος απόσπασης στους οδηγούς που ασκούν δραστηριότητα διεθνών οδικών μεταφορών είναι δυνατή μόνο στην περίπτωση κατά την οποία υφίσταται συμβατική σχέση μεταξύ της επιχείρησης μεταφορών που τους απασχολεί και του παραλήπτη της αποστολής. Πλην όμως, ενώ μια τέτοια συμβατική σχέση είναι ασυνήθιστη στο πλαίσιο των συμβάσεων μεταφοράς, η οδηγία 2020/1057 δεν απαιτεί, για την εφαρμογή του καθεστώτος απόσπασης, να έχει συναφθεί τέτοια σύμβαση μεταξύ της επιχείρησης αποστολής και της επιχείρησης προορισμού. Συγκεκριμένα, αρκεί ο οδηγός να διασχίζει τα εθνικά σύνορα.

1168 Δεύτερον, η απόσπαση κατά την έννοια της οδηγίας 96/71 συνδέεται στενά με την παροχή υπηρεσιών από τον εργοδότη εντός του κράτους μέλους υποδοχής. Ωστόσο, στο πλαίσιο της μεταφορικής δραστηριότητας, η έμφαση δεν δίνεται στην υπηρεσία που παρέχει ο οδηγός, αλλά στην κυκλοφορία εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, δεν πρόκειται για δραστηριότητα ικανή να δικαιολογήσει την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης που προβλέπει η οδηγία 96/71. Άλλωστε, η επιχειρηματολογία αυτή επιβεβαιώνεται από την αντίδραση της Ένωσης στην κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19. Συγκεκριμένα, μετά την επιβολή από διάφορα κράτη μέλη περιορισμών στις μετακινήσεις, η Επιτροπή παρενέβη σχεδόν αμέσως προκειμένου να διασφαλίσει την κατά το δυνατόν απρόσκοπτη λειτουργία της μεταφοράς εμπορευμάτων.

1169 Τρίτον, λόγω της μεγάλης κινητικότητας των εργαζομένων στον τομέα των διεθνών οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι οι οδηγοί εκτελούν προσωρινά την εργασία τους σε άλλο κράτος μέλος, αλλά ότι μετακινούνται διαρκώς μεταξύ πλειόνων κρατών μελών. Εξάλλου, στην απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), το Δικαστήριο έκρινε ότι ο εργαζόμενος δεν μπορεί, υπό το πρίσμα της οδηγίας 96/71, να θεωρηθεί αποσπασμένος στο έδαφος κράτους μέλους αν η εκτέλεση της εργασίας του δεν συνδέεται αρκούντως με το έδαφος αυτό. Η παραμονή σύντομης διάρκειας, ή ακόμη και μερικών ωρών, σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να δημιουργήσει τέτοιο σύνδεσμο.

1170 Η απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), δεν θέτει εν αμφιβόλω τις εκτιμήσεις αυτές. Συγκεκριμένα, έστω και αν από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η εφαρμογή της οδηγίας 96/71 στους οδικούς μεταφορείς, γεγονός παραμένει ότι, ελλείψει επαρκούς συνδέσμου με τα κράτη μέλη στα οποία οι οδηγοί εκτελούν την εργασία τους, πολλές παροχές υπηρεσιών οδικών μεταφορών δεν πληρούν τις προϋποθέσεις μιας κατάστασης απόσπασης εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην ανωτέρω απόφαση. Επομένως, το Δικαστήριο, εκτός των ενδομεταφορών, ως προς τις οποίες διαπίστωσε την ύπαρξη τέτοιου επαρκούς συνδέσμου, δεν έδωσε κατηγορηματική απάντηση όσον αφορά άλλες περιπτώσεις, δεδομένου ότι κάθε περίπτωση πρέπει να εκτιμάται με βάση τις σχετικές περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης.

1171 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι ο υπό κρίση λόγος ακυρώσεως είναι αλυσιτελής ή αβάσιμος.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1172 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου που παρατίθεται στη σκέψη 431της παρούσας αποφάσεως, η εσωτερική νομιμότητα πράξεως του παραγώγου δικαίου δεν είναι, κατ' αρχήν, δυνατόν να εξεταστεί υπό το πρίσμα άλλης ενωσιακής πράξεως της ίδιας κανονιστικής ισχύος. Συνεπώς, η Ουγγαρία δεν μπορεί λυσιτελώς να υποστηρίξει ότι οι διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 είναι ανίσχυρες υπό το πρίσμα του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71.

1173 Στο μέτρο που, με τον μοναδικό λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία επικαλείται ασυνέπεια μεταξύ των αντίστοιχων πεδίων εφαρμογής της οδηγίας 96/71 και της οδηγίας 2020/1057, επισημαίνεται ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν υφίσταται τέτοια ασυνέπεια, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν αυτή θα αρκούσε για να δικαιολογήσει την ακύρωση του άρθρου 1 της τελευταίας αυτής οδηγίας. Πράγματι, κατά πρώτον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η οδηγία 96/71 εφαρμόζεται στις διεθνικές παροχές υπηρεσιών στον τομέα των οδικών μεταφορών (πρβλ. αποφάσεις της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψεις 33 έως 41, και της 8ης Ιουλίου 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, σκέψεις 34 έως 36). Επομένως, οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές ενδέχεται να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71 βάσει των διατάξεων της οδηγίας αυτής και όχι, όπως εσφαλμένως φαίνεται να υποστηρίζει η Ουγγαρία, λόγω της έκδοσης της οδηγίας 2020/1057.

1174 Κατά δεύτερον, όπως ορθώς υπογραμμίζει το Κοινοβούλιο, η οδηγία 2020/1057 συνιστά lex specialis σε σχέση με την οδηγία 96/71, δεδομένου ότι σκοπός της πρώτης δεν είναι να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της δεύτερης, αλλά να διευκρινίσει τις περιστάσεις υπό τις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές είναι αποσπασμένοι εργαζόμενοι, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της τελευταίας αυτής οδηγίας.

1175 Ειδικότερα, καθόσον η Ουγγαρία προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι, με τη θέσπιση του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, κατέστησε τους κανόνες περί απόσπασης εφαρμοστέους και σε μεταφορές που δεν περιλαμβάνουν κάποιο από τα διεθνικά μέτρα τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 96/71, επισημαίνεται ότι, όπως υπογραμμίζει το ίδιο το εν λόγω κράτος μέλος, η οδηγία 2020/1057 παραπέμπει ρητώς στην τελευταία αυτή διάταξη, προβλέποντας, στο άρθρο της 1, παράγραφος 2, ότι οι ειδικοί κανόνες σχετικά με την απόσπαση οδηγών οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρο της 1 ισχύουν για τους οδηγούς που

απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες σε κράτος μέλος οι οποίες λαμβάνουν το διεθνικό μέτρο που αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 96/71, δηλαδή αποσπούν εργαζόμενο, για λογαριασμό τους και υπό τη διεύθυνσή τους, στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, στο πλαίσιο σύμβασης που συνάπτεται μεταξύ της επιχείρησης αποστολής και του παραλήπτη της παροχής υπηρεσιών που ασκεί τις δραστηριότητές του στο εν λόγω κράτος μέλος, εφόσον υφίσταται εργασιακή σχέση ανάμεσα στην επιχείρηση αποστολής και τον εργαζόμενο κατά το χρόνο της απόσπασης. Εξ αυτού συνάγεται κατ' ανάγκην ότι οι ανωτέρω ειδικοί κανόνες δεν θίγουν την απαίτηση να πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο α′, προκειμένου να θεωρηθεί ότι η οικεία μεταφορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71.

1176 Όσον αφορά την επιχειρηματολογία που προβάλλει, στο πλαίσιο αυτό, η Ουγγαρία, αναφερόμενη στην αντίδραση της Ένωσης στην πανδημία COVID-19, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται, όπως προκύπτει από τη σκέψη 1173 της παρούσας αποφάσεως, στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η οδηγία 96/71 δεν είχε εφαρμογή στις μεταφορές πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057. Επομένως, η εν λόγω επιχειρηματολογία, η οποία είναι, εξάλλου, γενικής φύσεως και δεν αφορά ειδικώς τη ρύθμιση της απόσπασης εργαζομένων από το ενωσιακό δίκαιο, πρέπει επίσης να απορριφθεί.

1177 Κατά τρίτον, οι διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν μπορούν να θεωρηθούν ανίσχυρες ούτε για τον λόγο ότι, ελλείψει επαρκούς συνδέσμου με τα κράτη μέλη στα οποία οι οδηγοί εκτελούν την εργασία τους, πολλές παροχές υπηρεσιών οδικών μεταφορών δεν πληρούν τις προϋποθέσεις μιας κατάστασης απόσπασης εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 Συναφώς, παρατηρείται, πρώτον, ότι, θεσπίζοντας τις διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ο ενωσιακός νομοθέτης υιοθέτησε μια προσέγγιση η οποία εντάσσεται στην ίδια λογική με εκείνη που ακολούθησε το Δικαστήριο στην ανωτέρω απόφαση.

1179 Ειδικότερα, στις σκέψεις 49, 62 και 63 της εν λόγω αποφάσεως, το Δικαστήριο έκρινε, στο πλαίσιο της ερμηνείας της οδηγίας 96/71, ότι οι κανόνες περί απόσπασης, τους οποίους προβλέπει η οδηγία αυτή, δεν εφαρμόζονται, μεταξύ άλλων, στις πράξεις διαμετακόμισης και στις διμερείς μεταφορές, ενώ εφαρμόζονται, κατ' αρχήν, στις ενδομεταφορές που εκτελούνται εξ ολοκλήρου στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

1180 Κατά τον ίδιο τρόπο, το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 εξαιρεί, στις παραγράφους 3 και 4, όλες τις διμερείς μεταφορές και, στην παράγραφο 5, όλες τις πράξεις διαμετακόμισης από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71, ενώ το άρθρο 1, παράγραφος 7, της οδηγίας 2020/1057 διευκρινίζει ότι η οδηγία 96/71 εφαρμόζεται στις ενδομεταφορές.

1181 Εξάλλου, στη σκέψη 45 της αποφάσεως της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), το Δικαστήριο έκρινε, αφενός, ότι ο εργαζόμενος μπορεί να θεωρηθεί «αποσπασμένος» στο έδαφος κράτους μέλους, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, μόνον αν η εκτέλεση της εργασίας του συνδέεται επαρκώς με το έδαφος αυτό και, αφετέρου, ότι η εξακρίβωση της ύπαρξης τέτοιου συνδέσμου προϋποθέτει τη σφαιρική εκτίμηση του συνόλου των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τη δραστηριότητα του οικείου εργαζομένου.

1182 Συναφώς, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας 2020/1057, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε τομεακούς κανόνες σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 96/71 στον τομέα των οδικών μεταφορών οι οποίοι στηρίζονται επίσης στην ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου του οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Στο πλαίσιο αυτό, προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή των ανωτέρω κανόνων, ο εν λόγω νομοθέτης προέκρινε μια λύση η οποία συνίσταται στο να διευκρινιστεί υπό ποιες περιστάσεις πρέπει να θεωρείται ότι υφίσταται τέτοιος σύνδεσμος.

1183 Προς τούτο, αφενός, ο ενωσιακός νομοθέτης επισήμανε ρητώς ότι ορισμένες κατηγορίες μεταφορών πρέπει να εξαιρούνται από τους κανόνες περί απόσπασης, ήτοι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, ένας περιορισμένος αριθμός πράξεων που συνδέονται με διμερή μεταφορά και, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 6, της τελευταίας αυτής οδηγίας, ορισμένες διαδρομές που συνθέτουν μια συνδυασμένη μεταφορά.

1184 Αφετέρου, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2020/1057, για τις μεταφορές που δεν εξαιρούνται βάσει της οδηγίας αυτής, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε ότι υφίσταται επαρκής σύνδεσμος με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και ότι, επομένως, η οδηγία 96/71 πρέπει να θεωρηθεί ότι μπορεί να τύχει εφαρμογής.

1185 Δεύτερον, το γεγονός και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε να συγκεκριμενοποιήσει την έννοια του «επαρκούς συνδέσμου», επί της οποίας στηρίχθηκε το Δικαστήριο στις αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, σκέψη 31), και της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψη 45), προσδιορίζοντας τις κατηγορίες οδικών μεταφορών στις οποίες πρέπει ή δεν πρέπει να εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης, δεν καθιστά ανίσχυρες τις διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057. Πράγματι, η συλλογιστική του Δικαστηρίου στις ανωτέρω αποφάσεις έχει ως σκοπό να ερμηνεύσει το κανονιστικό πλαίσιο όπως αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο που ήταν κρίσιμος για τις διαφορές επί των οποίων εκδόθηκαν οι εν λόγω αποφάσεις, οπότε το Δικαστήριο διευκρίνισε τι έπρεπε να νοείται ως «επαρκής σύνδεσμος» στηριζόμενο μόνο στις διατάξεις της οδηγίας 96/71 που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο εκείνο. Επιπλέον, το Δικαστήριο ουδόλως υπαινίχθηκε ότι η ερμηνεία που έδωσε, στο πλαίσιο αυτό, στην έννοια του «επαρκούς συνδέσμου» ήταν η μόνη που μπορούσε να συνάδει με τις διατάξεις των Συνθηκών.

1186 Τούτου λεχθέντος, οι ανωτέρω εκτιμήσεις δεν επηρεάζουν το ζήτημα –το οποίο αποτελεί αντικείμενο άλλων λόγων ακυρώσεως που προβάλλονται με τις υπό κρίση προσφυγές– αν ο τρόπος με τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε να εκτιμήσει την ύπαρξη τέτοιου «επαρκούς συνδέσμου» στην περίπτωση καθεμιάς από τις κατηγορίες μεταφορών που περιλαμβάνονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 είναι συμβατός με το πρωτογενές δίκαιο.

1187 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, ο μοναδικός κυρίως προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

β) Επί της παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1188 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Ρουμανία, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, η Κυπριακή Δημοκρατία, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, και η Ουγγαρία, με τον δεύτερο επικουρικώς προβαλλόμενο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

1189 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν συναφώς ότι το να εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές, ενώ παράλληλα οι διμερείς μεταφορές εξαιρούνται από τους κανόνες αυτούς, οδηγεί σε διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων, αν όχι ίδιων, καταστάσεων, με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

1190 Πρώτον, η διαφορετική αυτή μεταχείριση ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές έχει ως αποτέλεσμα να παρέχεται στους οδηγούς διαφοροποιημένη κοινωνική προστασία ανάλογα με την ιθαγένεια του εργοδότη τους και τον τόπο όπου εκτελούνται οι μεταφορές. Παραδείγματος χάριν, για φορτίο που φορτώθηκε στην Ιταλία με προορισμό τη Φρανκφούρτη (Γερμανία), ένας οδηγός θεωρείται αποσπασμένος στη Γερμανία εάν ο εργοδότης του είναι Πορτογάλος, αλλά όχι εάν ο εργοδότης είναι Ιταλός. Και στις δύο περιπτώσεις, όμως, ο σύνδεσμος με το γερμανικό έδαφος είναι ο ίδιος, δεδομένου ότι η εκφόρτωση αγαθών πραγματοποιείται στη Γερμανία. Πέραν του ότι οι οδηγοί υφίστανται διαφορετική μεταχείριση ανάλογα με τα δρομολόγια μεταφοράς, συντρέχει ακόμη και δυσμενής διάκριση μεταξύ οδηγών που απασχολούνται από τον ίδιο μεταφορέα.

1191 Δεύτερον, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές έχει σημαντικότερο αρνητικό αντίκτυπο στις επιχειρήσεις που εκτελούν τρίτες μεταφορές απ' ό,τι σε εκείνες που εκτελούν κυρίως ή αποκλειστικά διμερείς μεταφορές.

1192 Τρίτον, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας μεταξύ των κρατών μελών, καθώς ορισμένα κράτη μέλη υφίστανται τις συνέπειες της διαφορετικής μεταχείρισης σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι άλλα.

1193 Τέταρτον και τελευταίο, λόγω της ανωτέρω διαφορετικής μεταχείρισης, οι επιχειρήσεις μεταφορών έρχονται αντιμέτωπες με διαφορετικό μισθολογικό και διοικητικό κόστος ανάλογα με τη χώρα φόρτωσης ή εκφόρτωσης. Επομένως, οι επιχειρήσεις αυτές παρακινούνται να χρεώνουν διαφορετικές τιμές για πράξεις που αφορούν τα ίδια εμπορεύματα και τις ίδιες σχέσεις μεταφοράς, ανάλογα με τη χώρα προέλευσης ή προορισμού των μεταφερόμενων προϊόντων, πράγμα αντίθετο προς το πνεύμα του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

1194 Η Ρουμανία υποστηρίζει ότι κυρίως οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης θα επιβαρυνθούν με το διοικητικό και οικονομικό κόστος που συνδέεται με την απόσπαση και θα αποθαρρυνθούν από το να εκτελούν μεταφορές οι οποίες διέπονται από το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057,

καθώς η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων αυτών εν τοις πράγμασι θα εκμηδενιστεί. Εξάλλου, η κοινωνική προστασία των οδηγών δεν μπορεί να διασφαλιστεί εάν οι επιχειρήσεις μεταφορών της περιφέρειας της Ένωσης εκτοπιστούν από την αγορά. Κατ' άλλο σενάριο, οι οδηγοί θα αναγκαστούν να μετακομίσουν σε κράτος μέλος που βρίσκεται σε καλύτερη θέση σε σχέση με το κέντρο των μεταφορών στην Ένωση. Επομένως, τίθεται το ζήτημα κατά πόσον οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας αυτής συνάδουν με τους σκοπούς του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ.

1195 Άλλωστε, κατά την άποψη της Ρουμανίας, όχι μόνον οι επίμαχες διατάξεις της οδηγίας 2020/1057, αλλά και εκείνες που αποτελούν αντικείμενο των προσφυγών της περί μερικής ακυρώσεως των κανονισμών 2020/1054 και 2020/1055 (υποθέσεις C-546/20 και C-547/20) έχουν ως αποτέλεσμα, τόσο μεμονωμένα όσο και στο σύνολό τους, να εισάγουν διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην περιφέρεια της Ένωσης.

1196 Κατά τη Ρουμανία, η νομολογία του Δικαστηρίου την οποία επικαλούνται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όπως αυτή απορρέει από τις αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 167), και της 13ης Μαρτίου 2019, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-128/17, EU:C:2019:194, σκέψη 106), δεν μπορεί να εφαρμοστεί mutatis mutandis εν προκειμένω. Όσον αφορά τις προσβαλλόμενες διατάξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», αυτό που δεν ελήφθη υπόψη δεν είναι απλώς η ιδιαίτερη κατάσταση ενός μόνον κράτους μέλους. Αντιθέτως, τα προσβαλλόμενα μέτρα χωρίζουν τα κράτη μέλη σε δύο μεγάλες κατηγορίες ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση, ήτοι, αφενός, ένα ευνοούμενο κέντρο και, αφετέρου, μια μειονεκτούσα περιφέρεια, αν και σε διαφορετικές αναλογίες. Οι ρυθμίσεις, όμως, που θεσπίζονται σε επίπεδο Ένωσης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές αυτές και να επιχειρούν να τις αντισταθμίσουν, μειώνοντας τις υφιστάμενες αποκλίσεις και στοχεύοντας σε μεγαλύτερη ομοιογένεια ως προς την κατανομή τόσο των οφελών όσο και του κόστους που συνεπάγεται η ιδιότητα του μέλους της Ένωσης.

1197 Εξάλλου, το Συμβούλιο παραδέχεται, κατ' ουσίαν, ότι η οδηγία 2020/1057 διευκολύνει τις διμερείς μεταφορές, αλλά όχι τις τρίτες μεταφορές και, κατά συνέπεια, όχι τις μεταφορές που εκτελούν οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη της Ανατολικής Ευρώπης, εκτός της ζώνης στην οποία συγκεντρώνονται οι διεθνείς οδικές μεταφορές της Ένωσης.

1198 Από την πλευρά της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, στην πράξη, είναι δυνατόν να διακριθούν δύο είδη συνδυασμένων μεταφορών, ήτοι, αφενός, οι συνοδευόμενες μεταφορές και, αφετέρου, οι μη συνοδευόμενες μεταφορές. Στην περίπτωση κατά την οποία ο οδηγός συνοδεύει το όχημα και το φορτίο του καθ' όλη τη διάρκεια της μεταφοράς, πρόκειται, εν τέλει, για μία και μόνη μεταφορά. Μόνον ο τρόπος μεταφοράς διαφέρει. Στην περίπτωση αυτή, η συνδυασμένη μεταφορά μπορεί, κατ' ουσίαν, να εξομοιωθεί με διμερή μεταφορά, οπότε η θεμελιώδης αρχή της ίσης μεταχείρισης δικαιολογεί να καλύπτει η προβλεπόμενη στο άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057 εξαίρεση το σύνολο της μεταφοράς, δηλαδή και τις δύο οδικές διαδρομές.

1199 Ωστόσο, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας αυτής, ο οδηγός θεωρείται ως μη αποσπασμένος όταν εκτελεί συνδυασμένη μεταφορά μόνο στην περίπτωση που η οδική διαδρομή από μόνη της συνίσταται σε διμερείς μεταφορές, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, ο ενωσιακός νομοθέτης χώρισε τεχνητά τις συνδυασμένες μεταφορές σε δύο οδικές διαδρομές, την αρχική και την τελική διαδρομή, εκ των οποίων η μία δεν πληροί την προϋπόθεση που αφορά τις διμερείς μεταφορές. Συνεπώς, ο

ενωσιακός νομοθέτης, μη επεκτείνοντας στις συνοδευόμενες συνδυασμένες μεταφορές το ευεργέτημα της εξαίρεσης που προβλέπεται για τις διμερείς μεταφορές εμπορευμάτων, παραβίασε την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

1200 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

i) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1201 Κατά πρώτον, παρατηρείται ότι, μολονότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία ζητούν την ακύρωση της οδηγίας 2020/1057 στο σύνολό της, από την επιχειρηματολογία των εν λόγω κρατών μελών, η οποία αντλείται από παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, προκύπτει ότι αυτά αμφισβητούν ιδιαίτερα τη διάκριση που γίνεται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της ανωτέρω οδηγίας, θεωρούμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές.

1202 Κατά δεύτερον, η επιχειρηματολογία που προβάλλει η Ουγγαρία για να αποδείξει ότι παραβιάστηκαν οι αρχές αυτές επικεντρώνεται μόνο στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, το οποίο αφορά τις συνδυασμένες μεταφορές.

1203 Τέλος, κατά τρίτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία που προβάλλει η Ρουμανία, επισημαίνεται ότι το εν λόγω κράτος μέλος ζητεί την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057, υποστηρίζοντας ότι οι εκεί προβλεπόμενοι κανόνες έχουν ως αποτέλεσμα να αποθαρρύνουν τις επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στην «περιφέρεια της Ένωσης» από το να εκτελούν τα είδη μεταφορών που μνημονεύονται στις διατάξεις αυτές και τονίζοντας, ειδικότερα, τα προβαλλόμενα αρνητικά αποτελέσματα για τις ανωτέρω επιχειρήσεις τα οποία απορρέουν από τη διάκριση ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές.

1204 Συναφώς, διαπιστώνεται ωστόσο, καθόσον, πρώτον, η Ρουμανία προβάλλει παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2020/1057, ότι το κράτος μέλος αυτό απλώς ισχυρίζεται, γενικώς, ότι τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην «περιφέρεια της Ένωσης» υφίστανται έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω των προσβαλλόμενων διατάξεων του ως άνω άρθρου 1, χωρίς να εξηγεί γιατί η παράγραφος 5 θα μπορούσε να προκαλέσει μειονεκτήματα για τα ανωτέρω κράτη μέλη, ενώ η τελευταία αυτή διάταξη παρέχει στον μεταφορέα που είναι υπεύθυνος για πράξη διαμετακόμισης μέσω του εδάφους κράτους μέλους το ευεργέτημα της εξαίρεσης από τους κανόνες περί απόσπασης όταν πληρούνται οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Μια τέτοια εξαίρεση, όμως, είναι ικανή να περιορίσει τις συνέπειες της μεγαλύτερης ή μικρότερης απόστασης μεταξύ του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος ο μεταφορέας και ενός άλλου κράτους μέλους στο οποίο πραγματοποιείται η φόρτωση ή η εκφόρτωση εμπορευμάτων, ή ακόμη η επιβίβαση ή η αποβίβαση επιβατών, επί του ζητήματος αν η επίμαχη οδική μεταφορά υπόκειται στους κανόνες περί απόσπασης εργαζομένων τους οποίους προβλέπει η οδηγία 96/71.

1205 Ομοίως, καθόσον, δεύτερον, η Ρουμανία αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, το κράτος μέλος αυτό δεν εξηγεί περαιτέρω γιατί η εν λόγω διάταξη σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές αντιβαίνει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των

διακρίσεων περιάγοντας, κατ' ουσίαν, σε μειονεκτική θέση τις επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην «περιφέρεια της Ένωσης». Πράγματι, το επιχείρημα το οποίο προβάλλεται για να αποδειχθεί ότι το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057 εισάγει δυσμενή διάκριση, και κατά το οποίο αυξάνεται το μερίδιο της αγοράς των διεθνών μεταφορών το οποίο κατέχουν οι επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη της «περιφέρειας της Ένωσης», δεν αποδεικνύει παραβίαση των αρχών αυτών.

1206 Υπό τις συνθήκες αυτές, απομένει να εξεταστούν τα επιχειρήματα με τα οποία προσάπτεται στον ενωσιακό νομοθέτη ότι, στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της ανωτέρω οδηγίας, θεωρούμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, διέκρινε ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, καθώς και τα ειδικά επιχειρήματα που προέβαλε η Ουγγαρία σχετικά με την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων στις συνδυασμένες μεταφορές, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της ίδιας οδηγίας.

ii) Επί της ύπαρξης μεταχείρισης η οποία φέρεται να εισάγει δυσμενή διάκριση

1207 Δεν αμφισβητείται ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, καθόσον θεσπίζουν ειδικούς κανόνες σχετικά με την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών, εφαρμόζονται αδιακρίτως σε όλες τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις μεταφορών, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους της εγκατάστασής τους, σε όλους τους οδηγούς, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους και του κράτους μέλους της εγκατάστασης του εργοδότη τους, καθώς και σε όλα τα κράτη μέλη, όπερ σημαίνει ότι δεν ενέχουν άμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο.

1208 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 308 έως 310 της παρούσας αποφάσεως, αν οι ανωτέρω διατάξεις, καθόσον κάνουν διάκριση μεταξύ των μεταφορών που μνημονεύονται στη σκέψη 1206 της αποφάσεως αυτής, εφαρμόζουν αδικαιολόγητα διαφορετικούς κανόνες σε παρόμοιες καταστάσεις, υπό το πρίσμα, ιδίως, του σκοπού τον οποίο επιδιώκουν, και αν συνιστούν, ως εκ τούτου, έμμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το ενωσιακό δίκαιο, στον βαθμό που, ως εκ της φύσεώς τους, ενδέχεται να επηρεάσουν περισσότερο τις επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη ευρισκόμενα στην «περιφέρεια της Ένωσης», τους οδηγούς τους οποίους απασχολούν οι εν λόγω επιχειρήσεις καθώς και αυτή την ομάδα κρατών μελών.

1209 Όπως προκύπτει από τη νομολογία που μνημονεύθηκε στην προηγούμενη σκέψη, το ζήτημα αν πρόκειται για παρόμοιες καταστάσεις ενόψει του ελέγχου της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτιμάται, μεταξύ άλλων, υπό το πρίσμα του αντικειμένου και του σκοπού της ενωσιακής πράξεως που εισάγει την επίμαχη διάκριση.

1210 Συναφώς, ο σκοπός της οδηγίας 2020/1057 συνίσταται, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές της σκέψεις 3 και 7, στη θέσπιση ειδικών κανόνων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους του οποίου οι συνθήκες εργασίας και απασχόλησης εξασφαλίζονται στους οδηγούς στον τομέα των οδικών μεταφορών, κανόνων οι οποίοι αποτυπώνουν τις ιδιαιτερότητες του υψηλού βαθμού κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στον εν λόγω τομέα και οι οποίοι, για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, παρέχουν ισορροπία ανάμεσα στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς αυτούς και στη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

1211 Στο πλαίσιο αυτού του γενικού σκοπού που επιδιώκει η οδηγία 2020/1057 εντάσσεται, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας, ο ειδικός σκοπός των διατάξεων του άρθρου 1, οι οποίες διευκρινίζουν σε ποιες περιπτώσεις οι οδηγοί υπόκεινται ή δεν υπόκεινται στους κανόνες σχετικά με τη μακροχρόνια απόσπαση τους οποίους προβλέπει η οδηγία 96/71.

1212 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί, υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού, αν ο ενωσιακός νομοθέτης, με το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057, εφάρμοσε εισάγουσα δυσμενή διάκριση μεταχείριση στις τρίτες μεταφορές και στις συνδυασμένες μεταφορές σε σχέση με τις διμερείς μεταφορές.

– Επί της φερόμενης ως εισάγουσας δυσμενή διάκριση μεταχείρισης των τρίτων μεταφορών σε σχέση με τις διμερείς μεταφορές

1213 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την ύπαρξη της προβαλλόμενης δυσμενούς διάκρισης μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών και των οδηγών που αυτές απασχολούν αναλόγως του αν εκτελούν τρίτες μεταφορές ή διμερείς μεταφορές, υπενθυμίζεται ότι από τις διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 και, ειδικότερα, από την παράγραφο 3, πρώτο εδάφιο, και την παράγραφο 4, πρώτο εδάφιο, του άρθρου αυτού, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, προκύπτει ότι οδηγός ο οποίος εκτελεί διμερείς μεταφορές δεν θεωρείται αποσπασμένος, κατά την έννοια της οδηγίας 96/71, ενώ οδηγός ο οποίος εκτελεί τρίτες μεταφορές θεωρείται, κατ' αρχήν, αποσπασμένος. Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, και το άρθρο 1, παράγραφος 4, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057 προβλέπουν ότι οι προβλεπόμενες στις παραγράφους αυτές εξαιρέσεις για τις διμερείς μεταφορές εφαρμόζονται και σε ορισμένες πρόσθετες δραστηριότητες που συνδέονται με τέτοιες μεταφορές.

1214 Εξ αυτού συνάγεται ότι η διαφορετική μεταχείριση που προκύπτει, για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, από τις εν λόγω διατάξεις της οδηγίας 2020/1057 ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές στηρίζεται στα οικεία είδη μεταφορών, τα οποία διακρίνονται με βάση τον σύνδεσμο μεταξύ του οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας, αφενός, και του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής και του εδάφους του κράτους μέλους εγκατάστασης, αφετέρου. Πράγματι, ενώ, στην περίπτωση διμερούς μεταφοράς, η φύση της υπηρεσίας συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης, τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση τρίτης μεταφοράς, όπου ο οδηγός εκτελεί μεταφορές από μία χώρα σε άλλη, καμία από τις οποίες δεν είναι το κράτος μέλος εγκατάστασης.

1215 Επομένως, οι τρίτες μεταφορές και οι διμερείς μεταφορές δεν είναι παρόμοιες υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκει η οδηγία 2020/1057 και, ειδικότερα, του σκοπού των κανόνων του άρθρου 1 της οδηγίας αυτής, οι οποίοι υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 1210 και 1211 της παρούσας αποφάσεως. Συνεπώς, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 1086 των προτάσεών του, ούτε οι οδηγοί ούτε οι επιχειρήσεις μεταφορών που εμπλέκονται στις δύο ανωτέρω κατηγορίες μεταφορών βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση υπό το πρίσμα του τελευταίου αυτού σκοπού.

1216 Το ανωτέρω συμπέρασμα δεν αναιρείται από τα συγκεκριμένα παραδείγματα μεταφορών τα οποία, κατά την άποψη των κρατών μελών που τα προβάλλουν, αποδεικνύουν ότι εργασία της ίδιας φύσεως μπορεί να παρέχεται από δύο διαφορετικούς οδηγούς, οι οποίοι εργάζονται, ανάλογα με την περίπτωση, για μία και την αυτή επιχείρηση, ενώ, λόγω των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, οι δύο αυτοί οδηγοί δεν απολαύουν των ίδιων όρων εργασίας και απασχόλησης και, ειδικότερα, του ίδιου ύψους αμοιβής.

1217 Συναφώς, αρκεί να επισημανθεί ότι η ανωτέρω επιχειρηματολογία στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η εκτίμηση του ζητήματος αν είναι παρόμοιες οι αντίστοιχες καταστάσεις των οδηγών αυτών, για τον καθορισμό της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, πρέπει να γίνεται αποκλειστικά με γνώμονα τη φύση της εργασίας τους, ενώ, όπως προκύπτει από τις προεκτεθείσες σκέψεις, για την εκτίμηση αυτή κρίσιμος είναι, υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκεται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ο σύνδεσμος του οικείου οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας με το κράτος μέλος εγκατάστασης ή το κράτος μέλος υποδοχής.

1218 Εν πάση περιπτώσει, υπογραμμίζεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, όπως προκύπτει από τη σκέψη 247 της παρούσας αποφάσεως, διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό της κοινής πολιτικής μεταφορών, στην οποία εμπίπτουν τα μέτρα που προβλέπει η οδηγία 2020/1057. Η τελευταία, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, προϋποθέτει επιλογές πολιτικής φύσεως και σύνθετες εκτιμήσεις σχετικά με τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων αυτών.

1219 Συνεπώς, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων για τον λόγο και μόνον ότι επέλεξε, στο πλαίσιο της άσκησης της ευρείας αυτής διακριτικής ευχέρειας, να καθορίσει γενικά κριτήρια για την εκτίμηση της ύπαρξης επαρκούς συνδέσμου μεταξύ της παρεχόμενης υπηρεσίας μεταφοράς και του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής, αντί να αφήσει στους ενδιαφερόμενους φορείς το καθήκον να εξακριβώσουν την ύπαρξη τέτοιου συνδέσμου σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

1220 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την ύπαρξη της προβαλλόμενης δυσμενούς διάκρισης μεταξύ των κρατών μελών κατά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισής τους ενώπιον των Συνθηκών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, δεν μπορεί βεβαίως να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ορισμένα κράτη μέλη να θίγονται περισσότερο απ' ό,τι άλλα από τη διάκριση που καθιερώνει το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές.

1221 Πράγματι, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων ότι σημαντικό μέρος της ζήτησης στην αγορά των μεταφορών συγκεντρώνεται στα κράτη μέλη που βρίσκονται μάλλον στο «κέντρο της Ένωσης», είναι πιθανόν οι επιχειρήσεις μεταφορών που, κατά τη διατύπωση των προσφευγόντων κρατών μελών, είναι εγκατεστημένες στην «περιφέρεια της Ένωσης» να είναι εκείνες οι οποίες εκτελούν το μεγαλύτερο μέρος των τρίτων μεταφορών εντός της Ένωσης και οι οποίες, ως εκ τούτου, υπόκεινται συχνότερα στους κανόνες περί απόσπασης, ενώ οι ανταγωνιστές τους που είναι μάλλον εγκατεστημένοι στο «κέντρο της Ένωσης» εκτελούν κυρίως ή αποκλειστικά διμερείς μεταφορές.

1222 Ωστόσο, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, κατά τη νομολογία που παρατίθεται στη σκέψη 332 της παρούσας αποφάσεως, ενωσιακή πράξη η οποία έχει ως αντικείμενο την εξίσωση των κανόνων που ισχύουν στα κράτη μέλη, εφόσον εφαρμόζεται επί ίσοις όροις σε όλα τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, δεδομένου ότι μια τέτοια πράξη εναρμόνισης παράγει, αναπόφευκτα, διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με την προγενέστερη κατάσταση των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών.

1223 Εν προκειμένω, με τη θέσπιση τομεακών κανόνων για την απόσπαση εργαζομένων οι οποίοι προορίζονται να εφαρμοστούν σε ολόκληρη την Ένωση προκειμένου να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ο ενωσιακός νομοθέτης επιδίωξε, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 3, 7 και 9 της οδηγίας 2020/1057, να επιτύχει ισορροπία ανάμεσα, αφενός,

στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς και, αφετέρου, στη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

1224 Στο πλαίσιο αυτό, η προσέγγιση που συνίσταται στη διάκριση μεταξύ διαφόρων ειδών μεταφορών για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης όχι μόνο δεν υπονομεύει την ισότητα μεταξύ των κρατών μελών, αλλά αντιθέτως, όπως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από την αιτιολογική σκέψη 4 της ανωτέρω οδηγίας, έχει ως σκοπό να θεραπεύσει τις ανισότητες που εμφανίζονταν κατά το παρελθόν ως προς τη μεταχείρισή τους και οφείλονταν στις αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ερμηνεία, την εφαρμογή και την επιβολή των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος της εν λόγω οδηγίας, αποκλίσεις οι οποίες δημιουργούσαν μεγάλο διοικητικό φόρτο για τους οδηγούς και τις επιχειρήσεις μεταφορών.

1225 Δεύτερον, η ενδεχόμενη διαφορά ως προς τις επιπτώσεις των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 στα κράτη μέλη αναλόγως του αν βρίσκονται στο «κέντρο της Ένωσης» ή στην «περιφέρεια της Ένωσης», όπως αυτή εκτίθεται στις σκέψεις 1220 και 1221 της παρούσας αποφάσεως, δεν απορρέει από τον φερόμενο ως εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις χαρακτήρα της διαφοροποίησης ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές, αλλά, κατ' ουσίαν, από το μοντέλο οικονομικής εκμετάλλευσης το οποίο έχουν επιλέξει οι επιχειρήσεις μεταφορών που είναι εγκατεστημένες σε ορισμένα κράτη μέλη, στο μέτρο που οι μεταφορές οι οποίες εκτελούνται από επιχειρήσεις μεταφορών που παρέχουν το κύριο μέρος ή το σύνολο των υπηρεσιών τους εντός κρατών μελών απομακρυσμένων από το κράτος μέλος της εγκατάστασής τους, ανεξάρτητα από το ποιο είναι το κράτος αυτό, είναι πιθανότερο να χαρακτηριστούν ως τρίτες μεταφορές και, ως εκ τούτου, να υπόκεινται στους κανόνες περί απόσπασης.

1226 Βεβαίως, η εφαρμογή των κανόνων αυτών ενδέχεται να επιβαρύνει περισσότερο τους εργοδότες που παρέχουν υπηρεσίες τρίτων μεταφορών στα οποία το επίπεδο κοινωνικής προστασίας, και ιδίως των αμοιβών, είναι υψηλότερο από ό,τι στο κράτος μέλος εγκατάστασής τους.

1227 Ωστόσο, μια τέτοια συνέπεια είναι σύμφυτη με τους σκοπούς που επιδιώκει η οδηγία 2020/1057, η οποία αποσκοπεί ακριβώς στο να διασφαλίσει τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών εξασφαλίζοντας για τους οδηγούς που παρέχουν υπηρεσίες μεταφορών οι οποίες έχουν επαρκή σύνδεσμο με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής όρους εργασίας και απασχόλησης ίσους με εκείνους που ισχύουν για τους λοιπούς οδηγούς οι οποίοι παρέχουν επίσης τέτοιες υπηρεσίες στο έδαφος αυτό. Εξάλλου, το γεγονός και μόνον ότι τα συμφέροντα ορισμένων φορέων ενδέχεται να θιγούν σε μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με άλλους είναι σύμφυτο με την αναζήτηση ισορροπίας μεταξύ διαφόρων αντικρουόμενων συμφερόντων, η οποία αποτελεί χαρακτηριστικό της νομοθετικής δράσης. Επομένως, εν προκειμένω, μια τέτοια συνέπεια είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τον επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή σκοπό, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς και στη διασφάλιση, παράλληλα, του θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

1228 Άλλωστε, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 322 της παρούσας αποφάσεως, διάταξη του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να θεωρηθεί, αυτή καθεαυτήν, αντίθετη προς τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων για τον λόγο και μόνον ότι έχει διαφορετικές συνέπειες για ορισμένους οικονομικούς φορείς, εφόσον η κατάσταση αυτή οφείλεται στις διαφορετικές συνθήκες εκμετάλλευσης στις οποίες βρίσκονται οι φορείς αυτοί, ιδίως λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, και όχι σε νομική ανισότητα εγγενή στην προσβαλλόμενη διάταξη.

1229 Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 έχουν ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο παρόμοιες καταστάσεις, κατά την έννοια της νομολογίας που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 308 της παρούσας αποφάσεως, η μεταχείριση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικώς από τους στόχους που επιδιώκονται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, σύμφωνα με τα όσα ορίζει το άρθρο 90 ΣΛΕΕ. Οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης, στην οποία αναφέρονται το προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ και το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, καθώς και την κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, στην οποία αναφέρονται το άρθρο 9 και το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω Συνθήκης.

1230 Κατά τρίτον, ως προς τη συγκεκριμένη επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Κυπριακής Δημοκρατίας η οποία αντλείται από παράβαση του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει, όσον αφορά τις μεταφορές εντός της Ένωσης, τις «διακρίσεις που συνίστανται στην εφαρμογή από ένα μεταφορέα, για τα αυτά εμπορεύματα και για τις αυτές σχέσεις μεταφοράς, διαφορετικών κομίστρων και όρων μεταφοράς, ανάλογα με το κράτος προελεύσεως ή προορισμού των μεταφερομένων προϊόντων».

1231 Στο μέτρο που η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν ότι οι μεταφορείς θα παρακινούνται να χρεώνουν διαφορετικές τιμές για τα ίδια εμπορεύματα και τις ίδιες διαδρομές ανάλογα με τη χώρα προέλευσης ή προορισμού των εμπορευμάτων, προκειμένου να αντιμετωπίσουν το διαφορετικό μισθολογικό και διοικητικό κόστος που προκύπτει από τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, επισημαίνεται, αφενός, ότι οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν στη διασφάλιση κατάλληλων εργασιακών συνθηκών και αυξημένης κοινωνικής προστασίας για τους οδηγούς μέσω του καθορισμού των κριτηρίων εφαρμογής των κανόνων που αφορούν την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Επομένως, οι εν λόγω διατάξεις ουδόλως ρυθμίζουν τα κόμιστρα ή τους όρους μεταφοράς αυτούς καθεαυτούς και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στα μέτρα του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

1232 Αφετέρου, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1213 έως 1224 της παρούσας αποφάσεως, η διαφορά την οποία καθιερώνει το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις διμερείς μεταφορές και στις τρίτες μεταφορές δεν στηρίζεται στη χώρα προέλευσης ή προορισμού των επίμαχων εμπορευμάτων, αλλά στο γεγονός ότι η υπηρεσία που παρέχεται στο πλαίσιο των δύο αυτών ειδών μεταφορών δεν παρουσιάζει τον ίδιο σύνδεσμο με το κράτος μέλος εγκατάστασης.

1233 Κατά τέταρτον, στο μέτρο που η Ρουμανία προβάλλει, με τον δεύτερο λόγο της προσφυγής της, ο οποίος αφορά τύποις παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, η επιχειρηματολογία της συμπίπτει με εκείνη που προβάλλουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία στο πλαίσιο του τέταρτου λόγου των αντίστοιχων προσφυγών τους, καθώς και με εκείνη που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο του δεύτερου και του τρίτου λόγου της προσφυγής της. Επομένως, η ανωτέρω επιχειρηματολογία θα εξεταστεί στο πλαίσιο αυτό.

1234 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι παραβιάζει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων η προσέγγιση την οποία ακολούθησε ο ενωσιακός νομοθέτης στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, και η οποία συνίσταται, γενικώς, στη διάκριση μεταξύ διαφόρων ειδών μεταφορών ανάλογα με τον σύνδεσμο μεταξύ του οδηγού και της παρεχόμενης υπηρεσίας, αφενός, και του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής ή του εδάφους του κράτους

μέλους εγκατάστασης, αφετέρου, για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης και, ειδικότερα, στο να καταστούν οι κανόνες αυτοί εφαρμοστέοι στις τρίτες μεταφορές, ενώ παράλληλα εξαιρούνται από τους εν λόγω κανόνες οι διμερείς μεταφορές καθώς και ορισμένες πρόσθετες δραστηριότητες που συνδέονται με αυτές.

– *Επί της φερόμενης ως εισάγουσας δυσμενή διάκριση μεταχείρισης των συνδυασμένων μεταφορών σε σχέση με τις διμερείς μεταφορές*

1235 Με την επιχειρηματολογία της σχετικά με το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, το οποίο αφορά τις συνδυασμένες μεταφορές, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, όταν ο ίδιος οδηγός συνοδεύει το όχημα και το φορτίο του καθ' όλη τη διάρκεια μιας συνδυασμένης μεταφοράς, η μεταφορά αυτή στο σύνολό της πρέπει να εξομοιωθεί με διμερή μεταφορά, ώστε και οι δύο οδικές διαδρομές να μπορούν να τύχουν της εξαίρεσης από τους κανόνες περί απόσπασης, δεδομένου ότι μόνον ο τρόπος μεταφοράς ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων τμημάτων μιας τέτοιας συνδυασμένης μεταφοράς. Επομένως, η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται στην παραδοχή ότι μια τέτοια συνδυασμένη μεταφορά, θεωρούμενη στο σύνολό της, είναι συγκρίσιμη με διμερή μεταφορά, υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκουν οι κανόνες του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057.

1236 Συναφώς, από τον ορισμό που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 της οδηγίας 92/106, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, προκύπτει ότι οι συνδυασμένες μεταφορές συνίστανται σε εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών κατά τις οποίες χρησιμοποιείται το οδικό δίκτυο για το αρχικό ή τελικό τμήμα της διαδρομής, ενώ, για το υπόλοιπο τμήμα της, χρησιμοποιούνται το σιδηροδρομικό δίκτυο, οι εσωτερικές πλωτές οδοί ή μια διαδρομή διά θαλάσσης η οποία υπερβαίνει μια ελάχιστη απόσταση.

1237 Όπως, όμως, προκύπτει από τον ίδιο τον τίτλο της, η οδηγία 2020/1057 έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση ειδικών κανόνων για την απόσπαση οδηγών μόνο στον τομέα των οδικών μεταφορών. Ομοίως, όπως προκύπτει από τη σκέψη 1210 της παρούσας αποφάσεως, ο σκοπός που επιδιώκεται με την οδηγία αυτή, και ειδικότερα με το άρθρο 1, συνίσταται στη θέσπιση κανόνων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους του οποίου οι συνθήκες εργασίας και απασχόλησης εξασφαλίζονται στους οδηγούς, κανόνων οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του εν λόγω τομέα, η δε εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης σε συγκεκριμένο οδηγό εξαρτάται από την ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου του οδηγού και της υπηρεσίας που αυτός παρέχει με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

1238 Υπ' αυτό το πρίσμα, το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, το οποίο αφορά τη μεταχείριση της οποίας πρέπει να τυγχάνουν οι οδικές διαδρομές που αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, εξαιρεί από τους κανόνες περί απόσπασης την αρχική ή τελική οδική διαδρομή μιας τέτοιας μεταφοράς όταν η εν λόγω οδική διαδρομή από μόνη της συνίσταται σε διμερείς μεταφορές, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

1239 Υπενθυμίζεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, όπως προκύπτει από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 247 της παρούσας αποφάσεως, διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό της κοινής πολιτικής μεταφορών, στην οποία εμπίπτουν τα μέτρα που προβλέπει η οδηγία 2020/1057. Η τελευταία, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, συνεπάγεται επιλογές πολιτικής φύσεως και σύνθετες εκτιμήσεις σχετικά με τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων αυτών.

1240 Συνεπώς, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας που υπομνήσθηκε στη σκέψη 309 της παρούσας αποφάσεως, από την οποία προκύπτει ότι το ζήτημα αν οι επίμαχες καταστάσεις είναι παρόμοιες εκτιμάται υπό το πρίσμα του αντικειμένου και των σκοπών της προς ερμηνεία πράξεως του ενωσιακού δικαίου, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι έκρινε, κατά την άσκηση της εν λόγω διακριτικής ευχέρειας, ότι μπορούν να εξομοιωθούν με διμερή μεταφορά για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης μόνον τα τμήματα μιας συνδυασμένης μεταφοράς που πραγματοποιούνται οδικώς και όχι η τελευταία αυτή μεταφορά στο σύνολό της.

1241 Η ανωτέρω διαπίστωση δεν αναιρείται από το επιχείρημα ότι είναι τεχνητή η διαίρεση μιας συνδυασμένης μεταφοράς σε δύο χωριστές οδικές διαδρομές όταν η μεταφορά πραγματοποιείται, στο σύνολό της, από τον ίδιο οδηγό. Πράγματι, το γεγονός ότι ο ίδιος οδηγός μπορεί να συνοδεύει τα εμπορεύματα καθ' όλη τη διάρκεια της εν λόγω μεταφοράς δεν ασκεί συναφώς επιρροή, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται ότι ένας από τους τρόπους μεταφοράς από τους οποίους αποτελείται η ανωτέρω συνδυασμένη μεταφορά δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2020/1057, σκοπός της οποίας είναι η θέσπιση ειδικών κανόνων για την απόσπαση οδηγών μόνο στον τομέα των οδικών μεταφορών.

1242 Η διαπίστωση που εκτίθεται στη σκέψη 1240 της παρούσας αποφάσεως δεν αναιρείται ούτε από το γεγονός ότι, κατά περίπτωση, μια συνδυασμένη μεταφορά πρέπει να θεωρηθεί ως ενιαία μεταφορά που επιδιώκει σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους για τους οποίους προβλέπονται οι κανόνες του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057. Πράγματι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι τούτο ισχύει, ένα τέτοιο γεγονός δεν είναι ικανό να αποδείξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε, δεδομένου του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει για τον καθορισμό της κοινής πολιτικής μεταφορών, τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων κρίνοντας ότι μόνον τα τμήματα μιας συνδυασμένης μεταφοράς που πραγματοποιούνται οδικώς μπορούν να εξομοιωθούν με διμερή μεταφορά για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης.

1243 Τέλος, το γεγονός ότι μία μόνον από τις δύο οδικές διαδρομές που συνθέτουν μια συνδυασμένη μεταφορά θεωρείται ότι πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας, ώστε να τύχει εξαίρεσης δυνάμει της διατάξεως αυτής, αποτελεί απλώς τη συνέπεια της συνεκτίμησης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών καθεμιάς από τις εν λόγω διαδρομές. Πράγματι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας, όταν μια τέτοια οδική διαδρομή, θεωρούμενη μεμονωμένα, μπορεί να εξομοιωθεί με διμερή μεταφορά, η φύση της υπηρεσίας που παρέχεται κατά τη διάρκεια της οδικής αυτής διαδρομής συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης, γεγονός που δικαιολογεί την επέκταση της προβλεπόμενης στην εν λόγω παράγραφο 3 εξαίρεσης στην ανωτέρω οδική διαδρομή.

1244 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, μη εξομοιώνοντας τις συνδυασμένες μεταφορές, όταν ο ίδιος οδηγός συνοδεύει το όχημα και το φορτίο του, με τις διμερείς μεταφορές που μνημονεύονται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057, δεν παραβίασε τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

1245 Το ως άνω συμπέρασμα δεν αναιρείται από τον ισχυρισμό της Ρουμανίας ότι, θεωρούμενες σφαιρικά και διά του συνολικού τους αποτελέσματος, οι διατάξεις της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα», κατά των οποίων το εν λόγω κράτος μέλος έχει ασκήσει τρεις προσφυγές στις υποθέσεις C-546/20 έως C-548/20, εισάγουν δυσμενή διάκριση. Πράγματι, αρκεί να επισημανθεί,

αφενός, ότι η Ρουμανία δεν απέδειξε, στην υπόθεση C-548/20, ότι από την οδηγία 2020/1057 απορρέει δυσμενής διάκριση και, αφετέρου, ότι απορρίφθηκαν τα σχετικά επιχειρήματα του εν λόγω κράτους μέλους τα οποία βάλλουν κατά των κανονισμών 2020/1054 και 2020/1055 και τα οποία εξετάστηκαν ήδη στο πλαίσιο των προσφυγών στις υποθέσεις C-546/20 και C-547/20.

1246 Συνεπώς, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας και ο δεύτερος επικουρικώς προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας.

γ) Επί της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας

1247 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, με τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Ρουμανία, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Κυπριακή Δημοκρατία, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία, με τον πρώτο επικουρικώς προβαλλόμενο λόγο της προσφυγής της, και η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 ή ορισμένες διατάξεις του δεν πληρούν τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

1248 Αφενός, τα ανωτέρω κράτη μέλη αμφισβητούν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα των διατάξεων του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, ιδίως λόγω της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την τελική μορφή των προαναφερθεισών διατάξεων ή ορισμένων εξ αυτών. Ειδικότερα, μολονότι ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας αφορά τύποις παραβίαση της αρχής της «ορθής νομοθέτησης» και παράβαση «ουσιώδους τύπου», από την επιχειρηματολογία που προβάλλεται προς στήριξή του προκύπτει ότι το κράτος μέλος αυτό επιδιώκει, στην πραγματικότητα, να αποδείξει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας για τον λόγο ότι τα αποτελέσματα του άρθρου 1, παράγραφος 3, της ανωτέρω οδηγίας δεν αξιολογήθηκαν δεόντως. Ομοίως, συναφώς, μολονότι, με τον πρώτο επικουρικώς προβαλλόμενο λόγο της προσφυγής της, η Ουγγαρία προβάλλει τύποις πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η σχετική επιχειρηματολογία της αποσκοπεί αποκλειστικώς στην απόδειξη της ύπαρξης παραβίασης της τελευταίας αυτής αρχής.

1249 Αφετέρου, τα εν λόγω κράτη μέλη, με εξαίρεση την Ουγγαρία, αμφισβητούν την αναλογικότητα αυτή καθεαυτήν των κριτηρίων ή ορισμένων εκ των κριτηρίων –τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057– για τον καθορισμό των περιπτώσεων στις οποίες οι κανόνες περί απόσπασης εφαρμόζονται στους οδηγούς στον τομέα των οδικών μεταφορών.

1) Επί του ζητήματος εάν ο ενωσιακός νομοθέτης εξέτασε την αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

1250 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υπενθυμίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης αποφάσισε να εφαρμόσει στις τρίτες μεταφορές, χωρίς χρονικό όριο, τους κανόνες περί απόσπασης, εξαιρώντας, παράλληλα, από τους κανόνες αυτούς τις διμερείς μεταφορές. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όμως, δεν είχαν στη διάθεσή τους εκτίμηση επιπτώσεων της

νομοθεσίας αυτής, μολονότι τέτοια εκτίμηση είχε ζητηθεί επανειλημμένως από πλείονα κράτη μέλη, ούτε κάποια άλλη πληροφορία που θα μπορούσε να επιβεβαιώσει ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές ήταν σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, η πρόταση οδηγίας περί απόσπασης προέβλεπε μια ουσιωδώς διαφορετική προσέγγιση.

1251 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057 παραβιάζει την αρχή της «ορθής νομοθέτησης», καθόσον τα αποτελέσματα της διατάξεως αυτής δεν αξιολογήθηκαν δεόντως.

1252 Το εν λόγω κράτος μέλος υπογραμμίζει συναφώς ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η Επιτροπή υποχρεούται, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, να διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας επιβάλλει επίσης στην Επιτροπή ανάλογη υποχρέωση διεξαγωγής ευρειών διαβουλεύσεων. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αυτού, το οποίο ορίζει ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και επιτάσσει κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξεως να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας να μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών αυτών, πράγμα από το οποίο προκύπτει ότι τα εν λόγω σχέδια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να εξασφαλίζεται ότι οι επιβαρύνσεις για τους επιχειρηματίες θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό. Εξάλλου, δυνάμει της διοργανικής συμφωνίας, εναπόκειται στην Επιτροπή να διενεργεί εκτίμηση επιπτώσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών της που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις.

1253 Βεβαίως, είναι δυνατόν να μην διενεργηθεί εκτίμηση επιπτώσεων σε ορισμένες περιπτώσεις. Ωστόσο, εν προκειμένω, δεν υπήρχε κανένας αντικειμενικός λόγος που να δικαιολογεί τη μη διενέργεια εκτιμήσεως επιπτώσεων και, άλλωστε, τα ενωσιακά θεσμικά όργανα δεν αιτιολόγησαν την απόφασή τους να μην προβούν σε τέτοια εκτίμηση. Η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035), την οποία επικαλείται το Συμβούλιο, δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω, καθώς, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη, πραγματοποιήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων, ενώ, στην υπό κρίση υπόθεση, δεν εκτιμήθηκαν οι επιπτώσεις των προσβαλλόμενων διατάξεων.

1254 Κατά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, το γεγονός ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων διενεργούνται εφόσον τούτο κρίνεται αρμόζον και απαραίτητο δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αυτές διενεργούνται κατ' αμιγώς υποκειμενική κρίση, εξαρτώμενη αποκλειστικώς από τη βούληση του ενωσιακού νομοθέτη. Αντιθέτως, η κρίση αυτή πρέπει να στηρίζεται σε υφιστάμενα αντικειμενικά στοιχεία, δεδομένου ότι αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να διασφαλιστεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν κάνει κατάχρηση του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει.

1255 Η Ρουμανία ασκεί ουσιαστικά παρόμοια κριτική όσον αφορά το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 6, της οδηγίας 2020/1057. Ισχυρίζεται ιδίως ότι τα έγγραφα που αναλύουν αποκλειστικά την ανάγκη νομοθετικής παρέμβασης στον τομέα της απόσπασης είναι ανεπαρκή. Συγκεκριμένα, ο προσδιορισμός των αναγκαίων και πρόσφορων λύσεων για την καταπολέμηση των διαπιστωθεισών ελλείψεων δεν μπορούσε να στηρίζεται μόνο στην εκτίμηση της προϋφιστάμενης κατάστασης της αγοράς των μεταφορών. Έπρεπε επίσης να διενεργηθεί πραγματική και εξαντλητική αξιολόγηση των αναμενόμενων συνεπειών των εξεταζόμενων μέτρων. Συναφώς, το

γεγονός και μόνον ότι, κατά τη νομοθετική διαδικασία, η Επιτροπή επισήμανε ότι η προσέγγιση του ενωσιακού νομοθέτη διασφαλίζει τον ίδιο σκοπό με την πρόταση οδηγίας περί απόσπασης δεν θεραπεύει την έλλειψη εκτιμήσεως επιπτώσεων.

1256 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διέθεταν τα αναγκαία στοιχεία για να εκτιμήσουν τις συνέπειες των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 για το περιβάλλον, την οικονομική κατάσταση των διαφόρων μεταφορέων και τον τομέα στο σύνολό του. Όσον αφορά, ειδικότερα, τις οικονομικές συνέπειες, οι μεταφορείς θα πρέπει να επιβαρυνθούν με υψηλό κόστος λόγω, αφενός, της ανάγκης προσαρμογής της αμοιβής των οδηγών στις αμοιβές που ισχύουν στα κράτη μέλη από τα οποία αυτοί διέρχονται. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που περιέχονται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 9 και 10), υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τα επίπεδα των μισθών των οδηγών. Οι επιβαρύνσεις αυτές είναι δυσανάλογες σε σχέση με τα πλεονεκτήματα που αποκομίζουν οι οδηγοί, καθώς και από την άποψη του θεμιτού ανταγωνισμού, όταν οι μεταφορές στο οικείο κράτος μέλος είναι σπάνιες ή ασήμαντες, ιδίως λόγω της διάρκειάς τους. Αφετέρου, το διοικητικό κόστος που συνδέεται με την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας του κράτους μέλους υποδοχής σχετικά με τους μισθούς των οδηγών μπορεί να ανέλθει σε 14 000 ευρώ ετησίως για έναν μόνο μεταφορέα, χωρίς να συνυπολογίζονται οι δαπάνες που συνδέονται με τους ενδεχόμενους ελέγχους και πρόστιμα.

1257 Η αύξηση του κόστους και οι δυσκολίες που συνδέονται με τις τρίτες μεταφορές και τις ενδομεταφορές περιορίζουν τον αριθμό των μεταφορών αυτού του είδους, γεγονός που, με τη σειρά του, επηρεάζει την αύξηση των διαδρομών χωρίς φορτίο και, ως εκ τούτου, οδηγεί σε γενική μείωση του επιπέδου ασφάλειας της οδικής κυκλοφορίας στις κύριες συγκοινωνιακές οδούς εντός της Ένωσης καθώς και σε μείωση των επιδόσεων των οδικών μεταφορών. Αυτό έχει επίσης ως αποτέλεσμα την αύξηση των ρυπογόνων εκπομπών.

1258 Για λόγους κατ' ουσίαν ανάλογους με εκείνους που συνοψίζονται στις σκέψεις 1250 έως 1257 της παρούσας αποφάσεως, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η παντελής έλλειψη εκτιμήσεως επιπτώσεων συνιστά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως του ενωσιακού νομοθέτη και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

1259 Ειδικότερα, σε ανακοίνωση της 15ης Απριλίου 2020 (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 294, παράγραφος 6, [ΣΛΕΕ] σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου για την έκδοση κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού 1071/2009, του κανονισμού 1072/2009 και του κανονισμού 1024/2012 με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον κλάδο, την έκδοση κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού 561/2006, όσον αφορά ελάχιστες απαιτήσεις ως προς τα ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης, κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και τις περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης και του κανονισμού 165/2014, όσον αφορά τον εντοπισμό μέσω ταχογράφων, και για την έκδοση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22 όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71 και την οδηγία 2014/67 για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών και την τροποποίηση του κανονισμού 1024/2012 [COM(2020) 151 final]), η Επιτροπή έκρινε ότι οι περιορισμοί που ισχύουν για τις συνδυασμένες μεταφορές δημιουργούν προβλήματα, ιδίως λόγω του ότι ενδέχεται να μειώσουν την αποτελεσματικότητα της στήριξης των πολύτροπων εμπορευματικών μεταφορών.

1260 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1261 Όσον αφορά την επιχειρηματολογία σχετικά με την προβαλλόμενη έλλειψη εκτιμήσεως επιπτώσεων ή ανεπάρκεια της εκτιμήσεως αυτής, υπενθυμίζεται ότι, στην πρόταση οδηγίας περί απόσπασης, η Επιτροπή είχε προτείνει ένα σύστημα στο πλαίσιο του οποίου, με βάση την παραδοχή ότι η οδηγία 96/71 έχει εφαρμογή στον τομέα των οδικών μεταφορών, δύο από τα εννέα στοιχεία των όρων εργασίας και απασχόλησης του κράτους μέλους υποδοχής που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, ήτοι η ελάχιστη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών και οι αμοιβές, δεν θα είχαν εφαρμογή στις αποσπάσεις διάρκειας τριών ημερών ή λιγότερο ανά μήνα όταν οι οδηγοί εκτελούν διεθνείς μεταφορές, κατά την έννοια των κανονισμών 1072/2009 και 1073/2009. Αντιθέτως, σύμφωνα με την πρόταση αυτή, εάν η περίοδος απόσπασης υπερέβαινε το όριο των τριών ημερών, το σύνολο των εννέα στοιχείων των εν λόγω όρων εργασίας και απασχόλησης θα ίσχυε για όλη την περίοδο απόσπασης κατά τη διάρκεια του σχετικού μήνα.

1262 Επομένως, σύμφωνα με την ανωτέρω πρόταση, οι οδηγοί που εκτελούν διεθνείς μεταφορές θα ήταν, σε κάθε περίπτωση, αποσπασμένοι και οι περισσότεροι από τους όρους εργασίας και απασχόλησης του κράτους μέλους υποδοχής που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71 θα εφαρμόζονταν στους οδηγούς αυτούς. Επιπλέον, θα εναπέκειτο στους εργοδότες να συνυπολογίζουν τον χρόνο που κάθε οδηγός περνά κάθε μήνα σε διάφορα κράτη μέλη, προκειμένου να καθορίσουν αν έχουν επίσης εφαρμογή οι κανόνες των κρατών αυτών σχετικά με την ελάχιστη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών και τις αμοιβές, στις οποίες αναφέρεται η εν λόγω διάταξη.

1263 Εκτιμώντας ότι η λύση αυτή δεν ήταν ικανοποιητική, ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε τελικά ένα μέτρο που συνίσταται στη διάκριση μεταξύ διαφόρων ειδών μεταφορών. Επομένως, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, προβλέπει ότι εξαιρούνται από τους κανόνες περί απόσπασης, και, κατά συνέπεια, από το σύνολο των όρων εργασίας και απασχόλησης του κράτους μέλους υποδοχής, κάθε διμερής μεταφορά, κάθε πράξη διαμετακόμισης καθώς και ορισμένα τμήματα μιας συνδυασμένης μεταφοράς, ενώ υπόκεινται, κατ' αρχήν, στους κανόνες αυτούς τόσο οι τρίτες μεταφορές όσο και οι ενδομεταφορές.

1264 Συνεπώς, δεν αμφισβητείται ότι η εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία δεν εξέτασε τα αποτελέσματα που απορρέουν από την τελικώς επιλεγείσα λύση και ότι η λύση αυτή δεν αποτέλεσε αντικείμενο συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων.

1265 Υπογραμμίζεται ωστόσο ότι, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 218 έως 226 της παρούσας αποφάσεως, η εκτίμηση επιπτώσεων δεν δεσμεύει τον ενωσιακό νομοθέτη, οπότε αυτός παραμένει ελεύθερος να λαμβάνει άλλα μέτρα, διαφορετικά από εκείνα που αποτέλεσαν το αντικείμενό της. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει επίσης ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, για τις ανάγκες της αξιολόγησης της αναλογικότητας των μέτρων που θεσπίζει, μπορεί να λάβει υπόψη όχι μόνον την οικεία εκτίμηση επιπτώσεων, αλλά και κάθε άλλη πηγή πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που είναι δημοσίως διαθέσιμες.

1266 Ως εκ τούτου, το γεγονός και μόνον ότι, εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε, με την οδηγία 2020/1057, διατάξεις διαφορετικές και μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, πιο περιοριστικές για τις επιχειρήσεις οδικών μεταφορών σε σχέση με εκείνες τις οποίες είχε προτείνει αρχικά η Επιτροπή με την πρόταση οδηγίας περί απόσπασης και οι οποίες είχαν αποτελέσει αντικείμενο της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία δεν μπορεί, αφ' εαυτού, να αποδείξει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας.

1267 Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας και, σε μικρότερο βαθμό, η Ρουμανία, τα συμπεράσματα αυτά ουδόλως αναιρούνται από τις διατάξεις της διοργανικής συμφωνίας. Και τούτο διότι, είναι μεν αληθές ότι το σημείο 15 της συμφωνίας αυτής αναφέρει ότι «το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [...] θα πραγματοποιούν εκτιμήσεις επιπτώσεων σε ό,τι αφορά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις τους στην πρόταση της Επιτροπής», πλην όμως, όπως προεκτέθηκε στις σκέψεις 224 και 231 της παρούσας αποφάσεως, το εν λόγω σημείο ουδεμία δεσμευτική υποχρέωση επιβάλλει στα θεσμικά αυτά όργανα, δεδομένου ότι προβλέπει απλώς και μόνον την ευχέρεια διενέργειας τέτοιας εκτιμήσεως επιπτώσεων σε περιπτώσεις που, κατά τη ρητή διατύπωσή του, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία».

1268 Συνεπώς, πρέπει, πρώτον, να εξεταστούν οι λοιπές πηγές πληροφοριών στις οποίες αναφέρονται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, προκειμένου να εξακριβωθεί αν, όπως υποστηρίζουν τα εν λόγω θεσμικά όργανα, οι πηγές αυτές, μαζί με την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, καθιστούσαν δυνατή την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τα οποία απορρέουν από τη διάκριση που γίνεται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές.

1269 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως των κανόνων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, το κόστος λειτουργίας και συμμόρφωσης αλλά και η ενδεχόμενη εξοικονόμηση πόρων που θα προκύψουν για μια δεδομένη επιχείρηση από την εφαρμογή των κανόνων αυτών, εξαρτώνται από τον βαθμό στον οποίο η εν λόγω επιχείρηση εκτελεί διάφορα είδη μεταφορών. Όπως υπογραμμίζει το Συμβούλιο, ο ενωσιακός νομοθέτης είχε στη διάθεσή του τα στοιχεία που δημοσίευσε η Eurostat σχετικά με τα διάφορα είδη εκτελούμενων μεταφορών, ιδίως εκείνα που περιλαμβάνονται σε μελέτη για την περίοδο 2014-2018 [«Road freight transport by journey characteristics» (Οδικές εμπορευματικές μεταφορές ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της διαδρομής), σ. 3 έως 5, 10 και 11] και σε πίνακα που αφορά το έτος 2018. Δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά καθιστούσαν δυνατό τον προσδιορισμό του όγκου των τρίτων μεταφορών και των διμερών μεταφορών που πραγματοποιούνται ετησίως μεταξύ ενός συγκεκριμένου ζεύγους κρατών μελών, μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή κρίσιμων πληροφοριών για τον ενωσιακό νομοθέτη προκειμένου να εκτιμηθεί η αναλογικότητα της διάκρισης ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές η οποία υιοθετήθηκε τελικά στην οδηγία 2020/1057.

1270 Εξάλλου, τα στοιχεία αυτά παρέχουν, με τη σειρά τους, τη δυνατότητα να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίο οι οδηγοί των διαφόρων κρατών μελών θα θεωρηθούν αποσπασμένοι σε άλλα κράτη μέλη, για τους σκοπούς των κανόνων που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 13.

1271 Όπως επίσης υποστήριξε το Συμβούλιο ενώπιον του Δικαστηρίου, τα ανωτέρω στοιχεία σχετικά με τα διάφορα είδη μεταφορών, σε συνδυασμό με τις πληροφορίες που περιέχονται στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 62 έως 65) και με εκείνες που περιλαμβάνονται στις δημοσίως διαθέσιμες μελέτες στις οποίες στηρίζεται η εν λόγω εκτίμηση

επιπτώσεων, όπως είναι, ειδικότερα, η μελέτη της Επιτροπής (ΓΔ Move) με τίτλο «Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report» [(«Μελέτη προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων ενόψει της αναθεώρησης της κοινωνικής νομοθεσίας στον τομέα των οδικών μεταφορών. Τελική έκθεση»), Μάιος 2017, σ. 62 έως 76], και οι οποίες αφορούν, ιδίως, τις μισθολογικές αποκλίσεις μεταξύ διαφόρων ζευγών κρατών μελών, καθιστούν δυνατή την εκτίμηση του κόστους το οποίο απορρέει από τη διάκριση που γίνεται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές.

1272 Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα προσφεύγοντα κράτη μέλη που βάλλουν κατά της έλλειψης εκτιμήσεως επιπτώσεων της οδηγίας 2020/1057 ή της ανεπάρκειας της εκτιμήσεως αυτής δεν εξήγησαν τους λόγους για τους οποίους οι διαπιστώσεις του Συμβουλίου, όπως εκτίθενται στις σκέψεις 1269 έως 1271 της παρούσας αποφάσεως, είναι εσφαλμένες. Ομοίως, δεν εξηγήθηκε ούτε για ποιο λόγο τα γενικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 60), κατά τα οποία οι επιπτώσεις στην οδική ασφάλεια και την υγεία στην εργασία θα είναι ελάχιστες, δεν μπορούν να ισχύουν ως προς το τελικώς επιλεγέν μοντέλο.

1273 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε επαρκή στοιχεία για να αξιολογήσει τα αποτελέσματα που απορρέουν από τη διάκριση ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας.

1274 Δεύτερον, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν εξέτασε τα αποτελέσματα που απορρέουν από το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2020/1057, δυνάμει του οποίου οι πράξεις διαμετακόμισης τυγχάνουν εξαίρεσης από τους κανόνες περί απόσπασης, και από το άρθρο 1, παράγραφος 7, της οδηγίας αυτής, δυνάμει του οποίου θεωρείται ότι οι ενδομεταφορές ενέχουν κατάσταση απόσπασης, με αποτέλεσμα να πρέπει να εφαρμόζονται οι εν λόγω κανόνες.

1275 Συναφώς, αρκεί να επισημανθεί ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 1179 της παρούσας αποφάσεως, το Δικαστήριο έχει κρίνει, στο πλαίσιο της ερμηνείας της οδηγίας 96/71 όπως αυτή ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, ότι οι κανόνες περί απόσπασης τους οποίους προβλέπει η οδηγία 96/71 δεν εφαρμόζονται στις πράξεις διαμετακόμισης, ενώ, αντιθέτως, εφαρμόζονται, κατ' αρχήν, στις ενδομεταφορές που εκτελούνται εξ ολοκλήρου στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

1276 Επομένως, δεδομένου ότι καμία τροποποίηση των εφαρμοστέων ουσιαστικών κανόνων δεν επήλθε ειδικώς από το άρθρο 1, παράγραφοι 5 και 7, της οδηγίας 2020/1057, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα με το οποίο επιδιώκεται να αποδειχθεί ότι ήταν αναγκαία η διενέργεια συμπληρωματικής εκτιμήσεως επιπτώσεων όσον αφορά τις διατάξεις αυτές.

1277 Τρίτον, στο μέτρο που η Ουγγαρία προσάπτει, κατ' ουσίαν, στον ενωσιακό νομοθέτη ότι παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας θεσπίζοντας το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057 χωρίς να έχει εξετάσει τα αποτελέσματα της διατάξεως αυτής, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε ότι η φύση της υπηρεσίας που παρέχεται κατά τη διάρκεια της αρχικής ή της τελικής οδικής διαδρομής μιας συνδυασμένης μεταφοράς συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης εάν η εν λόγω οδική διαδρομή από μόνη της αποτελεί διμερή μεταφορά και δεν υφίσταται, σε μια τέτοια περίπτωση, επαρκής σύνδεσμος με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, οπότε δεν δικαιολογείται η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης. Αντιθέτως, όταν η μεταφορά κατά τη

διάρκεια της επίμαχης οδικής διαδρομής πραγματοποιείται εντός του κράτους μέλους υποδοχής ή όταν εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές, υπάρχει τέτοιος επαρκής σύνδεσμος με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, οπότε πρέπει να εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης.

1278 Δεν αμφισβητείται ότι η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις συνδυασμένες μεταφορές, όπως οι κανόνες αυτοί προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, δεν εξετάστηκε ούτε στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία. Πράγματι, ενώ, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1261 έως 1264 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή είχε σχεδιάσει, στην εκπονηθείσα βάσει της εν λόγω εκτιμήσεως επιπτώσεων πρόταση οδηγίας περί απόσπασης, τη θέσπιση κριτηρίου σχετικού με τη διάρκεια της μεταφοράς προκειμένου να καθοριστούν οι περιστάσεις υπό τις οποίες θα εφαρμόζονταν οι ανωτέρω κανόνες, ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε τελικώς, στην οδηγία 2020/1057, μια προσέγγιση συνιστάμενη στη διάκριση ανάμεσα σε διάφορες κατηγορίες μεταφορών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι συνδυασμένες μεταφορές.

1279 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν, εν προκειμένω, τα στοιχεία των οποίων είχαν γνώση το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αρκούσαν ώστε τα τελευταία να είναι σε θέση να εκτιμήσουν την αναλογικότητα της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057.

1280 Συναφώς, από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε σημαντικό αριθμό πληροφοριών ως προς τις συνδυασμένες μεταφορές, οι οποίες προέρχονταν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις της οδηγίας 92/106. Οι πληροφορίες αυτές περιλαμβάνονταν, ιδίως, στην εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την αναθεώρηση της εν λόγω οδηγίας [εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής που συνοδεύει την πρόταση COM(2017) 648, SWD(2017) 362], σε έγγραφο που συντάχθηκε το 2015 κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής και περιείχε στοιχεία για τις συνδυασμένες μεταφορές [KombiConsult, «Analysis of the EU Combined Transport» (Ανάλυση των συνδυασμένων μεταφορών στην ΕΕ), 2015], στην επικαιροποίηση των στοιχείων αυτών που πραγματοποιήθηκε το 2017 [ISL/KombiConsult, «Updating EU combined transport data» (Επικαιροποίηση των στοιχειών για τις συνδυασμένες μεταφορές στην ΕΕ), 2017], σε συμπλήρωμα του έτους 2018 σχετικά με τα ίδια αυτά στοιχεία [TRT Trasporti e Territorio srl, «Gathering additional data on EU combined transport» (Συγκέντρωση πρόσθετων στοιχείων σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές στην ΕΕ), 2017] καθώς και σε διαβούλευση που ζητήθηκε από την Επιτροπή προς στήριξη της εκτιμήσεως επιπτώσεων (KombiConsult, «Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)» [Διαβουλεύσεις και σχετικές αναλύσεις στο πλαίσιο της αξιολόγησης των επιπτώσεων των τροποποιήσεων της οδηγίας για τις συνδυασμένες μεταφορές (92/106/ΕΟΚ)], 2017).

1281 Ειδικότερα, η μελέτη με τίτλο «Analysis of the EU Combined Transport» («Ανάλυση των συνδυασμένων μεταφορών στην ΕΕ») (σ. 175 έως 177) περιείχε λεπτομερή εξέταση της αγοράς των συνοδευόμενων και μη συνοδευόμενων συνδυασμένων μεταφορών, παρουσιάζοντας, μεταξύ άλλων, τις υπηρεσίες και των έξι επιχειρήσεων που παρέχουν συνοδευόμενες οδικές υπηρεσίες εντός της Ένωσης καθώς και των μεγαλύτερων παρόχων υπηρεσιών μη συνοδευόμενων συνδυασμένων οδικών/σιδηροδρομικών μεταφορών. Η μελέτη αυτή παρουσίαζε επίσης στοιχεία σχετικά με τις αποστάσεις που συνεπάγεται η αρχική ή η τελική διαδρομή των συνδυασμένων οδικών/σιδηροδρομικών μεταφορών (σ. 67 έως 70). Εξάλλου, η εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής που συνόδευε την πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 92/106, για την οποία έγινε λόγος στη σκέψη 1280 της παρούσας αποφάσεως, περιείχε στοιχεία σχετικά, αφενός,

με τις μέσες, διάμεσες και μεγαλύτερες αποστάσεις των οδικών και μη οδικών διαδρομών των συνδυασμένων μεταφορών και, αφετέρου, με το είδος και τον όγκο των πολυτροπικών μεταφορών που εμπίπτουν στην έννοια των «συνδυασμένων μεταφορών», κατά την οδηγία 92/106, και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057.

1282 Επομένως, από τα στοιχεία τα οποία περιέχονται στα έγγραφα που κοινοποιήθηκαν στο Δικαστήριο στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών, η χρησιμότητα των οποίων δεν αμφισβητείται ειδικώς από την Ουγγαρία, προκύπτει ότι, για την έκδοση της οδηγίας 2020/1057, ο ενωσιακός νομοθέτης διέθετε κρίσιμα βασικά στοιχεία σχετικά με την αγορά των συνδυασμένων μεταφορών. Τα στοιχεία αυτά, σε συνδυασμό με άλλες πληροφορίες που είχε στη διάθεσή του ο ενωσιακός νομοθέτης, ιδίως με εκείνες που αφορούν τις μισθολογικές αποκλίσεις μεταξύ διαφόρων ζευγών κρατών μελών, για τις οποίες γίνεται λόγος στη σκέψη 1271 της παρούσας αποφάσεως, του επέτρεψαν να εκτιμήσει τον αντίκτυπο των κριτηρίων σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις συνδυασμένες μεταφορές, τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057. Συνεπώς, ο ενωσιακός νομοθέτης είχε στη διάθεσή του επαρκή στοιχεία για να θεμελιώσει την επιλογή των κριτηρίων αυτών στο πλαίσιο της άσκησης της ευρείας διακριτικής του ευχέρειας.

1283 Τα ανωτέρω συμπεράσματα δεν αναιρούνται από την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με την προβαλλόμενη μη συνεκτίμηση του αρνητικού σωρευτικού αποτελέσματος των προσβαλλόμενων διατάξεων της οδηγίας 2020/1057 και εκείνων του κανονισμού 2020/1055. Πράγματι, μολονότι, με την επιχειρηματολογία αυτή, το εν λόγω κράτος μέλος φαίνεται να προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ασυνέπεια ως προς τις επιλογές στις οποίες στηρίζονται οι προσβαλλόμενες διατάξεις καθεμιάς από τις ανωτέρω πράξεις, αρκεί να επισημανθεί συναφώς ότι, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, η «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» αποτελείται από πλείονες νομοθετικές πράξεις οι οποίες επιδιώκουν σκοπούς συμπληρωματικούς μεν, πλην όμως διαφορετικούς. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας για τον λόγο και μόνον ότι οι προϋποθέσεις που επιβάλλει ο κανονισμός 2020/1055 για να αποδειχθεί ότι μια οικονομική οντότητα έχει σταθερή και πραγματική εγκατάσταση σε ένα κράτος μέλος διαφέρουν από τα κριτήρια που προβλέπουν οι διατάξεις της οδηγίας 2020/1057 για την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς οδικών μεταφορών.

1284 Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη η επιχειρηματολογία κατά την οποία ο ενωσιακός νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει την αναλογικότητα της διατάξεως του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057.

2) Επί της αναλογικότητας του μέτρου του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057

i) Επιχειρήματα των διαδίκων

1285 Κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και την Κυπριακή Δημοκρατία, απορρέουν αρνητικές συνέπειες από τη διάκριση που γίνεται στην οδηγία 2020/1057 ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές, όσον αφορά το κόστος συμμόρφωσης προς τις νέες απαιτήσεις καθώς και το κόστος που συνδέεται με την τεκμηρίωση κάθε απόσπασης και με την εφαρμογή των κανόνων του κράτους μέλους υποδοχής. Οι οδηγοί συχνά σωρεύουν τρίτες μεταφορές με διμερείς μεταφορές. Η απαλλαγή, όμως, από την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης δεν ωφελεί όλες τις τρίτες μεταφορές που εκτελούνται ταυτόχρονα με διμερείς μεταφορές.

Επομένως, είναι πολύ περίπλοκο για τον μεταφορέα να εκτιμήσει πότε υπάρχει απόσπαση και πότε όχι. Η οδηγία 2020/1057 παραλείπει επίσης να διευκρινίσει τον τρόπο υπολογισμού των ωρών κατά τις οποίες ένας οδηγός πρέπει να θεωρείται αποσπασμένος σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Τούτο επιβαρύνει σημαντικά τους εν λόγω μεταφορείς, η πλειονότητα των οποίων είναι ΜμΕ.

1286 Η επιβάρυνση η οποία επιβάλλεται στους μεταφορείς που εκτελούν τρίτες μεταφορές, έχοντας καταστεί κατόπιν τούτου επαχθής, μπορεί να προκαλέσει ανακατεύθυνση προς άλλα είδη δραστηριοτήτων, μετεγκατάσταση σε τρίτες χώρες, μείωση του κύκλου εργασιών ή ακόμη και πτώχευση μεταφορέων. Εξάλλου, είναι πιθανό η επιβάρυνση αυτή να αποτελέσει αιτία αναποτελεσματικότητας και να επιτείνει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των οδικών μεταφορών. Επιπλέον, ενέχει κίνδυνο νόθευσης του ανταγωνισμού, στο μέτρο που η οδηγία 2020/1057 δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση και δεν εφαρμόζεται στους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι εκτός της Ένωσης.

1287 Είναι δυνατόν να διακριθούν τρεις θεμιτοί σκοποί τους οποίους επιδιώκει η οδηγία 2020/1057, ήτοι να κατοχυρώσει, πρώτον, κατάλληλες συνθήκες εργασίας και κοινωνική προστασία για τους οδηγούς, δεύτερον, κατάλληλες συνθήκες για τις επιχειρήσεις μεταφορών και θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ τους καθώς και, τρίτον, την ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών. Ωστόσο, η ανωτέρω οδηγία όχι μόνον δεν επιτυγχάνει τη διατήρηση ισορροπίας μεταξύ των εν λόγω σκοπών, αλλά, επιπλέον, δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη κανενός εξ αυτών.

1288 Συγκεκριμένα, όσον αφορά τον πρώτο σκοπό, η υψηλότερη αμοιβή που μπορούν να λάβουν οι οδηγοί αφορά, ως επί το πλείστον, μόνο σύντομα χρονικά διαστήματα που διανύονται στο κράτος μέλος φόρτωσης ή εκφόρτωσης, με αποτέλεσμα οι συνθήκες εργασίας και η κοινωνική προστασία των οδηγών να μην βελτιώνονται παρά μόνο σε πολύ μικρό βαθμό.

1289 Όσον αφορά τον δεύτερο σκοπό, το γεγονός ότι στις επιχειρήσεις που εκτελούν τρίτες μεταφορές εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης, ενώ οι επιχειρήσεις που εκτελούν διμερείς μεταφορές απαλλάσσονται από τους κανόνες αυτούς, ευνοεί τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Συγκεκριμένα, το συγκριτικό πλεονέκτημα των μεταφορέων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης έγκειται στο χαμηλότερο κόστος τους, το οποίο οφείλεται ιδίως στο χαμηλότερο κόστος ζωής και στους χαμηλότερους μισθούς. Λόγω των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, οι μεταφορείς που δραστηριοποιούνται στις τρίτες μεταφορές περιέρχονται πλέον σε λιγότερο ανταγωνιστική θέση σε σχέση με τους μεταφορείς που εκτελούν διμερείς μεταφορές. Τούτο νοθεύει τον ανταγωνισμό μεταξύ του κέντρου της Ένωσης, όπου οι μεταφορείς πραγματοποιούν κυρίως διμερείς μεταφορές, και των κρατών μελών, όπως η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία, όπου οι μεταφορείς εκτελούν κυρίως τρίτες μεταφορές.

1290 Όσον αφορά τον τρίτο σκοπό, οι διατάξεις αυτές περιορίζουν την ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών λόγω της αύξησης του κόστους που συνεπάγονται.

1291 Κατά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και την Κυπριακή Δημοκρατία, δεν είναι ούτε σκόπιμο ούτε αναγκαίο να γίνεται διάκριση ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, δεν υφίσταται αρκούντως ισχυρός δεσμός με καθεμία από τις χώρες από τις οποίες διέρχεται ο οδηγός. Με εξαίρεση το κράτος μέλος αναχώρησης ή προορισμού, οι εργαζόμενοι που πραγματοποιούν διμερείς μεταφορές εκτελούν την ίδια εργασία με τους εργαζομένους που

πραγματοποιούν τρίτες μεταφορές. Το κράτος μέλος αναχώρησης ή προορισμού δεν ασκεί καμία επιρροή στον σύνδεσμο μεταξύ του οδηγού και του κράτους μέλους υποδοχής. Αντιθέτως, υπάρχει προφανής σύνδεση με το έδαφος στο πλαίσιο των πράξεων ενδομεταφορών.

1292 Κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Κυπριακής Δημοκρατίας, το κατάλληλο μέτρο θα ήταν η πλήρης εξαίρεση των διεθνών μεταφορών από την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης. Μια τέτοια εξαίρεση δικαιολογείται από την ιδιαίτερη κατάσταση των διεθνών μεταφορών και την εξαιρετικά μεγάλη κινητικότητα στο πλαίσιο αυτής, κατάσταση που χαρακτηρίζεται από την απουσία επαρκούς συνδέσμου με το έδαφος άλλων κρατών μελών πλην του κράτους μέλους εγκατάστασης. Επομένως, η πλήρης εξαίρεση θα καθιστούσε δυνατή την επίτευξη όλων των επιδιωκόμενων σκοπών. Όσον αφορά τη λύση που συνίσταται στην εφαρμογή, με ένα χρονικό όριο, των κανόνων περί απόσπασης στο σύνολο του τομέα των διεθνών μεταφορών, η λύση αυτή θα ήταν, βεβαίως, καταλληλότερη από το επιλεγέν μοντέλο, πλην όμως θα δημιουργούσε και αυτή σοβαρά προβλήματα, δεδομένου ότι ο αντίκτυπός της θα εξακολουθούσε να είναι δυσανάλογος από την άποψη του κόστους, των διοικητικών επιβαρύνσεων για τις ΜμΕ καθώς και των δυσχερειών που συνδέονται με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων. Μια εναλλακτική προσέγγιση που θα παρείχε σαφήνεια είναι αυτή την οποία ακολούθησε το Δικαστήριο στη σκέψη 48 της αποφάσεως της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), και κατά την οποία τεκμαίρεται η ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου σε περίπτωση εκτέλεσης, στο πλαίσιο τρίτων μεταφορών, ενός ελάχιστου αριθμού ορισμένων καθηκόντων, σε συγκεκριμένο κράτος μέλος και κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης μηνιαίας περιόδου, όπως είναι, για παράδειγμα, οι εργασίες φόρτωσης ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων, συντήρησης ή καθαρισμού των οχημάτων μεταφοράς.

1293 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057 παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, καθώς τα κριτήρια που προβλέπει η διάταξη αυτή είναι προδήλως ακατάλληλα λόγω των δυσμενών οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών της. Συγκεκριμένα, οι κανόνες περί απόσπασης προορίζονται, κατ' αρχήν, να αντισταθμίσουν τα πρόσθετα έξοδα με τα οποία επιβαρύνεται ο εργαζόμενος λόγω του ότι εκτελεί τις εργασιακές του υποχρεώσεις σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο της συνήθους διαμονής του. Ωστόσο, στις περιπτώσεις των ενδομεταφορών μικρής διάρκειας και των τρίτων μεταφορών, οι οδηγοί συνήθως δεν έχουν κανέναν δεσμό με το κράτος μέλος υποδοχής, περνούν κατά κανόνα πολύ λίγο χρόνο σε αυτό και, ως εκ τούτου, επιβαρύνονται μόνο με ελάχιστα έξοδα στο εν λόγω κράτος.

1294 Επιπλέον, το κριτήριο που στηρίζεται στο είδος των μεταφορών για τους σκοπούς της εφαρμογής ή μη των κανόνων περί απόσπασης συνεπάγεται έμμεση δυσμενή διάκριση για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, αποθαρρύνει τη βραχυπρόθεσμη παροχή υπηρεσιών και, κατ' ουσίαν, περιορίζει τον ανταγωνισμό εις βάρος, ειδικότερα, των ΜμΕ που αντιπροσωπεύουν το 99 % της αγοράς οδικών μεταφορών στην Ένωση. Εξάλλου, είναι πιθανό οι εν λόγω κανόνες να έχουν ως αποτέλεσμα να παρακινηθούν οι ΜμΕ να παύσουν την εκτέλεση τρίτων μεταφορών ή να μεταφέρουν τις δραστηριότητές τους στα κράτη μέλη που βρίσκονται στο κέντρο της Ένωσης ή γύρω από αυτό. Μέχρι την έκδοση της οδηγίας 2020/1057, δεν υπήρχε σχετική διοικητική επιβάρυνση.

1295 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας υπογραμμίζει ότι το κριτήριο της διάρκειας αποτελεί παράδειγμα αντικειμενικού κριτηρίου που θεμελιώνει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με το κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται πράγματι η εργασία, χωρίς ωστόσο να απορρίπτεται η δυνατότητα εφαρμογής άλλων κριτηρίων, εφόσον αυτά δικαιολογούνται αντικειμενικώς, εξασφαλίζουν επαρκή σύνδεσμο με το κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται η εργασία και συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας. Επιπλέον, όταν το Δικαστήριο εξέτασε το χρονικό κριτήριο στην υπόθεση

επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), αποφάνθηκε μόνον επί των ενδομεταφορών, και όχι επί των διμερών μεταφορών και των τρίτων μεταφορών.

1296 Η Ρουμανία υποστηρίζει επίσης ότι το κριτήριο που αποσκοπεί στον προσδιορισμό επαρκούς συνδέσμου με κράτος μέλος, όπως υιοθετήθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη, για την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στον τομέα των οδικών μεταφορών είναι προδήλως ακατάλληλο, διότι δεν είναι ικανό να αποδείξει την ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου μεταξύ του οδηγού και του κράτους μέλους υποδοχής.

1297 Επιπλέον, η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού δημιουργεί αβεβαιότητα όσον αφορά τον προσδιορισμό του κράτους μέλους υποδοχής και, κατά συνέπεια, της εφαρμοστέας νομοθεσίας. Ειδικότερα, δεν είναι σαφές αν η εφαρμογή του εν λόγω κριτηρίου απαιτεί τον προσδιορισμό ενός μόνον κράτους μέλους υποδοχής με το οποίο ο οδηγός έχει επαρκή σύνδεσμο στο γενικό πλαίσιο της οικείας μεταφοράς ή αν εφαρμόζονται σωρευτικά οι νομικές διατάξεις που ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιείται η φόρτωση ή η εκφόρτωση.

1298 Εν πάση περιπτώσει, το κριτήριο το οποίο, στο πλαίσιο του άρθρου 1, παράγραφος 3, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, λαμβάνεται υπόψη για τον προσδιορισμό του επαρκούς συνδέσμου του οδηγού με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, δηλαδή η ύπαρξη δραστηριότητας φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων, δεν είναι το βέλτιστο δυνατό. Συγκεκριμένα, μόνον περιστασιακά, ήτοι στο 29 % των περιπτώσεων, οι οδηγοί ασκούν τέτοιες δραστηριότητες. Επιπλέον, η ρύθμιση της απόσπασης στον τομέα των μεταφορών υπό το πρίσμα του κριτηρίου της μεταφοράς έχει άμεσες συνέπειες στην αγορά, δηλαδή αποθαρρύνονται τόσο οι τρίτες μεταφορές όσο και οι συνδυασμένες μεταφορές, ενώ οι τελευταίες είναι σημαντικές για τη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών των μεταφορών.

1299 Όπως προκύπτει επίσης από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η έλλειψη ευελιξίας των κοινωνικών κανόνων που εφαρμόζονται στον τομέα των μεταφορών δημιουργεί καταστάσεις μη τήρησης της νομοθεσίας. Ειδικότερα, σε περίπτωση μεταβολής, κατά τη διάρκεια της μεταφορικής δραστηριότητας, του αριθμού των πρόσθετων δραστηριοτήτων που συνδέονται με διμερή μεταφορά, ώστε να καθίσταται εφαρμοστέο το καθεστώς απόσπασης, ο μεταφορέας ενδέχεται να μην είναι σε θέση να υποβάλει δήλωση απόσπασης στις αρμόδιες εθνικές αρχές, δεδομένου ότι το άρθρο 1, παράγραφος 11, στοιχείο α′, της οδηγίας 2020/1057 απαιτεί την υποβολή τέτοιας δήλωσης το αργότερο κατά την έναρξη της απόσπασης. Επομένως, η τήρηση της διατάξεως αυτής είναι δύσκολη σε ορισμένες περιπτώσεις λόγω των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας.

1300 Λαμβανομένων υπόψη των προαναφερθέντων προβλημάτων, τα οποία αφορούν την τήρηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η οδηγία 2020/1057 ενδέχεται να διαταράξει την παροχή υπηρεσιών μεταφορών εκ μέρους των ΜμΕ και να τους επιβάλει υποχρεώσεις δυσανάλογες σε σχέση με τα πλεονεκτήματα που αυτή συνεπάγεται για τους οδηγούς.

1301 Στην απόφαση της 15ης Μαρτίου 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, σκέψεις 44 έως 49), το Δικαστήριο διαπίστωσε την ανάγκη να λαμβάνεται ως βάση ένα σύνολο στοιχείων προκειμένου να προσδιοριστεί το κράτος μέλος με το οποίο η εργασία παρουσιάζει σημαντικό σύνδεσμο, όταν πραγματοποιούνται μεταφορικές δραστηριότητες σε περισσότερα κράτη μέλη. Η χρήση ενός μόνον κριτηρίου, όπως γίνεται στην οδηγία 2020/1057, είναι ανεπαρκής και, ως εκ τούτου, δεν καθιστά δυνατή την απόδειξη της ύπαρξης τέτοιου συνδέσμου. Συναφώς, η Ρουμανία υποστηρίζει επίσης ότι η εφαρμογή του χρονικού στοιχείου, ήτοι της ελάχιστης διάρκειας της

δραστηριότητας, έπρεπε να υιοθετηθεί ως κριτήριο από την οδηγία αυτή για τον προσδιορισμό του επαρκούς συνδέσμου με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, όσον αφορά τα άλλα είδη μεταφορών πλην των ενδομεταφορών. Η λυσιτέλεια της εφαρμογής του εν λόγω κριτηρίου προκύπτει τόσο από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία όσο και από την ανάγνωση του γενικού νομικού πλαισίου που ισχύει για την απόσπαση. Συγκεκριμένα, η έλλειψη σημαντικού συνδέσμου με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής στην περίπτωση δραστηριότητας που ασκείται για σύντομο χρονικό διάστημα απορρέει, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 96/71, το οποίο αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να παρεκκλίνουν από τις υποχρεώσεις σχετικά με την απόσπαση όταν η διάρκεια της απόσπασης δεν υπερβαίνει τον ένα μήνα.

1302 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφοι 3, 4, 6 και 7, της οδηγίας 2020/1057 δεν είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον τα κριτήρια εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς, τα οποία προβλέπονται στις διατάξεις αυτές, δεν είναι αντικειμενικά, δεν λαμβάνουν υπόψη κρίσιμα στοιχεία της κατάστασης την οποία επιχειρούν να ρυθμίσουν και προκαλούν δυσανάλογες επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις καθώς και αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον.

1303 Οι διατάξεις αυτές δεν είναι κατάλληλες για την επίτευξη των δεδηλωμένων σκοπών, καθώς, μεταξύ άλλων, έχουν ως αποτέλεσμα να περιορίζουν τις υπηρεσίες που παρέχουν οι επιχειρήσεις οι οποίες είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης αντί να διασφαλίζουν τον θεμιτό ανταγωνισμό. Και τούτο διότι οι κανόνες περί απόσπασης έχουν εφαρμογή στις τρίτες μεταφορές και στις ενδομεταφορές στις οποίες οι επιχειρήσεις αυτές διαδραματίζουν πρωτεύοντα ρόλο.

1304 Ο ενωσιακός νομοθέτης παρέλειψε τα λοιπά στοιχεία που πιστοποιούν την ύπαρξη συνδέσμου ανάμεσα στον οδηγό και το κράτος μέλος υποδοχής, ιδίως τη διάρκεια παραμονής του οδηγού στο έδαφος του κράτους αυτού, καθώς και το κράτος μέλος εγκατάστασης. Όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, το χρονικό κριτήριο ανταποκρίνεται καλύτερα στην κινητικότητα που χαρακτηρίζει τις υπηρεσίες μεταφορών. Στην απόφαση της 15ης Μαρτίου 2001, Mazzoleni και ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής οφείλουν, προκειμένου να διαπιστώσουν αν η εφαρμογή της νομοθεσίας του κράτους αυτού που προβλέπει την καταβολή κατώτατου μισθού είναι αναγκαία και αναλογική, να εκτιμήσουν όλα τα σχετικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειας της παροχής υπηρεσιών.

1305 Κατ’ εφαρμογήν της οδηγίας 2020/1057, δύο οδηγοί που εκτελούν μεταφορά στην ίδια διαδρομή λαμβάνουν διαφορετική αμοιβή ανάλογα με τον τόπο φόρτωσης ή εκφόρτωσης. Επιπλέον, δεν δικαιολογείται αντικειμενικά η εξαίρεση ορισμένων τρίτων μεταφορών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας αυτής. Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, δεν υπάρχει εξήγηση ούτε για την επιφύλαξη κατά την οποία η εξαίρεση που αφορά δύο μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ τρίτων χωρών εφαρμόζεται στο ταξίδι επιστροφής μετά το πέρας της διμερούς μεταφοράς με αφετηρία το κράτος μέλος εγκατάστασης, αλλά όχι στη διαδρομή μέχρι το κράτος μέλος υποδοχής.

1306 Επιπλέον, οι εξαιρέσεις που προβλέπουν οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 εγείρουν αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία τους. Για παράδειγμα, τίθεται το ζήτημα του προσδιορισμού του χρονικού σημείου κατά το οποίο πρέπει να αρχίσει η εφαρμογή των κανόνων του κράτους μέλους υποδοχής, όταν ο οδηγός ασκεί πρόσθετη δραστηριότητα φόρτωσης ή εκφόρτωσης η οποία δεν εμπίπτει σε εξαίρεση προβλεπόμενη στην παράγραφο 3

του εν λόγω άρθρου 1. Η ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής εγείρει ανάλογες αμφιβολίες. Επίσης, δεν δικαιολογείται αντικειμενικά το γεγονός ότι, βάσει της εν λόγω παραγράφου 3, επιτρέπονται δύο εξαιρέσεις για πρόσθετες δραστηριότητες συνδεόμενες με διμερή μεταφορά όσον αφορά τη μεταφορά εμπορευμάτων, ενώ προβλέπεται μία μόνον εξαίρεση για πρόσθετη δραστηριότητα σε περίπτωση μεταφοράς προσώπων.

1307 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

ii) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1308 Υπενθυμίζεται ότι σκοπός της οδηγίας 2020/1057, υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η αναλογικότητα του μέτρου του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας αυτής, είναι να επιτευχθεί, μέσω της θέσπισης ειδικών κανόνων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους του οποίου οι συνθήκες εργασίας και απασχόλησης εξασφαλίζονται στους οδηγούς στον τομέα των οδικών μεταφορών, ισορροπία ανάμεσα, αφενός, στη βελτίωση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς και, αφετέρου, στη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών με βάση τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, ισορροπία η οποία λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες του υψηλού βαθμού κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στον τομέα αυτόν και αποσκοπεί στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

1309 Η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητούν τη νομιμότητα του ανωτέρω σκοπού, αλλά υποστηρίζουν ότι τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 ή ορισμένα εξ αυτών αντιβαίνουν, αυτά καθεαυτά, στην αρχή της αναλογικότητας.

1310 Προκειμένου να εκτιμηθεί το βάσιμο των ανωτέρω αιτιάσεων, πρέπει, επομένως, να εξεταστεί αν τα κριτήρια αυτά είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, αν δεν βαίνουν προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού και αν είναι ανάλογα προς τον εν λόγω σκοπό.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού

1311 Όσον αφορά, κατά πρώτον, το ζήτημα αν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις αυτές προβλέπουν κριτήρια που βασίζονται στο είδος των πραγματοποιούμενων μεταφορών και ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 968 των προτάσεών του, κάθε είδος μεταφοράς που αναφέρεται στις εν λόγω διατάξεις έχει διαφορετικό σύνδεσμο είτε με το έδαφος του κράτους μέλους εγκατάστασης του μεταφορέα είτε με το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών υποδοχής.

1312 Ειδικότερα, όπως συνάγεται από το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, οδηγός ο οποίος εκτελεί διμερή μεταφορά εμπορευμάτων ή επιβατών δεν θεωρείται αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2020/1057, σε μια τέτοια περίπτωση, η φύση της υπηρεσίας συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης. Αντιθέτως, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας αυτής, οδηγός ο οποίος εκτελεί μεταφορά που εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές θεωρείται

αποσπασμένος για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71, καθώς ο εν λόγω οδηγός και η εν λόγω μεταφορά έχουν επαρκή σύνδεσμο με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Εξάλλου, ορισμένες πρόσθετες δραστηριότητες φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων καθώς και επιβίβασης και/ή αποβίβασης επιβατών στα κράτη μέλη ή στις τρίτες χώρες που διασχίζει ο οδηγός εξαιρούνται από τους κανόνες περί απόσπασης σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, και παράγραφος 4, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, διότι οι πρόσθετες αυτές δραστηριότητες συνδέονται με διμερή μεταφορά, η οποία εξαιρείται λόγω του συνδέσμου της με το έδαφος του κράτους μέλους εγκατάστασης, και δεν έχουν τέτοιο περιεχόμενο ώστε να μπορούν να θέσουν υπό αμφισβήτηση τον σύνδεσμο αυτόν.

1313 Ομοίως, από το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 11 αυτής, προκύπτει ότι δεν θεωρείται αποσπασμένος ο οδηγός που εκτελεί πράξη διαμετακόμισης η οποία συνίσταται στη διέλευση από κράτος μέλος χωρίς φόρτωση ή εκφόρτωση εμπορευμάτων και χωρίς επιβίβαση ή αποβίβαση επιβατών. Πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν υφίσταται σημαντικός σύνδεσμος ανάμεσα στις δραστηριότητες του οδηγού και το κράτος μέλος διέλευσης.

1314 Αντιθέτως, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 7, της οδηγίας αυτής, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 13, ο οδηγός που εκτελεί ενδομεταφορά θεωρείται αποσπασμένος, δεδομένου ότι όλη η μεταφορά πραγματοποιείται σε κράτος μέλος υποδοχής, οπότε η υπηρεσία συνδέεται στενά με το έδαφος του τελευταίου αυτού κράτους μέλους.

1315 Τέλος, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, ο οδηγός που εκτελεί την αρχική ή την τελική οδική διαδρομή μιας συνδυασμένης μεταφοράς δεν θεωρείται αποσπασμένος εάν η οδική αυτή διαδρομή από μόνη της συνίσταται σε διμερείς μεταφορές. Πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας, η φύση της υπηρεσίας που παρέχεται κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδρομής συνδέεται στενά με το κράτος μέλος εγκατάστασης, ενώ, όταν η μεταφορά κατά τη διάρκεια της επίμαχης οδικής διαδρομής πραγματοποιείται εντός του κράτους μέλους υποδοχής ή όταν εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές, υπάρχει επαρκής σύνδεσμος με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, οπότε εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης.

1316 Επομένως, όπως ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο και όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 969 των προτάσεών του, ο ενωσιακός νομοθέτης, επιλέγοντας, στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, κριτήρια που βασίζονται στο είδος των μεταφορών, δεν έλαβε υπόψη μόνον το έδαφος στο οποίο είναι παρών ο οδηγός, αλλά συνέκρινε, για κάθε είδος παρεχόμενης υπηρεσίας, τον δεσμό που τον συνδέει με το κράτος μέλος υποδοχής και τον δεσμό που τον συνδέει με το κράτος μέλος εγκατάστασης, τούτο δε προκειμένου να επιτευχθεί δίκαιη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων.

1317 Εξάλλου, στο πλαίσιο της ερμηνείας των διατάξεων της οδηγίας 96/71, όπως αυτές εφαρμόζονταν πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο εργαζόμενος έπρεπε να θεωρείται αποσπασμένος στο έδαφος κράτους μέλους κατά την έννοια της οδηγίας 96/71 εάν η εκτέλεση της εργασίας του παρουσίαζε επαρκή σύνδεσμο με το έδαφος αυτό (πρβλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1318 Αφού επισήμανε, στην απόφαση εκείνη, ότι η διαπίστωση της ύπαρξης επαρκούς συνδέσμου με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής προϋπέθετε τη σφαιρική εκτίμηση του συνόλου των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τη δραστηριότητα του οικείου εργαζομένου, το Δικαστήριο

προσδιόρισε, επιπλέον, αφενός, ορισμένα είδη οδικών μεταφορών που έπρεπε να θεωρηθεί ότι παρουσιάζουν τέτοιο σύνδεσμο και, ως εκ τούτου, συνεπάγονται ότι συντρέχει περίπτωση απόσπασης και, αφετέρου, άλλα είδη οδικών μεταφορών τα οποία, αντιθέτως, δεν παρουσίαζαν τέτοιο σύνδεσμο και τα οποία, ως εκ τούτου, έπρεπε να εξαιρεθούν από τους κανόνες περί απόσπασης. Ειδικότερα, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οδηγός ο οποίος εκτελεί πράξη διαμετακόμισης ή διμερή μεταφορά δεν μπορούσε να θεωρηθεί «αποσπασμένος», για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71, ενώ οδηγός ο οποίος εκτελεί ενδομεταφορά έπρεπε, κατ' αρχήν, να θεωρηθεί «αποσπασμένος» (πρβλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψεις 45, 49, 62, 63 και 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1319 Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο αναγνώρισε εμμέσως πλην σαφώς ότι είναι κατάλληλες, προκειμένου να εξακριβωθεί η ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου μεταξύ οδηγού που εκτελεί διεθνή οδική μεταφορά και του κράτους μέλους υποδοχής –ο οποίος δικαιολογεί την εφαρμογή, ως προς τον οδηγό αυτόν, των κανόνων περί απόσπασης–, αφενός, η προσέγγιση που συνίσταται στον προσδιορισμό της ύπαρξης τέτοιου συνδέσμου ανάλογα με το είδος της οικείας μεταφοράς και, αφετέρου, η σημασία, στο πλαίσιο αυτό, ορισμένων από τα συγκεκριμένα είδη μεταφορών που απαριθμούνται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, ήτοι, αφενός, των διμερών μεταφορών και των πράξεων διαμετακόμισης, στις οποίες δεν εφαρμόζονται οι ανωτέρω κανόνες, και, αφετέρου, των τρίτων μεταφορών και των ενδομεταφορών, στις οποίες μπορούν να εφαρμοστούν οι εν λόγω κανόνες.

1320 Βεβαίως, οι λεπτομέρειες εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές βάσει της οδηγίας 96/71, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο με τη νομολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 1317 έως 1319 της παρούσας αποφάσεως, μολονότι εντάσσονται στην ίδια λογική, δεν είναι απολύτως ίδιες με εκείνες που απορρέουν από την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2020/1057.

1321 Ειδικότερα, πρώτον, πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, ήταν αναγκαία η σφαιρική εκτίμηση του συνόλου των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τη δραστηριότητα του οδηγού ο οποίος εκτελεί τρίτες μεταφορές, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η εκτέλεση της εργασίας του παρουσίαζε επαρκή σύνδεσμο με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής (πρβλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψεις 45 και 51). Αντιθέτως, βάσει του άρθρου 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας αυτής, ερμηνευόμενου υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, τέτοιος σύνδεσμος θεωρείται ότι υφίσταται, κατ' αρχήν, όταν ο οδηγός εκτελεί μεταφορά που εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές.

1322 Ωστόσο, η διαφορά αυτή ουδόλως αναιρεί τη σημασία της διάκρισης που γίνεται στην οδηγία 2020/1057 ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης. Απεναντίας, μια τέτοια διαφορά τείνει μάλλον να καταδείξει την αυξημένη ασφάλεια δικαίου που απορρέει από το σύστημα το οποίο προκύπτει από τους κανόνες του άρθρου 1, παράγραφοι 3 και 4, της ανωτέρω οδηγίας, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 13, σε σχέση με το σύστημα που ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος της, καθόσον το πρώτο αυτό σύστημα αποσαφηνίζει το γεγονός ότι οι τρίτες μεταφορές συνεπάγονται κατά κανόνα απόσπαση του οδηγού, δεδομένου ότι η υπηρεσία παρέχεται εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης.

1323 Δεύτερον, πέραν του ότι βάλλει κατά της επιλογής του γενικού κριτηρίου που στηρίζεται στο είδος των μεταφορών, η Ρουμανία αμφισβητεί τη σημασία του ειδικού κριτηρίου το οποίο αφορά τον τόπο φόρτωσης ή εκφόρτωσης των εμπορευμάτων και το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057.

1324 Συναφώς, είναι αληθές ότι η ανωτέρω διάταξη, όπως και το άρθρο 1, παράγραφος 4, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας, το οποίο αφορά τις μεταφορές επιβατών, διαφέρει ως προς το σημείο αυτό από το σύστημα που ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος της εν λόγω οδηγίας. Πράγματι, ενώ, δυνάμει των διατάξεων αυτών, ένας περιορισμένος αριθμός πρόσθετων δραστηριοτήτων φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης καλύπτεται από την επέκταση της εξαίρεσης που ισχύει για τις διμερείς μεταφορές, το Δικαστήριο έκρινε, στο πλαίσιο της ερμηνείας της οδηγίας 96/71 ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, ότι οι πράξεις φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων συγκαταλέγονταν μεταξύ των παραγόντων που ασκούσαν επιρροή για την εκτίμηση του ζητήματος αν η εκτέλεση της εργασίας από έναν οδηγό συνδεόταν επαρκώς με το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, με αποτέλεσμα να έχουν εφαρμογή στην περίπτωσή του οι κανόνες περί απόσπασης που προβλέπει η οδηγία 96/71 (πρβλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψη 48).

1325 Ωστόσο, το γεγονός ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε, κατά τα ανωτέρω, τη σημασία τέτοιων πρόσθετων δραστηριοτήτων για τη σφαιρική εκτίμηση της ύπαρξης επαρκούς συνδέσμου μεταξύ της μεταφοράς και του κράτους μέλους υποδοχής δεν εμπόδιζε τον ενωσιακό νομοθέτη να αποφασίσει, στο πλαίσιο του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει συναφώς, να θεσπίσει, εξ αυτών, ένα ειδικό κριτήριο. Επομένως, εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν παρέβλεψε το περιθώριο αυτό όταν, προκειμένου να διευκολυνθεί η διεξαγωγή πράξεων που θεωρούνται αποτελεσματικές και, ως εκ τούτου, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, χωρίς ωστόσο να θίγεται αδικαιολόγητα το επίπεδο κοινωνικής προστασίας που εξασφαλίζεται στους οδηγούς οι οποίοι εκτελούν διμερείς μεταφορές, αλλά και προκειμένου να ενισχυθεί η ασφάλεια δικαίου, έκρινε ότι έπρεπε να επιτραπεί στους εν λόγω οδηγούς να εκτελούν περιορισμένο αριθμό πρόσθετων δραστηριοτήτων φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων, χωρίς οι δραστηριότητες αυτές να έχουν ως αποτέλεσμα να θεωρείται ότι η οικεία υπηρεσία παρέχεται στο πλαίσιο απόσπασης για τους σκοπούς της οδηγίας 96/71.

1326 Η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ακόμη ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, μπορεί να εξαιρεθεί μία μόνο δραστηριότητα φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης, ενώ, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, μπορούν να εξαιρεθούν δύο δραστηριότητες φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης.

1327 Συναφώς, είναι αληθές ότι, όπως προκύπτει από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων, μία μόνον πρόσθετη δραστηριότητα φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης μπορεί να εξαιρεθεί στο πλαίσιο διμερούς μεταφοράς με αναχώρηση από το κράτος μέλος εγκατάστασης, ενώ δύο, κατ' ανώτατο όριο, από τις δραστηριότητες αυτές μπορούν να εξαιρεθούν στη διαδρομή επιστροφής, δηλαδή όταν η διμερής μεταφορά ολοκληρώνεται στο κράτος μέλος εγκατάστασης, εφόσον δεν έχει εκτελεστεί καμία πρόσθετη πράξη κατά το ταξίδι με αναχώρηση από το τελευταίο αυτό κράτος.

1328 Ωστόσο, αφενός, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 993 των προτάσεών του, και όπως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τη σκέψη 1324 της παρούσας αποφάσεως, η επιβολή ορίων στον αριθμό των πρόσθετων δραστηριοτήτων στις οποίες μπορεί να επεκταθεί η εξαίρεση από τους κανόνες περί απόσπασης που προβλέπεται για τις διμερείς μεταφορές εκφράζει μια πολιτική επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη, με την οποία αυτός επιδιώκει να επιτύχει μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού που συνίσταται στη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής

υπηρεσιών και του σκοπού που συνίσταται στη διασφάλιση ορισμένου επιπέδου κοινωνικής προστασίας των οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Εξάλλου, τέτοια ποσοτικά όρια μπορούν επίσης να ενισχύσουν την ασφάλεια δικαίου σε σχέση με το καθεστώς που ίσχυε προηγουμένως στο πλαίσιο της οδηγίας 96/71.

1329 Αφετέρου, μολονότι ο αριθμός των πρόσθετων δραστηριοτήτων που μπορούν, συναφώς, να εξαιρεθούν διαφέρει ανάλογα με το αν η διμερής μεταφορά εκτελείται από ή προς το κράτος μέλος εγκατάστασης, εντούτοις δεν μπορεί να συναχθεί εξ αυτού ότι ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε μέτρο απρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού κρίνοντας ότι μια τέτοια διαφοροποίηση επιτρέπει στον μέγιστο βαθμό να διασφαλιστεί, όπως υποστήριξε το Συμβούλιο, ο αποτελεσματικός έλεγχος από τις εθνικές αρχές των προϋποθέσεων που δικαιολογούν τις χορηγούμενες στο πλαίσιο αυτό εξαιρέσεις. Πράγματι, ενώ, όταν ο οδηγός εγκαταλείπει το κράτος μέλος εγκατάστασης, είναι αδύνατο για τις αρχές αυτές να προσδιορίσουν τον αριθμό των πρόσθετων πράξεων που θα εκτελέσει στη συνέχεια ο οδηγός στη διαδρομή επιστροφής, οι εν λόγω αρχές είναι σε θέση, κατά τη διάρκεια της τελευταίας αυτής διαδρομής, να ελέγξουν τον αριθμό των πρόσθετων πράξεων που εκτέλεσε ο οδηγός.

1330 Τέλος, όσον αφορά τις συνδυασμένες μεταφορές, μολονότι το Δικαστήριο, στη νομολογία του σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας 96/71 ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, δεν διευκρίνισε τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες περί απόσπασης είχαν εφαρμογή σε αυτού του είδους τις μεταφορές, εντούτοις η επιλογή στην οποία προέβη συναφώς ο ενωσιακός νομοθέτης, όπως συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, εντάσσεται στη λογική που ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Πράγματι, ενώ, στη σκέψη 49 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι διμερείς μεταφορές έπρεπε να εξαιρούνται από τους κανόνες περί απόσπασης, ο ενωσιακός νομοθέτης απλώς επεξέτεινε, με το εν λόγω άρθρο 1, παράγραφος 6, το ευεργέτημα της εξαίρεσης αυτής για τους μεταφορείς στα τμήματα συνδυασμένης μεταφοράς που πραγματοποιούνται οδικώς και που μπορούν να εξομοιωθούν με διμερή μεταφορά.

1331 Επιπλέον, επισημαίνεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, επιλέγοντας να προβεί σε μια τέτοια διευκρίνιση ως προς τις συνδυασμένες μεταφορές, ενίσχυσε την ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες περί απόσπασης εφαρμόζονται σε αυτό το συγκεκριμένο είδος μεταφορών και, ως εκ τούτου, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται συναφώς η Ρουμανία, ενθάρρυνε αυτό το είδος μεταφορών, σύμφωνα με τον γενικότερο σκοπό της οδηγίας 2020/1057 ο οποίος συνίσταται στη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

1332 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, επιλέγοντας, στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, ένα κριτήριο εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στηριζόμενο στα διάφορα είδη οδικών μεταφορών, υιοθέτησε κριτήριο απρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

1333 Κανένα από τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι ικανό να θέσει εν αμφιβόλω το ως άνω συμπέρασμα.

1334 Πρώτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Ρουμανίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με την προβαλλόμενη νομική αβεβαιότητα και ανασφάλεια δικαίου που προκαλούν οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, επισημαίνεται, αφενός, ότι, γενικώς, η αρχή της αναλογικότητας και, όπως προκύπτει από τη σκέψη 159 της παρούσας

αποφάσεως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαγορεύουν στον ενωσιακό νομοθέτη να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο κανόνα τον οποίο θεσπίζει, αφηρημένες νομικές έννοιες ούτε επιτάσσουν ένας τέτοιος αφηρημένος κανόνας να προβλέπει τις διάφορες συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να έχει εφαρμογή, εφόσον όλες αυτές οι περιπτώσεις είναι αδύνατον να καθοριστούν εκ των προτέρων από τον νομοθέτη.

1335 Ειδικότερα, όσον αφορά το ζήτημα από ποιο χρονικό σημείο εφαρμόζονται οι κανόνες περί απόσπασης δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057, από τη διάταξη αυτή προκύπτει με επαρκή σαφήνεια ότι, όταν δεν πληρούται κάποια από τις εκεί προβλεπόμενες προϋποθέσεις, ιδίως όταν εκτελούνται περισσότερες από μία επιπλέον πράξεις κατά τη διάρκεια του ταξιδιού μετάβασης στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης διμερούς μεταφοράς, δεν μπορεί να εφαρμοστεί η εξαίρεση που προβλέπεται για τις διμερείς μεταφορές.

1336 Δεν μπορεί επίσης να προσαφθεί στον ενωσιακό νομοθέτη ότι θέσπισε απρόσφορο κριτήριο για την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές διότι, σε περίπτωση που μια τέτοια μεταφορά πραγματοποιείται εντός πλειόνων κρατών μελών, δεν προσδιόρισε, μεταξύ των κρατών αυτών, εκείνο ή εκείνα των οποίων η νομοθεσία μπορεί να έχει εφαρμογή στον οικείο οδηγό. Πράγματι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1321 και 1322 της παρούσας αποφάσεως, η αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2020/1057 διευκρινίζει, όσον αφορά αυτό το είδος μεταφοράς, ότι θεωρείται ότι υφίσταται, κατ' αρχήν, επαρκής σύνδεσμος μεταξύ της παρεχόμενης υπηρεσίας και του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής όταν ο οδηγός εκτελεί μεταφορά που εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές και από τη διατύπωση της εν λόγω αιτιολογικής σκέψης προκύπτει ότι είναι δυνατόν η παρεχόμενη υπηρεσία να παρουσιάζει τέτοιο σύνδεσμο με περισσότερα κράτη μέλη υποδοχής. Επομένως, εναπόκειται στις επιχειρήσεις μεταφορών και στις αρμόδιες εθνικές αρχές να εκτιμήσουν, σύμφωνα με τα ειδικά κριτήρια του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, ποιο κράτος μέλος ή ποια κράτη μέλη παρουσιάζουν τέτοιο σύνδεσμο που δικαιολογεί την εφαρμογή της εθνικής τους νομοθεσίας σχετικά με τους όρους εργασίας και απασχόλησης.

1337 Η Ρουμανία ισχυρίζεται, εξάλλου, ότι το κριτήριο που στηρίζεται στα είδη μεταφορών καθώς και, κατά περίπτωση, στην ύπαρξη δραστηριότητας φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων και επιβίβασης και/ή αποβίβασης επιβατών καθιστά δυσχερή την τήρηση, εκ μέρους των επιχειρήσεων μεταφορών, της προβλεπόμενης στο άρθρο 1, παράγραφος 11, στοιχείο α', της οδηγίας 2020/1057 υποχρέωσης υποβολής δήλωσης απόσπασης στις αρμόδιες αρχές το αργότερο κατά την έναρξη της απόσπασης. Συναφώς, αρκεί να επισημανθεί ότι το ανωτέρω κράτος μέλος δεν εξήγησε τους λόγους για τους οποίους, σε περίπτωση μη προγραμματισμένης εκτέλεσης πράξεως εντός κράτους μέλους για το οποίο δεν υποβλήθηκε δήλωση απόσπασης, η επιχείρηση μεταφορών δεν θα μπορούσε, όπως προτείνει το Συμβούλιο, να υποβάλει τέτοια δήλωση επαναχρησιμοποιώντας τα ήδη παρασχεθέντα στοιχεία και προσθέτοντας πληροφορίες σχετικά με το επιπλέον κράτος μέλος στο οποίο θα πραγματοποιηθεί η απόσπαση.

1338 Αφετέρου, η Ρουμανία δεν εξήγησε ούτε για ποιον λόγο η λύση την οποία θα έπρεπε, κατά την άποψή της, να προκρίνει ο ενωσιακός νομοθέτης και η οποία συνίσταται στην εξέταση του συνόλου των χαρακτηριστικών κάθε πράξεως, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειας της πράξεως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν υφίσταται επαρκής σύνδεσμος μεταξύ της επίμαχης πράξεως και του κράτους μέλους υποδοχής, θα δημιουργούσε μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου, διευκολύνοντας τον προσδιορισμό των περιπτώσεων στις οποίες ο οδηγός πρέπει να θεωρείται «αποσπασμένος», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71.

1339 Δεύτερον, ορισμένα από τα προσφεύγοντα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 ενδέχεται, λόγω των ακατάλληλων κριτηρίων που επέλεξε ο ενωσιακός νομοθέτης, να αποθαρρύνουν, αντί να διευκολύνουν, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ιδίως τις τρίτες μεταφορές ή τις συνδυασμένες μεταφορές.

1340 Ωστόσο, αφενός, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1318 και 1319 της παρούσας αποφάσεως, οι κανόνες περί απόσπασης που εφαρμόζονται στις ενδομεταφορές δεν μεταβλήθηκαν λόγω της έναρξης ισχύος της οδηγίας 2020/1057. Αφετέρου, όσον αφορά τις συνδυασμένες μεταφορές, ο ενωσιακός νομοθέτης, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1330 και 1331 της παρούσας αποφάσεως, απλώς διευκρίνισε, κατ' ουσίαν, τις περιστάσεις υπό τις οποίες τα εμπλεκόμενα σε μια τέτοια μεταφορά μέρη πρέπει να εξαιρεθούν από τους κανόνες αυτούς, οπότε δεν μπορεί, ωσαύτως, να θεωρηθεί ότι οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 1 της εν λόγω οδηγίας έχουν ως αποτέλεσμα να αποθαρρύνουν αυτό το είδος μεταφοράς.

1341 Εν πάση περιπτώσει, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 995 και 996 των προτάσεών του, ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε, στο πλαίσιο του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει, ότι, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να εξισορροπηθούν τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, η αυξημένη κοινωνική προστασία για τους οδηγούς μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα αύξηση του κόστους με το οποίο επιβαρύνονται ορισμένες επιχειρήσεις μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν ευνόησε ορισμένες δραστηριότητες στην αγορά κατά τον τρόπο που θα επιθυμούσαν ορισμένα κράτη μέλη εμπίπτει στο εν λόγω περιθώριο εκτιμήσεως και δεν συνεπάγεται ότι τα κατ' αυτόν τον τρόπο επιλεγέντα κριτήρια δεν είναι πρόσφορα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.

1342 Κατόπιν των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι τα κριτήρια που καθορίζουν οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με τις διατάξεις αυτές σκοπού.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά αναγκαίο μέτρο

1343 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, το κατά πόσον το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά αναγκαίο μέτρο, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας το αμφισβητούν, για τον λόγο ότι υπάρχουν εναλλακτικές επιλογές λιγότερο επαχθείς σε σχέση με τις διατάξεις αυτές, ήτοι, πρώτον, η χορήγηση στις διεθνείς μεταφορές γενικευμένης παρέκκλισης από τους κανόνες περί απόσπασης, δεύτερον, η θέσπιση ορίου διάρκειας όπως αυτό που περιλαμβάνεται στην πρόταση οδηγίας περί απόσπασης και, τρίτον, η συνεκτίμηση του συνόλου των στοιχείων που χαρακτηρίζουν την οικεία υπηρεσία, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειάς της στο κράτος μέλος υποδοχής.

1344 Ωστόσο, απορρίπτοντας τις ανωτέρω επιλογές, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν υπερέβη το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει κατά τον καθορισμό σχετικών κριτηρίων.

1345 Όσον αφορά, πρώτον, την προτεινόμενη από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και την Κυπριακή Δημοκρατία επιλογή η οποία συνίσταται στην πλήρη εξαίρεση των διεθνών οδικών μεταφορών από τους κανόνες περί απόσπασης, αρκεί η επισήμανση ότι μια τέτοια λύση δεν θα καθιστούσε δυνατή, ως εκ της φύσεώς της, την επίτευξη της επιδιωκόμενης ισορροπίας μεταξύ των

εμπλεκόμενων συμφερόντων, δεδομένου ότι, ειδικότερα, δεν θα είχε ως αποτέλεσμα ούτε την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας των οδηγών ούτε τη δημιουργία δικαιότερων όρων ανταγωνισμού στην αγορά.

1346 Όσον αφορά, δεύτερον, τη επιλογή που συνίσταται στη θέσπιση χρονικού ορίου, ο λιγότερο περιοριστικός χαρακτήρας της επιλογής αυτής προβάλλεται από τη Δημοκρατία της Λιθουανίας και, σε μικρότερο βαθμό, από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και την Κυπριακή Δημοκρατία. Η δε Ρουμανία υπογραμμίζει τη σημασία του κριτηρίου της διάρκειας της μεταφοράς, εξεταζόμενου από κοινού με άλλα στοιχεία, τονίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι η σημασία του κριτηρίου αυτού προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 96/71, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν τη δυνατότητα παρέκκλισης από ορισμένες υποχρεώσεις σχετικές με την απόσπαση όταν η διάρκεια της απόσπασης δεν υπερβαίνει τον ένα μήνα.

1347 Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι η οδηγία 2020/1057 δεν αποκλείει την ευχέρεια που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 96/71, του οποίου οι διατάξεις επιτρέπουν στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από την εφαρμογή ορισμένων όρων απασχόλησης και εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής που συνήθως διασφαλίζονται υπέρ του αποσπασμένου εργαζομένου, εφόσον η διάρκεια της απόσπασης δεν υπερβαίνει τον ένα μήνα. Επομένως, η λύση που συνίσταται στη διάκριση μεταξύ διαφόρων ειδών μεταφορών μπορεί να συνδυαστεί, κατά περίπτωση, με εθνικούς κανόνες που θέτουν σε εφαρμογή τις διατάξεις αυτές.

1348 Κατά τα λοιπά, από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, και ειδικότερα από την εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία (μέρος 1/2, σ. 54), προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης απέρριψε τελικά την επιλογή να εξαρτάται η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης από χρονικό όριο, μεταξύ άλλων λόγω του κινδύνου καταστρατήγησης που θα προέκυπτε από την πιθανή εναλλαγή των οδηγών προκειμένου αυτοί να περνούν, σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, χρονικό διάστημα μικρότερο του επιβαλλόμενου ορίου.

1349 Όσον αφορά, τρίτον, την υποστηριζόμενη από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, την Κυπριακή Δημοκρατία, τη Ρουμανία και τη Δημοκρατία της Πολωνίας επιλογή η οποία συνίσταται στο να απαιτείται, προκειμένου να κριθεί αν υπάρχει επαρκής σύνδεσμος μεταξύ της παρεχόμενης υπηρεσίας και του κράτους μέλους υποδοχής, η σφαιρική εκτίμηση του συνόλου των στοιχείων που χαρακτηρίζουν την υπηρεσία αυτή, από τα όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις 1311 έως 1331 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υιοθέτησε ορισμένα από τα κριτήρια που εφάρμοσε το Δικαστήριο στην απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), ενώ, παράλληλα, προέβλεψε πρόσθετα κριτήρια που εντάσσονται στην ίδια λογική. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, ο ενωσιακός νομοθέτης θέσπισε κριτήρια τα οποία δεν είναι αναγκαία για τον προσδιορισμό της ύπαρξης επαρκούς συνδέσμου μεταξύ της υπηρεσίας μεταφοράς και του κράτους μέλους υποδοχής.

1350 Συνεπώς, ήταν βάσιμο το συμπέρασμα του ενωσιακού νομοθέτη ότι τα μέτρα τα οποία προβάλλονται ως εναλλακτικές επιλογές από τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, τη Ρουμανία, την Κυπριακή Δημοκρατία και τη Δημοκρατία της Πολωνίας δεν θα κατέληγαν στο ίδιο αποτέλεσμα με τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057.

– Επί του ζητήματος εάν το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 συνιστά αναλογικό μέτρο

1351 Όσον αφορά, κατά τρίτον, τον αναλογικό χαρακτήρα των κριτηρίων που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, υπενθυμίζεται κατ' αρχάς η σημασία που αποδίδεται, σύμφωνα με το προοίμιο της Συνθήκης ΛΕΕ, στον «κύριο σκοπό» της σταθερής βελτίωσης των όρων διαβίωσης και απασχόλησης, τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, δυνάμει των άρθρων 9 και 90 ΣΛΕΕ, να λαμβάνει πλήρως υπόψη στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών. Ειδικότερα, ο ενωσιακός νομοθέτης πρέπει, συναφώς, να έχει ως στόχο να διασφαλίσει, σύμφωνα με το άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, μεταξύ άλλων, την προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας καθώς και την κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας.

1352 Όπως όμως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τη σκέψη 1341 της παρούσας αποφάσεως, η ενίσχυση από τον ενωσιακό νομοθέτη της κοινωνικής προστασίας ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων, εν προκειμένω μέσω της απορρέουσας από τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 υποχρέωσης εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης σε οδηγούς που εκτελούν ορισμένα είδη μεταφορών, μπορεί να συνεπάγεται ορισμένες πρόσθετες δαπάνες για τους εργοδότες που οφείλουν να μεριμνούν για την τήρησή της. Το γεγονός, πάντως, ότι μια υποχρέωση που επιβάλλεται από τον ενωσιακό νομοθέτη ενδέχεται να συνεπάγεται ορισμένες δαπάνες για τις επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες υπόκεινται σε αυτήν δεν συνιστά, αφ' εαυτού, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, εκτός εάν οι εν λόγω δαπάνες είναι προδήλως δυσανάλογες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

1353 Πρώτον, όσον αφορά τις προβαλλόμενες αρνητικές συνέπειες του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 για τις επιχειρήσεις μεταφορών εν γένει, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1311 έως 1331 της παρούσας αποφάσεως, αφενός, τα κριτήρια εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης τα οποία προβλέπονται στις διατάξεις αυτές εντάσσονται στην ίδια λογική με τα κριτήρια που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας και, αφετέρου, οι διαφορές που ενδέχεται να υφίστανται μεταξύ των δύο αυτών ομάδων κριτηρίων οφείλονται, εν μέρει, στο γεγονός ότι η εν λόγω οδηγία προβλέπει πλέον σαφείς εξαιρέσεις από τους ανωτέρω κανόνες, προς όφελος των μεταφορέων, οι οποίες δεν προβλέπονταν ειδικώς από το προϊσχύσαν νομικό πλαίσιο.

1354 Ειδικότερα, το άρθρο 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, και παράγραφος 4, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057 προβλέπει τη δυνατότητα του οδηγού που πραγματοποιεί διμερή μεταφορά να εκτελεί, επιπλέον, πλείονες πρόσθετες δραστηριότητες φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων καθώς και επιβίβασης και/ή αποβίβασης επιβατών στα κράτη μέλη ή στις τρίτες χώρες που διασχίζει, υπό τους όρους που καθορίζονται στις διατάξεις αυτές, χωρίς να θεωρούνται εφαρμοστέοι οι κανόνες περί απόσπασης και, κατά συνέπεια, οι όροι εργασίας και απασχόλησης που διασφαλίζονται στο κράτος μέλος υποδοχής. Η δυνατότητα αυτή συμβάλλει ακριβώς, χάρη στην ευέλικτη προσέγγιση στην οποία βασίζεται, στο να διασφαλιστεί, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας, ότι η εφαρμογή των εν λόγω κανόνων στις τρίτες μεταφορές δεν περιορίζει πέραν του αναγκαίου μέτρου την ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών οδικών μεταφορών. Με τη θέσπιση σαφούς κανόνα ο οποίος επιτρέπει να επεκταθεί, προς όφελος των μεταφορέων, η προβλεπόμενη για τις διμερείς μεταφορές εξαίρεση σε δύο πρόσθετες δραστηριότητες κατ' ανώτατο όριο, ο ενωσιακός νομοθέτης εξασφάλισε επομένως ότι οι τρίτες μεταφορές που συνδέονται στενά με διμερή μεταφορά δεν υπόκεινται στους κανόνες περί απόσπασης.

1355 Συνεπώς, το υψηλότερο κόστος που φέρεται να προκύπτει, για τους μεταφορείς, από τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, τόσο σημαντικό ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνει προδήλως τα οφέλη που απορρέουν από τις διατάξεις αυτές όσον αφορά, αφενός, τη μείωση των επιβαρύνσεων χάρη στην ύπαρξη ενιαίου και σαφέστερου κανονιστικού πλαισίου και, αφετέρου, την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας που εξασφαλίζεται στους οδηγούς σε συνδυασμό με τον υγιέστερο ανταγωνισμό στην αγορά.

1356 Όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1334 έως 1338 της παρούσας αποφάσεως, δεδομένου ότι δεν αποδείχθηκαν, επίσης, η προβαλλόμενη αβεβαιότητα ως προς την ερμηνεία των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 και η ύπαρξη πρακτικών δυσχερειών κατά την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, οι ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειές τους για τους μεταφορείς εν γένει δεν είναι προδήλως δυσανάλογες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

1357 Δεύτερον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία κατά την οποία η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές και στις ενδομεταφορές ενδέχεται να έχει σημαντικότερο αντίκτυπο στα κράτη μέλη της «περιφέρειας της Ένωσης», στα οποία οι επιχειρήσεις εκτελούν κυρίως αυτού του είδους τις μεταφορές, από τα όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις 1318 έως 1329 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονταν ήδη στις ενδομεταφορές και ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 έχουν περιορισμένα αποτελέσματα επί των τρίτων μεταφορών. Επιπλέον, το Δικαστήριο παραπέμπει στη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 247 και 332 της παρούσας αποφάσεως, σχετικά με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών.

1358 Εξάλλου, μολονότι είναι αληθές ότι ο ανταγωνισμός με βάση το κόστος αποτελεί μέρος της δυναμικής που χαρακτηρίζει την εσωτερική αγορά, γεγονός παραμένει ότι η οδηγία 2020/1057 δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε καν ως αποτέλεσμα την εξάλειψη κάθε ανταγωνισμού στηριζόμενου στο κόστος, αλλά αποσκοπεί στην κατοχύρωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών σε δίκαιη βάση –δηλαδή στο πλαίσιο ανταγωνισμού απαλλαγμένου από υπερβολικές διαφορές ως προς τους όρους εργασίας και απασχόλησης οι οποίοι εφαρμόζονται, εντός του ίδιου κράτους μέλους, στις επιχειρήσεις μεταφορών διαφορετικών κρατών μελών– παρέχοντας συγχρόνως μεγαλύτερη προστασία στους αποσπασμένους οδηγούς.

1359 Πέραν τούτου, όπως υπομνήσθηκε στις σκέψεις 266 και 573 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να στερείται τη δυνατότητα να προσαρμόζει μια νομοθετική πράξη ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, δεδομένου του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ και να λαμβάνει υπόψη τους οριζόντιους στόχους της Ένωσης όπως τίθενται στο προοίμιο, στο άρθρο 9 και στο άρθρο 151, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, όπου γίνεται λόγος, μεταξύ άλλων, για βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης και για κατοχύρωση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας.

1360 Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 267 της παρούσας αποφάσεως, λόγω των σημαντικών εξελίξεων που επήλθαν στην εσωτερική αγορά στον τομέα των οδικών μεταφορών, ο ενωσιακός νομοθέτης είχε την εξουσία να προσαρμόσει την οδηγία 96/71 προκειμένου να επιφέρει νέα ισορροπία ανάμεσα στα εμπλεκόμενα συμφέροντα, με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας των οδηγών μέσω της τροποποίησης των όρων υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και την κατοχύρωση δίκαιων όρων ανταγωνισμού. Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε ειδικώς ότι η ανάγκη αναπροσαρμογής της

ισορροπίας στην οποία στηριζόταν η οδηγία αυτή προκειμένου να επιτευχθεί στον μέγιστο βαθμό ο σκοπός ενός δικαιότερου ανταγωνισμού σε ένα μεταβαλλόμενο πλαίσιο απέρρεε, μεταξύ άλλων, από δομικές διαφορές στους κανόνες περί των αποδοχών και στους λοιπούς όρους εργασίας και απασχόλησης που ισχύουν στα κράτη μέλη (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 63).

1361 Εν προκειμένω, τροποποιώντας την ενωσιακή ρύθμιση όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς στον τομέα των οδικών μεταφορών, ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε ακριβώς να επιφέρει, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 3 και 7 της οδηγίας 2020/1057, μια νέα ισορροπία μεταξύ της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της βελτίωσης των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών για τους οδηγούς καθώς και της διασφάλισης δικαιότερου ανταγωνισμού, μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών, στην αγορά.

1362 Πράγματι, ο ενωσιακός νομοθέτης βασίμως έκρινε, κατά την άσκηση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει συναφώς, ότι οι οδηγοί που εμπλέκονται σε υπηρεσίες μεταφορών οι οποίες συνδέονται με το έδαφος κράτους μέλους υποδοχής πρέπει να μπορούν να απολαύουν των ίδιων όρων εργασίας και απασχόλησης με τους οδηγούς που απασχολούνται από επιχειρήσεις μεταφορών εγκατεστημένες στο εν λόγω κράτος.

1363 Ως εκ τούτου, ακόμη και αν θεωρηθούν αποδεδειγμένες, οι αρνητικές συνέπειες που θα είχε, ως προς ορισμένα κράτη μέλη, για τις εκεί εγκατεστημένες επιχειρήσεις μεταφορών καθώς και για τους οδηγούς που αυτές απασχολούν, η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές, όπως προκύπτουν από το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 13 της οδηγίας, δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, προδήλως δυσανάλογες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

1364 Τρίτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Κυπριακής Δημοκρατίας κατά την οποία η διάκριση ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές ενδέχεται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, στο μέτρο που η οδηγία 2020/1057 δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση και δεν εφαρμόζεται στους μεταφορείς χωρών που δεν είναι μέλη της Ένωσης, επισημαίνεται ότι, όπως υποστήριξε το Συμβούλιο κατά την έγγραφη διαδικασία και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες δεν έχουν την ίδια πρόσβαση στην εσωτερική αγορά, οπότε η κατάστασή τους δεν είναι συγκρίσιμη με εκείνη των επιχειρήσεων μεταφορών που είναι εγκατεστημένες στην Ένωση (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, SAM Schiffahrt και Stapf, C-248/95 και C-249/95, EU:C:1997:377, σκέψη 64).

1365 Επιπλέον, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 10, της οδηγίας 2020/1057 και από το άρθρο 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 96/71, στο οποίο παραπέμπει η αιτιολογική σκέψη 15 της πρώτης από τις οδηγίες αυτές, οι επιχειρήσεις μεταφορών οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες δεν μπορούν να τύχουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης από εκείνες που είναι εγκατεστημένες στην Ένωση, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες περί απόσπασης τους οποίους προβλέπει η οδηγία 2020/1057.

1366 Τέταρτον, όσον αφορά τα επιχειρήματα σχετικά με τις αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον που φέρονται να απορρέουν από τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, τα επιχειρήματα αυτά συμπίπτουν με την επιχειρηματολογία που ανέπτυξε η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο του τέταρτου λόγου της προσφυγής της, οπότε θα εξεταστούν στο πλαίσιο αυτό.

1367 Ως εκ τούτου, οι διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 δεν συνεπάγονται μειονεκτήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους από αυτές σκοπούς.

1368 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Ρουμανίας, ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο πρώτος επικουρικώς προβαλλόμενος λόγος της προσφυγής της Ουγγαρίας και ο πρώτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

δ) Επί της παράβασης του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1369 Με τον τρίτο λόγο των αντίστοιχων προσφυγών τους, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, εκδίδοντας την οδηγία 2020/1057, παρέβη το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

1370 Κατά τα εν λόγω κράτη μέλη, το άρθρο 91, παράγραφος 1, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση της ανωτέρω οδηγίας, απαιτούσε από τον ενωσιακό νομοθέτη να αποφασίσει σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ. Η διάκριση, για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές δεν περιλαμβανόταν στην πρόταση οδηγίας περί απόσπασης, οπότε δεν εξετάστηκε από τις επιτροπές αυτές πριν από την έκδοση των αντίστοιχων γνωμοδοτήσεών τους. Παραλείποντας να διαβουλευθεί στη συνέχεια με τις εν λόγω επιτροπές όσον αφορά την ουσιώδη τροποποίηση που επήλθε στην πρόταση αυτή, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη το ως άνω άρθρο 91, παράγραφος 1.

1371 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία επισημαίνουν ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά με την υποχρέωση διαβούλευσης στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας σε μια εποχή κατά την οποία, χωρίς να είναι συννομοθέτης, το Κοινοβούλιο, όπως η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ σήμερα, είχε συμβουλευτικό ρόλο. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο σημαίνει ότι πρέπει να γίνεται νέα διαβούλευση κάθε φορά που το τελικώς θεσπίζόμενο κείμενο, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απέχει ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου χώρησε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-65/90, EU:C:1992:325, σκέψη 16).

1372 Δεδομένου ότι ο ως άνω συμβουλευτικός ρόλος ασκείται πλέον από την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η νομολογία που μνημονεύθηκε στην προηγούμενη σκέψη ισχύει κατ' αναλογίαν για την υποχρέωση διαβούλευσης με τις δύο αυτές επιτροπές. Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση, θα έπρεπε να έχει γίνει νέα διαβούλευση με τις εν λόγω επιτροπές σχετικά με την ουσιώδη τροποποίηση που συνίστατο στην καθιέρωση διάκρισης ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης.

1373 Είναι ανακριβής ο ισχυρισμός του Κοινοβουλίου ότι δεν υφίσταται προηγούμενο που να αφορά δεύτερη διαβούλευση με τις επιτροπές αυτές στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας επί της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αξιολόγηση των τεχνολογιών

υγείας και την τροποποίηση της οδηγίας 2011/24/ΕΕ [COM(2018) 51 final], προστέθηκε συμπληρωματική διάταξη στη νομική βάση της σχετικής πράξεως, γεγονός που υποχρέωσε τον ενωσιακό νομοθέτη να αποφασίσει να διαβουλευθεί για δεύτερη φορά με την ΕΟΚΕ.

1374 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1375 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία προβάλλουν, όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ από τον ενωσιακό νομοθέτη κατά την έκδοση της οδηγίας 2020/1057, τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που ανέπτυξε το πρώτο από τα εν λόγω κράτη μέλη για να αμφισβητήσει τη νομιμότητα του άρθρου 2, σημείο 4, στοιχείο α′, του κανονισμού 2020/1055 (υπόθεση C-545/20). Επομένως, για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 898 έως 909 της παρούσας αποφάσεως, τα ανωτέρω επιχειρήματα δεν μπορούν να γίνουν δεκτά, δεδομένου ότι από το άρθρο 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν προκύπτει απαίτηση νέας διαβούλευσης με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ σε περίπτωση τροποποίησης της πρότασης επί της οποίας έχει ήδη χωρήσει διαβούλευση με τις επιτροπές αυτές.

1376 Κατά συνέπεια, ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

ε) Επί της παράβασης του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, του άρθρου 91, παράγραφος 2, και του άρθρου 94 ΣΛΕΕ

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1377 Με τον τέταρτο λόγο των αντίστοιχων προσφυγών τους, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 αντιβαίνει στο άρθρο 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ. Από την πλευρά της, η Δημοκρατία της Πολωνίας, με τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο της προσφυγής της, υποστηρίζει ότι το άρθρο 1 της οδηγίας αντιβαίνει στο άρθρο 91, παράγραφος 2, και στο άρθρο 94 ΣΛΕΕ. Τέλος, η Ρουμανία δεν προβάλλει, συναφώς, αυτοτελή λόγο ακυρώσεως, αλλά επικαλείται παράβαση των δύο τελευταίων διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου της προσφυγής της, ο οποίος αφορά παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, προβάλλοντας τα επιχειρήματα που εκτέθηκαν στη σκέψη 1194 της παρούσας αποφάσεως.

1378 Ειδικότερα, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη παράβαση των ανωτέρω διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου λόγω των επιβλαβών συνεπειών που απορρέουν από τη διάκριση στην οποία προβαίνει το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση στη Βουλγαρία και την Κύπρο και, γενικώς, στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, καθώς και για την οικονομική κατάσταση των μεταφορέων που είναι εγκατεστημένοι στα εν λόγω κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης θα καταστήσει αδύνατη για τις επιχειρήσεις αυτές την εκτέλεση τρίτων μεταφορών. Τούτο θα έχει επίσης αρνητικό αντίκτυπο

για το περιβάλλον και θα οδηγήσει σε αύξηση της κυκλοφοριακής συμφόρησης. Δεν διενεργήθηκε, όμως, καμία εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά την προαναφερθείσα διάκριση, ούτε και πραγματοποιήθηκε διαβούλευση με την ΕΟΚΕ ή την ΕτΠ επί του θέματος αυτού.

1379 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, επιλέγοντας ένα αυθαίρετο κριτήριο για την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις μεταφορές, παρέβη το άρθρο 91, παράγραφος 2, και το άρθρο 94 ΣΛΕΕ, διότι δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι το κριτήριο αυτό ενδέχεται να έχει σοβαρές επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών καθώς και για την οικονομική κατάσταση των μεταφορέων. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν συμφωνεί με την προτεινόμενη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ερμηνεία των διατάξεων αυτών. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως δεν σημαίνει ότι η υποχρέωσή του να λαμβάνει υπόψη ορισμένες συνέπειες περιορίζεται στο να λαμβάνει γνώση τους.

1380 Όσον αφορά, πρώτον, την παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν ελήφθη υπόψη, κατά τη θέσπιση των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ο αντίκτυπος που έχει η αύξηση του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο των οχημάτων τα οποία, διαφορετικά, θα συμμετείχαν σε τρίτες μεταφορές ή ενδομεταφορές. Εξάλλου, η οικονομική δικαιολόγηση της χρησιμοποίησης των οχημάτων στο πλαίσιο τρίτων μεταφορών έγκειται στο γεγονός ότι οι μεταφορείς μπορούν, λαμβάνοντας υπόψη τα γεωγραφικά δεδομένα, να ανταποκριθούν με ευελιξία στις μεταβολές των αναγκών στον τομέα των μεταφορών, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο αριθμός των διαδρομών χωρίς φορτίο και να αποφευχθεί η άσκοπη αναμονή για τη λήψη εντολών μεταφοράς εμπορευμάτων προς το κράτος μέλος εγκατάστασης. Οι ενδομεταφορές παρουσιάζουν ανάλογα πλεονεκτήματα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα.

1381 Η εφαρμογή των διατάξεων των κανονισμών 2020/1054 και 2020/1055 υποχρεώνει τις εγκατεστημένες στην Πολωνία επιχειρήσεις να πραγματοποιούν τουλάχιστον 1 221 120 000 επιπλέον χιλιόμετρα ετησίως. Οι τροποποιήσεις τις οποίες επέφεραν οι κανονισμοί αυτοί, καθώς και οι πρόσθετοι περιορισμοί που απορρέουν από τις προσβαλλόμενες διατάξεις της οδηγίας 2020/1057 έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο βιοτικό επίπεδο και στην απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και στους εξοπλισμούς μεταφορών.

1382 Άλλωστε, οι περιορισμοί τους οποίους συνεπάγονται για την άσκηση των τρίτων μεταφορών και των ενδομεταφορών οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, μπορούν μάλιστα να οδηγήσουν στην απόσυρση των μεταφορέων από την αγορά, δεδομένου ότι δεν θα είναι σε θέση να ασκήσουν επικερδή δραστηριότητα βάσει ενός μοντέλου παροχής υπηρεσιών μεταφορών το οποίο προϋποθέτει την πραγματοποίηση λιγότερο αποδοτικών μεταφορών. Οι συνέπειες αυτές είναι ιδιαίτερα αισθητές για τους μεταφορείς οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης και των οποίων οι δραστηριότητες στηρίζονται κατά κύριο λόγο σε τρίτες μεταφορές και σε ενδομεταφορές.

1383 Η εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία περιορίζεται σε επιφανειακή αξιολόγηση του αντικτύπου των διατάξεων αυτών για το επίπεδο απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές και, εν πάση περιπτώσει, αφορά την εφαρμογή, για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, χρονικού κριτηρίου το οποίο είναι διαφορετικό από το κριτήριο που τελικώς επελέγη στην οδηγία 2020/1057 και δεν συνεπάγεται τα ίδια αποτελέσματα στις αγορές των κρατών μελών που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης. Επιπλέον, το γεγονός ότι το 90 % των επιχειρήσεων μεταφορών απασχολούν λιγότερα από δέκα άτομα διαπιστώθηκε στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων χωρίς αυτό να ληφθεί υπόψη για την αξιολόγηση του αντικτύπου

των ανωτέρω διατάξεων στο επίπεδο απασχόλησης. Ο αντίκτυπος στην υποβάθμιση των υποδομών μεταφορών στην Ένωση επισημάνθηκε επίσης στην εν λόγω εκτίμηση επιπτώσεων, χωρίς ωστόσο να πραγματοποιηθεί αξιολόγησή του.

1384 Η αύξηση της οδικής κυκλοφορίας θα έχει επίσης αρνητικές συνέπειες για το βιοτικό επίπεδο στις ζώνες που βρίσκονται κοντά στους κύριους κόμβους μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σκόπιμο να επισημανθεί, ειδικότερα, ο κίνδυνος που ενέχουν οι επελθούσες τροποποιήσεις για την οδική ασφάλεια.

1385 Όπως προκύπτει από την ανάλυση στην οποία προέβη η Δημοκρατία της Πολωνίας, οι νομοθετικές τροποποιήσεις που αφορούν τις οδικές μεταφορές θα οδηγήσουν, κατά μέσο όρο, σε αύξηση κατά 19 %, εντός των κρατών μελών, του αριθμού των επικίνδυνων συμπεριφορών των οδηγών εξαιτίας του ενδεχομένου να παραβιάσουν τη νομοθεσία προκειμένου να προσαρμοστούν στις νέες υποχρεώσεις σχετικά με την απόσπαση ή να τις καταστρατηγήσουν, αυξάνοντας, επιπλέον, τον αριθμό των θανατηφόρων ατυχημάτων στα οποία εμπλέκονται ορισμένοι τύποι οχημάτων.

1386 Όσον αφορά, δεύτερον, την παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, δεν ελήφθη υπόψη στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ένωσης με χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και των οποίων η δραστηριότητα στον τομέα των διεθνών οδικών μεταφορών επικεντρώνεται σε μεγαλύτερο βαθμό στις τρίτες μεταφορές και στις ενδομεταφορές. Το πρόσθετο κόστος με το οποίο επιβαρύνονται οι μεταφορείς αυτοί λόγω της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης τους περιάγει σε λιγότερο ευνοϊκή θέση από εκείνη των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων που βρίσκονται πιο κοντά στο κέντρο της Ένωσης.

1387 Η θέσπιση των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 κατά τη διάρκεια μιας περιόδου σοβαρών οικονομικών διαταραχών λόγω της πανδημίας COVID-19 καταδεικνύει επίσης ότι δεν ελήφθη υπόψη η οικονομική κατάσταση των μεταφορέων. Οι οικονομικές συνέπειες της πανδημίας έγιναν ιδιαίτερα αισθητές στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος ήταν σε μεγάλο βαθμό εκτεθειμένος όχι μόνο στη μείωση της ζήτησης στο διεθνές εμπόριο, αλλά και στους περιορισμούς τους οποίους επέβαλαν τα διάφορα κράτη μέλη όσον αφορά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων. Οι συνέπειες αυτές είχαν ήδη εκδηλωθεί κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας 2020/1057.

1388 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1389 Πρώτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Κυπριακής Δημοκρατίας η οποία αντλείται από παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, λόγω του ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη τον σκοπό των Συνθηκών ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, η επιχειρηματολογία αυτή συμπίπτει με εκείνη που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο του τέταρτου λόγου της προσφυγής της, ο οποίος αφορά παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη. Επομένως, η ανωτέρω επιχειρηματολογία θα εξεταστεί στο πλαίσιο του λόγου αυτού.

1390 Δεύτερον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, αρκεί να επισημανθεί ότι η διάταξη αυτή, η οποία επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη την υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη την οικονομική κατάσταση των μεταφορέων όταν θεσπίζει μέτρο «σχετικά με τις τιμές και τους όρους μεταφοράς», δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω, δεδομένου ότι, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 1231 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν ρυθμίζει τις τιμές ή τους όρους μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των επιβατών, αλλά καθορίζει τα κριτήρια εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών.

1391 Τρίτον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι, κατά την εν λόγω διάταξη, ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει, όταν θεσπίζει τα μέτρα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, τα οποία έχουν ως αντικείμενο την υλοποίηση της κοινής πολιτικής μεταφορών ενόψει των ειδικών χαρακτηριστικών του τομέα, να «λαμβάνει υπόψη» τις περιπτώσεις στις οποίες η εφαρμογή των μέτρων αυτών θα μπορούσε να έχει «σοβαρές» επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, καθώς και για την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών.

1392 Συναφώς, δεδομένου ότι η οδηγία 2020/1057 εκδόθηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο δεν αμφισβητείται, ως νομική βάση, στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών, ο ενωσιακός νομοθέτης όφειλε να λάβει υπόψη, κατά τη διαμόρφωση των κριτηρίων εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας αυτής, τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

1393 Τούτου λεχθέντος, όπως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τις σκέψεις 393 έως 396 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν μπορεί να εμποδίσει τον ενωσιακό νομοθέτη, δεδομένου του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει για τον καθορισμό της κοινής πολιτικής μεταφορών, να θεσπίσει δεσμευτικά μέτρα τα οποία ενδέχεται να θίγουν περισσότερο σε ορισμένα κράτη μέλη απ' ό,τι σε άλλα το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση καθώς και την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, εφόσον λάβει όμως υπόψη τις σοβαρές επιπτώσεις επί των παραμέτρων αυτών στο ευρύτερο πλαίσιο της στάθμισης των διαφόρων διακυβευόμενων σκοπών και συμφερόντων.

1394 Όσον αφορά τις υπό κρίση προσφυγές, παρατηρείται ότι η επιχειρηματολογία την οποία προβάλλουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας στηρίζεται στην παραδοχή ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη, κατά παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τις επιπτώσεις που προκαλεί η οδηγία 2020/1057, δηλαδή το ότι η εφαρμογή των προβλεπόμενων στο άρθρο 1 της οδηγίας κανόνων περί απόσπασης θα καταστήσει αδύνατη την εκτέλεση τρίτων μεταφορών και ενδομεταφορών.

1395 Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία 96/71, ως είχε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, κάλυπτε, κατ' αρχήν, κάθε διεθνική παροχή υπηρεσιών που συνεπάγεται απόσπαση εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των οδικών μεταφορών, και διευκρίνισε, επιπλέον, ότι οδηγός ο οποίος εκτελεί ενδομεταφορές πρέπει, κατ' αρχήν, να θεωρείται αποσπασμένος, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71 (πρβλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, σκέψεις 33, 49, 62, 63 και 65).

1396 Βεβαίως, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 1320 της παρούσας αποφάσεως, η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές, όπως προκύπτει από την οδηγία 2020/1057, έστω και αν εντάσσεται στην ίδια λογική, δεν ταυτίζεται απολύτως με εκείνη που προκύπτει από την οδηγία 96/71, όπως αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

1397 Ωστόσο, από τα στοιχεία που προσκομίστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών δεν συνάγεται ότι τυχόν υψηλότερες δαπάνες οι οποίες ενδέχεται να προκύψουν από την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, θα μπορούσαν, έστω και από κοινού, να έχουν «σοβαρές» επιπτώσεις για το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές, κατά την έννοια του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Πράγματι, δεν αρκεί οποιαδήποτε επίπτωση επί των τελευταίων αυτών στοιχείων για να αποδειχθεί ότι πληρούται το όριο που απαιτείται για τη στοιχειοθέτηση παράβασης της τελευταίας αυτής διατάξεως.

1398 Εξάλλου, στο πλαίσιο της αξιολόγησης των συνεπειών που απορρέουν από τη θέσπιση των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ο ενωσιακός νομοθέτης όφειλε να συμβιβάσει τα διάφορα εμπλεκόμενα συμφέροντα προκειμένου να επιτύχει τους θεμιτούς σκοπούς τους οποίους επιδίωκε. Ως εκ τούτου, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 395 της παρούσας αποφάσεως, το γεγονός και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης υποχρεούνταν να λάβει υπόψη το βιοτικό επίπεδο καθώς και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές και, συνακόλουθα, τα οικονομικά συμφέροντα των μεταφορέων δεν απέκλειε τη λήψη δεσμευτικών μέτρων στα οποία θα υπόκεινται οι μεταφορείς και τα οποία θα συνεπάγονται ορισμένες δαπάνες γι’ αυτούς.

1399 Ομοίως, ακόμη και αν υποτεθεί ότι, όπως υποστηρίζουν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας, ορισμένοι μεταφορείς θα αναγκαστούν να εγκαταλείψουν την αγορά λόγω της απορρέουσας από το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές και στις ενδομεταφορές, με κίνδυνο να μείνουν χωρίς εργασία ορισμένοι οδηγοί, οι αρνητικές αυτές συνέπειες θα πρέπει να συσχετιστούν, αφενός, με την αυξημένη κοινωνική προστασία η οποία εξασφαλίζεται σε πολύ μεγάλο αριθμό οδηγών που θα εξακολουθήσουν να απασχολούνται στον τομέα των οδικών μεταφορών και, αφετέρου, με το γεγονός ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην αγορά πραγματοποιείται πλέον βάσει δικαιότερου ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων μεταφορών.

1400 Πρέπει ακόμη να υπογραμμιστεί ότι, όπως υποστηρίζει, κατ’ ουσίαν, το Συμβούλιο, το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στον ενωσιακό νομοθέτη την υποχρέωση να προστατεύει τα υφιστάμενα μερίδια αγοράς ορισμένων μεταφορέων, διότι άλλως θα παρεμποδιζόταν να προσαρμόζει το νομικό πλαίσιο στις εξελίξεις της αγοράς προκειμένου να διασφαλίζεται ο θεμιτός ανταγωνισμός στην αγορά.

1401 Όσον αφορά τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με την αύξηση του αριθμού των επικίνδυνων συμπεριφορών και των θανατηφόρων ατυχημάτων η οποία θα προκύψει, κατά την άποψή της, από την εφαρμογή των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, τα επιχειρήματα αυτά δεν στηρίζονται σε αξιόπιστα και συγκλίνοντα στοιχεία. Επομένως, έχουν υποθετικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν είναι ικανά να αποδείξουν παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

1402 Η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται επίσης τις αρνητικές συνέπειες που θα προκύψουν, ως προς την εκμετάλλευση των εξοπλισμών μεταφορών, από τις πρόσθετες διαδρομές τις οποίες συνεπάγονται οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057. Ωστόσο, το εν λόγω κράτος μέλος δεν προσκομίζει επαρκή στοιχεία για να στηρίξει το επιχείρημά του ότι οι διατάξεις αυτές θα προκαλέσουν, όπως ισχυρίζεται, «αύξηση του αριθμού των επιπλέον διανυόμενων χιλιομέτρων». Άλλωστε, η αντίστοιχη επιχειρηματολογία η οποία αφορά τα επιπλέον χιλιόμετρα που συνεπάγεται η εφαρμογή των κανονισμών 2020/1054 και 2020/1055 εξετάστηκε και απορρίφθηκε στο πλαίσιο των προσφυγών που βάλλουν κατά των κανονισμών αυτών.

1403 Οι λοιπές αιτιάσεις οι οποίες προβάλλονται στο πλαίσιο των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως, και οι οποίες είναι, εξάλλου, γενικές και μάλλον ατεκμηρίωτες, συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με τα επιχειρήματα που προβάλλονται στο πλαίσιο των λόγων ακυρώσεως οι οποίοι αφορούν, αντιστοίχως, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, λόγω φερόμενης μη συνεκτίμησης των αποτελεσμάτων των κανόνων του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057, και παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, λόγω μη διεξαγωγής νέας διαβούλευσης με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ. Επομένως, οι λοιπές αυτές αιτιάσεις πρέπει να απορριφθούν για τους ίδιους λόγους με εκείνους που εκτίθενται στις σκέψεις 1311 έως 1368 καθώς και 1375 και 1376 της παρούσας αποφάσεως.

1404 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας, καθώς και η επιχειρηματολογία που προβάλλει η Ρουμανία στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου της προσφυγής της.

στ) Επί της προσβολής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1405 Με τον πέμπτο λόγο των αντίστοιχων προσφυγών τους, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία υποστηρίζουν ότι η προσέγγιση που συνίσταται στη διάκριση ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές, για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης, συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό τόσο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (πρώτο σκέλος) όσο και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών (δεύτερο σκέλος).

1406 Αφενός, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές πρέπει να θεωρηθεί, λόγω των αρνητικών συνεπειών που απορρέουν από αυτήν, ως μέτρο το οποίο έχει αποτελέσματα ισοδύναμα με ποσοτικούς περιορισμούς, κατά την έννοια των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ. Ένα τέτοιο μέτρο, όμως, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι αυτή η κατηγορία διεθνών μεταφορών δεν συνδέεται επαρκώς με το οικείο κράτος μέλος και δημιουργεί δυσανάλογο διοικητικό φόρτο που εμποδίζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

1407 Σε ανακοινωθέν Τύπου με τίτλο «Η Επιτροπή ζητεί από την Αυστρία να μεριμνήσει ώστε η νομοθεσία της για τον κατώτατο μισθό να μην περιορίζει αδικαιολόγητα την εσωτερική αγορά» (IP/17/1053), το εν λόγω θεσμικό όργανο διευκρίνισε ότι η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας σε όλες τις διεθνείς μεταφορές που περιλαμβάνουν φόρτωση και/ή εκφόρτωση πραγματοποιούμενη

στην εθνική επικράτεια περιορίζει δυσανάλογα, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και ότι η εφαρμογή του μέτρου αυτού στις διεθνείς μεταφορές που δεν έχουν επαρκή σύνδεσμο με το οικείο κράτος μέλος δεν δικαιολογείται διότι είναι δυσανάλογη.

1408 Αφετέρου, όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών, η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές περιορίζει την ελευθερία αυτή, κατά παράβαση του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 91 ΣΛΕΕ.

1409 Συναφώς, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 64 και 65 της αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220), αφενός, οι υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλει το άρθρο 91, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και β′, ΣΛΕΕ περιλαμβάνουν την υποχρέωση καθιέρωσης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και, μεταξύ των επιταγών που απορρέουν από την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών αυτών, συγκαταλέγεται η εξάλειψη κάθε διάκρισης εις βάρος του παρέχοντος τις υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία. Αφετέρου, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν διαθέτει, ως προς το σημείο αυτό, τη διακριτική εξουσία την οποία μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της κοινής πολιτικής μεταφορών.

1410 Η διάκριση, όμως, ανάμεσα στις διμερείς μεταφορές και τις τρίτες μεταφορές για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης επανεισάγει μια μορφή δυσμενούς διάκρισης και συνιστά αναδίπλωση κατά τη χάραξη κοινής πολιτικής μεταφορών.

1411 Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι το ανωτέρω ζήτημα διέπεται και από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, ο υπό κρίση λόγος ακυρώσεως στηρίζεται επίσης στη διάταξη αυτή.

1412 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως και τα σχετικά επιχειρήματα στερούνται βασιμότητας.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

i) Επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

1413 Όσον αφορά το πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου των αντίστοιχων προσφυγών τους, με το οποίο προβάλλεται προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία ουδόλως εκθέτουν τον τρόπο με τον οποίο η οδηγία 2020/1057 περιορίζει την ελευθερία αυτή ή τους λόγους για τους οποίους τα αποτελέσματά της ισοδυναμούν με ποσοτικό περιορισμό, όπως διατείνονται τα ανωτέρω κράτη μέλη.

1414 Ειδικότερα, πέραν της υπόμνησης των άρθρων 34 έως 36 ΣΛΕΕ και της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες ένας τέτοιος ποσοτικός περιορισμός μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένος βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ, τα εν λόγω κράτη μέλη παραπέμπουν απλώς σε επιχειρήματα προβληθέντα στο πλαίσιο του πρώτου λόγου των αντίστοιχων προσφυγών τους.

1415 Όπως, όμως, προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τις σκέψεις 1308 έως 1368 της παρούσας αποφάσεως, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία δεν απέδειξαν ότι η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές βαίνει προδήλως πέραν των ορίων αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του θεμιτού σκοπού τον οποίο επιδιώκουν οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057.

1416 Κατά συνέπεια, ελλείψει συγκεκριμένης επιχειρηματολογίας προς στήριξη του πρώτου σκέλους του πέμπτου λόγου των ανωτέρω προσφυγών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι διατάξεις αυτές συνιστούν περιορισμό που εμπίπτει στα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ, ο περιορισμός αυτός θα ήταν, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογημένος βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ για τους λόγους στους οποίους στηρίχθηκε η απόρριψη του πρώτου λόγου των προσφυγών αυτών.

1417 Κατά τα λοιπά, όσον αφορά το μνημονευόμενο στη σκέψη 1407 της παρούσας αποφάσεως ανακοινωθέν Τύπου, το οποίο η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία παραθέτουν χωρίς να εξηγούν τη σημασία που έχει, αρκεί η παρατήρηση ότι ένα τέτοιο μη δεσμευτικό έγγραφο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο κατά την ερμηνεία ή την εκτίμηση του κύρους της οδηγίας 2020/1057.

1418 Εν πάση περιπτώσει, μολονότι, με το ανωτέρω ανακοινωθέν Τύπου, η Επιτροπή επικρίνει την προσέγγιση που συνίσταται στην εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας του κράτους μέλους υποδοχής σε κάθε διεθνή μεταφορά που περιλαμβάνει φόρτωση και/ή εκφόρτωση στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2020/1057 εξαιρούν από την εφαρμογή αυτή τόσο τις διμερείς μεταφορές όσο και ορισμένες πρόσθετες δραστηριότητες φόρτωσης και/ή εκφόρτωσης συνδεόμενες με τέτοιες μεταφορές, τούτο δε ακριβώς προκειμένου να διασφαλιστεί ο αναλογικός χαρακτήρας κάθε ενδεχόμενου περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών ο οποίος θα προέκυπτε από την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς διεθνών οδικών μεταφορών.

1419 Κατά συνέπεια, το πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο.

ii) Επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

1420 Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας, με το οποίο προβάλλεται παράβαση των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, υπογραμμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 352 έως 358 της παρούσας αποφάσεως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν διέπεται από τη διάταξη του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, η οποία αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εν γένει, αλλά από την ειδική διάταξη του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι «[η] ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές», δηλαδή του τίτλου VI του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, στον οποίο περιλαμβάνονται τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ. Επομένως, οι επιχειρήσεις μεταφορών έχουν δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αποκλειστικώς και μόνον στο μέτρο που το δικαίωμα αυτό τους έχει απονεμηθεί με μέτρα του παράγωγου δικαίου τα οποία έχουν ληφθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη βάσει των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν την κοινή πολιτική μεταφορών, και ειδικότερα βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

1421 Αυτός ακριβώς είναι ο σκοπός της οδηγίας 2020/1057, την οποία εξέδωσε ο ενωσιακός νομοθέτης βάσει της προαναφερθείσας διατάξεως, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να θεσπίσει ειδικούς κανόνες όσον αφορά την οδηγία 96/71 και, ως εκ τούτου, να εναρμονίσει ορισμένες διατάξεις της κοινωνικής νομοθεσίας στον τομέα των οδικών μεταφορών.

1422 Ως προς τα συμπεράσματα που αντλούνται από την απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220, σκέψεις 64 και 65), την οποία επικαλούνται η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία, υπενθυμίζεται ότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 982 της παρούσας αποφάσεως, το Δικαστήριο έκρινε βεβαίως ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν διαθέτει, όσον αφορά την καθιέρωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, τη διακριτική εξουσία την οποία μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της κοινής πολιτικής μεταφορών. Ωστόσο, τούτο δεν αναιρεί το γεγονός ότι, όταν ο ενωσιακός νομοθέτης ασκεί τις αρμοδιότητές του στο πλαίσιο αυτό, διαθέτει συναφώς, όπως υπομνήσθηκε στις σκέψεις 242 έως 247 της παρούσας αποφάσεως, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως.

1423 Εν πάση περιπτώσει, στο μέτρο που η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη ότι, καθιστώντας εφαρμοστέους τους κανόνες περί απόσπασης στις τρίτες μεταφορές, παρέβη τις ειδικές υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 91 ΣΛΕΕ, καθώς επανεισήγαγε μια μορφή διάκρισης εις βάρος των μεταφορέων λόγω της ιθαγένειάς τους ή του τόπου εγκατάστασής τους, η επιχειρηματολογία τους συμπίπτει με εκείνη που προέβαλαν στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου των αντίστοιχων προσφυγών τους, ο οποίος αφορά παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Συνεπώς, η επιχειρηματολογία αυτή πρέπει να απορριφθεί για τους ίδιους λόγους με εκείνους που εκτίθενται στις σκέψεις 1213 έως 1234 της παρούσας αποφάσεως.

1424 Εξάλλου, στο μέτρο που, ανεξαρτήτως της επιχειρηματολογίας που απορρίφθηκε στην προηγούμενη σκέψη, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία προσάπτουν στον ενωσιακό νομοθέτη ότι προκάλεσε οπισθοδρόμηση στην κοινή πολιτική μεταφορών με την οποία κατοχυρώνεται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η επιχειρηματολογία τους είναι αβάσιμη.

1425 Πράγματι, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις σκέψεις 1210, 1223, 1308 και 1361 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 αποσκοπεί, τουναντίον, στη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών μεταφοράς, διευκρινίζοντας υπό ποιες περιστάσεις οι κανόνες της οδηγίας 96/71 οι οποίοι διέπουν την απόσπαση εφαρμόζονται στους οδηγούς που εκτελούν οδικές μεταφορές, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που εκτελούν τρίτες μεταφορές, και εξασφαλίζοντας, παράλληλα, καλύτερη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην αγορά, με συνέπεια να τηρούνται οι υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει ο ενωσιακός νομοθέτης από το άρθρο 91 ΣΛΕΕ (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 48).

1426 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 266 της παρούσας αποφάσεως, όταν μια νομοθετική πράξη έχει ήδη συντονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δράσης της Ένωσης, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να στερείται τη δυνατότητα να προσαρμόζει την πράξη αυτή ανάλογα με την εκάστοτε μεταβολή των συνθηκών ή την εξέλιξη των γνώσεων, δεδομένου του καθήκοντός του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ και να λαμβάνει υπόψη τους κατοχυρωμένους στο άρθρο 9 ΣΛΕΕ οριζόντιους στόχους της Ένωσης, στους οποίους περιλαμβάνεται και η διασφάλιση κατάλληλης κοινωνικής προστασίας. Πράγματι, ο ενωσιακός

νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων και των οριζόντιων στόχων μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε τέτοιες μεταβολές ή εξελίξεις.

1427 Επομένως, το γεγονός και μόνον ότι ορισμένοι μεταφορείς ενδέχεται να επιβαρυνθούν με υψηλότερο κόστος λόγω της βελτίωσης των συνθηκών απασχόλησης και της αύξησης της κοινωνικής προστασίας που εξασφαλίζουν σε ορισμένους οδηγούς οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αναδίπλωση κατά τη χάραξη κοινής πολιτικής μεταφορών, ικανή να στοιχειοθετήσει παράβαση του άρθρου 91, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

1428 Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο το δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της προσφυγής της Κυπριακής Δημοκρατίας και, ως εκ τούτου, πρέπει να απορριφθεί ο λόγος αυτός στο σύνολό του.

ζ) Επί της παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ και του άρθρου 37 του Χάρτη

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

1429 Με τον τέταρτο λόγο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 11 ΣΛΕΕ και το άρθρο 37 του Χάρτη έχουν την έννοια ότι επιβάλλουν στα ενωσιακά θεσμικά όργανα την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας τόσο κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των λοιπών πολιτικών της Ένωσης όσο και στο πλαίσιο άλλων δράσεων της Ένωσης. Ειδικότερα, κατά την άποψή της, ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος, ο οποίος τίθεται στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ, δεν είναι δυνατόν να ληφθεί υπόψη ούτε να υλοποιηθεί μόνο με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 192 ΣΛΕΕ στο πλαίσιο χωριστής και αυτοτελούς πολιτικής. Χάρη στην «αρχή της ένταξης» οι στόχοι και οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας μπορούν να συνδυάζονται με τα λοιπά συμφέροντα και τους λοιπούς σκοπούς που υπηρετεί η Ένωση.

1430 Τυχόν ερμηνεία του άρθρου 11 ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι αφορά τους τομείς του ενωσιακού δικαίου και όχι συγκεκριμένα μέτρα δεν θα καθιστούσε δυνατή την υλοποίηση του σκοπού της εν λόγω διατάξεως. Το γεγονός ότι η οδηγία 2020/1057 εντάσσεται σε μια ευρύτερη δέσμη μέτρων για τη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών στον τομέα των οδικών μεταφορών δεν αποδεικνύει ότι ελήφθησαν δεόντως υπόψη οι επιπτώσεις της οδηγίας αυτής στο περιβάλλον, ιδίως δε σε σχέση με τη δυνατότητα επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων που καθορίζονται στα προγραμματικά έγγραφα και στις πράξεις που εκδίδει η Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος. Επιπλέον, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, άπαξ και καθοριστούν, οι στόχοι που αφορούν τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου παραμένουν αμετάβλητοι, όποιες και αν είναι οι πρόσθετες εκπομπές οι οποίες θα προκύψουν στο μέλλον λόγω της εκπλήρωσης υποχρεώσεων που απορρέουν από νέα ενωσιακή ρύθμιση.

1431 Η Δημοκρατία της Πολωνίας συμμερίζεται την ερμηνεία του γενικού εισαγγελέα Geelhoed, ο οποίος στα σημεία 59 και 60 των προτάσεών του στην υπόθεση Αυστρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-161/04, EU:C:2006:66) διατύπωσε τη γνώμη ότι, σε περίπτωση που τα περιβαλλοντικά συμφέροντα προδήλως δεν ελήφθησαν υπόψη ή αγνοήθηκαν πλήρως, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για τον έλεγχο της νομιμότητας της ενωσιακής νομοθεσίας. Όταν αποδεικνύεται ότι συγκεκριμένο μέτρο το οποίο έλαβε ο ενωσιακός νομοθέτης θίγει, κατ' αποτέλεσμα, την επίτευξη των σκοπών που ο ίδιος έχει θέσει με άλλες

πράξεις του παράγωγου δικαίου στον τομέα του περιβάλλοντος, τότε ο νομοθέτης οφείλει να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα και να επιφέρει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κατάλληλες τροποποιήσεις στις πράξεις οι οποίες διέπουν τον τομέα του περιβάλλοντος.

1432 Εν προκειμένω, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη την υποχρέωση αυτή καθόσον δεν εξέτασε τον αντίκτυπο τον οποίο έχει επί των περιβαλλοντικών απαιτήσεων η εφαρμογή των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057. Ειδικότερα, δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η εφαρμογή των διατάξεων αυτών συνεπάγεται πρόσθετες διαδρομές μεγάλων αποστάσεων, συμπεριλαμβανομένων των διαδρομών βαρέων φορτηγών οχημάτων χωρίς φορτίο, από τις οποίες προκύπτουν, όπως πιστοποιούν τα στοιχεία και οι μελέτες που μνημονεύονται στη σκέψη 416 της παρούσας αποφάσεως, εκπομπές CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων που προκαλούν πολλά προβλήματα υγείας.

1433 Συγκεκριμένα, ενώ, εάν δεν υπήρχαν οι εν λόγω διατάξεις, τα οικεία οχήματα θα μπορούσαν να εκτελούν τρίτες μεταφορές και ενδομεταφορές, η μείωση των δύο αυτών ειδών μεταφορών θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των διμερών μεταφορών, πράγμα που θα οδηγήσει σε αύξηση του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο. Οι τρίτες μεταφορές, όμως, είναι χρήσιμες διότι ελαχιστοποιούν τον αριθμό των διαδρομών χωρίς φορτίο, αποτρέπουν την αναμονή για εντολές μεταφοράς εμπορευμάτων προς το κράτος μέλος εγκατάστασης και βοηθούν να καλυφθεί μια ζήτηση για μεταφορές η οποία μεταβάλλεται γεωγραφικά.

1434 Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προσβαλλόμενων διατάξεων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 πρέπει να εξεταστούν σωρευτικώς με εκείνες που προκαλούνται από τους κανονισμούς 2020/1054 και 2020/1055, οι οποίοι συμπεριλαμβάνονται στη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» και επίσης αναγκάζουν τα βαρέα φορτηγά οχήματα να πραγματοποιούν πρόσθετες διαδρομές μεγάλων αποστάσεων, συχνά χωρίς φορτίο.

1435 Οι αυξημένες αυτές εκπομπές ενδέχεται να έχουν, λόγω της κλίμακας τους, σημαντικές επιπτώσεις στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων που καθορίζονται στα προγραμματικά έγγραφα και στις πράξεις που εκδίδονται από την Ένωση στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και μνημονεύονται στις σκέψεις 417 έως 419 της παρούσας αποφάσεως, καθώς και στην τήρηση των υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλουν οι πράξεις αυτές στα κράτη μέλη. Σε καμία, όμως, από τις προσβαλλόμενες πράξεις που συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» δεν εξετάζονται οι διάφοροι προαναφερθέντες κίνδυνοι τους οποίους εγκυμονεί ο αντίκτυπος των πράξεων αυτών. Στην εκτίμηση επιπτώσεων για την κοινωνική νομοθεσία, η Επιτροπή περιορίζεται να διαπιστώσει ότι δεν εντόπισε, ως προς τις υπό εξέταση επιλογές, καμία επίπτωσή τους στο περιβάλλον, αλλά η διαπίστωση αυτή δεν είναι ούτε τεκμηριωμένη ούτε αξιόπιστη.

1436 Μολονότι ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή υπογράμμισαν την ανάγκη να ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπος των σχεδιαζόμενων μέτρων της «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα» στην αύξηση του αριθμού των διαδρομών χωρίς φορτίο και των εκπομπών CO_2, ο ενωσιακός νομοθέτης αγνόησε τις ανησυχίες αυτές. Η κατάρτιση συμπληρωματικών αναλύσεων πριν από το τέλος του 2020, την οποία ανακοίνωσε η Επίτροπος A. Vălean, αναφορικά με τα αποτελέσματα της υποχρεωτικής επιστροφής των οχημάτων στο κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε οκτώ εβδομάδες και των περιορισμών που ισχύουν για τις συνδυασμένες μεταφορές, όχι μόνον δεν θεραπεύει την παράλειψη αυτή αλλά τουναντίον επιβεβαιώνει το βάσιμο του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως.

1437 Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας και η Κυπριακή Δημοκρατία, από την πλευρά τους, επαναλαμβάνουν την εκτιθέμενη στις σκέψεις 1377 και 1378 της παρούσας αποφάσεως επιχειρηματολογία περί παράβασης του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, λόγω των επιβλαβών για το περιβάλλον συνεπειών που απορρέουν από τη διάκριση στην οποία προβαίνει το άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας, ανάμεσα στις τρίτες μεταφορές και τις διμερείς μεταφορές.

1438 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

2) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1439 Πρέπει εκ προοιμίου να απορριφθεί, για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 423, 424 και 934 της παρούσας αποφάσεως, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Κυπριακής Δημοκρατίας με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 90 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

1440 Υπό τις συνθήκες αυτές, και για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 428 έως 430 της παρούσας αποφάσεως, πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικώς και μόνον αν, όπως ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, ο ενωσιακός νομοθέτης, θεσπίζοντας τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, παρέβη τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως απορρέουν από το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1441 Συναφώς, παρατηρείται ότι τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο του τέταρτου λόγου της προσφυγής της αφορούν σχεδόν αποκλειστικώς όχι τις διατάξεις της οδηγίας 2020/1057, αλλά τις διατάξεις των λοιπών πράξεων που συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα», ιδίως δε εκείνες του κανονισμού 2020/1055. Πιο συγκεκριμένα, οι μελέτες και τα λοιπά στοιχεία που επικαλείται η Δημοκρατία της Πολωνίας στο πλαίσιο αυτό αφορούν, στην πλειονότητά τους, την υποχρέωση του άρθρου 1, σημείο 3, του προαναφερθέντος κανονισμού, με το οποίο προστέθηκε στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009 η παράγραφος 1, στοιχείο β′, όπου προβλέπεται ότι τα οχήματα πρέπει να επιστρέφουν κάθε οκτώ εβδομάδες σε επιχειρησιακό κέντρο ευρισκόμενο στο κράτος μέλος εγκατάστασης της οικείας επιχείρησης μεταφορών. Η ως άνω διάταξη όμως αποτελεί το αντικείμενο χωριστών λόγων ακυρώσεως στο πλαίσιο των προσφυγών που βάλλουν κατά του κανονισμού 2020/1055 στις υποθέσεις C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 έως C-552/20 και C-554/20. Τα επιχειρήματα τα οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να απορριφθούν ως αλυσιτελή στον βαθμό που δεν σχετίζονται με τις διατάξεις της οδηγίας 2020/1057.

1442 Στο μέτρο πάντως που η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, αφορά ειδικώς τις διατάξεις της οδηγίας 2020/1057, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 436 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 11 ΣΛΕΕ έχει οριζόντιο χαρακτήρα, όπερ σημαίνει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να εντάσσει τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος στις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης και, ειδικότερα, στην κοινή πολιτική μεταφορών, στην οποία εμπίπτει η οδηγία 2020/1057.

1443 Αφετέρου, ο έλεγχος νομιμότητας τον οποίο καλείται να ασκήσει το Δικαστήριο, εν προκειμένω, υπό το πρίσμα του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, αφορά ενωσιακή πράξη στο πλαίσιο της οποίας ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να διασφαλίσει, όπως τονίστηκε ιδίως στις σκέψεις 1210, 1223, 1308 και 1361 της παρούσας αποφάσεως, την εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκομένων συμφερόντων και σκοπών.

1444 Υπό τις συνθήκες αυτές, υπενθυμίζεται ότι, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, εξεταζόμενες μεμονωμένα, ενδέχεται να έχουν αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον, θα πρέπει, προκειμένου να διαπιστωθεί αν συντρέχει παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, να ληφθούν υπόψη άλλες δράσεις τις οποίες αναλαμβάνει ο ενωσιακός νομοθέτης για να περιορίσει τις εν λόγω συνέπειες των οδικών μεταφορών στο περιβάλλον και να επιτύχει τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών.

1445 Εν προκειμένω, με την επιχειρηματολογία της περί παράβασης των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, η Δημοκρατία της Πολωνίας στηρίζεται στην παραδοχή ότι τα κριτήρια εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης τα οποία καθορίζονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 θα έχουν δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον λόγω της αύξησης των ρυπογόνων εκπομπών στην οποία θα οδηγήσει η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι οι ανωτέρω διατάξεις θα έχουν ως αποτέλεσμα να πραγματοποιούνται επιπλέον διαδρομές μεγάλων αποστάσεων, συχνά χωρίς φορτίο, καθώς οι μεταφορείς θα αντικαταστήσουν τις ενδομεταφορές και τις τρίτες μεταφορές, οι οποίες, κατά τον ισχυρισμό του, είναι φιλικότερες προς το περιβάλλον, με διμερείς μεταφορές προκειμένου να επωφεληθούν από την πλήρη εξαίρεση της οποίας τυγχάνουν οι τελευταίες από την εφαρμογή των ως άνω κανόνων.

1446 Συναφώς, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, όπως προκύπτει ιδίως από τις σκέψεις 1318, 1321 και 1395 της παρούσας αποφάσεως, η κατ' αρχήν υποχρέωση εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς που εκτελούν τρίτες μεταφορές και ενδομεταφορές απέρρεε ήδη από το κανονιστικό πλαίσιο το οποίο υφίστατο πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2020/1057, όπως αυτό ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Επομένως, μεγάλο μέρος των προβαλλόμενων αρνητικών συνεπειών για το περιβάλλον τις οποίες η Δημοκρατία της Πολωνίας αποδίδει στους κανόνες του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ακόμη και αν υποτεθεί ότι αυτές έχουν αποδειχθεί, απορρέει, στην πραγματικότητα, όχι από την εν λόγω οδηγία, αλλά από τους ενωσιακούς κανόνες που είχαν εφαρμογή πριν από την έναρξη ισχύος της.

1448 Δεύτερον, επισημαίνεται, εν πάση περιπτώσει, ότι τα διάφορα είδη μεταφορών που επικαλείται η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι κατ' ανάγκην εναλλάξιμα μεταξύ τους. Πράγματι, ενώ μια μεταφορά που εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές και μια διμερής μεταφορά θα μπορούσαν κατ' αρχήν, όπως υπογραμμίζει το Συμβούλιο, να υποκαταστήσουν η μία την άλλη, μια ενδομεταφορά δεν μπορεί, ως εκ της φύσεώς της, να αντικατασταθεί από διμερή μεταφορά.

1449 Εξάλλου, όπως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τη σκέψη 358 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, όπως τέθηκε σε εφαρμογή στον τομέα των μεταφορών με τον κανονισμό 1071/2009, εγγυάται σε κάθε επιχείρηση το δικαίωμα να εγκατασταθεί μόνιμα, ενδεχομένως με την ίδρυση θυγατρικών, στο κράτος μέλος της επιλογής της, προκειμένου να οργανώσει κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις δραστηριότητές της, συμμορφούμενη παράλληλα με τις υποχρεώσεις που υπέχει από το ενωσιακό δίκαιο. Επομένως, οι μεταφορείς που προτίθενται να εκτελούν εθνικές

μεταφορές εντός άλλου κράτους μέλους σε συστηματική ή πολύ τακτική βάση δύνανται να ιδρύσουν θυγατρική ή να δημιουργήσουν οποιαδήποτε άλλη σταθερή εγκατάσταση στο κράτος αυτό, πράγμα που θα μπορούσε να αποτρέψει τις διαδρομές μεγάλων αποστάσεων για την επιστροφή των οχημάτων, οι οποίες, κατά τον ισχυρισμό της Δημοκρατίας της Πολωνίας, θα έχουν αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον λόγω της αύξησης των εκπομπών CO_2 και ατμοσφαιρικών ρύπων.

1450 Ως εκ τούτου, το άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057 δεν οδηγεί, αυτό καθεαυτό, σε αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον, δεδομένου ότι, καθόσον μπορεί να παρακινήσει ορισμένους μεταφορείς να εγκατασταθούν πλησιέστερα στην πραγματική ζήτηση για υπηρεσίες μεταφορών απ' ό,τι πριν από την έναρξη ισχύος της, η ως άνω οδηγία συμβάλλει στην ύπαρξη στενότερου συνδέσμου μεταξύ του τόπου εγκατάστασης του παρόχου των εν λόγω υπηρεσιών και του τόπου όπου αυτές πράγματι παρέχονται.

1451 Τρίτον, στην περίπτωση που, όπως υπαινίσσεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, μια επιχείρηση μεταφορών επιλέξει να επιστρέψει ένα όχημα χωρίς φορτίο στο κράτος μέλος εγκατάστασης προκειμένου η μεταφορά να χαρακτηριστεί ως διμερής, παρατηρείται ότι η χρήση της επιλογής αυτής δεν αρκεί, εν πάση περιπτώσει, για να χαρακτηριστεί η οικεία μεταφορά ως διμερής, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2020/1057, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές απαιτούν τα εμπορεύματα ή οι επιβάτες να μεταφέρονται από ή προς το κράτος μέλος εγκατάστασης προκειμένου η μεταφορά να χαρακτηριστεί ως διμερής.

1452 Εξάλλου, όπως προκύπτει από τη σκέψη 377 της παρούσας αποφάσεως, ο ενωσιακός νομοθέτης εξακολουθεί να έχει την εξουσία, προσαρμόζοντας μια νομοθετική πράξη προκειμένου να ενισχύσει την κοινωνική προστασία των ενδιαφερομένων, να τροποποιήσει τους όρους υπό τους οποίους ασκείται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και να κατοχυρώσει δίκαιους όρους ανταγωνισμού. Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ο βαθμός ελευθέρωσης δεν καθορίζεται άμεσα από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, αλλά από τον ίδιο τον ενωσιακό νομοθέτη στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών.

1453 Κατά τα λοιπά, έχουν υποθετικό χαρακτήρα τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με τους επιχειρηματίες οι οποίοι, κατά την ίδια, θα αναγκαστούν να εγκαταλείψουν την αγορά λόγω του αυξημένου κόστους που φέρεται να προκύπτει από τα κριτήρια εφαρμογής των κανόνων περί απόσπασης τα οποία καθορίζονται στο άρθρο 1 της οδηγίας 2020/1057, όπως ισχύουν για τις τρίτες μεταφορές και τις ενδομεταφορές. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο υπό το πρίσμα των όσων εκτέθηκαν στις σκέψεις 1448 έως 1450 της παρούσας αποφάσεως. Εν πάση περιπτώσει, το εν λόγω κράτος μέλος δεν αποδεικνύει ότι οι προβαλλόμενες έξοδοι από την αγορά θα είχαν αισθητές αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον.

1454 Τέταρτον, όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο, από την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας δεν συνάγεται εγγενής διαφορά, ως προς την αποτελεσματικότητα και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ανάμεσα, αφενός, σε μια μεταφορά που εμπίπτει στις τρίτες μεταφορές και, αφετέρου, σε μια διμερή μεταφορά όταν οι μεταφορές αυτές αποσκοπούν στην κάλυψη της μεταφορικής ζήτησης σε περισσότερο ή λιγότερο μόνιμη βάση σε ένα ορισμένο τμήμα της Ένωσης. Άλλωστε, όπως προκύπτει, κατ' ουσίαν, από τη σκέψη 1354 της παρούσας αποφάσεως, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, τρίτο έως πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, ερμηνευόμενου υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 10 της οδηγίας, η προβλεπόμενη για τις διμερείς μεταφορές εξαίρεση από τους κανόνες περί απόσπασης επεκτείνεται σε

ορισμένες πρόσθετες δραστηριότητες που συνδέονται με τις μεταφορές αυτές, τούτο δε προκειμένου ακριβώς να ληφθεί υπόψη η τυχόν βελτίωση της αποτελεσματικότητας που προκύπτει από μια τέτοια οργάνωση των οδικών μεταφορών.

1455 Τέλος, στο μέτρο που η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στις συνδυασμένες μεταφορές, όπως προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2020/1057, αποθαρρύνει την εκτέλεση τέτοιων μεταφορών, των οποίων το φιλικό προς το περιβάλλον αποτέλεσμα είναι, κατά την άποψή της, αναγνωρισμένο, αρκεί να υπομνησθούν τα όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις 1330, 1331 και 1340 της παρούσας αποφάσεως, από τις οποίες προκύπτει ότι, σε σχέση με το σύστημα που ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας αυτής, η ως άνω διάταξη αποσκοπεί απλώς στο να διευκρινίσει τις περιστάσεις υπό τις οποίες οι μεταφορείς που εκτελούν συνδυασμένη μεταφορά μπορούν να τύχουν εξαίρεσης από τους ανωτέρω κανόνες για ορισμένα τμήματα της μεταφοράς αυτής. Επομένως, δεν αποδείχθηκε ότι η εν λόγω διάταξη έχει ως αποτέλεσμα να αποθαρρύνει αυτού του είδους τις μεταφορές.

1456 Εν πάση περιπτώσει, δεδομένης της φύσεως της οδηγίας 2020/1057, η οποία αποσκοπεί στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων σκοπών που επιδιώκει, χωρίς η ίδια να εμπίπτει στην πολιτική της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί παράβαση του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη, για τον λόγο και μόνον ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, εκδίδοντας την πράξη αυτή, δεν ευνόησε το σύνολο των μεταφορικών δραστηριοτήτων που θα μπορούσαν να θεωρηθούν φιλικές προς το περιβάλλον, εις βάρος της αυξημένης κοινωνικής προστασίας για τους οδηγούς.

1457 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, ελλείψει αισθητών αρνητικών συνεπειών για το περιβάλλον οι οποίες να απορρέουν από τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 σχετικά με τις τρίτες μεταφορές, τις συνδυασμένες μεταφορές ή τις ενδομεταφορές, πρέπει να απορριφθούν τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας περί παράβασης του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 37 του Χάρτη.

1458 Υπό τις συνθήκες αυτές, παρέλκει η εξέταση τόσο των επιχειρημάτων που αντλεί το ανωτέρω κράτος μέλος από άλλες ενωσιακές πράξεις των οποίων οι περιβαλλοντικοί στόχοι διακυβεύονται, κατά την άποψή του, λόγω της θέσπισης του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, όσο και των διαφόρων προβαλλόμενων από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέτρων που έχει λάβει ο ενωσιακός νομοθέτης στον τομέα των οδικών μεταφορών, προκειμένου να κριθεί σε ποιον βαθμό ο ενωσιακός νομοθέτης συνεκτίμησε τον συνολικό στόχο της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών στον συγκεκριμένο τομέα.

1459 Κατά συνέπεια, ο τέταρτος λόγος της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

1460 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-544/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-548/20) και της Κυπριακής Δημοκρατίας (υπόθεση C-550/20) πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους. Ομοίως, οι προσφυγές της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-555/20) πρέπει να απορριφθούν κατά το μέρος τους με το οποίο ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 ή ορισμένων από τις διατάξεις αυτές.

4. Επί του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057

1461 Προς στήριξη της προσφυγής της με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057, κατά το μέρος που η διάταξη αυτή ορίζει τη 2α Φεβρουαρίου 2022 ως καταληκτική ημερομηνία για τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, η Δημοκρατία της Πολωνίας (υπόθεση C-555/20) προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι μπορούν να εξεταστούν από κοινού και εκ των οποίων ο πρώτος αφορά παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ο δεύτερος παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και ο τρίτος παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ.

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

1462 Όσον αφορά, πρώτον, την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η Δημοκρατία της Πολωνίας υπενθυμίζει ότι η αρχή αυτή επιτάσσει να είναι οι κανόνες δικαίου σαφείς και ακριβείς και τα αποτελέσματά τους προβλέψιμα, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να καθορίζουν αναλόγως τη συμπεριφορά τους στις έννομες καταστάσεις και σχέσεις που διέπονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Η εν λόγω αρχή πρέπει να τηρείται με ιδιαίτερη αυστηρότητα όταν η σχετική ρύθμιση ενδέχεται να συνεπάγεται οικονομικές επιβαρύνσεις, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της οδηγίας 2020/1057.

1463 Οι προσβαλλόμενες διατάξεις, όμως, του άρθρου 1 της οδηγίας αυτής δεν διευκρινίζουν τις υποχρεώσεις των μεταφορέων. Επιπλέον, παρουσιάζουν ερμηνευτικά προβλήματα καθώς και δυσχέρειες πρακτικής φύσεως σχετικά με τον καθορισμό του εφαρμοστέου δικαίου ως προς τους όρους εργασίας και απασχόλησης των οδηγών που εκτελούν οδικές μεταφορές. Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, χρήζουν διευκρινίσεων από τις εθνικές πράξεις μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη καθώς και από ερμηνευτικά έγγραφα και κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, εφόσον εκδοθούν.

1464 Εξάλλου, η εφαρμογή των διατάξεων αυτών συνεπάγεται μακροχρόνιες νομοθετικές εργασίες σε εθνικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, σημαντικό μέρος της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 2020/1057 στην εσωτερική έννομη τάξη αφιερώνεται στη σύνταξη και τη θέσπιση της εθνικής νομοθεσίας. Τούτο μειώνει αισθητά τον χρόνο που θα μπορούν να έχουν στη διάθεσή τους οι μεταφορείς για να λάβουν γνώση του αντικειμένου και της έκτασης των υποχρεώσεών τους. Επιπλέον, η εθνική νομοθεσία καθορίζει επίσης τους όρους απασχόλησης και εργασίας, οι δε μεταφορείς οφείλουν να λαμβάνουν γνώση των σχετικών κανόνων που προβλέπονται από περισσότερα του ενός κράτη μέλη. Τέλος, η απουσία υποχρέωσης να ταχθεί συγκεκριμένη περίοδος μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη δεν μπορεί να εξομοιωθεί με πλήρη διακριτική ευχέρεια του ενωσιακού νομοθέτη ως προς το ζήτημα αυτό.

1465 Όσον αφορά, δεύτερον, την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο καθορισμός από τον ενωσιακό νομοθέτη συντομότερης, δεκαοκτάμηνης προθεσμίας για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή αυτή.

1466 Ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εξέθεσε αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν τον καθορισμό της ανωτέρω προθεσμίας, ενώ η προθεσμία που τάσσεται για τις πράξεις αυτού του είδους είναι τουλάχιστον διετής. Δεδομένης της ιδιαιτερότητας του τομέα των οδικών μεταφορών, ο οποίος χαρακτηρίζεται από μεγάλη κινητικότητα, και, ως εκ τούτου, της ανάγκης εφαρμογής των κανόνων πολλών κρατών μελών κατά τη διάρκεια μιας σύντομης περιόδου αναφοράς, ο

ενωσιακός νομοθέτης όφειλε επίσης να λάβει υπόψη το γεγονός ότι οι μεταφορείς θα πρέπει να προετοιμαστούν ώστε να εφαρμόσουν και τις απαιτήσεις που απορρέουν από τις λοιπές πράξεις οι οποίες συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα».

1467 Ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη ούτε την κυρίαρχη θέση που κατέχουν στην αγορά των οδικών μεταφορών οι ΜμΕ, για τις οποίες η προσαρμογή στις νέες ρυθμίσεις συνεπάγεται ιδιαίτερες δυσκολίες και κόστος. Επιπλέον, η πανδημία COVID-19 προκάλεσε περαιτέρω δυσκολίες. Τέλος, επιβάλλονται κυρώσεις, ενίοτε αυστηρές, στους μεταφορείς που δεν είναι σε θέση να προσαρμοστούν στους νέους κανόνες εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

1468 Όσον αφορά το κατά πόσον η προγενέστερη νομική και πραγματική κατάσταση των μεταφορέων μεταβλήθηκε με την οδηγία 2020/1057, το θέμα της εφαρμογής της οδηγίας 96/71 στις οδικές μεταφορές έχει αποτελέσει για μεγάλο χρονικό διάστημα αμφιλεγόμενο ζήτημα. Ως εκ τούτου, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2020/1057, υπάρχουν ορισμένες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ερμηνεία, την εφαρμογή και την επιβολή των διατάξεων της οδηγίας 96/71. Η απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), έδωσε απάντηση σε μερικά μόνο ερωτήματα σχετικά με τις λεπτομέρειες της εκτέλεσης των διεθνών μεταφορών.

1469 Όσον αφορά, τρίτον, την προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 προθεσμία μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη δεν λαμβάνει υπόψη την οικονομική κατάσταση των μεταφορέων. Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω κράτος μέλος αναφέρεται επίσης στο γεγονός ότι στον τομέα κυριαρχούν οι ΜμΕ, ότι οι σχετικές τροποποιήσεις συνεπάγονται σημαντικό κόστος και ότι οι τροποποιήσεις αυτές εισήχθησαν κατά τη διάρκεια μιας περιόδου οικονομικής κρίσης και διατάραξης της λειτουργίας της μεταφορικής δραστηριότητας λόγω της πανδημίας COVID-19.

1470 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα.

β) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1471 Ενόψει της εξέτασης των υπό κρίση λόγων ακυρώσεως, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 προβλέπει, στο πρώτο εδάφιό του, ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν και να δημοσιεύσουν τα αναγκαία εθνικά μέτρα για να συμμορφωθούν με την οδηγία αυτή «το αργότερο έως τις 2 Φεβρουαρίου 2022» και προσθέτει, στο δεύτερο εδάφιό του, ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόσουν τα μέτρα αυτά από την ίδια ημερομηνία.

1472 Πρώτον, όσον αφορά την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, παρατηρείται ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν προσάπτει στον ενωσιακό νομοθέτη ότι δεν όρισε με σαφήνεια την προθεσμία μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη, αλλά ότι έταξε υπερβολικά σύντομη προθεσμία μεταφοράς, λαμβανομένων υπόψη της αβεβαιότητας ως προς την ερμηνεία των κανόνων του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057 και των πρακτικών προβλημάτων που αφορούν την εφαρμογή των κανόνων αυτών.

1473 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Κατά συνέπεια, όπως υπογραμμίζει το Κοινοβούλιο, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα εκτίθεται ήδη στην ίδια τη νομική πράξη της Ένωσης. Επομένως, εν προκειμένω, οι μεταφορείς είχαν τη δυνατότητα να

λάβουν γνώση, τουλάχιστον από τις 31 Ιουλίου 2020 –ημερομηνία δημοσίευσης της οδηγίας 2020/1057 στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*–, των μελλοντικών υποχρεώσεών τους βάσει της οδηγίας αυτής.

1474 Εξάλλου, ο βαθμός στον οποίο οι διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 δημιουργούν νέες υποχρεώσεις για τις επιχειρήσεις μεταφορών περιορίζεται, εν πάση περιπτώσει, κατ' ανάγκην από το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 1178 έως 1182 της παρούσας αποφάσεως, το καθεστώς το οποίο διέπει την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης στους οδηγούς, όπως αυτό απορρέει από τα κριτήρια που καθορίζουν οι ανωτέρω διατάξεις, είναι, σε ορισμένο βαθμό, παρόμοιο με εκείνο που ίσχυε πριν από την έναρξη ισχύος της εν λόγω οδηγίας.

1475 Καθόσον η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται ερμηνευτικά προβλήματα και δυσχέρειες πρακτικής φύσεως που φέρονται να ανακύπτουν από τον καθορισμό του εφαρμοστέου δικαίου ως προς τους όρους εργασίας και απασχόλησης των οδηγών, επισημαίνεται, αφενός, ότι, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει το εν λόγω κράτος μέλος, το εφαρμοστέο σε συγκεκριμένη περίπτωση εθνικό δίκαιο δεν εξαρτάται από τις εθνικές πράξεις μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη, αλλά από τις ίδιες τις διατάξεις του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, οι οποίες απαριθμούν σαφώς καθορισμένα είδη μεταφορών και διευκρινίζουν σε ποια είδη μεταφορών πρέπει να θεωρούνται εφαρμοστέοι οι κανόνες περί απόσπασης και, επομένως, οι εθνικοί κανόνες του κράτους μέλους υποδοχής όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης.

1476 Αφετέρου, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 4, 8 και 9 της οδηγίας 2020/1057 και όπως εκτέθηκε, κατ' ουσίαν, στη σκέψη 1224 της παρούσας αποφάσεως, ακριβώς λόγω της ύπαρξης, ειδικότερα, ορισμένων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ερμηνεία, την εφαρμογή και την επιβολή των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας αυτής, ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να θεσπίσει ειδική νομοθεσία για τον τομέα των οδικών μεταφορών η οποία προβλέπει κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζεται σε ποιες περιπτώσεις οι οδηγοί πρέπει να υπόκεινται στους προβλεπόμενους από την οδηγία 96/71 κανόνες περί μακροχρόνιας απόσπασης.

1477 Στο μέτρο που η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι σημαντικό μέρος της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας πρέπει να αφιερωθεί στη θέσπιση της αναγκαίας εθνικής νομοθεσίας για τη μεταφορά της οδηγίας 2020/1057 στην εσωτερική έννομη τάξη, το εν λόγω κράτος μέλος στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι οι υποχρεώσεις των μεταφορέων σχετικά με τον καθορισμό του εφαρμοστέου δικαίου όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης των οδηγών απορρέουν από τις πράξεις μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη τις οποίες εκδίδουν τα κράτη μέλη, ενώ, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 1473 της παρούσας αποφάσεως, οι υποχρεώσεις αυτές απορρέουν από το άρθρο 1 της ανωτέρω οδηγίας. Επομένως, το γεγονός ότι, κατά περίπτωση, ο εθνικός νομοθέτης της Πολωνίας υποχρεώθηκε να αφιερώσει ένα περισσότερο ή λιγότερο σημαντικό μέρος της εν λόγω προθεσμίας στην έκδοση των αναγκαίων προς τούτο πράξεων μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη δεν αποδεικνύει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

1478 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει επίσης ότι οι μεταφορείς θα χρειαστούν χρόνο για να λάβουν γνώση των σχετικών κανόνων πλειόνων κρατών μελών, ιδίως διότι το ενωσιακό δίκαιο επιβάλλει όχι μόνον την καταβολή ενός ελάχιστου ορίου μισθού, αλλά επιπλέον, βάσει της οδηγίας 2020/1057, την εφαρμογή των όρων εργασίας και απασχόλησης του κράτους μέλους υποδοχής. Συναφώς, παρατηρείται, αφενός, ότι, όπως υπογραμμίζει το Συμβούλιο, η καταληκτική ημερομηνία της 2ας Φεβρουαρίου 2022 για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη

τάξη προβλέφθηκε, όπως προκύπτει ρητώς από το άρθρο 9, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2020/1057, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 43 της οδηγίας, ως συγκεκριμένη ημερομηνία από την οποία πρέπει να εφαρμόζονται οι εθνικές διατάξεις προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία νέων εμποδίων μέσω διαφοροποιημένης εφαρμογής από τα κράτη μέλη μέχρι τη λήξη της προβλεπόμενης προθεσμίας μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη. Επομένως, όποιο και αν είναι το μέρος της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας το οποίο ένα κράτος μέλος αφιέρωσε στη μεταφορά της οδηγίας 2020/1057 στην εσωτερική έννομη τάξη, το εν λόγω κράτος δεν μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να επιβάλει στις επιχειρήσεις μεταφορών τις νέες υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία αυτή πριν από τις 2 Φεβρουαρίου 2022.

1479 Αφετέρου, όπως υπογραμμίζει η ίδια η Δημοκρατία της Πολωνίας, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957 προέβλεψε ότι η τελευταία αυτή οδηγία θα εφαρμοζόταν στον τομέα των οδικών μεταφορών από την ημερομηνία εφαρμογής νομοθετικής πράξεως για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22 όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με τις οδηγίες 96/71 και 2014/67 για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Συνεπώς, μολονότι είναι αληθές ότι οι προϋποθέσεις που προβλέπει η οδηγία 96/71, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2018/957, κατέστησαν εφαρμοστέες από την ημερομηνία κατά την οποία η οδηγία 2020/1057 έπρεπε να μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη, γεγονός παραμένει ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών είχαν ενημερωθεί από την έκδοση της οδηγίας 2018/957, δηλαδή από τις 28 Ιουνίου 2018, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης σχεδίαζε τη θέσπιση lex specialis στον τομέα των οδικών μεταφορών και ότι οι τροποποιήσεις που θα επέφερε η οδηγία 2020/1057 στην οδηγία 96/71 θα ετίθεντο σε ισχύ μόλις θα άρχιζε να εφαρμόζεται ο εν λόγω lex specialis.

1480 Ως εκ τούτου, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αποδεικνύει, επικαλούμενη τις δυσχέρειες σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 1 της οδηγίας 2020/1057, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, τάσσοντας δεκαοκτάμηνη προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, παραβίασε την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

1481 Δεύτερον, ως προς την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, παρατηρείται ότι, στο σημείο 42 της διοργανικής συμφωνίας, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υπογράμμισαν την ανάγκη, όσον αφορά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, να προβλέπεται όσο το δυνατόν συντομότερη προθεσμία μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία, σε γενικές γραμμές, δεν θα υπερβαίνει τη διετία. Η προσέγγιση αυτή εντάσσεται στον γενικότερο στόχο της διασφάλισης της ταχείας και ορθής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη.

1482 Εξάλλου, ο ενωσιακός νομοθέτης διαθέτει περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό της προθεσμίας μεταφοράς μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη και, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, ουδόλως υποχρεούται να διευκρινίζει τους λόγους που δικαιολόγησαν τον καθορισμό της προθεσμίας κάθε φορά που αυτή είναι μικρότερη των δύο ετών.

1483 Δεν μπορεί επίσης να ευδοκιμήσει το εντελώς γενικό επιχείρημα ότι η συνεκτίμηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις λοιπές πράξεις οι οποίες συγκροτούν τη «Δέσμη μέτρων για την κινητικότητα» θα έπρεπε να έχει οδηγήσει στον καθορισμό μεγαλύτερης προθεσμίας μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη όσον αφορά τις διατάξεις της οδηγίας 2020/1057. Πράγματι, το γεγονός και μόνον ότι ισχύουν διαφορετικές προθεσμίες για την εφαρμογή των σχετικών υποχρεώσεων κάθε πράξεως της εν λόγω «Δέσμης μέτρων για την κινητικότητα»

αποδεικνύει ακριβώς ότι ο ενωσιακός νομοθέτης έλαβε υπόψη τη φύση των υποχρεώσεων καθώς και τις ειδικές περιστάσεις καθεμιάς από τις πράξεις αυτές προκειμένου να καθορίσει την κατάλληλη προθεσμία μεταφοράς ή εφαρμογής.

1484 Επιπλέον, με την εξίσου γενική επιχειρηματολογία της σχετικά με την πανδημία COVID-19, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αποδεικνύει για ποιον λόγο το κόστος, οι περιορισμοί στην παροχή υπηρεσιών ή οι τροποποιήσεις στις νομοθεσίες των κρατών μελών εξαιτίας της πανδημίας μπορούσαν να ασκήσουν οποιαδήποτε επιρροή στον καθορισμό της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2020/1057 στην εσωτερική έννομη τάξη. Εν πάση περιπτώσει, δεν ήταν έργο του ενωσιακού νομοθέτη να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της πανδημίας αυτής στο πλαίσιο της οδηγίας 2020/1057, η οποία αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των οδηγών, τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 286 της παρούσας αποφάσεως, άλλες ειδικές ενωσιακές νομοθετικές πράξεις είχαν τέτοιο σκοπό.

1485 Περαιτέρω, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν δύναται να ισχυριστεί ότι αποδεικνύεται ο δυσανάλογος χαρακτήρας της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2020/1057 στην εσωτερική έννομη τάξη βάσει εικασιών σχετικά με τη συχνότητα των συμπεριφορών που παραβιάζουν τις απορρέουσες από την οδηγία αυτή υποχρεώσεις όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων στον τομέα των οδικών μεταφορών, δεδομένου, άλλωστε, ότι η ενδεχόμενη αυστηρότητα των κυρώσεων που επιβάλλουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση μη τήρησης των όρων απασχόλησης και εργασίας ή των σχετικών τυπικών απαιτήσεων ουδόλως μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τη διάρκεια αυτήν καθεαυτήν της ανωτέρω προθεσμίας.

1486 Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των όσων εκτέθηκαν στις σκέψεις 1473 έως 1476, 1478 και 1479 της παρούσας αποφάσεως, από τις οποίες προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης έλαβε υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τομέα των οδικών μεταφορών, συμπεριλαμβανομένης της παρουσίας ΜμΕ στην αγορά, στην οποία αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 20 της οδηγίας 2020/1057, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι, καθορίζοντας, στο άρθρο 9, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, δεκαοκτάμηνη προθεσμία μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη, ο νομοθέτης υπερέβη προδήλως τα όρια αυτού που ήταν αναγκαίο για να επιτευχθεί, στο πλαίσιο της μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, ο σκοπός διασφάλισης της ταχείας και ορθής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη.

1487 Τρίτον, όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 94 ΣΛΕΕ, αρκεί να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 1390 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 7, της οδηγίας 2020/1057 δεν ρυθμίζει τις «τιμές και τους όρους μεταφοράς», κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 94, αλλά απλώς καθορίζει κριτήρια εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών. Επομένως, δεδομένου ότι το άρθρο 94 δεν έχει εφαρμογή στις συγκεκριμένες παραγράφους του άρθρου 1 της οδηγίας, η επιχειρηματολογία περί παράβασης του ανωτέρω άρθρου λόγω της διάρκειας της προθεσμίας που προβλέπεται για τη μεταφορά των παραγράφων αυτών στην εσωτερική έννομη τάξη πρέπει να απορριφθεί.

1488 Δεδομένου ότι δεν έγινε δεκτός κανένας από τους λόγους που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη του αιτήματος της προσφυγής της με το οποίο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2020/1057 (υπόθεση C-555/20), πρέπει να απορριφθεί το αίτημα αυτό και, κατά συνέπεια, η προσφυγή στο σύνολό της.

5. Συμπέρασμα όσον αφορά την οδηγία 2020/1057

1489 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι πρέπει να απορριφθούν, αφενός, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20) και της Ουγγαρίας (υπόθεση C-551/20), κατά το μέρος που αφορούν την οδηγία 2020/1057, καθώς και, αφετέρου, οι προσφυγές της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας (υπόθεση C-544/20), της Ρουμανίας (υπόθεση C-548/20), της Κυπριακής Δημοκρατίας (υπόθεση C-550/20) και της Δημοκρατίας της Πολωνίας (υπόθεση C-555/20).

Δ. Γενικό συμπέρασμα επί των προσφυγών

1490 Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, πρέπει:

– να ακυρωθεί το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– να απορριφθούν κατά τα λοιπά οι προσφυγές.

V. Επί των δικαστικών εξόδων

1491 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

1492 Το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας προβλέπει ότι, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του. Πάντως, αν τούτο δικαιολογείται από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης, το Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει ότι ένας διάδικος, πέραν των δικαστικών εξόδων του, φέρει και μέρος των εξόδων του αντιδίκου.

1493 Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζήτησαν να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα η Δημοκρατία της Λιθουανίας (υπόθεση C-541/20), η Δημοκρατία της Βουλγαρίας (υποθέσεις C-543/20 και C-544/20), η Ρουμανία (υποθέσεις C-546/20 και C-548/20), η Κυπριακή Δημοκρατία (υπόθεση C-550/20) καθώς και η Δημοκρατία της Πολωνίας (υποθέσεις C-553/20 και C-555/20), και δεδομένου ότι τα εν λόγω κράτη μέλη ηττήθηκαν, αυτά πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων, όσον αφορά τη Δημοκρατία της Λιθουανίας, των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (υπόθεση C-541/20 R).

1494 Δεδομένου ότι η Κυπριακή Δημοκρατία ζήτησε την καταδίκη του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στα δικαστικά έξοδα (υπόθεση C-549/20) και τα εν λόγω θεσμικά όργανα ηττήθηκαν, πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα της υπόθεσης αυτής.

1495 Δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η Ρουμανία, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας ηττήθηκαν εν μέρει (υποθέσεις C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 και C-554/20), καθένα από τα εν λόγω κράτη μέλη φέρει τα δικαστικά έξοδά του σχετικά με τις υποθέσεις αυτές, συμπεριλαμβανομένων, όσον αφορά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (υπόθεση C-545/20 R).

1496 Σύμφωνα με το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους ως παρεμβαίνοντες.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Στην υπόθεση C-541/20, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– **απορρίπτει την προσφυγή·**

– **η Δημοκρατία της Λιθουανίας καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (υπόθεση C-541/20 R)·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

2) Στην υπόθεση C-542/20, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– **ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού (ΕΕ) 2020/1055 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1071/2009, (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 και (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον τομέα των οδικών μεταφορών, κατά το μέρος που το άρθρο αυτό προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) 1071/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και για την κατάργηση της οδηγίας 96/26/ΕΚ του Συμβουλίου·**

– **απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·**

– **κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

3) Στην υπόθεση C-543/20, Βουλγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– **απορρίπτει την προσφυγή·**

– **καταδικάζει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

4) **Στην υπόθεση C-544/20, Βουλγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:**

– **απορρίπτει την προσφυγή·**

– **καταδικάζει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

5) **Στην υπόθεση C-545/20, Βουλγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:**

– **ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·**

– **απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·**

– **κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (υπόθεση C-545/20 R)·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

6) **Στην υπόθεση C-546/20, Ρουμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:**

– **απορρίπτει την προσφυγή·**

– **καταδικάζει τη Ρουμανία στα δικαστικά έξοδα·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

7) **Στην υπόθεση C-547/20, Ρουμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:**

– ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

– κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

8) Στην υπόθεση C-548/20, Ρουμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– απορρίπτει την προσφυγή·

– καταδικάζει τη Ρουμανία στα δικαστικά έξοδα·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

9) Στην υπόθεση C-549/20, Κύπρος κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– καταδικάζει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

10) Στην υπόθεση C-550/20, Κύπρος κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– απορρίπτει την προσφυγή·

– καταδικάζει την Κυπριακή Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

11) Στην υπόθεση C-551/20, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

– κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Ελληνική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

12) Στην υπόθεση C-552/20, Μάλτα κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

– κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του·

– το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

13) Στην υπόθεση C-553/20, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– απορρίπτει την προσφυγή·

– καταδικάζει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα·

– το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

14) Στην υπόθεση C-554/20, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– ακυρώνει το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, κατά το μέρος που προσθέτει την παράγραφο 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 5 του κανονισμού 1071/2009·

– απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

– **κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, η Δημοκρατία της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

15) Στην υπόθεση C-555/20, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου:

– **απορρίπτει την προσφυγή·**

– **καταδικάζει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα·**

– **το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ρουμανία και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

Lenaerts	Bay Larsen	Regan
von Danwitz	Biltgen	Csehi
Rodin	Kumin	Ziemele
Passer	Γρατσίας	Arastey Sahún
	Gavalec	

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 4 Οκτωβρίου 2024.

Ο Γραμματέας	Ο Πρόεδρος
A. Calot Escobar	K. Lenaerts