Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

[Tekst sprostowany postanowieniami z dnia 19 grudnia 2024 r. i z dnia 12 marca 2025 r.]

Spis treści

I. Ramy prawne 15

A. Prawo międzynarodowe 15

B. Prawo Unii 16

1. Uregulowania dotyczące czasu pracy 16

a) Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 16

b) Rozporządzenie (UE) nr 165/2014 19

c) Rozporządzenie 2020/1054 20

2. Przepisy dotyczące wymogu posiadania siedziby oraz przewozów kabotażowych i transportu kombinowanego 28

a) Dyrektywa 92/106/EWG 28

b) Rozporządzenie nr 1071/2009 29

c) Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 30

d) Rozporządzenie 2020/1055 34

3. Uregulowania dotyczące delegowania pracowników 38

a) Dyrektywa 96/71/WE 38

b) Dyrektywa 2014/67/UE 40

c) Dyrektywa 2018/957 40

* Języki postępowania: bułgarski, grecki, angielski, litewski, węgierski, polski i rumuński.

d) Dyrektywa 2020/1057 40

4. Porozumienie międzyinstytucjonalne 45

II. Okoliczności powstania sporów 47

III. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem 48

A. Sprawa C-541/20 48

B. Sprawa C-542/20 49

C. Sprawa C-543/20 49

D. Sprawa C-544/20 50

E. Sprawa C-545/20 50

F. Sprawa C-546/20 51

G. Sprawa C-547/20 51

H. Sprawa C-548/20 52

I. Sprawa C-549/20 52

J. Sprawa C-550/20 53

K. Sprawa C-551/20 53

L. Sprawa C-552/20 54

M. Sprawa C-553/20 54

N. Sprawa C-554/20 55

O. Sprawa C-555/20 56

P. W przedmiocie połączenia spraw od C-541/20 do C-555/20 56

IV. W przedmiocie skarg 56

A. W przedmiocie rozporządzenia 2020/1054 56

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów 57

2. W przedmiocie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 58

a) W przedmiocie dopuszczalności 59

1) Argumentacja stron 59

2) Ocena Trybunału 59

b) Co do istoty 61

1) W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa 61

i) Argumentacja stron 61

ii) Ocena Trybunału 63

2) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 71

i) Argumentacja stron 71

ii) Ocena Trybunału 73

– W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 74

– W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 77

3) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji 87

i) Argumentacja stron 87

ii) Ocena Trybunału 88

4) W przedmiocie naruszenia podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE 93

i) Argumentacja stron 93

ii) Ocena Trybunału 96

5) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE 101

i) Argumentacja stron 101

ii) Ocena Trybunału 102

6) W przedmiocie naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska 106

i) Argumentacja stron 106

ii) Ocena Trybunału 108

3. W przedmiocie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 111

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 112

1) Argumentacja stron 112

2) Ocena Trybunału 115

i) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 116

ii) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 117

– W przedmiocie odpowiedniości art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji zamierzonego celu 118

– W przedmiocie koniecznego charakteru art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 124

– W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 125

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji 127

1) Argumentacja stron 127

2) Ocena Trybunału 128

c) W przedmiocie naruszenia postanowień traktatu FUE dotyczących swobody świadczenia usług 132

1) Argumentacja stron 132

2) Ocena Trybunału 133

d) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE 134

1) Argumentacja stron 134

2) Ocena Trybunału 134

4. W przedmiocie art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 135

a) Uwagi wstępne 135

b) W przedmiocie istnienia oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności 136

1) Argumentacja stron 136

2) Ocena Trybunału 137

c) W przedmiocie naruszenia zasad pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań 138

1) Argumentacja stron 138

2) Ocena Trybunału 139

d) W przedmiocie naruszenia art. 151 akapit drugi TFUE 142

1) Argumentacja stron 142

2) Ocena Trybunału 143

5. W przedmiocie art. 3 rozporządzenia 2020/1054 144

a) Argumentacja stron 144

b) Ocena Trybunału 146

6. Wnioski dotyczące rozporządzenia 2020/1054 148

B. W przedmiocie rozporządzenia 2020/1055 148

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów 149

2. W przedmiocie art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b) 151

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 153

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b) 153

i) Argumentacja stron 153

ii) Ocena Trybunału 157

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b) 160

b) W przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych wobec art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b) 161

3. W przedmiocie art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 161

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 162

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 162

i) Argumentacja stron 162

ii) Ocena Trybunału 163

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 165

i) Argumentacja stron 165

ii) Ocena Trybunału 169

– W przedmiocie tego, czy art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest odpowiedni do realizacji zamierzonego celu 170

– W przedmiocie niezbędnego charakteru art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 171

– W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 173

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji 179

1) Argumentacja stron 179

2) Ocena Trybunału 181

c) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE 184

1) Argumentacja stron 184

2) Ocena Trybunału 185

d) W przedmiocie naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE 187

1) Argumentacja stron 187

2) Ocena Trybunału 190

e) W przedmiocie naruszenia podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE 193

1) Argumentacja stron 193

2) Ocena Trybunału 196

f) W przedmiocie naruszenia przepisów prawa Unii i zobowiązań Unii w dziedzinie ochrony środowiska 199

1) Argumentacja stron 199

2) Ocena Trybunału 202

4. W przedmiocie art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g) 207

a) W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa 207

1) Argumentacja stron 207

2) Ocena Trybunału 208

b) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 209

1) Argumentacja stron 209

2) Ocena Trybunału 210

c) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty 212

1) Argumentacja stron 212

2) Ocena Trybunału 212

5. W przedmiocie art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 213

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 213

1) Argumentacja stron 213

2) Ocena Trybunału 214

b) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE 217

1) Argumentacja stron 217

2) Ocena Trybunału 218

c) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty 220

1) Argumentacja stron 220

2) Ocena Trybunału 220

6. Wnioski dotyczące rozporządzenia 2020/1055 221

C. W przedmiocie dyrektywy 2020/1057 221

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów 221

2. W przedmiocie przepisów Unii mających zastosowanie do delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego 222

3. W przedmiocie art. 1 dyrektywy 2020/1057 225

a) W przedmiocie naruszenia art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71 226

1) Argumentacja stron 226

2) Ocena Trybunału 227

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji 229

1) Argumentacja stron 229

2) Ocena Trybunału 231

i) Rozważania wstępne 231

ii) W przedmiocie istnienia podnoszonego dyskryminującego traktowania . . 232

– W przedmiocie podnoszonego dyskryminacyjnego traktowania przewozów cross-trade w porównaniu z przewozami dwustronnymi . . 233

– W przedmiocie podnoszonego dyskryminacyjnego traktowania przewozów kombinowanych w porównaniu z przewozami dwustronnymi 237

c) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności 239

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 240

i) Argumentacja stron 240

ii) Ocena Trybunału 242

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 246

i) Argumentacja stron 246

ii) Ocena Trybunału 250

– W przedmiocie kwestii, czy art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 jest odpowiedni do realizacji zamierzonego celu 251

– W przedmiocie niezbędnego charakteru art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 256

– W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 257

d) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE 260

1) Argumentacja stron 260

2) Ocena Trybunału 261

e) W przedmiocie naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE 262

1) Argumentacja stron 262

2) Ocena Trybunału 264

f) W przedmiocie naruszenia swobody przepływu towarów i swobody świadczenia usług 266

1) Argumentacja stron 266

2) Ocena Trybunału 267

i) W przedmiocie swobody przepływu towarów 267

ii) W przedmiocie swobody świadczenia usług 268

g) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty 269

1) Argumentacja stron 269

2) Ocena Trybunału 271

4. W przedmiocie art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 275

a) Argumentacja stron 275

b) Ocena Trybunału 276

5. Wnioski dotyczące dyrektywy 2020/1057 279

D. Ogólny wniosek w przedmiocie skarg 279

V. W przedmiocie kosztów 279

Skarga o stwierdzenie nieważności – Pierwszy pakiet na rzecz mobilności („pakiet mobilności") – Rozporządzenie (UE) 2020/1054 – Maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu – Minimalne przerwy oraz dzienny i tygodniowy czas odpoczynku – Organizacja pracy kierowców w taki sposób, aby umożliwić im powrót co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od przypadku, do ich miejsca zamieszkania lub do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, tak aby mogli oni rozpocząć lub wykorzystać regularny okres odpoczynku tygodniowego lub odpoczynku wyrównawczego – Zakaz spędzania regularnego okresu odpoczynku tygodniowego lub odpoczynku wyrównawczego w pojeździe – Termin do zainstalowania inteligentnych tachografów drugiej generacji (V2) – Data wejścia w życie – Rozporządzenie (UE) 2020/1055 – Warunki związane z wymogiem posiadania siedziby – Obowiązek dotyczący powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby – Obowiązek dotyczący liczby pojazdów i kierowców umiejscowionych zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby – Kabotaż – Czterodniowy okres karencji w odniesieniu do kabotażu – Odstępstwo w zakresie kabotażu w ramach operacji transportu kombinowanego – Dyrektywa (UE) 2020/1057 – Szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego – Termin transpozycji – Rynek wewnętrzny – Szczególne uregulowania mające zastosowanie do swobody świadczenia usług transportowych – Wspólna polityka transportowa – Artykuły 91 i 94 TFUE – Swobody podstawowe – Zasada proporcjonalności – Ocena skutków – Zasady równego traktowania i niedyskryminacji – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Ochrona środowiska naturalnego – Artykuł 11 TFUE – Konsultacje z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Komitetem Regionów

W sprawach połączonych od C-541/20 do C-555/20

[Sprostowano postanowieniem z dnia 19 grudnia 2024 r.] mających za przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesione w dniu 23 października 2020 r. (sprawy od C-541/20 do C-550/20 i C-552/20) i w dniu 26 października 2020 r. (sprawy C-551/20 i od C-553/20 do C-555/20),

Republika Litewska, którą reprezentowali K. Dieninis, R. Dzikovič oraz V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników, których wspierali R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė oraz G. Taluntyté (C-541/20 i C-542/20),

Republika Bułgarii, którą reprezentowały początkowo M. Georgieva, T. Mitova oraz L. Zaharieva, a następnie T. Mitova oraz L. Zaharieva, w charakterze pełnomocników (od C-543/20 do C-545/20),

Rumunia, którą reprezentowały R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu oraz A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników (od C-546/20 do C-548/20),

Republika Cypryjska, którą reprezentowała I. Neophytou, w charakterze pełnomocnika (C-549/20 i C-550/20),

Węgry, które reprezentowali M.Z. Fehér oraz K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników (C-551/20),

Republika Malty, którą reprezentowała A. Buhagiar, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali D. Sarmiento Ramírez-Escudero oraz J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentowali B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk oraz D. Lutostańska, w charakterze pełnomocników (od C-553/20 do C-555/20),

strona skarżąca,

popierane przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowali początkowo S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet oraz B. Van Hyfte, a następnie S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet oraz B. Van Hyfte, w charakterze pełnomocników (C-552/20),

Republikę Estońską, którą reprezentowały początkowo N. Grünberg oraz M. Kriisa, a następnie M. Kriisa, w charakterze pełnomocników (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, od C-547/20 do C-552/20, C-554/20 i C-555/20),

Republikę Łotewską, którą reprezentowały początkowo K. Pommere, I. Romanovska oraz V. Soņeca, a następnie J. Davidoviča, K. Pommere oraz I. Romanovska, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Litewską, którą reprezentowali K. Dieninis, R. Dzikovič i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników, których wspierali, aR. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė i G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 i C-554/20),

Rumunię, którą reprezentowały R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu oraz A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-545/20 oraz od C-549/20 do C-555/20),

interwenienci,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali początkowo I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás oraz S. Toliušis, a następnie I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W.D. Kuzmienko, B.D. Simon, S. Toliušis oraz R. van de Westelaken, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Królestwo Danii, które reprezentowali początkowo J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff oraz L. Teilgård, następnie V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff oraz L. Teilgård, następnie V. Pasternak Jørgensen oraz M. Søndahl Wolff, a wreszcie C. Maertens oraz M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali początkowo J. Möller i D. Klebs, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Grecką (C-542/20, C-543/20, od C-545/20 do C-547/20 i C-551/20),

Republikę Francuską, którą reprezentowali początkowo A.-L. Desjonquères, A. Ferrand i N. Vincent, następnie A.-L. Desjonquères i N. Vincent, następnie R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères i B. Herbaut, a wreszcie R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut i B. Travard, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Wielkie Księstwo Luksemburga, które reprezentowali początkowo A. Germeaux oraz T. Uri, a następnie A. Germeaux, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Austrii, którą reprezentowali A. Posch oraz J. Schmoll, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Królestwo Szwecji, które reprezentowali początkowo H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, a następnie H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

interwenienci,

oraz

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav oraz L. Vétillard, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Danii, które reprezentowali początkowo J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff oraz L. Teilgård, następnie V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff oraz L. Teilgård, następnie V. Pasternak Jørgensen oraz M. Søndahl Wolff, a wreszcie C. Maertens oraz M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali początkowo J. Möller i D. Klebs, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Grecką (C-542/20, C-543/20, od C-545/20 do C-547/20 i C-551/20),

Republikę Francuską, którą reprezentowali początkowo A.-L. Desjonquères, A. Ferrand oraz N. Vincent, następnie A.-L. Desjonquères oraz N. Vincent, następnie R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères i B. Herbaut, a wreszcie R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut oraz B. Travard, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Włoską, którą reprezentowała G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, a następnie S. Fiorentino, w charakterze pełnomocnika, których wspierali A. Lipari oraz G. Santini, avvocati dello Stato (od C-541/20 do C-555/20),

Wielkie Księstwo Luksemburga, które reprezentowali początkowo A. Germeaux oraz T. Uri, a następnie A. Germeaux, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Republikę Austrii, którą reprezentowali A. Posch oraz J. Schmoll, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

Królestwo Szwecji, które reprezentowali początkowo H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, a następnie H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, w charakterze pełnomocników (od C-541/20 do C-555/20),

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, E. Regan (sprawozdawca), T. von Danwitz, F. Biltgen i Z. Csehi, prezesi izb, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: R. Şereş i R. Stefanova-Kamisheva, administratorki,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 i 25 kwietnia 2023 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skargach w sprawach C-541/20 i C-542/20 Republika Litewska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 6 lit. d) i art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz.U. 2020, L 249, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2008, L 51, s. 27; Dz.U. 2011, L 48, s. 19; Dz.U. 2014, L 293, s. 60; Dz.U. 2016, L 195, s. 83) albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1054 w całości (C-541/20);

– art. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz.U. 2020, L 249, s. 17) w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz.U. 2009, L 300, s. 51), a także art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 (C-542/20), oraz

– tytułem żądania głównego, art. 1 ust. 3 i 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiającej przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. 2020, L 249, s. 49) albo, tytułem żądania ewentualnego, dyrektywy 2020/1057 w całości (C-541/20).

2 W skargach w sprawach od C-543/20 do C-545/20 Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 6 lit. c) i d) rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1054 w całości (C-543/20);

– dyrektywy 2020/1057 (C-544/20) oraz

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, albo, tytułem żądania ewentualnego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w całości, a także art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia, albo, tytułem żądania ewentualnego, art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia, albo, tytułem dalszego żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości (C-545/20).

3 W skargach w sprawach od C-546/20 do C-548/20 Rumunia wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 6 lit. c) i d) rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1054 w całości (C-546/20);

– art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, a także art. 2 pkt 4 lit. a)–c) rozporządzenia 2020/1055 albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości (C-547/20), oraz

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3–6 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, dyrektywy 2020/1057 w całości (C-548/20).

4 W skargach w sprawach C-549/20 i C-550/20 Republika Cypryjska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, albo, tytułem żądania ewentualnego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w całości, albo, tytułem dalszego żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości (C-549/20), oraz

– dyrektywy 2020/1057 w całości (C-550/20).

5 W skardze w sprawie C-551/20 Węgry wnoszą do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– art. 1 pkt 6 lit. c) i art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054, a także, w stosownym wypadku, wszystkich przepisów tego rozporządzenia, które są z nimi nierozerwalnie związane, ewentualnie rozporządzenia 2020/1054 w całości;

– art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, a także, w stosownym wypadku, wszystkich przepisów rozporządzenia 2020/1055, które są z nimi nierozerwalnie związane, oraz

– tytułem żądania głównego, art. 1 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, art. 1 ust. 6 tej dyrektywy, a także, w stosownym wypadku, wszystkich przepisów, które są z nimi nierozerwalnie związane.

6 W skardze w sprawie C-552/20 Republika Malty wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, oraz art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

7 W skargach w sprawach od C-553/20 do C-555/20 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1054 w całości (C-553/20);

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. g) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, a także art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 albo, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości (C-554/20), oraz

– tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3, 4, 6 i 7 oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, dyrektywy 2020/1057 w całości (C-555/20).

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

8 W dniu 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku przyjęto Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*Recueil des traités des Nations unies*, cz. 1771, s. 107, zwaną dalej „UNFCCC"), której ostatecznym celem jest osiągnięcie stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiegłby groźnej ingerencji antropogenicznej w system klimatyczny. W dniu 11 grudnia 1997 r. strony UNFCCC przyjęły do tej konwencji ramowej – i na jej podstawie – protokół z Kioto.

9 W oczekiwaniu na zakończenie drugiego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto, który obejmował lata 2013–2020, konferencja stron UNFCCC przyjęła w dniu 12 grudnia 2015 r. Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu, którego głównym celem jest utrzymanie wzrostu temperatury na świecie na poziomie między 1,5 °C a 2 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej.

10 Artykuł 2 tego porozumienia stanowi:

„1. Wzmacniając wdrażanie [UNFCCC], w tym jej celu, niniejsze Porozumienie dąży do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa, między innymi poprzez:

a) ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki;

b) zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności; oraz

c) zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu.

2. Niniejsze Porozumienie będzie wdrażane w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych".

11 Artykuł 4 wspomnianego porozumienia przewiduje w ust. 1–3:

„1. Żeby osiągnąć długoterminowy cel dotyczący temperatury, określony w artykule 2, Strony zamierzają osiągnąć możliwie jak najszybciej najwyższy globalny poziom emisji gazów cieplarnianych, uznając, że osiągnięcie najwyższego poziomu wymaga dłuższego czasu dla Stron będących państwami rozwijającymi się, a następnie dokonać szybkiej redukcji, zgodnie z najlepszą dostępną wiedzą naukową, tak aby osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych pochodzącymi ze źródeł i usuwaniem przez pochłaniacze w drugiej połowie obecnego wieku, zgodnie z zasadą sprawiedliwości i w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków mających na celu likwidację ubóstwa.

2. Każda ze Stron opracowuje, komunikuje i utrzymuje kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym, jakie zamierza zrealizować. Strony podejmują krajowe działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu, aby zrealizować cele tych wkładów.

3. Każdy kolejny wkład Strony ustalony na poziomie krajowym będzie większy niż wówczas aktualny wkład ustalony na poziomie krajowym i będzie wyrażać jej najwyższy możliwy poziom ambicji, odzwierciedlając wspólne, chociaż zróżnicowane, zasady odpowiedzialności i możliwości, w świetle różnych uwarunkowań krajowych".

B. Prawo Unii

1. Uregulowania dotyczące czasu pracy

a) Rozporządzenie (WE) nr 561/2006

12 Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2008, L 51, s. 27; Dz.U. 2011, L 48, s. 19; Dz.U. 2014, L 293, s. 60; Dz.U. 2016, L 195, s. 83) zostało ostatnio zmienione, w zakresie kilku jego przepisów, rozporządzeniem 2020/1054.

13 Rozdział I rozporządzenia nr 561/2006, zatytułowany „Przepisy wprowadzające", zawiera art. 4, który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1054 i który stanowi:

„Dla celów niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

d) »przerwa« oznacza okres, w którym kierowca nie może prowadzić pojazdu ani wykonywać żadnej innej pracy, wykorzystywany wyłącznie do wypoczynku;

[…]

f) »odpoczynek« oznacza nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem;

g) »dzienny okres odpoczynku« oznacza dzienny okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem i obejmuje »regularny dzienny okres odpoczynku« lub »skrócony dzienny okres odpoczynku«:

»regularny dzienny okres odpoczynku« oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 11 godzin. Alternatywnie, regularny dzienny okres odpoczynku można wykorzystać w dwóch częściach, z których pierwsza musi nieprzerwanie trwać co najmniej 3 godziny a druga co najmniej 9 godzin,

»skrócony dzienny okres odpoczynku« oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 9 godzin, ale krócej niż 11 godzin;

h) »tygodniowy okres odpoczynku« oznacza tygodniowy okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem i obejmuje »regularny tygodniowy okres odpoczynku« lub »skrócony tygodniowy okres odpoczynku«:

»regularny tygodniowy okres odpoczynku« oznacza odpoczynek trwający co najmniej 45 godzin,

»skrócony tygodniowy okres odpoczynku« oznacza odpoczynek trwający krócej niż 45 godzin, który można, na warunkach ustalonych w art. 8 ust. 6, skrócić do nie mniej niż 24 kolejnych godzin;

[…]”.

14 Rozdział II rozporządzenia nr 561/2006, zatytułowany „Załoga, czasy prowadzenia pojazdu, przerwy i okresy odpoczynku”, zawiera art. 8, który w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054, przewidywał w ust. 6 i 8:

„6. W ciągu każdych kolejnych dwóch tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej:

dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku, lub

jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny. Skrócenie to należy jednak skompensować równoważnym odpoczynkiem wykorzystanym jednorazowo przed końcem trzeciego tygodnia następującego po danym tygodniu.

Tygodniowy okres odpoczynku rozpoczyna się nie później niż po zakończeniu sześciu okresów 24[-]godzinnych licząc od końca poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku.

[…]

8. Jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju".

15 W tym samym rozdziale rozporządzenia nr 561/2006 jest zawarty art. 9, który w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054, stanowił w ust. 2 i 3:

„2. Czas spędzony na dojeździe do miejsca postoju pojazdu objętego zakresem niniejszego rozporządzenia lub powrotu z tego miejsca, jeżeli pojazd nie znajduje się ani w miejscu zamieszkania kierowcy, ani w centrum operacyjnym pracodawcy, w którym kierowca zwykle pracuje, nie jest liczony jako odpoczynek lub przerwa, chyba że kierowca znajduje się na promie lub w pociągu i ma do dyspozycji kabinę sypialną, koję lub kuszetkę.

3. Czas spędzony przez kierowcę kierującego pojazdem nieobjętym zakresem niniejszego rozporządzenia do lub z pojazdu objętego zakresem niniejszego rozporządzenia, który nie znajduje się w miejscu zamieszkania kierowcy ani w bazie pracodawcy, gdzie kierowca zazwyczaj pracuje, jest traktowany jako »inna praca«".

16 W skład rozdziału IV rozporządzenia nr 561/2006, zatytułowanego „Wyjątki", wchodzi art. 14, który przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054 brzmiał następująco:

„1. O ile nie zagraża to osiągnięciu celów określonych w art. 1, państwa członkowskie mogą, za zgodą Komisji, wprowadzić wyjątki od stosowania przepisów art. 6–9 w stosunku do działalności transportowej wykonywanej w wyjątkowych okolicznościach.

2. W przypadkach nagłych państwa członkowskie mogą zezwalać na tymczasowe odstępstwa na okres nieprzekraczający 30 dni, o czym niezwłocznie powiadamiają Komisję.

3. Komisja informuje pozostałe państwa członkowskie o wszystkich odstępstwach, na które zezwolono zgodnie z niniejszym artykułem".

17 Zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 561/2006, który znajduje się w jego rozdziale V, zatytułowanym „Procedury kontrolne i kary", i który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1054:

„Przedsiębiorstwa transportowe sporządzają rozkład jazdy oraz plan pracy zawierające w odniesieniu do każdego kierowcy nazwisko, miejsce bazy pojazdu oraz ustalony z góry harmonogram różnych okresów prowadzenia pojazdu, innej pracy, przerw i dyspozycyjności.

Każdy kierowca przydzielony do wykonywania przewozów, o których mowa w ust. 1, posiada wyciąg z planu pracy i kopię rozkładu jazdy".

18 W myśl art. 18 rozporządzenia nr 561/2006, który wchodzi w skład tego samego rozdziału i który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1054:

„Państwa członkowskie podejmą środki niezbędne do wdrożenia niniejszego rozporządzenia".

b) Rozporządzenie (UE) nr 165/2014

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniające rozporządzenie nr 561/2006 (Dz.U. 2014, L 60, s. 1) zostało zmienione, w zakresie kilku jego przepisów, rozporządzeniem 2020/1054.

20 W rozdziale I rozporządzenia nr 165/2014, zatytułowanym „Zasady, zakres stosowania i wymogi", znajduje się art. 3, zatytułowany „Zakres stosowania", który w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054 przewidywał w ust. 4:

„Piętnaście lat po terminie, od którego obowiązuje wymóg wyposażania nowo rejestrowanych pojazdów w tachograf, zgodnie z art. 8, 9 i 10, pojazdy użytkowane w innym państwie członkowskim niż państwo ich rejestracji muszą być wyposażone w taki tachograf".

21 Rozdział II rozporządzenia nr 165/2014, zatytułowany „Inteligentny tachograf", zawiera art. 11, zatytułowany „Szczegółowe przepisy dotyczące inteligentnych tachografów", który w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054 stanowił:

„W celu zapewnienia zgodności inteligentnych tachografów z zasadami i wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu, Komisja, w drodze aktów wykonawczych, przyjmuje szczegółowe przepisy konieczne do jednolitego stosowania art. 8, 9 i 10, z wyłączeniem wszelkich przepisów, które przewidywałyby rejestrowanie przez tachograf dodatkowych informacji. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 42 ust. 3.

Przepisy szczegółowe, o których mowa w akapicie pierwszym:

a) w odniesieniu do realizacji funkcji inteligentnego tachografu, o których mowa w niniejszym rozdziale, obejmują wymogi niezbędne do zagwarantowania bezpieczeństwa, dokładności i rzetelności danych wysyłanych do tachografu przez satelitarną usługę pozycjonowania i technologię komunikacji na odległość, o których mowa w art. 8 i 9;

b) określają warunki i wymogi dotyczące satelitarnej usługi pozycjonowania i technologii komunikacji na odległość, o których mowa w art. 8 i 9, jako istniejących na zewnątrz lub wbudowanych w tachograf; w przypadku gdy są na zewnątrz – warunki wykorzystywania satelitarnego sygnału pozycjonującego jako drugiego czujnika ruchu;

c) określają niezbędne standardy interfejsu, o którym mowa w art. 10. Standardy takie mogą obejmować przepisy dotyczące prawa dostępu dla kierowców, warsztatów oraz przedsiębiorstw transportowych oraz funkcje kontrolne danych rejestrowanych przez tachograf, które to funkcje są oparte na mechanizmie uwierzytelniania/autoryzacji zdefiniowanym dla tego interfejsu, takim jak certyfikat dla każdego poziomu dostępu, z zastrzeżeniem wykonalności technicznej".

22 W rozdziale VI rozporządzenia nr 165/2014, zatytułowanym „Użytkowanie urządzeń", jest zawarty art. 33, zatytułowany „Odpowiedzialność przedsiębiorstw transportowych", który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1054 i który głosi w ust. 2:

„Przedsiębiorstwa transportowe przechowują wykresówki i wydruki, w każdym przypadku sporządzenia wydruków zgodnie z art. 35, w porządku chronologicznym oraz w czytelnej formie,

przez co najmniej rok po ich użyciu oraz wydają ich kopie zainteresowanym kierowcom na ich wniosek. Przedsiębiorstwa transportowe wydają także zainteresowanym kierowcom na ich wniosek kopie danych pobranych z kart kierowcy oraz ich wydruki na papierze. Wykresówki, wydruki oraz wczytane dane okazuje się lub doręcza na żądanie każdego upoważnionego funkcjonariusza służb kontrolnych”.

23 Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/799 z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 ustanawiającego wymogi dotyczące budowy, sprawdzania, instalacji, użytkowania i naprawy tachografów oraz ich elementów składowych (Dz.U. 2016, L 139, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2016, L 146, s. 31; Dz.U. 2017, L 27, s. 169), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/502 z dnia 28 lutego 2018 r. (Dz.U. 2018, L 85, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym 2016/799”), stanowi:

„Budowa, sprawdzanie, instalacja, kontrola, użytkowanie i naprawa tachografów inteligentnych i ich elementów składowych muszą być zgodne z wymogami technicznymi określonymi w załączniku IC do niniejszego rozporządzenia”.

24 Artykuł 6 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego 2016/799 przewiduje:

„Załącznik II stosuje się jednak od dnia 15 czerwca 2019 r. […]”.

25 Załącznik IC dotyczy wymagań w zakresie budowy, badań, instalacji i kontroli inteligentnych tachografów.

c) Rozporządzenie 2020/1054

26 Motywy 1, 2, 4, 6, 8, 13–15, 17–19, 23, 27, 34 i 36 rozporządzenia 2020/1054 mają następujące brzmienie:

„(1) Dobre warunki pracy kierowców i uczciwe warunki prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw transportowych mają podstawowe znaczenie dla utworzenia bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego, w którym zostanie zapewniona niedyskryminacja i który będzie przyciągać wykwalifikowanych pracowników. W celu ułatwienia tego procesu konieczne jest, aby unijne przepisy socjalne w transporcie drogowym były jasne, proporcjonalne, adekwatne do zakładanych celów, łatwe do stosowania i egzekwowania oraz wprowadzane w życie w skuteczny i spójny sposób w całej Unii.

(2) Po dokonaniu oceny skuteczności i wydajności wdrażania istniejących unijnych przepisów socjalnych w transporcie drogowym, a w szczególności rozporządzenia [nr 561/2006], stwierdzono pewne braki we wdrażaniu tych ram prawnych. Niejasne przepisy dotyczące tygodniowych okresów odpoczynku, miejsc odpoczynku i przerw w pracy w załodze kilkuosobowej, a także brak przepisów dotyczących powrotu kierowców do domu prowadzą do rozbieżnych interpretacji i praktyk w zakresie egzekwowania przepisów w państwach członkowskich. Kilka państw członkowskich niedawno przyjęło jednostronnie środki, które zwiększyły niepewność prawa i nierówne traktowanie kierowców i przewoźników. Jednakże maksymalny dzienny i maksymalny tygodniowy czas prowadzenia pojazdu skutecznie poprawiają warunki socjalne kierowców i ogólnie bezpieczeństwo ruchu drogowego. Potrzebne są nieustanne wysiłki w celu zapewnienia przestrzegania tych przepisów.

[…]

(4) W ocenie ex post rozporządzenia [nr 561/2006] potwierdzono, że niespójne i nieskuteczne egzekwowanie unijnych przepisów socjalnych wynika głównie z niejasnych przepisów, nieefektywnego i nierównego wykorzystania narzędzi kontroli oraz niewystarczającej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi.

[…]

(6) Jasne, odpowiednie, proporcjonalne i jednolicie egzekwowane przepisy mają również zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów polityki w zakresie poprawy warunków pracy kierowców, a w szczególności dla zapewnienia niezakłóconej i sprawiedliwej konkurencji między przewoźnikami oraz przyczynienia się do bezpieczeństwa ruchu drogowego wszystkich użytkowników dróg.

[…]

(8) Kierowcy wykonujący długodystansowe międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy spędzają dużo czasu poza domem. Obecne wymogi dotyczące regularnego tygodniowego okresu odpoczynku mogą niepotrzebnie przedłużać te okresy. Wskazane jest zatem dostosowanie przepisu dotyczącego regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w taki sposób, aby kierowcom łatwiej było wykonywać międzynarodowe przewozy drogowe zgodnie z przepisami i wracać do domów na ich regularny tygodniowy okres odpoczynku oraz wykorzystać pełną rekompensatę za wszelkie skrócone tygodniowe okresy odpoczynku. […]

[…]

(13) Z myślą o propagowaniu postępu społecznego należy określić, gdzie można wykorzystać tygodniowe okresy odpoczynku, tak by kierowcom zapewnione zostały odpowiednie warunki odpoczynku. Jakość zakwaterowania jest szczególnie ważna podczas regularnych tygodniowych okresów odpoczynku, które kierowca powinien spędzać poza kabiną pojazdu w odpowiednim miejscu noclegowym, na koszt przedsiębiorstwa transportowego jako pracodawcy. Aby zapewnić dobre warunki pracy i bezpieczeństwo kierowców, należy doprecyzować wymóg, by kierowcy mieli zapewnione wysokiej jakości i dostosowane do obu płci zakwaterowanie do wykorzystywania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku, jeżeli ma on miejsce z dala od domu.

(14) Konieczne jest też zapewnienie, by przedsiębiorstwa transportowe organizowały pracę kierowców w taki sposób, aby okresy spędzane poza domem nie były zbyt długie oraz aby kierowcy mogli korzystać z długich okresów odpoczynku wykorzystywanych jako rekompensata za skrócone tygodniowe okresy odpoczynku. Organizacja powrotu powinna pozwolić na dojazd do centrum operacyjnego przedsiębiorstwa transportowego w państwie członkowskim jego siedziby lub miejsca zamieszkania kierowcy, a kierowcy powinni mieć swobodę wyboru, gdzie spędzą okres odpoczynku. Aby wykazać, że przedsiębiorstwo transportowe wypełnia swoje obowiązki w zakresie organizacji regularnych powrotów, powinno ono być w stanie wykorzystywać zapisy tachografu, plany pracy kierowców lub inne dokumenty. Takie dowody powinny być dostępne w lokalu przedsiębiorstwa transportowego i okazywane na żądanie organom kontroli.

(15) Okresu regularnego tygodniowego odpoczynku oraz dłuższych okresów odpoczynku nie można spędzać w pojeździe ani na parkingu, ale wyłącznie w odpowiednim miejscu zakwaterowania, które może sąsiadować z parkingiem, w związku z czym kluczowe znaczenie ma umożliwienie kierowcom zlokalizowania bezpiecznych i chronionych parkingów zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa i odpowiednią infrastrukturę. Komisja przeanalizowała już, w jaki sposób zachęcać do tworzenia wysokiej jakości parkingów, w tym niezbędne wymogi minimalne. Komisja powinna zatem opracować normy dotyczące bezpiecznych i chronionych parkingów. Normy te powinny przyczyniać się do promowania wysokiej jakości parkingów. Normy te mogą zostać zmienione, aby zapewnić lepszy dostęp do paliw alternatywnych, zgodnie z polityką w zakresie rozwoju tej infrastruktury. Ważne jest również, by parkingi były utrzymywane w stanie nieoblodzonym i odśnieżonym.

[…]

(17) W interesie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest egzekwowanie, by wszyscy kierowcy posiadali pełną wiedzę w zakresie zarówno przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku, jak i zagrożeń wynikających ze zmęczenia. Duże znaczenie w tym względzie mają przystępne informacje na temat dostępnych miejsc odpoczynku. Komisja powinna zatem przekazywać informacje na temat bezpiecznych i chronionych parkingów za pośrednictwem przyjaznej dla użytkownika strony internetowej. Informacje te powinny być aktualizowane.

(18) W celu zapewnienia ciągłości bezpieczeństwa i ochrony parkingów należy przekazać Komisji, zgodnie z art. 290 [TFUE], uprawnienia do przyjmowania aktów dotyczących ustanowienia norm w zakresie poziomu usług w obszarze bezpiecznych i chronionych parkingów oraz ustanowienia procedur certyfikacji bezpieczeństwa i ochrony parkingów. […]

(19) Zmienione wytyczne TEN-T ustanowione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 [z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającym decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. 2013, L 348, s. 1, zwanym dalej »rozporządzeniem TEN-T«)] przewidują tworzenie parkingów przy autostradach co około 100 km, aby zapewnić komercyjnym użytkownikom dróg miejsca do parkowania charakteryzujące się odpowiednim poziomem bezpieczeństwa i ochrony. Aby przyspieszyć i promować budowę odpowiedniej infrastruktury parkingowej, ważna jest dostępność wystarczających możliwości współfinansowania przez Unię zgodnie z obecnymi i przyszłymi unijnymi aktami prawnymi ustanawiającymi warunki takiego wsparcia finansowego.

[…]

(23) Państwa członkowskie powinny podjąć wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby przepisy krajowe dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń rozporządzenia [nr 561/2006] i rozporządzenia [nr 165/2014] były wdrażane w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający. […]

[…]

(27) Efektywność kosztowa egzekwowania przepisów socjalnych, szybki rozwój nowych technologii i digitalizacja w całej gospodarce Unii oraz potrzeba zapewnienia równych szans wszystkim przedsiębiorstwom w międzynarodowym transporcie drogowym sprawiają, że konieczne jest skrócenie okresu przejściowego przewidzianego na zainstalowanie tachografów inteligentnych w zarejestrowanych pojazdach. Tachografy inteligentne przyczynią się do uproszczenia kontroli, a tym samym ułatwią pracę organów krajowych.

[…]

(34) Ważne jest, żeby przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach trzecich, podlegały przepisom równoważnym z przepisami unijnymi przy wykonywaniu przewozów drogowych na terytorium Unii. Komisja powinna zbadać przestrzeganie tej zasady na szczeblu Unii i zaproponować odpowiednie rozwiązania, które negocjowane będą zgodnie z Umową europejską dotyczącą pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (»umowa AETR«).

[…]

(36) Ponieważ państwa członkowskie nie mogą w wystarczającym stopniu osiągnąć celów niniejszego rozporządzenia, a mianowicie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków pracy kierowców w Unii poprzez harmonizację przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku w transporcie drogowym oraz harmonizację przepisów dotyczących użytkowania tachografów oraz dotyczących egzekwowania tych przepisów, natomiast ze względu na rodzaj tych celów mogą one być lepiej zrealizowane na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów”.

27 Artykuł 1 pkt 6–8, 11, 13 i 16 rozporządzenia 2020/1054 przewiduje:

„W rozporządzeniu [nr 561/2006] wprowadza się następujące zmiany:

[…]

6) w art. 8 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:
»6. W ciągu każdych kolejnych dwóch tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej:
a) dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku; lub
b) jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny.

Tygodniowy okres odpoczynku rozpoczyna się nie później niż po zakończeniu sześciu okresów 24[-]godzinnych, licząc od końca poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku.

W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego kierowca wykonujący międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy może, poza państwem członkowskim siedziby, wykorzystać dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, pod warunkiem że w ciągu kolejnych czterech tygodni wykorzysta przynajmniej cztery tygodniowe okresy odpoczynku, z których przynajmniej dwa będą regularnymi tygodniowymi okresami odpoczynku.

Do celów niniejszego ustępu uznaje się, że kierowca wykonuje międzynarodowe przewozy drogowe, jeżeli rozpoczyna on dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza państwem członkowskim siedziby pracodawcy i poza państwem swojego zamieszkania.«;

[…]

c) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

»8. Regularne tygodniowe okresy odpoczynku oraz dowolny tygodniowy okres odpoczynku trwający ponad 45 godzin wykorzystywany jako rekompensata za wcześniejsze skrócone tygodniowe okresy odpoczynku nie mogą być wykorzystywane w pojeździe. Muszą one być wykorzystane w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną.

Wszelkie koszty zakwaterowania poza pojazdem pokrywa pracodawca.«;

d) dodaje się ustęp w brzmieniu:

»8a. Przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowców w taki sposób, aby umożliwić im powrót do centrum operacyjnego pracodawcy, które jest zwyczajową bazą dla danego kierowcy i w którym rozpoczyna się jego tygodniowy okres odpoczynku, w państwie członkowskim siedziby pracodawcy lub powrót do miejsca zamieszkania kierowcy w każdym okresie czterech kolejnych tygodni, tak aby wykorzystali oni przynajmniej jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku lub tygodniowy okres odpoczynku trwający ponad 45 godzin wykorzystywany jako rekompensata za skrócony tygodniowy okres odpoczynku.

Jednakże, w przypadku gdy kierowca wykorzystał dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku zgodnie z ust. 6 przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę tego kierowcy w taki sposób, by mógł on wrócić przed rozpoczęciem regularnego tygodniowego okresu odpoczynku trwającego ponad 45 godzin wykorzystywanego jako rekompensata.

Przedsiębiorstwo dokumentuje, w jaki sposób spełnia ten obowiązek, i przechowuje tę dokumentację w swoim lokalu oraz przedstawia ją na żądanie organów kontrolnych.«;

[…]

7) dodaje się artykuł w brzmieniu:

»Artykuł 8a

1. Komisja zapewnia, by kierowcy wykonujący drogowe przewozy rzeczy i osób mieli łatwy dostęp do informacji o bezpiecznych i chronionych parkingach. Komisja publikuje wykaz wszystkich parkingów, które zostały certyfikowane, tak aby zapewnić kierowcom odpowiednie:

wykrywanie wtargnięć i zapobieganie im,

oświetlenie i widoczność,

awaryjny punkt kontaktowy i procedury awaryjne,

infrastrukturę sanitarną odpowiednią dla każdej płci,

możliwości zakupu żywności i napojów,

łączność umożliwiającą komunikację,

zasilanie elektryczne.

Wykaz takich parkingów jest udostępniany na jednej urzędowej stronie internetowej i jest regularnie aktualizowany.

2. Komisja przyjmuje zgodnie z art. 23a akty delegowane w celu ustanowienia norm zawierających szczegółowe wymogi dotyczące poziomu usług i bezpieczeństwa w odniesieniu do obszarów wymienionych w ust. 1 i dotyczące procedur certyfikacji parkingów.

3. Wszystkie parkingi, które uzyskały certyfikację, mogą podawać informację, że zostały certyfikowane zgodnie z unijnymi normami i procedurami.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia [TEN-T] państwa członkowskie mają zachęcać do tworzenia parkingów dla komercyjnych użytkowników dróg.

4. Do dnia 31 grudnia 2024 r. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat dostępności odpowiednich miejsc odpoczynku dla kierowców i bezpiecznych parkingów, a także na temat tworzenia bezpiecznych i chronionych parkingów certyfikowanych zgodnie z aktami delegowanymi, o których mowa w ust. 2. W sprawozdaniu tym można wymienić środki służące zwiększeniu liczby i poprawie jakości bezpiecznych i chronionych parkingów.«;

8) w art. 9 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
»2. Czas spędzony na dojeździe do miejsca postoju pojazdu objętego zakresem niniejszego rozporządzenia lub powrotu z tego miejsca, jeżeli pojazd nie znajduje się ani w miejscu zamieszkania kierowcy, ani w centrum operacyjnym pracodawcy, w którym kierowca zwykle pracuje, nie jest liczony jako odpoczynek lub przerwa, chyba że kierowca znajduje się na promie lub w pociągu i ma do dyspozycji kabinę sypialną, koję lub kuszetkę.«;

[…]

11) w art. 12 dodaje się akapity w brzmieniu:

»Pod warunkiem że nie zagraża to bezpieczeństwu ruchu drogowego, w wyjątkowych okolicznościach kierowca może także odstąpić od art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 2, przekraczając

dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu o maksymalnie jedną godzinę, aby dotrzeć do centrum operacyjnego pracodawcy lub swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania tygodniowego okresu odpoczynku.

Na tych samych warunkach kierowca może przekroczyć dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu o maksymalnie dwie godziny, pod warunkiem że wykorzystał on przerwę trwającą nieprzerwanie 30 minut bezpośrednio przed tym dodatkowym czasem prowadzenia pojazdu niezbędnym, aby dotrzeć do centrum operacyjnego pracodawcy lub swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku.

[…]«;

[…]

13) art. 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

»2. W pilnych przypadkach państwa członkowskie mogą zezwalać, w wyjątkowych okolicznościach, na tymczasowe odstępstwa na okres nieprzekraczający 30 dni, które to odstępstwa muszą być należycie uzasadniane i niezwłocznie zgłaszane Komisji. Komisja niezwłocznie publikuje te informacje na ogólnodostępnej stronie internetowej.«;

[…]

16) art. 19 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

»1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia [nr 165/2014] oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Kary te muszą być skuteczne i proporcjonalne do wagi naruszeń […], a także odstraszające oraz niedyskryminujące. Żadne naruszenie niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia [nr 165/2014] nie może podlegać więcej niż jednej karze lub więcej niż jednemu postępowaniu. […]«”.

28 Artykuł 2 rozporządzenia 2020/1054 ma następujące brzmienie:

„W rozporządzeniu (UE) nr 165/2014 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

2) art. 3 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

»4. Nie później niż trzy lata od końca roku wejścia w życie szczegółowych przepisów, o których mowa w art. 11 akapit drugi, następujące kategorie pojazdów użytkowanych w państwie członkowskim innym niż ich państwo członkowskie rejestracji muszą zostać wyposażone w inteligentny tachograf zgodnie z art. 8, 9 i 10 niniejszego rozporządzenia:

a) pojazdy wyposażone w tachograf analogowy;

b) pojazdy wyposażone w tachograf cyfrowy zgodny ze specyfikacjami określonymi w załączniku IB do rozporządzenia [Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. 1985, L 370, s. 8; sprostowanie: wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 1, s. 227)] obowiązującymi do dnia 30 września 2011 r.;

c) pojazdy wyposażone w tachograf cyfrowy zgodny ze specyfikacjami określonymi w załączniku IB do rozporządzenia [nr 3821/85] obowiązującymi od dnia 1 października 2011 r.; oraz

d) pojazdy wyposażone w tachograf cyfrowy zgodny ze specyfikacjami określonymi w załączniku IB do rozporządzenia [nr 3821/85] obowiązującymi od dnia 1 października 2012 r.

»4a. Nie później niż cztery lata od wejścia w życie szczegółowych przepisów, o których mowa w art. 11 akapit drugi, pojazdy wyposażone w inteligentny tachograf zgodny z załącznikiem IC do rozporządzenia wykonawczego [2016/799] użytkowane w państwie członkowskim innym niż ich państwo członkowskie rejestracji muszą zostać wyposażone w inteligentny tachograf zgodnie z art. 8, 9 i 10 niniejszego rozporządzenia«.

[…]

8) w art. 11 wprowadza się następujące zmiany:

a) akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

»W celu zapewnienia zgodności inteligentnych tachografów z zasadami i wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu, Komisja, w drodze aktów wykonawczych, przyjmuje szczegółowe przepisy konieczne do jednolitego stosowania art. 8, 9 i 10, z wyłączeniem wszelkich przepisów, które przewidywałyby rejestrowanie przez tachograf dodatkowych informacji.

Do dnia 21 sierpnia 2021 r. Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące jednolitego stosowania obowiązku rejestrowania i przechowywania danych dotyczących każdego przekroczenia granicy przez pojazd oraz czynności, o których mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tiret drugie i trzecie oraz art. 8 ust. 1 akapit drugi.

[…]«”.

29 Specyfikacje techniczne dotyczące inteligentnych tachografów, o których mowa w art. 11 akapit drugi rozporządzenia nr 165/2014, zmienionego art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, zostały uregulowane rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2021/1228 z dnia 16 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze 2016/799 (Dz.U. 2021, L 273, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2016, L 146, s. 31; Dz.U. 2017, L 27, s. 169), zmienionym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2023/980 z dnia 16 maja 2023 r. w odniesieniu do przejściowego inteligentnego tachografu i korzystania przez niego z uwierzytelniania komunikatów nawigacyjnych usługi otwartej Galileo oraz zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/1228 (Dz.U. 2023, L 134, s. 28) (zwanym dalej „rozporządzeniem wykonawczym 2021/1228”). Zgodnie z jego art. 1 rozporządzenie wykonawcze 2021/1228 zmienia załącznik IC do rozporządzenia wykonawczego 2016/799 stosownie do załącznika rozporządzenia wykonawczego 2021/1228.

30 Artykuł 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2020/1054 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

2. Przepisy dotyczące wymogu posiadania siedziby oraz przewozów kabotażowych i transportu kombinowanego

a) Dyrektywa 92/106/EWG

31 Motyw trzeci dyrektywy Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz.U. 1992, L 368, s. 38) głosi:

„narastające problemy związane z przeciążeniem dróg, środowiskiem naturalnym i bezpieczeństwem drogowym wymagają w interesie publicznym bardziej dynamicznego rozwoju transportu kombinowanego, będącego alternatywą dla przewozu drogowego”.

32 Artykuł 1 owej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do operacji transportu kombinowanego, bez uszczerbku dla rozporządzenia [Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez co najmniej jedno państwo członkowskie (Dz.U. 1992, L 95, s. 1)].

Do celów niniejszej dyrektywy »transport kombinowany« oznacza przewóz towarów między państwami członkowskimi, podczas którego samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa, z jednostką ciągnikową lub bez niej, nadwozie wymienne lub kontener 20-stopowy lub dłuższy, korzysta z drogi na początkowym lub końcowym odcinku trasy, a na innym odcinku trasy korzysta z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego, jeżeli długość tego odcinka przekracza 100 km w linii prostej, a początkowy lub końcowy odcinek tej trasy odbywa się transportem drogowym:

– albo między miejscem załadunku towaru a najbliższą odpowiednią stacją kolejową przyjęcia na pokład dla odcinka początkowego i pomiędzy najbliższą odpowiednią stacją kolejową opuszczenia pokładu a miejscem rozładunku towaru dla odcinka końcowego,

– albo w promieniu nieprzekraczającym 150 km w linii prostej od portu rzecznego lub morskiego, w którym następuje przyjęcie na pokład lub opuszczenie pokładu”.

33 Artykuł 4 wskazanej dyrektywy stanowi:

„Wszyscy przewoźnicy drogowi mający siedzibę w danym państwie członkowskim, którzy spełniają warunki dostępu do zawodu i dostępu do rynku przewozu towarów między państwami członkowskimi, mają prawo wykonywać, w ramach transportu kombinowanego między państwami członkowskimi, przejazdy na początkowych lub końcowych odcinkach przewozu drogowego, stanowiących integralną część transportu kombinowanego, które mogą – ale nie muszą – obejmować przekraczanie granicy”.

b) Rozporządzenie nr 1071/2009

34 Zawarty w rozdziale I rozporządzenia nr 1071/2009, zatytułowanym „Przepisy ogólne”, art. 3, zatytułowany „Warunki dotyczące wykonywania zawodu przewoźnika drogowego”, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055 przewidywał:

„1. Przedsiębiorcy wykonujący zawód przewoźnika drogowego muszą spełniać następujące wymogi:

a) posiadać rzeczywistą i stałą siedzibę w jednym z państw członkowskich;

b) cieszyć się dobrą reputacją;

c) posiadać odpowiednią zdolność finansową; oraz

d) posiadać wymagane kompetencje zawodowe.

2. Państwa członkowskie mogą nałożyć dodatkowe proporcjonalne i niedyskryminujące wymogi, które przedsiębiorcy muszą spełniać, aby wykonywać zawód przewoźnika drogowego”.

35 W rozdziale II rozporządzenia nr 1071/2009, zatytułowanym „Warunki związane z wymogami określonymi w art. 3”, znajduje się art. 5, zatytułowany „Warunki związane z wymogiem posiadania siedziby”, który w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055 stanowił:

„Aby spełnić wymóg określony w art. 3 ust. 1 lit. a), przedsiębiorca musi w danym państwie członkowskim:

a) posiadać siedzibę położoną w tym państwie członkowskim wraz z lokalami, w których prowadzi główną działalność, w szczególności dokumenty księgowe, akta dotyczące pracowników, dokumenty zawierające dane na temat czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku oraz wszelkie inne dokumenty, do których dostęp musi mieć właściwy organ, aby sprawdzić, czy spełnione zostały warunki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu. Państwa członkowskie mogą wymagać, aby przedsiębiorcy na ich terytorium udostępniali również inne dokumenty w swoich lokalach w dowolnej chwili;

b) gdy zezwolenie zostanie wydane – dysponować co najmniej jednym pojazdem, który został zarejestrowany lub w inny sposób wprowadzony do ruchu zgodnie z przepisami tego państwa członkowskiego – będąc jego właścicielem lub posiadaczem z innego tytułu, np. na podstawie umowy najmu z opcją zakupu, umowy najmu lub umowy leasingu;

c) prowadzić działalność związaną z pojazdami, o których mowa w lit. b), w sposób rzeczywisty i ciągły oraz przy użyciu niezbędnego sprzętu administracyjnego, a także odpowiedniego sprzętu technicznego i urządzeń technicznych, w bazie eksploatacyjnej, która znajduje się w tym państwie członkowskim”.

36 Artykuł 6 rozporządzenia nr 1071/2009 dotyczy, zgodnie ze swoim tytułem, warunków związanych z wymogiem dobrej reputacji.

c) Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009

37 Zgodnie z motywami 2, 4, 5, 13 i 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72):

„(2) Ustanowienie wspólnej polityki transportowej obejmuje, między innymi, określanie wspólnych reguł mających zastosowanie do dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy na terytorium Wspólnoty, jak również ustalanie warunków, na jakich przewoźnicy niemający siedziby w państwie członkowskim mogą świadczyć usługi przewozowe na terytorium danego państwa członkowskiego. Reguły te należy określić w taki sposób, aby przyczyniały się do sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku transportowego.

[…]

(4) Stworzenie wspólnej polityki transportowej pociąga za sobą zniesienie wszelkich ograniczeń wobec usługodawców na podstawie ich przynależności państwowej lub faktu, że mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługa ma być świadczona.

(5) W celu niezakłóconego i elastycznego przebiegu tego procesu, należy przewidzieć przejściową regulację dotyczącą kabotażu, na okres poprzedzający wprowadzenie ostatecznej regulacji dotyczącej harmonizacji rynku drogowego transportu rzeczy.

[…]

(13) Przewoźnicy, którzy posiadają licencje wspólnotowe przewidziane w niniejszym rozporządzeniu, oraz przewoźnicy upoważnieni do wykonywania niektórych kategorii międzynarodowych drogowych przewozów rzeczy powinni zostać zgodnie z niniejszym rozporządzeniem uprawnieni do wykonywania krajowych przewozów na terytorium danego państwa członkowskiego tymczasowo, bez konieczności posiadania w tym państwie siedziby statutowej lub oddziału. […]

[…]

(15) Nie naruszając postanowień traktatu dotyczących prawa przedsiębiorczości, przewozy kabotażowe stanowią świadczenie usług przez przewoźników w państwie członkowskim, w którym nie mają siedziby, i nie powinny być zabronione, jeżeli nie są wykonywane w sposób oznaczający prowadzenie stałej i ciągłej działalności w tym państwie członkowskim. Aby łatwiej wyegzekwować ten wymóg, należy jaśniej zdefiniować częstotliwość przewozów kabotażowych i okres, w którym mogą być wykonywane. W przeszłości takie krajowe przewozy były tymczasowo dozwolone. W praktyce było trudno stwierdzić, na które przewozy wydano zezwolenie. Niezbędne są zatem jasne i łatwe do wyegzekwowania przepisy”.

38 Rozdział I rozporządzenia nr 1072/2009, zatytułowany „Przepisy ogólne”, zawiera art. 2, zatytułowany „Definicje”, który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1055 i który stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

1) »pojazd« oznacza pojazd silnikowy zarejestrowany w państwie członkowskim lub też zespół pojazdów, spośród których przynajmniej pojazd silnikowy jest zarejestrowany w państwie członkowskim i jest wykorzystywany wyłącznie do przewozu rzeczy;

2) »przewóz międzynarodowy« oznacza:
   a) przejazd pojazdu z ładunkiem, gdy miejsce wyjazdu i miejsce przyjazdu znajdują się w dwóch różnych państwach członkowskich, z tranzytem przez jedno lub więcej państw członkowskich lub państw trzecich, albo bez takiego tranzytu;
   b) przejazd pojazdu z ładunkiem z państwa członkowskiego do państwa trzeciego lub w odwrotnym kierunku, z tranzytem przez jedno lub więcej państw członkowskich lub państw trzecich, albo bez takiego tranzytu;
   c) przejazd pojazdu z ładunkiem między państwami trzecimi z tranzytem przez terytorium jednego lub więcej państw członkowskich; lub
   d) przejazd bez ładunku w związku z przewozem, o którym mowa w lit. a), b) i c);

[…]

6) »przewóz kabotażowy« oznacza krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;

[…]”.

39 W skład rozdziału III rozporządzenia nr 1072/2009, zatytułowanego „Przewóz kabotażowy”, wchodzą art. 8–10.

40 Artykuł 8 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasada ogólna”, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055 przewidywał:

„1. Każdy przewoźnik zarobkowego drogowego przewozu rzeczy posiadający licencję wspólnotową, którego kierowca, jeśli jest obywatelem państwa trzeciego, posiada świadectwo kierowcy, jest uprawniony na warunkach określonych w niniejszym rozdziale do wykonywania przewozów kabotażowych.

2. Po dostarczeniu rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym przewoźnicy drogowi, o których mowa w ust. 1, uprawnieni są do wykonywania tym samym pojazdem lub, w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego pojazdu, do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. Ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego ma miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym.

W terminie, o którym mowa w akapicie pierwszym, przewoźnicy mogą wykonywać niektóre lub wszystkie przewozy kabotażowe dozwolone zgodnie z tym akapitem w którymkolwiek państwie członkowskim, pod warunkiem że są one ograniczone do jednego przewozu kabotażowego na

państwo członkowskie w ciągu trzech dni od wjazdu bez ładunku na terytorium tego państwa członkowskiego.

3. Krajowe przewozy drogowe rzeczy wykonywane w przyjmującym państwie członkowskim przez przewoźnika niemającego siedziby w tym państwie uznaje się za zgodne z niniejszym rozporządzeniem, jeśli przewoźnik może przedstawić wyraźny dowód potwierdzający wykonanie poprzedniego przewozu międzynarodowego oraz każdego kolejnego przewozu kabotażowego.

Dowód, o którym mowa w akapicie pierwszym, obejmuje następujące dane dla każdego przewozu:

a) nazwę, adres i podpis nadawcy;

b) nazwę, adres i podpis przewoźnika;

c) nazwę i adres odbiorcy, jak również po dokonaniu dostawy – jego podpis oraz datę dostawy rzeczy;

d) miejsce i datę odbioru rzeczy oraz miejsce ich przeznaczenia;

e) nazwę będącą w powszechnym użyciu określającą charakter rzeczy oraz metodę pakowania, a także, w przypadku rzeczy niebezpiecznych, ich ogólnie przyjętą nazwę oraz liczbę opakowań i ich specjalne oznaczenia oraz numery;

f) masę brutto rzeczy lub ich ilość określoną w inny sposób;

g) numery rejestracyjne pojazdu silnikowego i przyczepy.

4. W celu wykazania, że warunki określone w niniejszym artykule zostały spełnione, nie wymaga się żadnych dodatkowych dokumentów.

5. Każdy przewoźnik uprawniony w państwie członkowskim siedziby przewoźnika, zgodnie z przepisami tego państwa członkowskiego, do prowadzenia zarobkowego transportu drogowego rzeczy określonych w art. 1 ust. 5 lit. a), b) i c) może, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym rozdziale, wykonywać, zależnie od okoliczności, przewozy kabotażowe tego samego rodzaju lub przewozy kabotażowe pojazdami tej samej kategorii.

6. Pozwolenie na wykonywanie przewozów kabotażowych w ramach usług transportowych, o których mowa w art. 1 ust. 5 lit. d) i e), nie podlega żadnym ograniczeniom”.

41 Artykuł 10 rozporządzenia nr 1072/2009, zatytułowany „Procedura ochronna”, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055 przewidywał:

„1. W przypadku poważnych zakłóceń krajowego rynku transportowego na danym obszarze geograficznym, spowodowanych lub wzmożonych przez kabotaż, każde państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji w celu zastosowania środków ochronnych i przekazuje jej niezbędne informacje oraz powiadamia ją, jakie działania zamierza podjąć na swoim terytorium wobec przewoźników mających na jego terytorium swoją siedzibę.

2. Na użytek ust. 1:

– »poważne zakłócenie na krajowym rynku transportowym na danym obszarze geograficznym« oznacza wystąpienie specyficznych dla tego rynku problemów powodujących poważną i potencjalnie trwałą nadwyżkę podaży nad popytem, z którą wiąże się zagrożenie dla równowagi finansowej i dla przetrwania licznych przedsiębiorstw wykonujących przewozy drogowe rzeczy,

– »obszar geograficzny« oznacza obszar obejmujący całe lub część terytorium państwa członkowskiego lub jego część, lub rozciągający się na całość lub na część terytorium innych państw członkowskich.

3. Komisja bada sytuację, w szczególności na podstawie odpowiednich danych i, po konsultacji z komitetem, o którym mowa w art. 15 ust. 1, w terminie miesiąca od wpłynięcia wniosku państwa członkowskiego podejmuje decyzję, czy niezbędne są środki ochronne, i w razie konieczności przyjmuje je.

Środki te mogą obejmować czasowe wyłączenie danego obszaru z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia.

Środki podjęte zgodnie z niniejszym artykułem pozostają w mocy przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, który może zostać jednokrotnie przedłużony o taki sam okres ważności.

Komisja niezwłocznie powiadamia państwa członkowskie i Radę o wszelkich decyzjach podjętych na mocy niniejszego ustępu.

4. Jeżeli Komisja podejmie decyzję o przyjęciu środków ochronnych dotyczących jednego lub kilku państw członkowskich, właściwe organy tych państw członkowskich zobowiązane są do podjęcia w równoważnym zakresie odpowiednich środków dotyczących przewoźników mających siedzibę na ich terytorium i powiadamiają o tym Komisję. Środki te są stosowane najpóźniej od tego dnia, od którego obowiązują środki ochronne przyjęte przez Komisję.

5. W terminie 30 dni od powiadomienia, każde państwo członkowskie może przekazać Radzie decyzję Komisji podjętą zgodnie z ust. 3. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, w ciągu 30 dni od tego przekazania lub – w przypadku, gdy decyzje przekazało kilka państw członkowskich – od pierwszego przedłożenia decyzji, może podjąć odmienną decyzję.

Ograniczenia stosowania, ustanowione w ust. 3 akapit trzeci, obowiązują również w stosunku do decyzji Rady. Właściwe organy państw członkowskich, których to dotyczy zobowiązane są do podjęcia środków o równoważnym zakresie w odniesieniu do przewoźników mających siedzibę na ich terytorium i powiadomienia o tym Komisji. Jeżeli w terminie określonym w akapicie pierwszym Rada nie podejmie żadnej decyzji, decyzja Komisji staje się ostateczna.

6. W przypadku gdy Komisja uzna, iż podjęte środki, o których mowa w ust. 3, muszą być przedłużone, przedkłada Radzie wniosek; Rada podejmuje decyzję w tej sprawie kwalifikowaną większością głosów”.

d) Rozporządzenie 2020/1055

42 Zgodnie z brzmieniem motywów 6, 8 i 20–22 rozporządzenia 2020/1055:

„(6) Aby zwalczać zjawisko wykorzystywania tzw. firm »skrzynek pocztowych« oraz zagwarantować uczciwą konkurencję i równe warunki na rynku wewnętrznym, konieczne jest zapewnienie, aby przewoźnicy drogowi mający siedzibę w danym państwie członkowskim faktycznie i w sposób ciągły przebywali na jego terytorium oraz prowadzili działalność transportową z tego państwa. W związku z tym oraz w świetle zdobytych doświadczeń konieczne jest doprecyzowanie i wzmocnienie przepisów dotyczących istnienia rzeczywistej i stałej siedziby, unikając przy tym wprowadzania nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych.

[…]

(8) W rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 wymaga się od przedsiębiorców rzeczywistego i ciągłego wykonywania przewozów przy użyciu odpowiedniego sprzętu technicznego i odpowiednich urządzeń technicznych zlokalizowanych w bazie eksploatacyjnej, która znajduje się w państwie członkowskim siedziby, oraz zezwala się na wprowadzenie dodatkowych wymogów na szczeblu krajowym, przy czym najczęściej dotyczą one dysponowania miejscami parkingowymi w państwie członkowskim siedziby. Jednakże wymogi te stosowane są niejednolicie i nie były wystarczające, aby zapewnić rzeczywisty związek z tym państwem członkowskim, w celu skutecznego zwalczania firm »skrzynek pocztowych« i zmniejszania ryzyka występowania systematycznego kabotażu oraz zatrudniania kierowców nomadycznych z przedsiębiorstwa, do którego pojazdy nie wracają. Biorąc pod uwagę, że w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w obszarze transportu niezbędne mogą być przepisy szczególne w sprawie swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług, wskazana jest dalsza harmonizacja wymogów dotyczących siedziby i wzmocnienie wymogów związanych z przebywaniem pojazdów wykorzystywanych przez przewoźnika na terytorium państwa członkowskiego siedziby.

Doprecyzowanie minimalnego okresu, po którym pojazd musi powrócić do państwa siedziby, przyczynia się również do zapewnienia należytego utrzymania pojazdów przy użyciu wyposażenia technicznego znajdującego się w państwie członkowskim siedziby i ułatwia przeprowadzanie kontroli. Cykl takich powrotów powinien być zsynchronizowany z obowiązkiem nałożonym na przedsiębiorstwo transportowe rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 561/2006 dotyczącym organizowania jego przewozów w sposób umożliwiający kierowcy powrót do domu nie rzadziej niż raz na cztery tygodnie, tak aby oba obowiązki mogły być spełniane przez powrót kierowcy wraz z pojazdem nie rzadziej niż raz na dwa czterotygodniowe cykle. Synchronizacja ta wzmacnia prawo kierowcy do powrotu i zmniejsza ryzyko, że pojazd musiałby powrócić do państwa siedziby jedynie w celu spełnienia tego nowego wymogu dotyczącego siedziby. Wymóg powrotu do państwa członkowskiego siedziby nie powinien jednak wymagać przeprowadzenia określonej liczby operacji w państwie członkowskim siedziby ani w inny sposób ograniczać możliwości świadczenia przez przewoźników usług na rynku wewnętrznym.

[…]

(20) Przepisy dotyczące transportu krajowego realizowanego na zasadzie tymczasowości przez przewoźników niemających siedziby w przyjmującym państwie członkowskim (zwanego dalej »kabotażem«) powinny być jasne, proste i łatwe do wyegzekwowania a jednocześnie powinny utrzymywać osiągnięty do tej pory poziom liberalizacji.

(21) Przewozy kabotażowe powinny pomóc w zwiększeniu współczynnika obciążenia pojazdów ciężarowych i ograniczenia pustych przebiegów i powinny być dozwolone, o ile nie są wykonywane w sposób powodujący powstanie stałej lub ciągłej działalności w danym państwie członkowskim. W celu zapewnienia, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób skutkujący prowadzeniem stałej lub ciągłej działalności, przewoźnicy nie powinni mieć możliwości wykonywania przewozów kabotażowych w tym samym państwie członkowskim przez pewien czas po zakończeniu okresu przeznaczonego na wykonywanie przewozów kabotażowych.

(22) Dalsza liberalizacja kabotażu ustanowiona art. 4 dyrektywy Rady 92/106/EWG w porównaniu do kabotażu wykonywanego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 wpłynęła korzystnie na promowanie transportu kombinowanego i powinna co do zasady zostać utrzymana, należy jednak zapewnić, aby nie dochodziło do nadużyć. Doświadczenie wskazuje, że w pewnych regionach Unii przepis ten był systematycznie wykorzystywany jako sposób na obchodzenie tymczasowego charakteru kabotażu i jako podstawa stałej obecności pojazdów w państwie członkowskim innym niż państwo siedziby przedsiębiorcy. Takie nieuczciwe praktyki mogą prowadzić do dumpingu socjalnego i zagrażają przestrzeganiu ram prawnych dotyczących kabotażu. W związku z tym państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia odstępstwa od art. 4 dyrektywy 92/106/EWG i stosowania przepisów dotyczących kabotażu zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009 w celu rozwiązania takich problemów poprzez wprowadzenie proporcjonalnego ograniczenia ciągłego przebywania pojazdów na swoim terytorium”.

43 Artykuł 1 rozporządzenia 2020/1055 stanowi:

„W rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

3) art. 5 otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 5

Warunki związane z wymogiem posiadania siedziby

1. Aby spełnić wymóg określony w art. 3 ust. 1 lit. a), przedsiębiorca musi w danym państwie członkowskim siedziby:

a) posiadać lokale, w których ma dostęp do oryginałów dokumentów dotyczących głównej działalności – w formie elektronicznej lub w dowolnej innej formie – w szczególności do umów przewozowych, dokumentów dotyczących pojazdów, którymi dysponuje przedsiębiorca, dokumentów księgowych, akt dotyczących pracowników, umów o pracę, dokumentów dotyczących zabezpieczenia społecznego, dokumentów zawierających dane na temat przydziału zleceń dla kierowców i ich delegowania, dokumentów zawierających dane na temat

kabotażu, czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku oraz do wszelkich innych dokumentów, do których właściwy organ musi mieć dostęp, w celu weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę warunków przewidzianych w tym rozporządzeniu;

b) organizować przewozy flotą pojazdów w taki sposób, aby pojazdy, którymi dysponuje przedsiębiorca i które są wykorzystywane w przewozach międzynarodowych, wracały do jednej z baz eksploatacyjnych w tym państwie członkowskim nie później niż w ciągu ośmiu tygodni od jego opuszczenia;

c) być zarejestrowany w rejestrze spółek handlowych tego państwa członkowskiego lub w innym rejestrze tego rodzaju, gdy wymaga tego prawo krajowe;

d) podlegać podatkowi od dochodów oraz, gdy wymaga tego prawo krajowe, posiadać ważny numer identyfikacyjny do celów podatku od wartości dodanej;

e) gdy zezwolenie zostanie wydane – dysponować co najmniej jednym pojazdem, który został zarejestrowany lub wprowadzony do ruchu i dopuszczony do użytkowania zgodnie z przepisami tego państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy jest właścicielem tego pojazdu czy użytkownikiem z innego tytułu, np. na podstawie umowy najmu z opcją zakupu, umowy najmu lub umowy leasingu;

f) w sposób rzeczywisty i ciągły prowadzić działania administracyjne i handlowe przy wykorzystaniu odpowiedniego sprzętu i urządzeń w lokalach, o których mowa w lit. a), znajdujący[ch] się w tym państwie członkowskim oraz w sposób rzeczywisty i ciągły zarządzać przewozami z wykorzystaniem pojazdów, o których mowa w lit. g), przy użyciu odpowiedniego sprzętu technicznego znajdującego się w tym państwie członkowskim;

g) na bieżąco i w sposób regularny dysponować liczbą pojazdów spełniających warunki określone w lit. e), i kierowcami umiejscowionymi zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w tym państwie członkowskim, proporcjonalnie do wielkości wykonywanych przez przedsiębiorcę przewozów.

[…]«”.

44 Artykuł 2 rozporządzenia 2020/1055 stanowi:

„W rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

4) w art. 8 wprowadza się następujące zmiany:

a) dodaje się ustęp w brzmieniu:
»2a. Przewoźnicy nie mogą wykonywać przewozów kabotażowych tym samym pojazdem lub, w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego samego pojazdu w tym samym państwie członkowskim przez cztery dni od zakończenia przewozu kabotażowego w tym państwie członkowskim.«;

b) ust. 3 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

»3. Krajowe przewozy drogowe rzeczy wykonywane w przyjmującym państwie członkowskim przez przewoźnika niemającego siedziby w tym państwie uznaje się za zgodne z niniejszym rozporządzeniem jedynie wtedy, gdy przewoźnik może przedstawić wyraźny dowód potwierdzający wykonanie poprzedniego przewozu międzynarodowego oraz każdego kolejnego przewozu kabotażowego. W przypadku gdy pojazd znajdował się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w okresie czterech dni poprzedzających przewóz międzynarodowy, przewoźnik przedstawia również wyraźne dowody potwierdzające wszystkie przewozy wykonane w tym okresie.«;

c) dodaje się ustęp w brzmieniu:

»4a. Dowód, o którym mowa w ust. 3, przedstawia się lub przesyła na żądanie upoważnionemu funkcjonariuszowi służb kontrolnych przyjmującego państwa członkowskiego i w czasie trwania kontroli drogowej. Może on być przedstawiany lub przesyłany w formie elektronicznej, w umożliwiającym zmiany ustrukturyzowanym formacie, który można bezpośrednio wykorzystywać do przechowywania i przetwarzania elektronicznego, jak np. elektroniczny list przewozowy (e-CMR) na podstawie Protokołu dodatkowego do Konwencji o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR) dotyczącego elektronicznego listu przewozowego, sporządzonego w Genewie dnia 20 lutego 2008 r. Podczas kontroli drogowej kierowca może nawiązać kontakt z główną siedzibą przedsiębiorstwa, zarządzającym transportem lub inną osobą lub podmiotem w celu przedstawienia wszelkich dowodów, o których mowa w ust. 3, przed zakończeniem kontroli drogowej.«;

[…]

5) w art. 10 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

»7. W uzupełnieniu ust. 1–6 niniejszego artykułu, i w drodze odstępstwa od art. 4 dyrektywy 92/106/EWG, państwa członkowskie mogą – jeżeli jest to konieczne do uniknięcia nadużywania tego ostatniego przepisu poprzez świadczenie nieograniczonych i ciągłych usług obejmujących początkowe lub końcowe odcinki drogowe w przyjmującym państwie członkowskim, stanowiące część operacji transportu kombinowanego między państwami członkowskimi – przewidzieć, że art. 8 niniejszego rozporządzenia ma zastosowanie do przewoźników podczas wykonywania przez nich w tym państwie członkowskim takich początkowych lub końcowych odcinków drogowego przewozu rzeczy. W odniesieniu do takich odcinków drogowego przewozu rzeczy państwa członkowskie mogą przewidzieć okres dłuższy niż siedmiodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2 niniejszego rozporządzenia i mogą przewidzieć okres krótszy niż czterodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2a niniejszego rozporządzenia. Stosowanie art. 8 ust. 4 niniejszego rozporządzenia do takich przewozów pozostaje bez uszczerbku dla wymogów wynikających z dyrektywy 92/106/EWG. Państwa członkowskie korzystające z odstępstwa przewidzianego w niniejszym ustępie powiadamiają o tym Komisję przed zastosowaniem odpowiednich środków krajowych. Dokonują przeglądu tych środków nie rzadziej niż co pięć lat i powiadamiają Komisję o wynikach tego przeglądu. W przejrzysty sposób udostępniają do wiadomości publicznej przepisy, w tym informację o czasie trwania odpowiednich okresów”.

3. Uregulowania dotyczące delegowania pracowników

a) Dyrektywa 96/71/WE

45 Artykuł 1 dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2012, L 252, s. 59; Dz.U. 2019, L 91, s. 77), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, L 173, s. 16), zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania", przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa zapewnia ochronę pracownikom delegowanym w czasie trwania delegowania w związku ze swobodą świadczenia usług, poprzez ustanowienie bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, które muszą być przestrzegane.

[…]

3. Niniejszą dyrektywę stosuje się wówczas, gdy przedsiębiorstwa wymienione w ust. 1 podejmują następujące środki, wybiegające poza granice państwowe:

a) delegują pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium państwa członkowskiego, w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług, działającym w danym państwie członkowskim, o ile istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania

   lub;

b) delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania

   lub;

c) jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencja pośrednictwa pracy wynajmują pracownika przedsiębiorstwu użytkownikowi, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium państwa członkowskiego, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją pośrednictwa pracy a pracownikiem.

[…]".

46 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicja", stanowi w ust. 1:

„Dla celów niniejszej dyrektywy określenie »pracownik delegowany« oznacza pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwa w którym zwyczajowo pracuje".

47 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Warunki zatrudnienia”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy, by przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantowały, w oparciu o zasadę równego traktowania, pracownikom, którzy zostali delegowani na ich terytorium, stosowanie warunków zatrudnienia obejmujących następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, określane są przez:

– przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, [lub]

– umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8:

a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
b) minimalny wymiar płatnego corocznego urlopu wypoczynkowego;
c) wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe; niniejsza litera nie ma zastosowania do uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych;
d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej;
e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
f) środki ochronne w zakresie warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet bezpośrednio po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
g) równe traktowanie kobiet i mężczyzn, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji;
h) warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy;
i) stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych.

[…]

3. Państwa członkowskie mogą, po konsultacji z przedstawicielami pracodawców i pracowników, zgodnie ze zwyczajami i praktykami panującymi w każdym państwie członkowskim, zdecydować o niestosowaniu [ust. 1 tiret drugie] lit. c) w przypadkach, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. a) i b), jeśli okres delegowania nie przekracza jednego miesiąca.

4. Państwa członkowskie mogą zgodnie z krajowym ustawodawstwem [lub] praktykami postanowić o przyznaniu odstępstw od [ust. 1 tiret drugie] lit. c) w przypadkach, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. a) i b), jak również od decyzji państwa członkowskiego w rozumieniu ust. 3 niniejszego artykułu poprzez układy zbiorowe w rozumieniu ust. 8 niniejszego artykułu, dotyczących jednego lub większej liczby sektorów działalności, jeśli okres delegowania nie przekracza jednego miesiąca.

[…]”.

b) Dyrektywa 2014/67/UE

48 Artykuł 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI") (Dz.U. 2014, L 159, s. 11), dotyczy wymogów administracyjnych i środków kontrolnych dotyczących delegowania pracowników.

c) Dyrektywa 2018/957

49 Zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2018/957:

„Z uwagi na wysoce mobilny charakter pracy w międzynarodowym transporcie drogowym wdrożenie niniejszej dyrektywy w tym sektorze budzi szczególne wątpliwości i trudności prawne, które mają zostać rozwiązane w przepisach szczegółowych dotyczących transportu drogowego, w ramach pakietu o mobilności, wzmacniających również zwalczanie oszustw i nadużyć".

50 Artykuł 3 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty wejścia w życie aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającą dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. 2006, L 102, s. 35)] w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy [96/71] i dyrektywy [2014/67] dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego".

d) Dyrektywa 2020/1057

51 Motywy 1–4, 7–13, 15 i 43 dyrektywy 2020/1057 mają następujące brzmienie:

„(1) W celu utworzenia bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego konieczne jest zapewnienie, z jednej strony, odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej kierowcom oraz, z drugiej strony, odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i uczciwej konkurencji przewoźnikom drogowym (zwanym dalej »przewoźnikami«). Zważywszy na wysoki stopień mobilności siły roboczej w sektorze transportu drogowego, do zapewnienia równowagi między swobodą świadczenia usług transgranicznych przez przewoźników, swobodnym przepływem towarów, odpowiednimi warunkami pracy i ochroną socjalną kierowców niezbędne są przepisy sektorowe.

(2) Ze względu na wysoki stopień mobilności nieodłącznie związany z usługami transportu drogowego szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie, aby kierowcy korzystali z przysługujących im praw oraz aby przewoźnicy, z których większość stanowią małe przedsiębiorstwa, nie napotykali na nieproporcjonalne bariery administracyjne lub dyskryminacyjne kontrole, które nadmiernie ograniczają ich swobodę świadczenia usług transgranicznych. Z tego samego powodu przepisy krajowe mające zastosowanie do transportu drogowego muszą być proporcjonalne i uzasadnione oraz muszą uwzględniać

potrzebę zapewnienia kierowcom odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej, a także potrzebę zwiększenia swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między krajowymi i zagranicznymi przewoźnikami.

(3) Zapewnienie równowagi między poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców a zwiększeniem swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między krajowymi i zagranicznymi przewoźnikami ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

(4) Po dokonaniu oceny skuteczności i efektywności obecnych unijnych przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego wykryto pewne luki w obecnie obowiązujących przepisach i braki w ich egzekwowaniu, takie jak związane z wykorzystywaniem firm »skrzynek pocztowych«. Ponadto istnieją liczne rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wykładni, stosowania i wdrażania tych przepisów, co stwarza znaczne obciążenia administracyjne dla kierowców i przewoźników. Powoduje to niepewność prawa, co ma negatywny wpływ na warunki socjalne i warunki pracy kierowców oraz na warunki uczciwej konkurencji dla przewoźników w tym sektorze.

[…]

(7) W celu zapewnienia skutecznego i proporcjonalnego wykonania dyrektywy [96/71] w sektorze transportu drogowego konieczne jest ustanowienie przepisów sektorowych odzwierciedlających szczególny charakter wysoce mobilnej siły roboczej w sektorze transportu drogowego oraz zapewniających równowagę między ochroną socjalną kierowców a swobodą świadczenia usług transgranicznych przez przewoźników. Przepisy dotyczące delegowania pracowników, zawarte w dyrektywie [96/71], oraz przepisy dotyczące egzekwowania tych przepisów, zawarte w dyrektywie [2014/67], mają zastosowanie do sektora transportu drogowego, z uwzględnieniem przepisów szczególnych określonych w niniejszej dyrektywie.

(8) Z uwagi na wysoce mobilny charakter sektora transportu kierowcy nie są co do zasady delegowani do innego państwa członkowskiego na podstawie umów o świadczenie usług na długie okresy, jak ma to niekiedy miejsce w innych sektorach. Należy zatem wyjaśnić, w jakich okolicznościach zawarte w dyrektywie [96/71] przepisy dotyczące delegowania długoterminowego nie mają zastosowania do takich kierowców.

(9) Wyważone przepisy sektorowe dotyczące delegowania powinny być oparte na istnieniu wystarczającego powiązania między kierowcą a świadczoną usługą oraz terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Aby ułatwić egzekwowanie tych przepisów, należy dokonać rozróżnienia między poszczególnymi rodzajami przewozów, zależnie od stopnia powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

(10) Jeżeli kierowca wykonuje przewóz dwustronny z państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę (zwanego dalej »państwem członkowskim siedziby«), na terytorium innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, lub z powrotem do państwa członkowskiego siedziby, charakter usługi jest ściśle powiązany z państwem członkowskim siedziby. Kierowca w ciągu jednego przejazdu może wykonać kilka przewozów dwustronnych. Stosowanie przepisów dotyczących delegowania, a zatem

warunków zatrudnienia gwarantowanych w przyjmującym państwie członkowskim, do takich przewozów dwustronnych byłoby nadmiernym ograniczeniem swobody świadczenia transgranicznych usług transportu drogowego.

(11) Należy uściślić, że przewóz międzynarodowy w tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego nie stanowi delegowania. Takie przewozy charakteryzują się tym, że kierowca przejeżdża przez to państwo członkowskie bez dokonywania załadunku lub rozładunku i bez odbierania lub wysadzania pasażerów i dlatego nie istnieje istotne powiązanie między działaniami kierowcy a państwem członkowskim tranzytu. Zatem na uznanie obecności danego kierowcy w państwie członkowskim za tranzyt nie mają wpływu postoje, na przykład ze względów higienicznych.

(12) Jeżeli kierowca wykonuje przewóz kombinowany, charakter świadczonej usługi w czasie początkowego lub końcowego odcinka drogowego jest ściśle powiązany z państwem członkowskim siedziby, jeżeli ten odcinek drogowy sam w sobie stanowi przewóz dwustronny. Natomiast w przypadku, gdy przewóz wykonywany na odcinku drogowym odbywa się w obrębie przyjmującego państwa członkowskiego lub ma charakter przewozu międzynarodowego innego niż przewóz dwustronny, powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jest wystarczające, a zatem powinny mieć zastosowanie przepisy dotyczące delegowania.

(13) Jeżeli kierowca wykonuje inne rodzaje przewozów, szczególnie przewozy kabotażowe lub przewozy międzynarodowe inne niż przewozy dwustronne, powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jest wystarczające. To powiązanie istnieje w przypadku przewozów kabotażowych zdefiniowanych w [rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009] i [rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającym rozporządzenie nr 561/2006 (Dz.U. 2009, L 300, s. 88)], ponieważ cały przewóz ma miejsce w przyjmującym państwie członkowskim, a zatem usługa jest ściśle powiązana z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Przewozy międzynarodowe inne niż przewozy dwustronne charakteryzują się tym, że kierowca wykonuje przewóz międzynarodowy poza państwem członkowskim siedziby przedsiębiorstwa delegującego. Wykonywane przewozy są zatem powiązane z danym przyjmującym państwem członkowskim a nie z państwem członkowskim siedziby. W tych przypadkach przepisy sektorowe są wymagane jedynie w odniesieniu do wymogów administracyjnych i środków kontrolnych.

[…]

(15) Przewoźnicy unijni stawiają czoła rosnącej konkurencji ze strony przewoźników z państw trzecich. Kluczowe zatem znaczenie ma, aby przewoźnicy unijni nie byli dyskryminowani. Zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy [96/71] przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie niecłonkowskim nie mogą być traktowane w sposób bardziej uprzywilejowany niż przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim. Zasada ta powinna mieć również zastosowanie w odniesieniu do przepisów szczególnych dotyczących delegowania przewidzianych w niniejszej dyrektywie. Powinna mieć ona zastosowanie w szczególności, gdy przewoźnicy z państw trzecich wykonują przewozy na podstawie dwustronnych lub wielostronnych umów przyznających dostęp do rynku Unii.

[…]

(43) Środki krajowe transponujące niniejszą dyrektywę powinny być stosowane po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Dyrektywa [2018/957] powinna być stosowana do sektora transportu drogowego zgodnie z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy od dnia 2 lutego 2022 r.”.

52 Artykuł 1 dyrektywy 2020/1057, zatytułowany „Przepisy szczególne dotyczące delegowania kierowców”, stanowi:

„1. W niniejszym artykule ustanawia się przepisy szczególne w odniesieniu do niektórych aspektów dyrektywy [96/71] dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz dyrektywy [2014/67] odnoszących się do wymogów administracyjnych i środków kontrolnych dotyczących delegowania tych kierowców.

2. Te przepisy szczególne stosuje się do kierowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim, które podejmują środek wybiegający poza granice państwowe, o którym mowa w art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy [96/71].

3. Nie naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy [96/71] kierowcy wykonującego przewozy dwustronne rzeczy nie uznaje się za pracownika delegowanego do celów dyrektywy [96/71].

Do celów niniejszej dyrektywy przewóz dwustronny rzeczy to przewożenie rzeczy, na podstawie umowy przewozowej, z państwa członkowskiego siedziby – zgodnie z art. 2 pkt 8 rozporządzenia [nr 1071/2009] – do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego lub z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do państwa członkowskiego siedziby.

Od dnia 2 lutego 2022 r., od którego, zgodnie z art. 34 ust. 7 rozporządzenia [nr 165/2014], kierowcy są zobowiązani do ręcznego rejestrowania danych dotyczących przekroczenia granicy, państwa członkowskie stosują odstępstwo dotyczące dwustronnego przewozu rzeczy określone w akapicie pierwszym i drugim niniejszego ustępu również w przypadku, gdy oprócz wykonywania dwustronnego przewozu kierowca wykonuje dodatkowo jedną czynność załadunku lub rozładunku w państwach członkowskich lub państwach trzecich, przez które przejeżdża, pod warunkiem że kierowca nie wykonuje załadunku i rozładunku rzeczy w tym samym państwie członkowskim.

W przypadku gdy po przewozie dwustronnym, który rozpoczęto w państwie członkowskim siedziby i w czasie którego nie wykonywano żadnej dodatkowej czynności, następuje przewóz dwustronny do państwa członkowskiego siedziby, odstępstwo dotyczące dodatkowych czynności określonych w akapicie trzecim stosuje się do maksymalnie dwóch dodatkowych czynności załadunku lub rozładunku, na warunkach określonych w akapicie trzecim.

Odstępstwa dotyczące dodatkowych czynności określonych w akapicie trzecim i czwartym niniejszego ustępu stosuje się wyłącznie do dnia, od którego pojazdy po raz pierwszy rejestrowane w państwie członkowskim, zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia [nr 165/2014], mają być wyposażone w inteligentne tachografy spełniające wymogi rejestrowania przekraczania granic i dodatkowych czynności, o których mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia. Od tego dnia odstępstwa dotyczące dodatkowych czynności określonych w akapicie trzecim i czwartym niniejszego ustępu stosuje się wyłącznie do kierowców korzystających z pojazdów wyposażonych w inteligentne tachografy zgodnie z art. 8, 9 i 10 tego rozporządzenia.

4. Nie naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy [96/71] kierowcy wykonującego przewozy dwustronne osób nie uznaje się za pracownika delegowanego do celów dyrektywy [96/71].

Do celów niniejszej dyrektywy przewóz dwustronny w ramach międzynarodowego okazjonalnego lub regularnego przewozu osób, w rozumieniu rozporządzenia [nr 1073/2009], ma miejsce, gdy kierowca wykonuje jedną z następujących czynności:

a) zabiera pasażerów w państwie członkowskim siedziby i wysadza ich w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim;

b) zabiera pasażerów w państwie członkowskim lub państwie trzecim i wysadza ich w państwie członkowskim siedziby; lub

c) zabiera i wysadza pasażerów w państwie członkowskim siedziby w celu przeprowadzania wycieczek lokalnych w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim zgodnie z rozporządzeniem [nr 1073/2009].

Od dnia 2 lutego 2022 r., od którego, zgodnie z art. 34 ust. 7 rozporządzenia [nr 165/2014], kierowcy są zobowiązani do ręcznego rejestrowania danych dotyczących przekroczenia granicy, państwa członkowskie stosują odstępstwo dotyczące przewozu dwustronnego osób określone w akapicie pierwszym i drugim niniejszego ustępu również w przypadku gdy, oprócz wykonywania przewozu dwustronnego, kierowca także jednokrotnie zabiera pasażerów lub jednokrotnie wysadza pasażerów w państwach członkowskich lub państwach trzecich, przez które przejeżdża, o ile kierowca nie oferuje usług przewozu osób między dwiema lokalizacjami w państwie członkowskim, przez które przejechał. To samo dotyczy przejazdu powrotnego.

Odstępstwo dotyczące dodatkowych czynności określonych w akapicie trzecim niniejszego ustępu stosuje się wyłącznie do dnia, od którego pojazdy po raz pierwszy rejestrowane w państwie członkowskim, zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia [nr 165/2014], mają być wyposażone w inteligentne tachografy spełniające wymogi rejestrowania przekraczania granic i dodatkowych czynności, o których mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia. Od tego dnia odstępstwo dotyczące dodatkowych czynności określonych w akapicie trzecim niniejszego ustępu stosuje się wyłącznie do kierowców korzystających z pojazdów wyposażonych w inteligentne tachografy zgodnie z art. 8, 9 i 10 tego rozporządzenia.

5. Nie naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy [96/71] kierowcy przejeżdżającego tranzytem przez terytorium państwa członkowskiego, który nie wykonuje załadunku ani rozładunku, ani nie zabiera ani nie wysadza pasażerów, nie uznaje się za pracownika delegowanego do celów dyrektywy [96/71].

6. Nie naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy [96/71] kierowcy wykonującego początkowy lub końcowy odcinek drogowy przewozu kombinowanego zgodnie z definicją z dyrektywy [92/106] nie uznaje się za pracownika delegowanego do celów dyrektywy [96/71], jeżeli ten odcinek drogowy sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych zgodnie z definicją w ust. 3 niniejszego artykułu.

7. Kierowcę wykonującego przewóz kabotażowy w rozumieniu rozporządzeń [nr 1072/2009 i nr 1073/2009] uznaje się za pracownika delegowanego na podstawie dyrektywy [96/71].

[…]

10. Przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim nie mogą być traktowane w sposób bardziej uprzywilejowany niż przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim, w tym w trakcie wykonywania przewozów na podstawie umów dwustronnych lub wielostronnych przyznających dostęp do rynku unijnego lub jego części.

11. W drodze odstępstwa od art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy [2014/67] państwa członkowskie mogą w odniesieniu do delegowania kierowców wprowadzać wyłącznie następujące wymogi administracyjne i środki kontrolne:

a) obowiązek złożenia przez przewoźnika mającego siedzibę w innym państwie członkowskim zgłoszenia delegowania właściwym organom krajowym państwa członkowskiego, do którego kierowca jest delegowany, najpóźniej w momencie rozpoczęcia delegowania, przy użyciu wielojęzycznego standardowego formularza interfejsu publicznego połączonego z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) ustanowionym rozporządzeniem [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (»rozporządzeniem w sprawie IMI«) (Dz.U. 2012, L 316, s. 1)]. […]

[…]".

53 Artykuł 9 dyrektywy 2020/1057, zatytułowany „Transpozycja", stanowi w ust. 1 akapity pierwszy i drugi:

„Do dnia 2 lutego 2022 r. państwa członkowskie przyjmą i publikują środki niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie powiadamiają o nich Komisję.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia 2 lutego 2022 r.".

4. Porozumienie międzyinstytucjonalne

54 Punkty 12–16 Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1, zwanego dalej „porozumieniem międzyinstytucjonalnym"), wchodzące w skład rozdziału III tego porozumienia, zatytułowanego „Narzędzia lepszego stanowienia prawa", stanowią w części zatytułowanej „Ocena skutków":

„12. Trzy instytucje zgadzają się, że ocena skutków przyczynia się pozytywnie do poprawy jakości ustawodawstwa Unii.

Ocena skutków jest narzędziem wspomagającym trzy instytucje w podejmowaniu opartych na gruntownej wiedzy decyzji, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego. Ocena skutków nie może powodować nieuzasadnionych opóźnień w procesie stanowienia prawa lub wpływać na możliwość proponowania zmian przez współustawodawców.

Ocena skutków powinna odnosić się do istnienia, skali i konsekwencji danego problemu oraz do kwestii, czy działanie Unii jest konieczne. Powinna ona określać rozwiązania alternatywne oraz, na ile to możliwe, wskazywać na potencjalne krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, a przy tym oceniać skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne w sposób zintegrowany i wyważony za pomocą analiz jakościowych i ilościowych. Zasady

pomocniczości i proporcjonalności, a także prawa podstawowe powinny być w pełni poszanowane. Ocena skutków powinna odnosić się także, na ile to możliwe, do »kosztu braku współdziałania na poziomie europejskim« i do wpływu poszczególnych opcji na konkurencyjność i obciążenia administracyjne, ze zwróceniem szczególnej uwagi na [małe i średnie przedsiębiorstwa (zwane dalej »MŚP«] (zgodnie z zasadą »najpierw myśl na małą skalę«), aspekty cyfrowe i oddziaływanie terytorialne. Ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości.

13. Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Inicjatywom zawartym w programie prac Komisji lub we wspólnej deklaracji będzie co do zasady towarzyszyć ocena skutków.

    W ramach procesu dokonywania oceny skutków Komisja będzie przeprowadzać jak najszersze konsultacje. Działająca przy Komisji Rada ds. Kontroli Regulacyjnej będzie przeprowadzać obiektywne kontrole jakości ocen skutków. Ostateczne wyniki ocen skutków będą udostępniane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym oraz podawane do wiadomości publicznej w momencie przyjęcia inicjatywy Komisji wraz z opinią lub opiniami Rady ds. Kontroli Regulacyjnej.

14. Przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji, Parlament Europejski i Rada będą w pełni brać pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję. W związku z tym ocena skutków musi być prezentowana w taki sposób, by ułatwić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rozważenie wyborów dokonanych przez Komisję.

15. Parlament Europejski i Rada, jeżeli uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego, będą dokonywać oceny skutków w związku z proponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji. Ogólną zasadą będzie przyjmowanie przez Parlament Europejski i Radę oceny skutków sporządzonej przez Komisję jako punktu wyjściowego do dalszych prac. Określenie tego, co stanowi »istotną« zmianę powinno pozostawać w gestii każdej z instytucji.

16. Komisja może – z własnej inicjatywy lub wezwana przez Parlament Europejski lub Radę – uzupełnić własną ocenę skutków lub podjąć inne działania analityczne, które uważa za konieczne. Komisja weźmie przy tym pod uwagę wszelkie dostępne informacje, stan zaawansowania procesu legislacyjnego i konieczność unikania w tym procesie nieuzasadnionych opóźnień. Współustawodawcy w pełni uwzględnią wszelkie dodatkowe elementy przekazane przez Komisję w tym kontekście”.

55 Punkt 42 porozumienia międzyinstytucjonalnego, znajdujący się w jego rozdziale VII, zatytułowanym „Wdrożenie i stosowanie ustawodawstwa [prawa] Unii”, ma następujące brzmienie:

„Trzy instytucje podkreślają potrzebę szybkiego i prawidłowego stosowania ustawodawstwa Unii w państwach członkowskich. Termin transpozycji dyrektyw będzie możliwie najkrótszy i zasadniczo nie będzie przekraczać dwóch lat”.

II. Okoliczności powstania sporów

56 W dniu 31 maja 2017 r. Komisja przyjęła kilka wniosków stanowiących część „pierwszego pakietu na rzecz mobilności", zwanego również „pakietem mobilności", którego celem jest zmiana niektórych aspektów prawodawstwa Unii mającego zastosowanie do sektora transportu drogowego.

57 Należą do nich, po pierwsze, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego czasu odpoczynku oraz rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów [COM(2017) 277 final, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy"], po drugie, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 w celu dostosowania ich do zmian w sektorze [COM(2017) 281 final, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby"] oraz, po trzecie, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/22 w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania prawa oraz ustanawiającej szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego [COM(2017) 278 final, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania"].

58 Do wniosków tych dołączono dwie oceny skutków: pierwszą dotyczącą pierwszego i trzeciego z tych wniosków [SWD(2017) 186 final, zwaną dalej „oceną skutków – aspekt społeczny"] i drugą dotyczącą drugiego wniosku [SWD(2017) 194 final, zwaną dalej „oceną skutków – aspekt siedziby"].

59 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wydał w dniu 18 stycznia 2018 r. dwie odrębne opinie, dotyczące, odpowiednio, wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 w celu dostosowania ich do zmian w sektorze [COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)] (Dz.U. 2018, C 197, s. 38), a także wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego [COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego czasu odpoczynku oraz rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów [COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (Dz.U. 2018, C 197, s. 45). W dniu 1 lutego 2018 r. Europejski Komitet Regionów wydał opinię w sprawie tych trzech wniosków, zatytułowaną „Europa w ruchu – promowanie sprawnych rozwiązań w zakresie mobilności" (Dz.U. 2018, C 176, s. 57).

60 Po dyskusjach zarówno w Parlamencie i w Radzie, jak i między tymi dwiema instytucjami, osiągnięto kompromis w sprawie trzech wniosków Komisji podczas negocjacji przeprowadzonych w dniach 11 i 12 grudnia 2019 r. w ramach międzyinstytucjonalnych rozmów trójstronnych między Radą, Parlamentem i Komisją.

61 W dniu 7 kwietnia 2020 r. podczas głosowania w Radzie nad przyjęciem tych trzech wniosków ustawodawczych uzyskały one poparcie kwalifikowanej większości państw członkowskich, przy czym dziewięć z nich, a mianowicie Republika Bułgarii, Republika Estońska, Republika Cypryjska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Węgry, Republika Malty, Rzeczpospolita Polska i Rumunia sprzeciwiły się ich przyjęciu.

62 W dniu 15 lipca 2020 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenia 2020/1054 i 2020/1055 oraz dyrektywę 2020/1057 (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami").

III. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

A. Sprawa C-541/20

63 Republika Litewska wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 3 i 7 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości;

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) i art. 3 rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

64 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Republiki Litewskiej kosztami postępowania.

65 Postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2021 r., Litwa/Parlament i Rada (C-541/20 R, EU:C:2021:264), wiceprezes Trybunału oddaliła wniosek Republiki Litewskiej o zawieszenie wykonania art. 1 pkt 6 lit. d) i art. 3 rozporządzenia 2020/1054.

66 Postanowieniami z dnia 27 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Litewskiej.

67 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

68 Na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2023 r., Republika Litewska wycofała żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 7 dyrektywy 2020/1057.

B. Sprawa C-542/20

69 Republika Litewska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– stwierdzenie nieważności art. 2 ust. 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

70 Postanowieniami z dnia 26 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Litewskiej.

71 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

C. Sprawa C-543/20

72 Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) i d) rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

73 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania.

74 Postanowieniami z dnia 29 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Bułgarii.

75 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

D. Sprawa C-544/20

76 Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności dyrektywy 2020/1057 oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

77 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania.

78 Postanowieniami z dnia 29 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Bułgarii.

79 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

E. Sprawa C-545/20

80 Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 w całości;

– stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 w całości;

– tytułem dalszego żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

81 Postanowieniami z dnia 29 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Bułgarii.

82 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

83 Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2022 r., Bułgaria/Parlament i Rada (C-545/20 R, EU:C:2022:445), wiceprezes Trybunału oddalił wniosek Republiki Bułgarii o zarządzenie zawieszenia wykonania, tytułem żądania głównego, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, albo, tytułem żądania ewentualnego, art. 1 pkt 3 w całości, albo, tytułem dalszego żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości.

F. Sprawa C-546/20

84 Rumunia wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) i d) rozporządzenia 2020/1054 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

85 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

86 Postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Łotewską do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rumunii.

87 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

G. Sprawa C-547/20

88 Rumunia wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a)–c) rozporządzenia 2020/1055;

– tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

89 Postanowieniami z dnia 22 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Republikę Litewską do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rumunii.

90 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

91 Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2022 r., Rumunia/Parlament i Rada (C-547/20 R, EU:C:2022:446), wiceprezes Trybunału oddalił wniosek Rumunii o zawieszenie wykonania art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009.

H. Sprawa C-548/20

92 Rumunia wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

93 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

oddalenie skargi w całości oraz

obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

94 Postanowieniami z dnia 22 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską i Republikę Łotewską do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rumunii.

95 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

I. Sprawa C-549/20

96 Republika Cypryjska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 w całości;

– tytułem dalszego żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/1055 w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

97 Postanowieniami z dnia 12 maja 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Cypryjskiej.

98 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

J. Sprawa C-550/20

99 Republika Cypryjska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności dyrektywy 2020/1057 oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

100 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skarg w całości oraz

– obciążenie Republiki Cypryjskiej kosztami postępowania.

101 Postanowieniami z dnia 29 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Cypryjskiej.

102 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

K. Sprawa C-551/20

103 Węgry wnoszą do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) i art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 oraz, w stosownym przypadku, przepisów tego rozporządzenia, które są z nimi nierozerwalnie związane, względnie stwierdzenia nieważności tego rozporządzenia w całości;

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009, a także, w stosownym przypadku, przepisów rozporządzenia 2020/1055, które są z nim nierozerwalnie związane;

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, jej art. 1 ust. 6, a także, w stosownym wypadku, przepisów tej dyrektywy, które są z nią nierozerwalnie związane, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

104 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Węgier kosztami postępowania.

105 Postanowieniami z dnia 13 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Węgier.

106 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

L. Sprawa C-552/20

107 Republika Malty wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– stwierdzenie nieważności art. 2 ust. 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

108 Postanowieniami z dnia 22 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Malty.

109 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

M. Sprawa C-553/20

110 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

111 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

112 Postanowieniami z dnia 27 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

113 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

N. Sprawa C-554/20

114 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. g) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055;

– stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 5 lit. b) tego rozporządzenia;

– tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

115 Postanowieniami z dnia 27 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

116 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

O. Sprawa C-555/20

117 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 3, 4, 6 i 7 oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 albo, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości, oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

118 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

119 Postanowieniami z dnia 27 kwietnia 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Estońską, Republikę Łotewską i Rumunię do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

120 Postanowieniami z tego samego dnia prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady oraz Republikę Włoską w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

P. W przedmiocie połączenia spraw od C-541/20 do C-555/20

121 Postanowieniem z dnia 13 października 2023 r. prezes Trybunału postanowił, zgodnie z art. 54 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, połączyć sprawy od C-541/20 do C-555/20 zarówno do celów ustnego etapu postępowania, który nie został jeszcze zamknięty, jak i do celów wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

IV. W przedmiocie skarg

A. W przedmiocie rozporządzenia 2020/1054

122 Republika Litewska (sprawa C-541/20), Republika Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunia (sprawa C-546/20), Węgry (sprawa C-551/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-553/20) wnoszą o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów rozporządzenia 2020/1054 lub, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia w całości.

123 W pierwszej kolejności skargi wniesione przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry zmierzają do stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, który zastąpił art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 nowym ust. 8, zasadniczo zakazującym kierowcom spędzania w pojeździe regularnych tygodniowych okresów odpoczynku lub ponad 45 godzin stanowiących rekompensatę za skrócenie poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku (zwanym dalej „zakazem regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe”).

124 W drugiej kolejności skargi wniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską mają na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, na podstawie którego do art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 dodano ust. 8a, nakładający na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, aby kierowcy ci mogli powracać co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od tego, czy wcześniej wykorzystali dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku w bazie eksploatacyjnej tego pracodawcy lub w swoim miejscu zamieszkania, odpowiednio, w celu rozpoczęcia lub odbycia przynajmniej jednego regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku [zwany dalej „obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054”].

125 W trzeciej kolejności skarga wniesiona przez Węgry ma również na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054, który zastąpił art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 165/2014 nowym ust. 4 i ust. 4a, które przyspieszają datę wejścia w życie obowiązku instalowania inteligentnych tachografów drugiej generacji (zwanych dalej „tachografami V2”).

126 W czwartej i ostatniej kolejności skarga wniesiona przez Republikę Litewską ma również na celu stwierdzenie nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 w zakresie, w jakim akapit pierwszy tego artykułu ustala datę wejścia w życie tego rozporządzenia na dwudziesty dzień po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów

127 W uzasadnieniu żądań skargi (sprawa C-541/20) mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 Republika Litewska podnosi cztery zarzuty, dotyczące naruszenia: po pierwsze, art. 45 TFUE, po drugie, art. 26 TFUE (część pierwsza) i ogólnej zasady niedyskryminacji (część druga), po trzecie, art. 3 ust. 3 TUE, art. 11 i 191 TFUE oraz polityki Unii w dziedzinie środowiska i walki ze zmianą klimatu, a po czwarte, zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu żądań tej samej skargi mających na celu stwierdzenie nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 wspomniane państwo członkowskie podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, zasady proporcjonalności, po drugie, obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, a po trzecie, zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.

128 W uzasadnieniu swojej skargi (sprawa C-543/20) mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) i art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 Republika Bułgarii podnosi pięć zarzutów. Zarzuty od pierwszego do trzeciego, skierowane przeciwko art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia, dotyczą naruszenia: pierwszy – art. 45 TFUE (część pierwsza), a także art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) (część druga); drugi – zasady proporcjonalności, ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i w art. 1 protokołu (nr 2) w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do traktatu UE i do traktatu FUE (zwanego dalej „protokołem w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności”), a trzeci – zasady pewności prawa. Zarzut czwarty, skierowany przeciwko art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i w art. 1 tego protokołu. Zarzut piąty, skierowany przeciwko art. 1 pkt 6 lit. c) i d) tego rozporządzenia, dotyczy naruszenia zasad równego traktowania i zakazu wszelkiej dyskryminacji, ustanowionych w art. 18 TFUE oraz w art. 20 i 21 Karty, zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, a „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne”, art. 95 ust. 1 TFUE.

129 W uzasadnieniu swojej skargi (sprawa C-546/20) mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) i art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 Rumunia podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy, skierowany przeciwko tym dwóm przepisom, dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 5 ust. 4 TUE. Zarzut drugi, skierowany przeciwko art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia, dotyczy naruszenia swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE. Zarzut trzeci, podzielony na dwie części, skierowany przeciwko art. 1 pkt 6 lit. c) i d) wspomnianego rozporządzenia, dotyczy naruszenia przewidzianej w art. 18 TFUE zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

130 W uzasadnieniu żądań swojej skargi (sprawa C-551/20) mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 Węgry podnoszą jeden zarzut, dotyczący oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu żądania stwierdzenia nieważności art. 2 pkt 2 tego rozporządzenia owo państwo członkowskie podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności, drugi – naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a trzeci – naruszenia obowiązku utrzymania konkurencyjności gospodarczej Unii przewidzianego w art. 151 akapit drugi TFUE.

131 W uzasadnieniu skargi (sprawa C-553/20) mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 Rzeczpospolita Polska podnosi pięć zarzutów, dotyczących naruszenia: pierwszy – zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE, drugi – zasady pewności prawa, trzeci – art. 91 ust. 2 TFUE, czwarty – art. 94 TFUE, a piąty – art. 11 TFUE oraz art. 37 Karty.

132 Należy zbadać kolejno żądania skarg o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d), art. 1 pkt 6 lit. c), art. 2 pkt 2 i art. 3 rozporządzenia 2020/1054.

2. W przedmiocie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054

133 W uzasadnieniu swoich skarg o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 Republika Litewska (sprawa C-541/20), Republika Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunia (sprawa C-546/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-553/20) podnoszą, w zależności od przypadku, naruszenie zasadniczo:

– zasady proporcjonalności (części od pierwszej do trzeciej zarzutu czwartego Republiki Litewskiej, zarzut drugi Republiki Bułgarii, część druga zarzutu pierwszego Rumunii i zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej);

– zasad równego traktowania i niedyskryminacji (część druga zarzutu drugiego Republiki Litewskiej, część pierwsza zarzutu piątego Republiki Bułgarii i część druga zarzutu trzeciego Rumunii);

– zasady pewności prawa (część czwarta zarzutu czwartego Republiki Litewskiej, zarzut trzeci Republiki Bułgarii i zarzut drugi Rzeczypospolitej Polskiej);

– swobody przemieszczania się obywateli Unii przewidzianej w art. 21 ust. 1 TFUE i w art. 45 Karty (część druga zarzutu pierwszego Republiki Bułgarii);

– funkcjonowania rynku wewnętrznego przewidzianego w art. 26 TFUE (część pierwsza zarzutu drugiego Republiki Litewskiej);

– swobody przepływu pracowników przewidzianej w art. 45 TFUE (zarzut pierwszy Republiki Litewskiej i część pierwsza zarzutu pierwszego Republiki Bułgarii);

– swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE (zarzut drugi Rumunii);

– przepisów prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej przewidzianych w art. 91 ust. 2 TFUE (druga część zarzutu pierwszego Rumunii, dotycząca naruszenia zasady proporcjonalności, oraz zarzut trzeci Rzeczypospolitej Polskiej) i w art. 94 TFUE (część druga zarzutu pierwszego Rumunii, dotycząca naruszenia zasady proporcjonalności, i zarzut czwarty Rzeczypospolitej Polskiej), a także

– przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska (zarzut trzeci Republiki Litewskiej i zarzut piąty Rzeczypospolitej Polskiej).

a) W przedmiocie dopuszczalności

1) Argumentacja stron

134 W sprawie C-543/20 Rada wyraża wątpliwości co do dopuszczalności żądań zawartych w skardze Republiki Bułgarii i mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, ponieważ żądania te zmierzają w rzeczywistości nie do podważenia ważności tego przepisu, lecz do uzyskania wyjaśnień odnośnie do jego wykładni.

135 Rada przypomina w tym względzie, że akt prawa wtórnego Unii należy interpretować w miarę możliwości w sposób zgodny z postanowieniami traktatów. Zauważa ona, że w niniejszej sprawie zdaniem Republiki Bułgarii art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 mógłby być przedmiotem takiej wykładni zgodnej, z tym skutkiem, gdyby tak było, że Trybunał nie musiałby badać zarzutów podniesionych na poparcie jej żądań. W związku z tym albo wykładnia preferowana przez to państwo członkowskie byłaby prawidłowa, w którym to przypadku państwo to nie podważałoby ważności tego postanowienia, albo taka wykładnia byłaby błędna, ponieważ istnieje inna wykładnia zgodna z traktatami, w którym to przypadku wszystkie podniesione zarzuty należałoby oddalić jako bezzasadne.

136 Niedopuszczalne jest według Rady, aby państwo członkowskie korzystało z uprzywilejowanej pozycji, która mu przysługuje na podstawie art. 263 TFUE, w celu zakwestionowania zgodności z prawem aktów ustawodawczych prawa Unii wyłącznie w celu wyjaśnienia ich znaczenia poprzez przedstawienie Trybunałowi różnych wykładni i zażądanie od niego odrzucenia niektórych spośród nich. Podobnie jak art. 267 TFUE, art. 263 TFUE nie może być wykorzystywany do występowania do Trybunału z pytaniami hipotetycznymi.

137 Republika Bułgarii uważa, że żądania skargi zmierzające do stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 są dopuszczalne.

2) Ocena Trybunału

138 Z art. 263 TFUE w związku z art. 264 TFUE wynika, że skarga wniesiona na podstawie pierwszego z tych postanowień, mająca na celu stwierdzenie nieważności jednego z aktów wymienionych w akapicie pierwszym tego przepisu, musi mieć na celu stwierdzenie nieważności tego aktu.

Z powyższego wynika, że skarga, której petitum zmierza do uzyskania od Trybunału wykładni takiego aktu, nie znajduje podstawy w art. 263 TFUE i powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna.

139 Jednakże w sytuacji gdy strona wnosi na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności aktu Unii i gdy wskazuje w skardze, zgodnie z wymogami art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 120 lit. c) regulaminu postępowania, zarzuty i argumenty podniesione na poparcie jej żądania, a także zwięzłe przedstawienie tych zarzutów, Trybunał musi, niezależnie od jakiegokolwiek wniosku strony skarżącej w tym względzie, zbadać zasadność wykładni zaskarżonego aktu, która stanowi przesłankę wspomnianych zarzutów i argumentów. Jeżeli bowiem Trybunał przyjmuje odmienną wykładnię tego aktu, to może ona wystarczyć do uzasadnienia odrzucenia tych zarzutów i argumentów jako pozbawionych podstaw.

140 W niniejszej sprawie w piśmie wszczynającym postępowanie, złożonym przez Republikę Bułgarii w sprawie C-543/20, wskazano w sposób jasny i precyzyjny zarzuty i argumenty podniesione na poparcie żądań skargi mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, a także zwięzłe przedstawienie tych zarzutów. Z tego pisma wynika zatem, że skarga wniesiona w tej sprawie ma na celu zakwestionowanie zgodności z prawem tego przepisu na podstawie art. 263 TFUE z poszanowaniem wymogów przewidzianych w art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 120 lit. c) regulaminu postępowania.

141 Ponadto z lektury tego pisma wynika, że zarzuty i argumenty podniesione przez Republikę Bułgarii opierają się na założeniu, zgodnie z którym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nakłada na kierowców, w celu wykorzystania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, obowiązek powrotu co trzy lub cztery tygodnie albo do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, albo do ich miejsca zamieszkania, natomiast nie przewidziano w nim możliwości wyboru przez samych kierowców miejsca, w którym chcą spędzić ten okres odpoczynku.

142 Analiza tych zarzutów i argumentów wymaga zatem, aby Trybunał zbadał, czy wykładnia art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, o której mowa w poprzednim punkcie, stanowiąca ich założenie, jest prawidłowa.

143 Prawdą jest, że Republika Bułgarii sama przyznaje w części wstępnej skargi, że: po pierwsze, można również interpretować ten przepis w ten sposób, iż nie nakłada on na kierowców takiego obowiązku powrotu do jednego z dwóch określonych w nim miejsc, gdyż kierowcy ci mają swobodę wyboru co do wykorzystania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w miejscu, w którym sobie tego życzą; a po drugie, gdyby Trybunał przyjął taką wykładnię, nie byłoby potrzeby badania zarzutów i argumentów podniesionych na poparcie skargi, opartych na naruszeniu podstawowych swobód przepływu pracowników i obywateli Unii, a także zasad proporcjonalności, równego traktowania i niedyskryminacji. Jednakże taka okoliczność nie uzasadnia odrzucenia tej skargi jako niedopuszczalnej. Trybunał jest bowiem w każdym razie zobowiązany do zbadania zasadności wykładni tego przepisu, która stanowi przesłankę tych zarzutów i argumentów.

144 Należy zatem oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę wobec żądań skargi wniesionej przez Republikę Bułgarii, mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

b) Co do istoty

145 Z argumentacji przedstawionej przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską na poparcie ich skarg zmierzających do stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wynika, że podniesione przez te państwa członkowskie zarzuty dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE i postanowień traktatu FUE dotyczących ochrony środowiska, opierają się na założeniu, zgodnie z którym przepis ten należy interpretować w sposób wskazany w pkt 141 niniejszego wyroku, a mianowicie że nakłada on na kierowców obowiązek powrotu, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie, do bazy eksploatacyjnej ich pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, pozbawiając ich w ten sposób możliwości wyboru miejsca, w którym chcą spędzić regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku.

146 Ponieważ jednak Republika Litewska, Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska zarzucają w tym względzie prawodawcy Unii naruszenie zasady pewności prawa ze względu na to, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 jest pozbawiony wystarczającej jasności, należy zatem zbadać w pierwszej kolejności zarzuty i argumenty dotyczące naruszenia tej zasady.

1) W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa

i) Argumentacja stron

147 Republika Litewska w ramach części czwartej zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, Republika Bułgarii w zarzucie trzecim i Rzeczpospolita Polska w zarzucie drugim podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady pewności prawa ze względu na brak jasności co do jego dokładnego zakresu.

148 Zasada pewności prawa wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, tak by zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii. Okoliczność, że uregulowanie jest niejasne, zawiera sformułowania abstrakcyjne lub przyznaje zakres uznania, można dopuścić tylko pod warunkiem, że uregulowanie to nie prowadzi do arbitralności i mogłoby zostać doprecyzowane przez orzecznictwo, z czym nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

149 W pierwszej kolejności Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska uważają, że sam charakter obowiązków ciążących na kierowcach lub przedsiębiorstwach transportowych nie jest jasno zdefiniowany. Brzmienie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 pozostawia bowiem poważne wątpliwości co do tego, czy w celu wykorzystania tygodniowego okresu odpoczynku kierowcy mogą wybrać miejsce inne niż dwa miejsca wskazane w tym przepisie, czy obowiązek wynikający z tego przepisu spoczywa na kierowcach lub przedsiębiorstwach transportowych, a w tym ostatnim przypadku, czy przedsiębiorstwa te są jedynie zobowiązane do przyznania kierowcy czasu wolnego i do zapewnienia mu środka transportu, aby mógł on wykorzystać swój okres odpoczynku w jednym z dwóch wskazanych miejsc, lub czy do nich należy również zapewnienie, aby kierowca rzeczywiście udawał się do jednego z tych miejsc, co raczej sugerowałby motyw 14 tego rozporządzenia, który odnosi się do przestrzegania przez przewoźnika obowiązków „w zakresie organizacji regularnych powrotów”.

150 Republika Litewska i Republika Bułgarii uważają, że jedyną wykładnią art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, która jest zgodna z podstawowymi swobodami kierowców i z celem poprawy warunków pracy, jest przyjęcie, że przepis ten nie nakłada na kierowcę obowiązku powrotu do miejsca zamieszkania lub do państwa członkowskiego siedziby jego pracodawcy, lecz że przewoźnik powinien zorganizować pracę kierowcy w sposób nienaruszający swobody kierowcy w zakresie wyboru spędzania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w miejscu, w którym sobie tego życzy. Jednakże zdaniem Republiki Bułgarii, nawet jeśli wspomniany przepis ma taki zakres, pracodawca powinien być zobowiązany do takiego obowiązku tylko wtedy, gdy kierowca wyrazi wolę powrotu do jednego z tych dwóch miejsc.

151 W drugiej kolejności Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska uważają, że bardzo trudno jest określić, w jaki konkretnie sposób przedsiębiorstwo transportowe powinno wywiązać się z obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054. Republika Litewska podnosi w tym względzie, że prawodawca Unii nie wyjaśnił, w jaki sposób obowiązek ten powinien być w praktyce przestrzegany. Tym samym nie zostały określone ani szczegółowe zasady powrotu kierowcy, takie jak koszty i dowód powrotu, ani warunki odmowy powrotu i jej konsekwencje w zakresie sankcji dla pracodawcy i, w stosownym przypadku, pracownika. Nie zdefiniowano też jasno wyrażenia „miejsce zamieszkania" kierowcy. W szczególności nie jest jasne, czy kierowca z państwa trzeciego musi powrócić do tego państwa, czy też do tymczasowego miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim i – ujmując to bardziej ogólnie – nie jest jasne, czy wyrażenie to odnosi się do danego państwa członkowskiego, czy też do konkretnego adresu miejsca zamieszkania. Wszystkie te wątpliwości uniemożliwiają jednolite stosowanie rozporządzenia 2020/1054. Rzeczypospolita Polska twierdzi z kolei, że rozporządzenie to nie pozwala na określenie sposobu, w jaki przedsiębiorstwo transportowe powinno zobowiązać kierowcę do skorzystania z możliwości powrotu, jaką oferuje mu to przedsiębiorstwo. Również kwestia pojazdu, który powinien być używany w tym celu, nie jest jasna. Artykuł 1 pkt 6 lit. d) wspomnianego rozporządzenia mógłby zatem nakładać na przewoźników obowiązki, których w ogóle nie są oni w stanie wypełnić, nie naruszając przy tym podstawowego prawa pracowników do wolności osobistej.

152 W trzeciej kolejności w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej poważne wątpliwości budzi kwestia, czy powrót do miejsca zamieszkania nie powinien być poprzedzony powrotem do bazy eksploatacyjnej pracodawcy. W świetle brzmienia art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie jest bowiem jasne, czy zezwalając kierowcom bezpośrednio na powrót do miejsca zamieszkania, przedsiębiorstwo wywiązuje się z obowiązku zapewnienia im okresu odpoczynku, zważywszy, że kierowcy „rozpoczynają swój tygodniowy okres odpoczynku" w bazie eksploatacyjnej pracodawcy. Ten brak precyzji mógłby skłonić przedsiębiorstwa transportowe do dostarczania kierowcom środka transportu do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, a następnie jedynie do ich miejsca zamieszkania, co dla kierowców zamieszkujących daleko od tej bazy eksploatacyjnej oznacza odpoczynek niższej jakości.

153 W czwartej kolejności Rzeczpospolita Polska uważa, że nie jest jasne, czy tachograf, którego zapisy stanowią dowody wymagane przez art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, dodany do tego rozporządzenia przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, jest tachografem z pojazdu, za pomocą którego kierowca powraca do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania, czy też do miejsca stacjonowania pojazdu zwykle używanego przez kierowcę. Zgodnie z art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 dane zarejestrowane za pomocą tachografów muszą być przechowywane przez co najmniej rok. Jednak na podstawie motywu 14 rozporządzenia 2020/1054 przedsiębiorstwo transportowe może również korzystać z innych

dokumentów, aby wykazać, że wypełnia obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia, chociaż art. 8 ust. 8a rozporządzenia nr 561/2006 nie określa, jak długo dokumenty te muszą być przechowywane.

154 O ile prawdą jest, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami przyjmować przepisy wykonawcze do prawa Unii, o tyle rozporządzenia powinny jednak wystarczająco dokładnie określać treść tych przepisów krajowych. Tymczasem nie jest tak w przypadku przepisów art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, które przyznają właściwym organom krajowym zbyt szeroki zakres uznania lub umożliwiają zbyt szeroki wachlarz różnorodnych rozwiązań krajowych. Rozporządzenie to ma wszak na celu właśnie wzmocnienie pewności prawa w odniesieniu do obowiązków ciążących na przedsiębiorstwach transportowych. Obowiązki te należy zatem określić w sposób wyczerpujący i niepodważalny w bezpośrednio stosowanym akcie prawa Unii, aby zapewnić jednolite stosowanie prawa Unii na rynku wewnętrznym. Wyjaśnienia na temat przepisów tego rozporządzenia udzielone przez poszczególne państwa członkowskie prowadzą – wprost przeciwnie – do rozbieżnego stosowania w tych państwach, zwiększając w ten sposób niepewność prawną.

155 W piątej kolejności Republika Bułgarii uważa, że o braku pewności prawa, którego źródłem jest art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, świadczą sprzeczne interpretacje wynikające zarówno z uzasadnienia przedstawionego przez Radę w pierwszym czytaniu w toku procedury ustawodawczej, jak i z wyjaśnień przedstawionych przez Parlament w toku tej procedury w odniesieniu do ostatecznie odrzuconej poprawki. Brak ten potwierdzają również oświadczenia złożone przez Komisję w odpowiedzi na żądania udzielenia wyjaśnień skierowane przez przedstawicieli sektora transportu oraz dokumenty „Pytania i odpowiedzi", dotyczące w szczególności rozporządzenia 2020/1054 [„Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2" („Pakiet mobilności I – Przepisy socjalne – Okres prowadzenia pojazdu i odpoczynku – Pytania i odpowiedzi – Części 1 i 2"), 25 listopada 2020 r. i 21 kwietnia 2021 r.], zawierające wytyczne, które w żadnym wypadku nie są wiążące.

156 W szóstej kolejności Republika Bułgarii podkreśla, że w braku pewności prawa nie można wykluczyć, iż art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 będzie interpretowany przez organy lokalne lub obywateli Unii w ten sposób, że nakłada on na kierowców obowiązek powrotu co trzy lub cztery tygodnie do miejsca zamieszkania lub do państwa członkowskiego, w którym ich pracodawca ma siedzibę. I tak, ze sprawozdania policji belgijskiej wynika, że na przedsiębiorstwo transportowe została nałożona grzywna z tego tylko powodu, że poddany kontroli kierowca nie powrócił po trzynastu tygodniach, bez dokonania jakiejkolwiek oceny miejsca, w którym kierowca ten postanowił spędzić regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku, i to nawet wówczas, gdy kierowca ten miał możliwość powrotu do swojego miejsca zamieszkania lub do państwa członkowskiego, w którym jego pracodawca ma siedzibę.

157 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

158 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa wymaga z jednej strony, by normy prawa były jasne i precyzyjne, zaś z drugiej strony, aby ich stosowanie było przewidywalne dla jednostek, w szczególności gdy normy te mogą mieć dla nich niekorzystne skutki. Wspomniana zasada wymaga w szczególności, aby dane uregulowanie umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać

jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 223 przytoczone tam orzecznictwo).

159 Wymogów tych nie można jednak rozumieć jako przeszkody dla tego, by prawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy zastosował abstrakcyjne pojęcie prawne, ani jako elementu obligującego do tego, by taka abstrakcyjna norma wskazywała różne konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ prawodawca nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem wszystkich tych sytuacji (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 224 i przytoczone tam orzecznictwo).

160 Tym samym nie jest konieczne, aby dany akt normatywny sam w sobie zawierał doprecyzowanie kwestii technicznych, ponieważ prawodawca Unii może zastosować ogólne ramy prawne, które, w stosownym przypadku, podlegają następnie doprecyzowaniu (wyrok z dnia 30 stycznia 2019 r., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

161 W konsekwencji przyznanie w akcie ustawodawczym uprawnień dyskrecjonalnych organom odpowiedzialnym za jego wdrożenie nie narusza samo w sobie wymogu przewidywalności, pod warunkiem że zakres i zasady wykonywania tych uprawnień są określone wystarczająco wyraźnie z perspektywy realizowanego uzasadnionego celu, aby zapewnić odpowiednią ochronę przed arbitralnością (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 225 i przytoczone tam orzecznictwo).

162 Podobnie zasada pewności prawa nie obejmuje obowiązku utrzymania niezmienionego w czasie porządku prawnego, ponieważ prawodawca Unii może w ramach przysługującego mu zakresu uznania zmienić istniejącą sytuację legislacyjną (zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, pkt 50).

163 W świetle tych właśnie rozważań należy ocenić zgodność art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 z zasadą pewności prawa.

164 W tym względzie należy przypomnieć, że przepis ten dodaje w art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 ust. 8a, który obejmuje trzy akapity.

165 Zgodnie z akapitem pierwszym przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowców w taki sposób, aby umożliwić im powrót do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania w każdym okresie czterech kolejnych tygodni w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzania tam tygodniowego okresu odpoczynku, w zależności od przypadku, regularnego lub wyrównawczego.

166 Akapit drugi przewiduje, że w przypadku gdy kierowca wykorzystał dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku zgodnie z art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006, zmienionego art. 1 pkt 6 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę tego kierowcy w taki sposób, by mógł on wrócić trzeciego tygodnia w celu wykorzystania swojego regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku.

167 Wreszcie zgodnie z akapitem trzecim przedsiębiorstwo dokumentuje, w jaki sposób spełnia ono ten obowiązek, i przechowuje tę dokumentację w swoim lokalu oraz przedstawia ją na żądanie organów kontrolnych.

168 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii i Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą art. 8 ust. 8a rozporządzenia nr 561/2006, dodany przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, nie pozwala zrozumieć, po pierwsze, czy obowiązek przewidziany w tym przepisie ciąży na kierowcach, czy na przedsiębiorstwach transportowych, oraz po drugie, czy kierowcy mają swobodę wyboru innego miejsca niż baza eksploatacyjna pracodawcy lub ich miejsca zamieszkania w celu rozpoczęcia lub spędzania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku lub wyrównawczego, należy stwierdzić, że jak jasno wynika z brzmienia tego art. 8 ust. 8a, w szczególności z wyrażenia „przedsiębiorstwo transportowe organizuje" zawartego w jego dwóch pierwszych akapitach i „przedsiębiorstwo dokumentuje, w jaki sposób spełnia ten obowiązek" zawartego w akapicie trzecim, adresatami wspomnianego art. 8 ust. 8a są nie kierowcy, lecz przedsiębiorstwa transportowe, ponieważ na nie nakłada się obowiązek zorganizowania pracy kierowców, tak aby – jak wynika ze sformułowań „aby umożliwić im" oraz „by mógł on" użytych w dwóch pierwszych akapitach – mieli oni możliwość, w zależności od przypadku, powrotu co trzy lub cztery tygodnie albo do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, albo do swego miejsca zamieszkania w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku.

169 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 126 opinii, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada zatem na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek organizacji pracy kierowców w tym znaczeniu, że przedsiębiorstwa te powinny, działając w charakterze pracodawców, umożliwić, przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych im środków w ramach stosunku pracy nawiązanego ze swoimi kierowcami, powrót kierowców podczas ich czasu pracy do jednego z dwóch miejsc wymienionych w tym przepisie, a mianowicie do bazy eksploatacyjnej pracodawcy albo do miejsca zamieszkania kierowców, a obowiązek ten jest ograniczony jedynie do jednego z tych dwóch miejsc i nie obejmuje wobec tego innych miejsc.

170 Obowiązek, o którym mowa w poprzednim punkcie, nie wpływa jednak na swobodę kierowcy w wyborze spędzania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w miejscu, w którym chce.

171 Artykuł 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie nakłada bowiem na kierowców żadnego obowiązku w odniesieniu do miejsca wykorzystania przez nich regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku. W szczególności, o ile – jak potwierdza motyw 8 rozporządzenia 2020/1055 – przepis ten gwarantuje kierowcom „prawo" do powrotu do jednego z dwóch konkretnych miejsc wskazanych w tym przepisie w celu rozpoczęcia lub spędzania tego okresu odpoczynku, o tyle nie nakłada on na nich żadnego obowiązku w tym względzie. Nie przewiduje on zatem, że kierowcy są zobowiązani w każdych okolicznościach do powrotu do bazy eksploatacyjnej swojego pracodawcy lub do swojego miejsca zamieszkania, lecz pozostawia im swobodę wyboru co do wykorzystania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w miejscu, w którym chcą.

172 Zakres, jaki należy przypisać obowiązkowi ustanowionemu w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, znajduje zresztą potwierdzenie w motywie 14 tego rozporządzenia, który stanowi, że w celu uniknięcia sytuacji, w której kierowcy pozostają z dala od miejsca zamieszkania przez nadmiernie długi okres, przedsiębiorstwa transportowe powinny organizować pracę kierowców w taki sposób, aby „pozwolić" im na dojazd do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub miejsca ich zamieszkania, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie, przy czym wyraźnie precyzuje on, że kierowcy „powinni mieć swobodę wyboru, gdzie spędzą okres odpoczynku".

173 Wynika stąd zatem, że o ile art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 zachowuje swobodę kierowców co do wyboru miejsca, w którym zamierzają oni rozpocząć lub spędzić regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku, o tyle prawodawca Unii przede wszystkim dopilnował, by nie wywierano presji na kierowców, aby rzekomo nie wracali do bazy eksploatacyjnej swego pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania. W tym względzie w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 49) wskazano na trudności w wykazaniu przez kierowców swobodnego wyboru przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu czasu odpoczynku w pojeździe.

174 Należy bowiem przypomnieć, że skoro pracownika należy uważać za słabszą stronę stosunku pracy, niezbędne jest uniemożliwienie ograniczania przez pracodawcę praw pracownika lub by pracownik nie został zniechęcony do powoływania się wobec pracodawcy w sposób wyraźny na przysługujące mu prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2019 r., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

175 I tak, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie można interpretować – wbrew temu, co sugeruje Republika Bułgarii – w ten sposób, że pozwala on pracodawcy na zwolnienie się z obowiązku organizacji pracy kierowców w celu umożliwienia im powrotu ze względu na to, że zrezygnowali oni z góry i w sposób ogólny z przyznanego im w tym przepisie prawa do wykorzystania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w miejscu, w którym sobie tego życzą.

176 Jak słusznie zauważyła Rada, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 uzupełnia w ten sposób art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 561/2006, którego treść zasadniczo nie została zmieniona przez art. 1 pkt 8 lit. b) rozporządzenia 2020/1054 i z którego wynika, że jeżeli kierowca pozostawia pojazd w miejscu innym niż jego miejsce zamieszkania lub baza eksploatacyjna pracodawcy, czas spędzony na udanie się do tego pojazdu i powrót do niego nie jest co do zasady uważany za część okresu odpoczynku. W tym kontekście art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 gwarantuje zatem kierowcom prawo, leżące u podstaw art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 561/2006, do dotarcia do jednego z tych dwóch miejsc w celu rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku. Ponieważ czas potrzebny na ten powrót odpowiada nie okresowi odpoczynku, lecz czasowi pracy, do pracodawcy należy pokrycie ewentualnych kosztów związanych z powrotem.

177 Z powyższego wynika, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, aby umożliwić im powrót, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie do bazy eksploatacyjnej przedsiębiorstwa lub do ich miejsca zamieszkania w celu rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku.

178 Pod rygorem naruszenia skutecznego charakteru prawa kierowcy do powrotu do jednego z miejsc, o których mowa w poprzednim punkcie, przepis ten nakłada również co do zasady na przedsiębiorstwo transportowe obowiązek zorganizowania na własny koszt powrotu tego kierowcy, chyba że zdecyduje się on nie wrócić do jednego z tych miejsc w celu rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku. W związku z tym przedsiębiorstwo transportowe nie jest zobowiązane do podjęcia niezbędnych kroków w celu zorganizowania powrotu danego kierowcy, jeżeli ten poinformował je, że nie chce wrócić do jednego z tych miejsc.

179 Artykuł 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 również nie nakłada zatem na przedsiębiorstwa transportowe – wbrew temu, co sugeruje Rzeczpospolita Polska – obowiązku zmuszenia kierowców do faktycznego wykorzystania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w ich własnym miejscu zamieszkania, ponieważ pracodawca nie może ani narzucać miejsca, w którym jego pracownik ma wykorzystać ten okres odpoczynku, ani tym bardziej kontrolować czynności wykonywanych przez kierowcę, gdy ten nie pracuje.

180 Wynika z tego również, że – wbrew temu, co twierdzi Republika Litewska – nie można nałożyć kary ani na kierowcę w przypadku odmowy spędzenia przez niego regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w miejscu jego zamieszkania, ani na przedsiębiorstwo transportowe w przypadku braku powrotu kierowcy do jednego z miejsc określonych w tym przepisie, o ile przedsiębiorstwo to jest w stanie wykazać, że kierowca dobrowolnie nie zdecydował się na skorzystanie z możliwości powrotu, którą przedsiębiorstwo zamierzało zorganizować.

181 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji przedstawionej przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską, dotyczącej braku uściśleń w rozporządzeniu 2020/1054 w zakresie praktycznego wdrożenia obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia w celu umożliwienia powrotu kierowców, a w szczególności organizacji tego ewentualnego powrotu przez przedsiębiorstwa transportowe, należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 159 niniejszego wyroku zasada pewności prawa nie stoi na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy stosował abstrakcyjne pojęcie prawne, i nie wymaga, aby taka abstrakcyjna norma prawna wymieniała różne konkretne sytuacje, w których może być stosowana, ponieważ nie wszystkie te sytuacje mogą zostać wcześniej określone przez prawodawcę.

182 Poszanowanie zasady pewności prawa nie wymaga zatem od prawodawcy Unii ani zdefiniowania wszystkich szczególnych zasad wykonania przepisów aktu ustawodawczego, ani określenia wszystkich konkretnych sytuacji, do których przepisy te mogą mieć zastosowanie, ponieważ prawodawca ten może, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 160 niniejszego wyroku, odwołać się, w trosce o elastyczność i w celu działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności, do ogólnych ram prawnych, które mogą zostać doprecyzowane w późniejszym terminie.

183 Nie można zatem zarzucać prawodawcy Unii, że nie określił on w przepisie o charakterze generalnym, takim jak art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, wszystkich praktycznych ustaleń dotyczących organizacji pracy w odniesieniu do ewentualnego powrotu kierowców, w szczególności dotyczących środka transportu, który mogą oni wykorzystać do przeprowadzenia tego powrotu. Takie uściślenia podważyłyby elastyczność, jaką prawodawca Unii zamierzał pozostawić przedsiębiorstwom transportowym, działającym w charakterze pracodawców, w zakresie samodzielnego decydowania, w ramach stosunku pracy nawiązanego z kierowcami, o konkretnych sposobach wykonywania związanych z tym praw przyznanych tym kierowcom, w zależności od każdej konkretnej sytuacji. Pod rygorem naruszenia tego wymogu elastyczności nie można również zarzucać prawodawcy Unii, że nie wyjaśnił on w takim przepisie o charakterze generalnym, jakimi sposobami przedsiębiorstwa transportowe powinny pogodzić obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 z poszanowaniem swobody kierowców w wyborze miejsca, w którym ci zamierzają wykorzystać swoje regularne lub wyrównawcze tygodniowe okresy odpoczynku, ponieważ takie zasady są uzależnione od każdego indywidualnego przypadku.

184 Podobnie należy oddalić argumentację Republiki Litewskiej, zgodnie z którą wyrażenie „miejsce zamieszkania” nie zostało jasno zdefiniowane. W świetle zwykłego znaczenia tego pojęcia i utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym miejsce zamieszkania odpowiada miejscu, w którym znajduje się zwykły ośrodek interesów życiowych zainteresowanej osoby (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 2004 r., Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, pkt 37; a także z dnia 11 września 2014 r., B., C-394/13, EU:C:2014:2199, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo), należy przyjąć, że pojęcie to odnosi się w sposób jasny i precyzyjny do określonego miejsca, a nie do terytorium całego państwa członkowskiego, tak jak sugerowała Republika Litewska.

185 Co się tyczy szczególnej sytuacji kierowców z państw trzecich, nie można również twierdzić, że okoliczność, iż art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie reguluje wyraźnie tej sytuacji, oznaczałaby naruszenie zasady pewności prawa, ponieważ zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwa transportowe powinny umożliwić powrót takich kierowców w czasie ich pracy albo do ich miejsca zamieszkania, w danym wypadku znajdującego się w państwie trzecim, albo do bazy eksploatacyjnej pracodawcy znajdującej się na terytorium Unii.

186 W trzeciej kolejności nie można uwzględnić bardziej szczegółowej argumentacji przedstawionej w tym kontekście przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którą art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wydaje się nakładać na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek upewnienia się, że kierowcy będą mogli najpierw powrócić do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, zanim następnie będą mogli dotrzeć do własnego miejsca zamieszkania, a tym samym pozbawia się ich możliwości bezpośredniego powrotu do tego ostatniego miejsca. Z samego brzmienia tego przepisu, interpretowanego w świetle motywu 14 tego rozporządzenia, wynika bowiem, że kierowcy powinni mieć możliwość powrotu do pierwszego „lub” do drugiego z tych dwóch konkretnych miejsc w celu rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku. Podnoszone praktyczne komplikacje, jakie pociągałby za sobą obowiązek powrotu kierowcy najpierw do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, zanim będzie on mógł powrócić do swojego miejsca zamieszkania, wynikają zatem z błędnego rozumienia tego przepisu przez to państwo członkowskie.

187 Ponadto, o ile prawdą jest, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie nakłada na kierowców obowiązku powrotu najpierw do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, zanim powrócą, zgodnie ze swoim życzeniem, do swego miejsca zamieszkania, o tyle nie zakazuje on jednak przedsiębiorstwu transportowemu, jako pracodawcy, zobowiązania zatrudnianych przez niego kierowców, pod warunkiem że obowiązek ten zostanie nałożony podczas czasu pracy, do powrotu najpierw do tej bazy eksploatacyjnej, ponieważ taki obowiązek dotyczący czasu pracy objęty jest prawem mającym zastosowanie do stosunku pracy między tym przedsiębiorstwem a jego kierowcami.

188 Ponadto taki ewentualny obowiązek powrotu najpierw do bazy eksploatacyjnej pracodawcy w żaden sposób nie pozbawia zainteresowanych kierowców prawa wyboru miejsca, w którym po ewentualnym zastosowaniu się do polecenia swojego pracodawcy, aby powrócić do bazy eksploatacyjnej, i w związku z tym po wywiązaniu się z obowiązku ciążącego na nich z tytułu nawiązanego z nim stosunku pracy, chcieliby wykorzystać regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku.

189 Co się tyczy w czwartej kolejności argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, dodany do tego rozporządzenia przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, jest niejasny, jeśli chodzi o sposób, w jaki

przedsiębiorstwa transportowe powinny udokumentować przestrzeganie obowiązku przewidzianego w tym przepisie, należy zauważyć, że zgodnie z motywem 14 tego ostatniego rozporządzenia wspomniany obowiązek dowodowy może zostać spełniony zarówno poprzez zapisy tachografu, jak i przez rejestry usług kierowców lub za pomocą wszelkich innych dokumentów.

190 Wynika z tego, że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 140 opinii – prawodawca Unii zamierzał zapewnić przedsiębiorstwom transportowym pewną elastyczność, dając im możliwość udowodnienia, poprzez odwołanie się do wszelkich istotnych w tym celu dokumentów, zarówno poszanowania obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, jak i sposobu, w jaki obowiązek ten został w danym przypadku pogodzony z dokonanym przez kierowcę wyborem skorzystania z regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku poza miejscem jego zamieszkania. Taka elastyczność jest zresztą spójna z elastycznością, jaką prawodawca Unii zapewnia przedsiębiorstwom transportowym w odniesieniu do samej organizacji powrotu kierowcy.

191 W tym względzie okoliczność, że art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, dodany do tego rozporządzenia przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, nie wskazuje dokładniej, w jaki sposób, a w szczególności poprzez jakie dokumenty, przedsiębiorstwa transportowe mogą wykazać, że spełniły obowiązek przewidziany w tym przepisie, nie oznacza, że przepis ten narusza zasadę pewności prawa.

192 Przede wszystkim wymogów wynikających z zasady pewności prawa nie można bowiem rozumieć, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 159 niniejszego wyroku, w ten sposób, że wymagają one, aby norma wymieniała różne konkretne sytuacje, w których może być stosowana, ponieważ prawodawca Unii nie może z góry określić wszystkich tych sytuacji. W związku z tym przepis taki jak przewidziany w art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, wprowadzony przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, który ma zastosowanie do wielu różnych sytuacji, nie powinien ani precyzować, ani regulować szczegółowo wszystkich sytuacji, do których ma zastosowanie.

193 Następnie należy przypomnieć, że odnośnie do zapisów tachografów, w odniesieniu do których w motywie 14 rozporządzenia 2020/1054 uściślono, iż mogą one stanowić istotne dowody, rozporządzenie nr 165/2014, zmienione na mocy art. 2 rozporządzenia 2020/1054, samo w sobie zawiera szereg przepisów szczególnych mających na celu zapewnienie kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 561/2006, ponieważ na mocy art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054 Komisja jest zobowiązana do przyjęcia szczegółowych przepisów dotyczących jednolitego stosowania obowiązku rejestrowania i przechowywania określonych danych dotyczących czasu pracy.

194 Ponadto w zakresie, w jakim konieczne okazałoby się dalsze doprecyzowanie niektórych konkretnych sposobów wykonywania przez przedsiębiorstwa transportowe ich obowiązków wynikających z art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, takich jak obowiązki dowodowe dotyczące przestrzegania tego przepisu, należy podkreślić, że art. 18 rozporządzenia nr 561/2006, który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1054, wyraźnie upoważnia państwa członkowskie, zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE, do przyjmowania środków niezbędnych do stosowania rozporządzenia nr 561/2006. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, pod warunkiem że środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz określają korzystanie

z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania, C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

195 Wreszcie w braku precyzyjnych uregulowań na szczeblu Unii lub na szczeblu krajowym dotyczących sposobu, w jaki przedsiębiorstwa transportowe powinny wykazać, że wypełniają obowiązek ciążący na nich na mocy art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, do samych tych przedsiębiorstw, jako pracodawców, należy wybór, w ramach elastyczności oferowanej przez prawodawcę Unii, wiarygodnej i skutecznej metody, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych im środków w ramach stosunku pracy nawiązanego z kierowcami, mogącego zapewnić poszanowanie wymogu dowodowego dotyczącego tego obowiązku (zob. analogicznie wyrok z dnia 30 stycznia 2019 r., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

196 Co się tyczy w piątej kolejności argumentacji przedstawionej przez Republikę Bułgarii, dotyczącej pewnych wskazówek wynikających z procedury legislacyjnej, wystarczy stwierdzić, że ani wyjaśnienia przedstawione przez Parlament w odniesieniu do poprawek odrzuconych w toku tej procedury, ani te przedstawione przez Radę w uzasadnieniu dotyczącym wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie czasu pracy, które stanowią akty pośrednie przyjęte przez instytucje Unii w celu przygotowania przyjęcia aktu ustawodawczego bez ostatecznego określenia ich stanowiska, nie mogą mieć wpływu na wykładnię art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, w brzmieniu wynikającym z ostatecznej wersji tego przepisu przyjętej przez prawodawcę Unii. Wynika z tego, że takie dokumenty nie mogą być źródłem braku pewności prawa.

197 To samo dotyczy oświadczeń złożonych przez Komisję po przyjęciu rozporządzenia 2020/1054, takich jak zawarte w dotyczących tego rozporządzenia dokumentach „Pytania i odpowiedzi", o których mowa w pkt 155 niniejszego wyroku, ponieważ dokumenty te, które nie są zresztą nietypowe, nie mają żadnej wiążącej mocy prawnej (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania, C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 47). Oświadczenia te nie mogą zatem wykazać naruszenia zasady pewności prawa w drodze art. 1 pkt 6 lit. d) wspomnianego rozporządzenia.

198 Wreszcie w szóstej kolejności podnoszona przez Republikę Bułgarii okoliczność, zgodnie z którą policja belgijska nałożyła mandat z tego tylko powodu, że poddany kontroli kierowca nie wrócił po trzynastu tygodniach, chociaż nie dokonano jakiejkolwiek oceny miejsca, w którym postanowił spędzić swój regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku, i to mimo że kierowca ten miał możliwość powrotu do swojego miejsca zamieszkania lub do państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jego pracodawca, nie może – przy założeniu, że zostanie udowodniona – wykazać, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 narusza zasadę pewności prawa. Takiego naruszenia nie można bowiem racjonalnie wywnioskować ze sposobu, w jaki organy krajowe zastosowały ten przepis w konkretnym przypadku.

199 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne część czwartą zarzutu czwartego podniesionego przez Republikę Litewską, zarzut trzeci podniesiony przez Republikę Bułgarii oraz zarzut drugi podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską.

200 Wynika z tego, że pozostałe zarzuty i argumenty podniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską na poparcie ich żądań stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 należy, jak wyraźnie przyznały dwa pierwsze państwa członkowskie w swych skargach i na rozprawie, oddalić w zakresie, w jakim opierają się one na

błędnym założeniu, zgodnie z którym przepis ten nakłada na kierowców obowiązek powrotu do bazy eksploatacyjnej ich pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie, bez umożliwienia im samodzielnego wyboru miejsca, w którym chcą wykorzystać regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku.

2) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

i) Argumentacja stron

201 Republika Litewska w częściach od pierwszej do trzeciej zarzutu czwartego, Republika Bułgarii w zarzucie drugim, Rumunia w części drugiej zarzutu pierwszego, a Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.

202 W pierwszej kolejności te cztery państwa członkowskie kwestionują proporcjonalność jako taką obowiązku przewidzianego w tym przepisie.

203 Po pierwsze, zdaniem Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej wspomniany obowiązek nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności ze względu na jego negatywne konsekwencje dla przedsiębiorstw transportowych, w szczególności w odniesieniu do generowanych znacznych kosztów finansowych po ich stronie.

204 Z jednej strony obowiązek ten pociąga za sobą koszty operacyjne związane z organizacją powrotu do państwa członkowskiego siedziby, a także utratę przychodów związaną z czasem przeznaczanym na ten powrót, w trakcie którego kierowcy podróżujący bez ładunku nie wykonują żadnej działalności zarobkowej, co prowadzi do ograniczenia działalności handlowej i obniżenia przychodów. Z drugiej strony nałożony na przedsiębiorstwa transportowe w art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, wprowadzonym przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, wymóg udokumentowania sposobu, w jaki przedsiębiorstwa te wywiązują się z obowiązku przewidzianego w tym przepisie, pociągałby za sobą również znaczne obciążenia dodatkowe.

205 Tymczasem przedsiębiorstwa transportowe stanowią w przeważającej części małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), dla których wszystkie te obciążenia są szczególnie dotkliwe. W tym względzie EKES podkreślił konieczność ograniczenia tych obciążeń, a Komitet Regionów zasygnalizował, że państwa członkowskie znajdujące się na obrzeżach Unii mają większe trudności z dotarciem do centrum rynku wewnętrznego. Ponadto zaskarżony przepis został przyjęty w okresie kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19, co pogłębia jego negatywne skutki.

206 Po drugie, obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności ze względu na jego negatywne skutki dla kierowców.

207 Przede wszystkim Republika Litewska i Republika Bułgarii podnoszą, że obowiązek ten narusza wspomnianą zasadę, ponieważ ograniczając prawo kierowców do samodzielnego wyboru miejsca, w którym zamierzają spędzić okres odpoczynku, i naruszając w ten sposób ich swobodę przemieszczania się, jest on środkiem oczywiście niewłaściwym, wykraczającym poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu poprawy warunków odpoczynku pracowników. W tym kontekście Rzeczpospolita Polska utrzymuje ze swojej strony, że obowiązek ten jest zatem sprzeczny z art. 4

lit. f) rozporządzenia nr 561/2006, zgodnie z którym „odpoczynek” oznacza nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem. To państwo członkowskie podnosi również, że prawodawca Unii określił w sposób arbitralny w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 miejsca, w których kierowcy są zobowiązani do spędzania odpoczynku.

208 Następnie Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska twierdzą, że większa liczba przejazdów spowodowana obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 będzie dla kierowców źródłem dodatkowego zmęczenia, w szczególności tych spośród nich, którzy mają obowiązek powrócić do państw członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii. Spowodowana tym obowiązkiem nierównowaga po stronie kierowców wpłynie na ich zdrowie i zdolność do pracy ze względu na wyczerpanie, którego przyczyną jest intensywny rytm powrotów. Ta sytuacja będzie miała negatywne skutki również dla bezpieczeństwa drogowego. Tym samym kwestionowany środek nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu wyznaczonego w tym rozporządzeniu polegającego na poprawie warunków pracy kierowców w Unii i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

209 Wreszcie Rumunia podnosi, że chociaż jednym z celów rozporządzenia 2020/1054, jak wynika z jego motywu 1, jest przyciągnięcie wykwalifikowanych pracowników do sektora transportu drogowego, to ze względu na przymusowe przenoszenie przedsiębiorstw transportowych z powodu kosztów związanych z nowym obowiązkiem znaczna liczba tych pracowników może utracić pracę lub zostać zmuszona do wyemigrowania do innego państwa członkowskiego, aby móc kontynuować działalność, do wykonywania której zdobyła kwalifikacje. I tak, według informacji, którymi dysponuje Rumunia, ponad 45 % przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w tym państwie członkowskim zamierza utworzyć spółki i spółki zależne lub przenieść swoją działalność do innych państw Europy Zachodniej w celu złagodzenia negatywnych skutków środków pakietu na rzecz mobilności. Te negatywne skutki wystąpią w sektorze o kluczowym znaczeniu dla gospodarki krajowej, ponieważ usługi transportu drogowego rzeczy należą do sektorów, które generują największy eksport dla Rumunii i przyczyniają się znacząco do zrównoważenia krajowego bilansu handlowego.

210 Po trzecie, zdaniem Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności ze względu na jego negatywne skutki dla środowiska. Według nich wspomniany obowiązek pociąga bowiem za sobą planowanie dodatkowych przejazdów na potrzeby wyjazdów i powrotów tysięcy kierowców dziennie. W szczególności kierowcy pochodzący z państw usytuowanych na obrzeżach geograficznych Unii są obiektywnie zobowiązani do podróżowania na bardzo długich dystansach, znacznie dłuższych niż te pokonywane przez ich odpowiedników w Europie Środkowej i Zachodniej, gdzie realizuje się większość przewozów w Unii. Ponadto przejazdy w celu powrotu wykonywane są prawdopodobnie z niewielkim ładunkiem lub nawet bez ładunku, co oznacza, że po drogach przemieszczają się tysiące pustych pojazdów. Ten znaczny wzrost liczby przejazdów skutkuje wzrostem emisji dwutlenku węgla (CO_2) i ma znaczący wpływ na środowisko naturalne.

211 Po czwarte Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska podnoszą, że istnieją rozwiązania mniej restrykcyjne dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych. Swoboda kierowców mogła bowiem zostać zachowana poprzez ustanowienie obowiązku organizowania przez przedsiębiorstwa transportowe powrotu wyłącznie w przypadkach, w których kierowcy życzą sobie tego powrotu. W ten sposób przedsiębiorstwa transportowe nie ponosiłyby nadmiernych kosztów dodatkowych. To rozwiązanie alternatywne zapewniłoby większą elastyczność, a tym

samym właściwą ochronę praw kierowców. Ponadto Rzeczpospolita Polska podkreśla, że w trakcie procedury legislacyjnej Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu zaproponowała taki środek.

212 W drugiej kolejności Rumunia i Rzeczpospolita Polska kwestionują przeprowadzoną przez prawodawcę Unii analizę proporcjonalności środka przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, a w szczególności podnoszą brak oceny skutków z naruszeniem porozumienia międzyinstytucjonalnego, w szczególności jego pkt 12–15, dotyczących ostatecznej wersji tego przepisu. Prawodawca Unii nie przeanalizował zatem szeregu okoliczności istotnych dla sytuacji, którą przepis ten ma regulować.

213 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska podnosi, że prawodawca Unii nie przeanalizował kwestii, czy wykonanie obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 przyczyni się do zwiększenia ruchu drogowego. Jednak w praktyce, i dlatego że obowiązek ten będzie wykonywany przy użyciu transportu drogowego, wypełnienie wspomnianego obowiązku będzie się wiązać z odbyciem 8 880 000 przejazdów powrotnych w skali roku. Prawodawca nie wziął ponadto pod uwagę znacznych odległości, jakie kierowcy zatrudnieni w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii będą musieli pokonać w celu wykonania rzeczonego obowiązku.

214 Po drugie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że prawodawca Unii nie przeanalizował odpowiednio kwestii wpływu wykonywania obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na bezpieczeństwo kierowców. Prawodawca ten pominął opinię EKES-u dotyczącą projektu rozporządzenia w sprawie czasu pracy, w której komitet ten wyraził ubolewanie, że proponowanym zmianom nie towarzyszyła szczegółowa ocena bezpieczeństwa kierowców, pasażerów czy środowiska drogowego w związku ze zmęczeniem kierowców. Rumunia utrzymuje, że przy przyjmowaniu tego przepisu nie wzięto pod uwagę wpływu, jaki wywierają na pracowników długie podróże powtarzające się w krótkich odstępach czasowych.

215 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że w odróżnieniu od pierwotnej wersji przepisu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 jego wersja ostateczna zobowiązuje przedsiębiorstwa transportowe – bez przeprowadzenia oceny skutków w tym względzie – do udokumentowania sposobu, w jaki wywiązują się one z przewidzianego w nim obowiązku, i do przechowywania tej dokumentacji, aby móc ją przedstawić w przypadku kontroli. Zdaniem tego państwa członkowskiego tego rodzaju obowiązek powinien był zostać poprzedzony wyczerpującą analizą jego skutków, uwzględniającą okoliczność, że przedsiębiorstwa transportowe są w większości MŚP.

216 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

217 W swojej argumentacji Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska kwestionują zgodność art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 z zasadą proporcjonalności. Ponieważ Rumunia i Rzeczpospolita Polska kwestionują ponadto to, że prawodawca Unii przeprowadził badanie proporcjonalności tego przepisu, należy zbadać w pierwszej kolejności tę ostatnią argumentację.

– W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054

218 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawodawca Unii powinien być w stanie wykazać przed Trybunałem, iż przyjął dany akt, korzystając faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych. W tym celu powinien on móc przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których akt ten został wydany i na których opierało się wykonanie przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).

219 Niemniej jednak prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania nie tylko w odniesieniu do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, lecz również w odniesieniu do znaczenia tych podstawowych danych (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

220 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że forma, w jakiej dane podstawowe zostały ujęte, jest pozbawiona znaczenia. Prawodawca Unii może uwzględnić nie tylko ocenę skutków, lecz również wszelkie inne źródła informacji (wyrok z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

221 I tak, Trybunał wyraźnie stwierdził, że obowiązek przeprowadzenia oceny skutków w każdych okolicznościach nie wynika z treści pkt 12–15 porozumienia międzyinstytucjonalnego (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 82).

222 O ile bowiem porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje w pkt 14, że przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji Parlament i Rada muszą w pełni uwzględniać oceny skutków sporządzone przez Komisję, o tyle to samo porozumienie wskazuje w pkt 12, że taka ocena „jest narzędziem wspomagającym trzy instytucje w podejmowaniu opartych na gruntownej wiedzy decyzji, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego”. W związku z tym, choć Parlament i Rada są zobowiązane wziąć pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję, to nie są jednak związane jej treścią, w szczególności w zakresie zawartych w niej opinii (wyrok z dnia 21 marca 2024 r., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

223 Również sam fakt, że prawodawca Unii przyjął środek inny i, w stosownym przypadku, bardziej ograniczający niż rekomendowany przez Komisję w wyniku przeprowadzonej oceny skutków, nie pozwala wykazać, że przekroczył on granice tego, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (wyrok z dnia 21 marca 2024 r., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).

224 Podobnie z orzecznictwa Trybunału wynika, że w przypadku gdy prawodawca Unii zmienia istotne elementy wniosku przedłożonego przez Komisję, pkt 15 porozumienia międzyinstytucjonalnego nie nakłada na prawodawcę żadnego stanowczego obowiązku aktualizacji oceny skutków sporządzonej przez Komisję, ponieważ punkt ten przewiduje jedynie możliwość dokonania takiej aktualizacji, gdy Parlament i Rada „uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego” (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 43).

225 Z powyższego wynika, że o ile sporządzenie oceny skutków stanowi etap procesu legislacyjnego, który co do zasady powinien nastąpić, gdy inicjatywa ustawodawcza może mieć istotne skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne, o tyle pominięcia takiej oceny skutków nie można jednak uznać za naruszenie zasady proporcjonalności, jeżeli prawodawca Unii znajdzie się w szczególnej sytuacji wymagającej zaniechania jej sporządzenia, a dysponuje wystarczającymi danymi, aby ocenić proporcjonalność przyjętego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 84, 85).

226 W tym względzie, aby prawodawca Unii mógł faktycznie skorzystać ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, może on musieć uwzględnić w trakcie procedury legislacyjnej dane naukowe i inne dostępne ustalenia, w tym dokumenty naukowe wykorzystywane przez państwa członkowskie na posiedzeniach Rady, których sama ta instytucja nie posiada (zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo). Prawodawca Unii może również wziąć pod uwagę informacje, które należą do domeny publicznej i są dostępne dla wszystkich osób lub przedsiębiorstw, które są nimi zainteresowane (zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 39).

227 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że przy przyjmowaniu rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii dysponował oceną skutków i że ocena ta dotyczyła w szczególności obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia. Stwierdziwszy bowiem negatywne skutki dla zdrowia kierowców w zakresie stresu i zmęczenia, wynikające z długich okresów spędzonych daleko od ich miejsca zamieszkania, ocena skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20), towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia w sprawie czasu pracy, szczegółowo zbadała wpływ środka ułatwiającego korzystanie przez kierowców z tygodniowego okresu odpoczynku w ich miejscu zamieszkania (część 1/2, s. 41, 55, 63).

228 W tym kontekście art. 1 pkt 5 lit. c) tego projektu przewidywał dodanie do art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 ust. 8b, stanowiącego, że przedsiębiorstwo transportowe musi organizować pracę swoich kierowców w taki sposób, aby byli oni w stanie spędzić w miejscu zamieszkania co najmniej jeden regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku po każdym okresie trzech kolejnych tygodni.

229 Prawdą jest, jak słusznie podnosi Rzeczpospolita Polska na poparcie swojej argumentacji, że ostateczna wersja obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, w postaci, w jakiej została przyjęta przez prawodawcę Unii, nie była przedmiotem dodatkowej oceny skutków, mimo że różni się od art. 1 pkt 5 lit. c) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie czasu pracy.

230 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 220–226 niniejszego wyroku prawodawca Unii nie tylko nie ma obowiązku dysponowania oceną skutków w każdych okolicznościach, ale ponadto taka ocena skutków nie wiąże go, a zatem prawodawca ten może przyjąć środki inne niż te, które były jej przedmiotem. W związku z tym sam fakt, że w niniejszym przypadku prawodawca Unii przyjął w rozporządzeniu 2020/1054 przepis inny niż ten, który został zaproponowany przez Komisję na podstawie oceny skutków – aspekt społeczny, nie może wystarczyć do wykazania, że prawodawca ten nie przeprowadził badania proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

231 W przeciwieństwie do tego, co sugeruje Rzeczpospolita Polska, wywodu tego nie podważa porozumienie międzyinstytucjonalne, a w szczególności jego pkt 15. O ile bowiem prawdą jest, że postanowienie to wskazuje, iż „Parlament i Rada będą dokonywać oceny skutków w związku z proponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji", o tyle, jak wskazano w pkt 224 niniejszego wyroku, wspomniany pkt 15 nie zawiera żadnego stanowczego obowiązku po stronie tych instytucji, ponieważ przewiduje on jedynie możliwość przeprowadzenia takiej oceny skutków, jeżeli – zgodnie z jego wyraźnym brzmieniem – Parlament i Rada „uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego".

232 W każdym wypadku należy zauważyć, po pierwsze, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 ogranicza zasadę powrotu kierowców co trzy tygodnie, przewidzianą przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy, do sytuacji, w której kierowca zgodnie z normą stanowiącą odstępstwo z art. 8 ust. 6 akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, dodanego przez art. 1 pkt 6 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, skorzystał z dwóch następujących po sobie skróconych tygodniowych okresów odpoczynku. Zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. d) tego ostatniego rozporządzenia podstawową zasadą jest zatem powrót kierowców co cztery tygodnie.

233 Po drugie, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 przewiduje, że przedsiębiorstwo transportowe może również organizować pracę kierowców w taki sposób, aby mogli oni wrócić albo do miejsca zamieszkania, albo do bazy eksploatacyjnej pracodawcy. Ta ostatnia możliwość, jak podniosła Rada, powinna ułatwiać przestrzeganie obowiązku przewidzianego w tym przepisie, w szczególności gdy – jak wskazano w pkt 185 niniejszego wyroku – kierowca zamieszkuje w państwie trzecim lub w miejscu oddalonym od bazy eksploatacyjnej pracodawcy.

234 Wynika z tego, że obowiązek przeprowadzenia dodatkowej oceny skutków był w niniejszym przypadku tym mniej konieczny, że przepis ostatecznie przyjęty przez prawodawcę Unii w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 jest bardziej elastyczny dla przedsiębiorstw transportowych niż przepis zaproponowany przez Komisję, w związku z czym jego wpływ na te przedsiębiorstwa jest mniejszy.

235 Żaden z argumentów przedstawionych przez Rumunię i Rzeczpospolitą Polską nie pozwala wykazać, że prawodawca Unii był zobowiązany posiadać taką uzupełniającą ocenę skutków dotyczącą obowiązku przewidzianego w tym przepisie.

236 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej niezbadania przez prawodawcę Unii wpływu obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 – ze względu na dodatkowe przejazdy, z jakimi wiąże się ten obowiązek – na natężenie ruchu, z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20, 21) wynika, że już przed wejściem w życie tego przepisu – i nawet jeśli istniały pewne różnice w zależności od tego, czy kierowcy byli zatrudnieni w państwie członkowskim, które przystąpiło do Unii w dniu 1 maja 2004 r., czy wcześniej – większość kierowców, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym ich pracodawca miał siedzibę, powracała co najmniej raz na cztery tygodnie do miejsca swego zamieszkania. W szczególności owa ocena skutków wskazuje w tym względzie, że o ile coraz więcej kierowców – głównie zatrudnionych w państwie członkowskim, które przystąpiło do Unii z dniem 1 maja 2004 r. – spędza długie okresy daleko od domu, o tyle nawet ci kierowcy zazwyczaj spędzają jedynie od dwóch do czterech kolejnych tygodni w trasie przed powrotem do miejsca zamieszkania, podczas gdy kierowcy zatrudnieni w państwie członkowskim, które przystąpiło do Unii przed tą datą, zasadniczo nie pozostają poza miejscem

swego zamieszkania dłużej niż jeden do dwóch tygodni. Wynika z tego, że prawodawca Unii dysponował zatem informacjami wystarczającymi do oceny wpływu tego art. 1 pkt 6 lit. d) na natężenie ruchu.

237 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą prawodawca Unii nie przeprowadził odpowiedniej analizy wpływu obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na bezpieczeństwo kierowców, należy ją oddalić z tego samego powodu co wskazany w poprzednim punkcie.

238 Co się tyczy w trzeciej kolejności argumentacji tego państwa członkowskiego, zgodnie z którą nie przeprowadzono oceny skutków przepisu przewidzianego w art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, dodanym przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia nr 2020/1054, zobowiązującego przedsiębiorstwa transportowe do udokumentowania sposobu, w jaki przestrzegają one obowiązku określonego w tym przepisie, wystarczy zauważyć, że przepis ten, który ma stanowić odpowiedź na jeden z głównych problemów zidentyfikowanych w ocenie skutków – aspekt społeczny, a mianowicie trudność w egzekwowaniu poszanowania prawa Unii, w szczególności w dziedzinie społecznej (część 1/2, s. 14–17), jest nierozerwalnie związany z tym obowiązkiem, który był przedmiotem oceny skutków i którego przestrzeganie ma zapewnić. Ponadto, jak wynika z motywu 14 tego ostatniego rozporządzenia i jak wskazano w pkt 189 niniejszego wyroku, ustanowiony we wspomnianym przepisie obowiązek dowodowy może zostać wypełniony przez przedstawienie jakiegokolwiek dokumentu, ponieważ prawodawca Unii nie narzucił w tym względzie żadnego szczególnego sposobu.

239 Należy zatem oddalić argumenty Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące niezbadania przez prawodawcę Unii skutków wynikających z obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

– *W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054*

240 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności, która jest jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji uzasadnionych celów wytyczonych przez te uregulowania i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z nich niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 340 i przytoczone tam orzecznictwo).

241 Zasada ta została również wyrażona w art. 5 ust. 4 TUE oraz w art. 1 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

242 Co się tyczy sądowej kontroli przestrzegania wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz. Tym samym nie chodzi tu o ustalenie, czy przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych środków, gdyż jedynie jego oczywiście nieodpowiedni charakter w stosunku do zamierzonego przez prawodawcę Unii celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

243 Nawet w przypadku szerokiego zakresu uznania prawodawca Unii jest jednak zobowiązany do oparcia swojego wyboru na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty przepis, mogą usprawiedliwiać jego negatywne, nawet znaczne, konsekwencje gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych. Zgodnie bowiem z art. 5 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności projekty aktów ustawodawczych powinny mieć na uwadze konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu (wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

244 W sytuacji gdy dany akt jest przedmiotem skargi, do prawodawcy Unii należy wykazanie przed Trybunałem, że w celu jego wydania ów prawodawca skorzystał faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, co oznacza, że wziął on pod uwagę wszystkie istotne elementy i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować. Stąd też – jak już wynika to z pkt 218 niniejszego wyroku – prawodawca ten winien móc przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opierało się wykonanie uprawnień dyskrecjonalnych

245 W tym względzie to do skarżącego należy przedstawienie powodów, dla których niedogodności wynikające z przyjętych przez prawodawcę Unii rozwiązań normatywnych są niewspółmierne do korzyści, jakie one przynoszą (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 177 i przytoczone tam orzecznictwo).

246 Należy jeszcze podkreślić, że w przypadku gdy dany akt Unii oddziałuje na wszystkie państwa członkowskie i zakłada, że równowaga pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami, przy uwzględnieniu celów zamierzonych przez ten akt, została zapewniona, poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem szczególnej sytuacji wszystkich państw członkowskich nie może samo w sobie zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (wyroki: z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 167; a także z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 106).

247 Zasady wynikające z orzecznictwa przypomnianego w pkt 240–246 niniejszego wyroku mają w pełni zastosowanie do przepisów przyjętych w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, takich jak przewidziane w rozporządzeniu 2020/1054, które – przyjęte na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE – wymaga dokonywania wyborów o charakterze politycznym oraz złożonych ocen dotyczących ich skutków gospodarczych i społecznych (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 112, 113). I tak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, powierzając Parlamentowi i Radzie zadanie ustanowienia wspólnej polityki transportowej, traktat FUE przyznał im szeroki zakres uznania w odniesieniu do przyjmowania odpowiednich wspólnych przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02, EU:C:2004:497, pkt 29, 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

248 To w świetle tych rozważań należy zbadać, czy prawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności przy przyjmowaniu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

249 Celem tego przepisu, w świetle którego należy badać jego proporcjonalność, jest poprawa, jak wynika w szczególności z motywów 1, 2, 6, 8, 14 i 36 tego rozporządzenia, warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie, aby kierowcy ci mogli w regularnych odstępach czasu dotrzeć do swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania

ich regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku, tak aby okres spędzony przez kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe daleko od tego miejsca zamieszkania nie był nadmiernie długi. Celem tego przepisu jest zatem zaradzenie brakowi jasnych zasad dotyczących tygodniowego okresu odpoczynku i powrotu kierowców do ich miejsca zamieszkania.

250 Cel ten wpisuje się w ramy bardziej ogólnego celu realizowanego przez rozporządzenie 2020/1054, który polega, jak wskazano w motywie 1 tego rozporządzenia, na zapewnieniu uczciwych warunków handlowych dla przedsiębiorstw transportowych w celu uczynienia sektora transportu drogowego bezpiecznym, skutecznym i odpowiedzialnym społecznie, tak aby zagwarantować niedyskryminację i przyciągnąć wykwalifikowanych pracowników. Wobec tego rozporządzenie to ma ustanawiać przepisy socjalne Unii w dziedzinie transportu drogowego, które byłyby jasne, proporcjonalne, adekwatne do zakładanych celów, łatwe do stosowania i egzekwowania oraz wprowadzane w życie w skuteczny i spójny sposób w całej Unii.

251 Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska, które nie kwestionują zasadności tych poszczególnych celów, utrzymują, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 sam w sobie narusza wymogi wynikające z zasady proporcjonalności.

252 Aby ustalić, czy przepis ten respektuje tę zasadę, należy zbadać, czy przewidziany w nim obowiązek jest odpowiedni do realizacji celu realizowanego przez wspomniany przepis, który polega na poprawie warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców poprzez zapewnienie, że czas spędzony przez kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe daleko od ich miejsca zamieszkania nie będzie nadmiernie długi, czy nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu i czy jest proporcjonalny do tego celu.

W przedmiocie odpowiedniości art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji zamierzonego celu

253 Co się tyczy w pierwszej kolejności odpowiedniości obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji zamierzonego celu, wystarczy stwierdzić, że przepis zobowiązujący przedsiębiorstwa transportowe do umożliwienia kierowcom powrotu, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie, do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, może zapewnić, że kierowcy ci nie będą oddaleni przez dłuższe okresy od swojego miejsca zamieszkania, ponieważ daje im możliwość powrotu, jeśli sobie tego życzą, w regularnych odstępach czasu nieprzekraczających czterech tygodni, po powrocie, w razie potrzeby, zgodnie z konkretnymi zasadami wykonywania tego obowiązku, do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, zgodnie z możliwościami oferowanymi w tym celu przedsiębiorstwom transportowym, przypomnianymi w pkt 186–188 i 233 niniejszego wyroku.

254 Prawdą jest, że z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20, 21) wynika, że jeszcze przed przyjęciem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wielu kierowców, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym siedzibę miał ich pracodawca, wracało już do miejsca zamieszkania co dwa do czterech tygodni, a zatem obowiązek ustanowiony w tym przepisie powinien mieć jedynie ograniczony wpływ na przedsiębiorstwa transportowe.

255 Jednakże wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, nie można z tego wywnioskować, że obowiązek ten jest nieodpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu.

256 Nawet bowiem jeśli już znaczna liczba kierowców zatrudnionych w Unii wracała do miejsca zamieszkania co najmniej raz na cztery tygodnie przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1054, to nie było tak w przypadku wszystkich tych kierowców. Ponadto w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20) stwierdzono, podobnie jak w przypadku badania przeprowadzonego przez Komisję w przedmiocie przepisów socjalnych mających zastosowanie do sektora transportu przed przyjęciem tego rozporządzenia [„Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report" (Ocena ex post przepisów socjalnych w sektorze transportu i ich stosowania, sprawozdanie końcowe), czerwiec 2016 r. (zwana dalej „oceną ex post dotyczącą przepisów socjalnych"), s. 24], o którym mowa w motywie 4 tego rozporządzenia, że okresy spędzone przez kierowców zatrudnionych w Unii poza ich miejscem zamieszkania znacznie wydłużyły się w ciągu ostatnich dziesięciu lat. I tak, art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia gwarantuje właśnie zainteresowanym kierowcom zwiększoną ochronę socjalną, zapewniając jednocześnie, poprzez stosowanie obowiązkowego i jednolitego przepisu w Unii, bardziej uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi i poprawę bezpieczeństwa drogowego w całej Unii.

257 W tych okolicznościach prawodawca Unii mógł zasadnie przyjąć, że przepis ten jest odpowiedni do realizacji zamierzonego przez niego celu.

W przedmiocie koniecznego charakteru art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054

258 Co się tyczy w drugiej kolejności koniecznego charakteru obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska kwestionują ów obowiązek ze względu na istnienie mniej restrykcyjnych alternatywnych przepisów.

259 W tym względzie prawdą jest, że możliwość ograniczenia tego obowiązku do przypadków, w których kierowcy decydują się na powrót, była brana pod uwagę w ramach procedury legislacyjnej, jak wynika z opinii Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu, na którą powołuje się Rzeczpospolita Polska.

260 Jednakże ta alternatywna opcja nie została przyjęta przez prawodawcę Unii. Skoro bowiem kierowca jest, jak już wskazano w pkt 174 niniejszego wyroku, słabszą stroną stosunku umownego ze swoim pracodawcą, taka opcja mogłaby prowadzić do tego, że wybór kierowcy nie byłby całkowicie swobodny, ponieważ kierowca ten mógłby podlegać presji w celu dokonania wyboru korzystnego dla interesów pracodawcy. Tymczasem w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 49) podkreślono właśnie, w odniesieniu do wykorzystania tygodniowego okresu odpoczynku, trudność wykazania istnienia rzeczywistej swobody wyboru kierowców.

261 W tych okolicznościach prawodawca Unii mógł zasadnie uznać, że alternatywny środek rozważany przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską nie doprowadzi do takiego samego rezultatu jak art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054

262 W trzeciej kolejności, co się tyczy proporcjonalnego charakteru obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, należy ustalić, czy – jak podnoszą Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska – przepis ten nakłada, w świetle zamierzonego celu, nadmierne obciążenie w stosunku do negatywnych skutków, jakie miałby on, odpowiednio, dla przedsiębiorstw transportowych, kierowców i środowiska.

263 Co się tyczy celu interesu ogólnego, o którym mowa w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, należy przypomnieć, że jak wynika z art. 3 ust. 3 TUE, Unia nie tylko ustanawia rynek wewnętrzny, lecz działa również na rzecz trwałego rozwoju Europy, który opiera się w szczególności na społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego i wspiera w szczególności ochronę socjalną. Unia ma zatem nie tylko cel gospodarczy, lecz również cel społeczny (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 76, 77 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z preambułą do traktatu FUE stała poprawa warunków życia i zatrudnienia stanowi „podstawowy cel" Unii.

264 W tym względzie art. 90 TFUE stanowi, iż cele traktatów są realizowane w ramach wspólnej polityki transportowej. Ponadto art. 9 TFUE stanowi, odnosząc się specyficznie do celów w dziedzinie polityki społecznej, że przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane z tymi celami. Prawodawca Unii powinien zatem w pełni uwzględnić wspomniane cele, wśród których zgodnie z art. 151 akapit pierwszy TFUE znajdują się w szczególności wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej, a także wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi.

265 Waga tych celów może uzasadniać negatywne, nawet znaczne, konsekwencje gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 23 października 2012 r., Nelson i in., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 81; a także z dnia 2 września 2021 r., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 98).

266 W tym kontekście należy również podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych i uwzględniania przekrojowych celów Unii określonych w art. 9 tego traktatu, wśród których znajdują się wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie dbałości o ochronę tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony do dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub postępu (wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

267 W szczególności Trybunał zauważył w tym względzie, że z uwagi na istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny, prawodawca Unii ma prawo dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów dla zwiększenia ochrony socjalnej zainteresowanych pracowników i uczynienia konkurencji na tym rynku bardziej sprawiedliwą poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 62, 64).

268 Tymczasem w ocenie skutków – aspekt społeczny, załączonej do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie czasu pracy, Komisja stwierdziła nie tylko, że długie okresy spędzone poza miejscem zamieszkania mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie kierowców pod względem stresu i zmęczenia, ale również, że wydaje się, iż okresów spędzonych przez kierowców zatrudnionych w Unii daleko od ich miejsca zamieszkania znacznie przybyło w ciągu ostatnich

dziesięciu lat z powodu internacjonalizacji rynku transportu, i podkreśliła przy tym, że niedobór kierowców był po części spowodowany pogorszeniem warunków pracy, które szkodzi wizerunkowi i atrakcyjności zawodu (część 1/2, s. 9, 20).

269 W świetle tych właśnie rozważań należy zbadać, po pierwsze, podniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące negatywnych konsekwencji dla przedsiębiorstw transportowych wynikających z obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

270 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że prawodawca Unii zadbał o zapewnienie tym przedsiębiorstwom pewnego poziomu elastyczności w celu złagodzenia takich konsekwencji.

271 Przede wszystkim bowiem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie dotyczy wszystkich tygodniowych okresów odpoczynku, lecz wyłącznie tych, z których korzystali kierowcy w każdym czterotygodniowym okresie, przy czym okres ten jest skrócony do trzech tygodni tylko wtedy, gdy wcześniej skorzystali oni z dwóch kolejnych skróconych tygodniowych okresów odpoczynku.

272 Następnie, nie określając precyzyjnie sposobów wykonania obowiązku przewidzianego w tym przepisie, prawodawca Unii pozostawił przedsiębiorstwom transportowym zakres swobody, pozwalając im na wybór sposobu, jaki uznają one za najbardziej odpowiedni do jego wykonania.

273 Ponadto, jak wskazano już w pkt 186 i 233 niniejszego wyroku, wspomniany przepis daje pracodawcy możliwość zorganizowania powrotu kierowców, jeśli sobie tego życzą, albo do ich miejsca zamieszkania, albo do bazy eksploatacyjnej tego pracodawcy, podczas gdy Komisja zgodnie z bardziej radykalnym podejściem przewidywała w art. 1 pkt 5 lit. c) projektu rozporządzenia w sprawie czasu pracy zobowiązanie pracodawcy do zorganizowania tego powrotu wyłącznie do miejsca zamieszkania jego kierowców.

274 Wreszcie art. 12 rozporządzenia nr 561/2006, zmieniony przez art. 1 pkt 11 rozporządzenia 2020/1054, zapewnia dodatkową elastyczność w odniesieniu do powrotu kierowców. Wspomniany art. 1 pkt 11 pozwala bowiem kierowcy, na zasadzie odstępstwa, w celu powrotu do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub swego własnego miejsca zamieszkania w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzenia tam regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku, na przekroczenie dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu o nie więcej niż jedną godzinę, a nawet o maksymalnie dwie godziny, pod warunkiem wykorzystania przerwy trwającej nieprzerwanie 30 minut bezpośrednio przed tym dodatkowym czasem prowadzenia pojazdu, pod warunkiem że przekroczenie to jest zrekompensowane równoważnym okresem odpoczynku, wykorzystanym łącznie z każdym okresem odpoczynku, nie później niż z końcem trzeciego tygodnia następującego po danym tygodniu. Z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 51) wynika, że zmiana ta miała na celu umożliwienie kierowcom, w szczególności tym, którzy wykonują długie przejazdy międzynarodowe, dotarcia do miejsca zamieszkania lub bazy eksploatacyjnej pracodawcy w celu spędzania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego odpoczynku w miejscu zamieszkania lub w innym wybranym przez nich miejscu prywatnym.

275 Co się tyczy w szczególności argumentów dotyczących kosztów, jakie dla przedsiębiorstw transportowych pociąga za sobą art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, należy podkreślić, że wzmocnienie przez prawodawcę Unii ochrony socjalnej niektórych kategorii pracowników, w niniejszym przypadku poprzez obowiązek przewidziany w tym przepisie, który ma na celu poprawę ich warunków pracy poprzez zagwarantowanie, że czas spędzony poza ich miejscem

zamieszkania nie będzie nadmiernie długi, może wiązać się z dodatkowymi kosztami dla pracodawców zobowiązanych do zapewnienia ich przestrzegania. Okoliczność, że obowiązek ustanowiony przez prawodawcę Unii może wiązać się z pewnymi kosztami dla przedsiębiorstw transportowych, na których ciężar ten spoczywa, nie stanowi jednak sama w sobie naruszenia zasady proporcjonalności, chyba że koszty te są w sposób oczywisty nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.

276 W tym względzie, co się tyczy przede wszystkim argumentacji Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą to argumentacją art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 powoduje, ze względu na konieczność zorganizowania powrotów kierowców, których znaczna część odbywa się przy użyciu pojazdów poruszających się bez ładunku, znaczne dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw, które często są MŚP, wystarczy zauważyć, że te państwa członkowskie poprzestają na powołaniu się w sposób ogólny i abstrakcyjny na taki wpływ na koszty przedsiębiorstw transportowych, nie przedstawiając żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, dlaczego wpływ ten miałby być nadmierny w stosunku do zamierzonego celu. Rzeczpospolita Polska sama zresztą podkreśla, że koszty związane z powrotem do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do miejsca zamieszkania kierowcy są „trudne do oszacowania" i że „trudno jest przedstawić kalkulację kosztów".

277 Tymczasem, jak wynika z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20, 21), jeszcze przed wejściem w życie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 większość kierowców, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym siedzibę miał ich pracodawca, wracała już do miejsca zamieszkania co najmniej co cztery tygodnie.

278 Następnie, co się tyczy argumentacji, w ramach której Rumunia i Rzeczpospolita Polska utrzymują, że przepis ten nakłada szczególnie duże obciążenia na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich kwalifikowanych jako „państwa członkowskie usytuowane na obrzeżach Unii" w porównaniu z inną grupą państw członkowskich kwalifikowanych, w zależności od przypadku, jako „państwa członkowskie usytuowane w centrum Unii" lub „państwa członkowskie usytuowane w zachodniej części Unii", należy zauważyć, że koszty związane z obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 mogą mieć większe znaczenie dla tych przedsiębiorstw transportowych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, które wybrały model gospodarczy polegający na świadczeniu istotnej części, jeśli nie całości, swoich usług usługobiorcom mającym siedzibę w państwach członkowskich oddalonych od pierwszego państwa członkowskiego, których kierowcy wykonują zatem przewozy daleko od ich miejsca zamieszkania.

279 Jednakże, jak słusznie podkreśliła Rada, to właśnie kierowcy zatrudnieni przez przedsiębiorstwa transportowe, które wybrały taki model działalności gospodarczej, najbardziej potrzebują ochrony wynikającej z zasady harmonizacji przewidzianej w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, co potwierdza proporcjonalny charakter tego przepisu dla realizacji wytyczonego przez niego celu poprawy warunków pracy.

280 Ponadto w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w niektórych państwach członkowskich przyjmują zasadniczo rozpatrywany model działalności gospodarczej, z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 246 niniejszego wyroku wynika, że gdy dany akt Unii wywołuje skutki we wszystkich państwach członkowskich i zakłada, że zapewniona jest równowaga między różnymi wchodzącymi w grę interesami, przy uwzględnieniu celów

realizowanych przez ten akt, poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich nie może samo w sobie zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

281 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 266 i 267 niniejszego wyroku wynika, że prawodawca Unii, biorąc pod uwagę istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny, może dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów, żeby zwiększyć ochronę socjalną kierowców poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług, oraz żeby zagwarantować uczciwą konkurencję

282 Tymczasem w niniejszej sprawie prawodawca Unii, poprzez zmianę przepisów Unii dotyczących czasu pracy kierowców, miał właśnie na celu zapewnienie, jak wynika z motywu 1 rozporządzenia 2020/1054, nowej równowagi uwzględniającej z jednej strony interes kierowców w korzystaniu z lepszych warunków pracy, a także zwiększone bezpieczeństwo drogowe, a z drugiej strony interes pracodawców w wykonywaniu działalności transportowej na sprawiedliwych warunkach handlowych.

283 Prawodawca Unii mógł wobec tego przyjąć, wyważając różne wchodzące w grę interesy, w ramach szerokiego zakresu uznania, jaki mu przysługuje w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, że znaczny wzrost w ciągu ostatnich dziesięciu lat okresów spędzonych przez zatrudnionych w Unii kierowców daleko od ich miejsca zamieszkania powoduje konieczność wprowadzenia szczególnego środka mającego na celu poprawę warunków pracy zainteresowanych kierowców, a negatywne skutki długich okresów spędzonych poza miejscem zamieszkania dla ich zdrowia są poważniejsze niż negatywne skutki, zwłaszcza pod względem kosztów, dla pewnej liczby przedsiębiorstw świadczących usługi w mniejszym lub większym stopniu stale w państwach członkowskich innych niż te, w których mają one siedzibę. Takie przywrócenie równowagi jest zgodne z celami społecznymi Unii określonymi w szczególności w art. 9 TFUE.

284 W związku z tym, o ile nie można wykluczyć, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wywołuje różne skutki dla przedsiębiorstw transportowych w zależności od państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę, o tyle ewentualne negatywne skutki, które mogą z tego wynikać w zakresie obciążeń dla niektórych pracodawców, należy wyważyć z pozytywnymi skutkami w zakresie ochrony socjalnej dla wszystkich kierowców zatrudnionych w Unii. Okoliczność, że skutki wywołane przez ten przepis nie są identyczne we wszystkich państwach członkowskich, nie dowodzi zatem, że prawodawca Unii przyjął przepis oczywiście nieproporcjonalny.

285 Co się tyczy ponadto argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej kosztów wynikających z obowiązku dokumentacji określonego w art. 8 ust. 8a akapit trzeci rozporządzenia nr 561/2006, wprowadzonego przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, należy podkreślić, że ten obowiązek dokumentacji ma na celu rozwiązanie jednego z głównych problemów wskazanych w ocenie skutków – aspekt społeczny, a mianowicie trudności w egzekwowaniu prawa Unii (część 1/2, s. 14–17). Ponadto przestrzeganie obowiązku przewidzianego w tym ostatnim przepisie można, jak już wskazano w szczególności w pkt 189 niniejszego wyroku, wykazać za pośrednictwem każdego dokumentu, a zatem między innymi za pośrednictwem zapisów tachografów i rejestrów usług kierowców, co może ograniczyć koszty wymaganej w ten sposób dokumentacji. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 561/2006 i z art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, przedsiębiorstwa transportowe musiały już posiadać i przechowywać te dwa ostatnie rodzaje dokumentów przez okres co najmniej jednego roku.

286 Wreszcie, co się tyczy argumentacji dotyczącej pandemii COVID-19, wystarczy zauważyć, że na prawodawcy Unii nie spoczywał obowiązek zaradzenia skutkom tej pandemii w ramach rozporządzenia 2020/1054, które ma na celu poprawę warunków pracy kierowców, tym bardziej że inne szczególne akty ustawodawcze Unii miały taki cel, jak na przykład, w dziedzinie transportu, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/698 z dnia 25 maja 2020 r. ustanawiające szczególne środki tymczasowe w związku z epidemią COVID-19 dotyczące odnawiania lub przedłużania ważności niektórych certyfikatów, licencji i zezwoleń oraz przesunięcia niektórych okresowych kontroli i okresowych szkoleń w niektórych obszarach prawodawstwa dotyczącego transportu (Dz.U. 2020, L 165, s. 10). Skutki pandemii COVID-19 są zatem pozbawione znaczenia dla oceny zgodności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności.

287 W każdym razie art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 561/2006, zmieniony przez art. 1 pkt 13 rozporządzenia 2020/1054, zezwala państwom członkowskim, w nagłych przypadkach, na przyznanie, w wyjątkowych okolicznościach, tymczasowego odstępstwa od stosowania przepisów rozporządzenia nr 561/2006, w szczególności w odniesieniu do czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku, w okresie nieprzekraczającym 30 dni, które to przypadki państwa te należycie uzasadniają i niezwłocznie powiadamiają o nich Komisję.

288 Co się tyczy, po drugie, argumentów dotyczących negatywnych konsekwencji dla kierowców wynikających z obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, podniesionych przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską, należy przede wszystkim oddalić jako bezzasadną argumentację, w ramach której te państwa członkowskie utrzymują, że przepis ten ogranicza prawo kierowców do wyboru miejsca, w którym chcą oni spędzić regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku. Argumentacja ta opiera się bowiem na błędnym założeniu, jak wynika z pkt 168–180 niniejszego wyroku, zgodnie z którym wspomniany przepis pozbawia kierowców możliwości swobodnego wyboru innego miejsca wykorzystania tego okresu odpoczynku. Argumentację tę należy zatem, jak wskazano w pkt 200 tego wyroku, oddalić z tego tylko powodu.

289 Co się tyczy przedstawionej w tym kontekście przez Rzeczpospolitą Polską argumentacji dotyczącej arbitralnego charakteru miejsc, w których kierowcy zdaniem tego państwa członkowskiego są zobowiązani na podstawie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 do rozpoczęcia lub spędzania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie, należy ją oddalić. Poza tym bowiem, co przypomniano w poprzednim punkcie, nie można podważyć tego, że baza eksploatacyjna pracodawcy i miejsce zamieszkania kierowcy, które obiektywnie stanowią miejsca, gdzie kierowca może, w zależności od przypadku, rozpocząć lub spędzić tygodniowy okres odpoczynku, mają, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 211 i 212 opinii, rzeczywisty związek z tym kierowcą.

290 W tym względzie należy przypomnieć z jednej strony, że Trybunał orzekł już, iż baza eksploatacyjna, która jest zwyczajową bazą dla danego kierowcy, powinna odpowiadać początkowemu miejscu, z którego wykonuje on regularnie swoją pracę w celu przejęcia oraz prowadzenia pojazdu wyposażonego w urządzenie rejestrujące i do którego powraca po zakończeniu normalnego wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r., Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, pkt 27, 31).

291 Z drugiej strony, jak już wskazano w pkt 184 niniejszego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwo, w którym zainteresowane osoby zwykle zamieszkują, odpowiada państwu, w którym znajduje się również zwykły ośrodek ich interesów życiowych.

292 Następnie nie można uwzględnić argumentacji Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 pociąga za sobą większe zmęczenie kierowców ze względu na powrót, który wiąże się z pokonywaniem dużych odległości. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 561/2006, którego treść zasadniczo nie została zmieniona przez art. 1 pkt 8 lit. b) rozporządzenia 2020/1054, czas poświęcony przez kierowcę na powrót do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do miejsca zamieszkania kierowcy stanowi czas pracy. Tymczasem, jak słusznie zauważyła Rada, te państwa członkowskie nie wyjaśniają, dlaczego czas pracy poświęcony na taki powrót miałby być bardziej uciążliwy niż czas pracy związany z każdym innym przewozem wykonywanym w ramach przewozu powierzonego przez pracodawcę. W rzeczywistości zarówno z oceny ex post dotyczącej przepisów socjalnych (s. 24), jak i z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 20) wynika, że długie okresy spędzone przez kierowców daleko od ich miejsca zamieszkania są źródłem zmęczenia i stresu, czego zresztą żadne z tych czterech państw członkowskich nie kwestionuje.

293 Wreszcie, co się tyczy argumentacji Rumunii, zgodnie z którą art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 szkodzi interesom kierowców ze względu na ryzyko utraty miejsc pracy wynikające z upadłości i przeniesienia przedsiębiorstw transportowych, ma ona charakter spekulacyjny z uwagi na brak jakichkolwiek konkretnych dowodów na poparcie jej zasadności.

294 Co się tyczy, po trzecie, argumentów dotyczących negatywnych skutków dla środowiska wynikających z obowiązku przewidzianego w tym art. 1 pkt 6 lit. d), Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska twierdzą w szczególności, że obowiązek ten będzie oznaczał zaplanowanie dużej liczby dodatkowych przejazdów wiążących się z pokonywaniem dużych odległości. Jednakże, jak wskazano w szczególności w pkt 236 niniejszego wyroku, ocena skutków – aspekt społeczny wykazała, że większość kierowców, w tym kierowców zatrudnionych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii z dniem 1 maja 2004 r., wracała jeszcze przed przyjęciem tego przepisu do swojego miejsca zamieszkania w regularnych odstępach czasu krótszych niż cztery tygodnie.

295 Ponadto wbrew temu, co sugerują Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska, wcale nie jest nieuniknione, że kierowcy używają pustych pojazdów w celu wykonywania prawa przyznanego im w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054. Z jednej bowiem strony, w ramach elastyczności, jaką przepis ten pozostawia przedsiębiorstwom transportowym w celu wypełnienia przewidzianego w nim obowiązku, mogą oni korzystać z innych środków transportu, takich jak transport publiczny, których wykorzystanie nie wydaje się koniecznie pociągać za sobą dodatkowych emisji związanych z przestrzeganiem tego obowiązku jako takiego. Z drugiej strony można sobie wyobrazić, że powrót do jednego z dwóch miejsc, o których mowa w tym przepisie, może być powiązany ze zwrotem pojazdów przedsiębiorstwa transportowego do bazy eksploatacyjnej tego przedsiębiorstwa w ramach zwykłej działalności transportowej.

296 W tych okolicznościach podnoszony wpływ art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na środowisko, w szczególności w formie ewentualnego zwiększenia emisji zanieczyszczeń, nie ma bezpośredniego związku z tym przepisem, lecz zależy od wyborów organizacyjnych dokonywanych przez przedsiębiorstwa transportowe w celu wykonania obowiązku przewidzianego w tym przepisie.

297 W związku z tym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie powoduje niedogodności oczywiście nieproporcjonalnych w stosunku do celu realizowanego przez ten przepis.

298 W świetle powyższego nie można stwierdzić, że prawodawca Unii przekroczył granice przysługującego mu uznania przy przyjmowaniu tego przepisu.

299 W związku z tym argumenty Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej zmierzające do podważenia proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 należy oddalić.

300 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne podniesiony przez Republikę Litewską zarzut czwarty w części od pierwszej do trzeciej, podniesiony przez Republikę Bułgarii zarzut drugi, podniesiony przez Rumunię zarzut pierwszy część druga oraz podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską zarzut pierwszy.

3) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji

i) Argumentacja stron

301 Republika Litewska w części drugiej zarzutu drugiego, Republika Bułgarii w części pierwszej zarzutu piątego, a Rumunia w części drugiej zarzutu trzeciego podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady niedyskryminacji ustanowionej w art. 18 TFUE. Republika Bułgarii powołuje się również na art. 20 i 21 Karty, zasadę równości państw członkowskich wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE, a także na art. 95 ust. 1 TFUE „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne”.

302 W pierwszej kolejności te trzy państwa członkowskie podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 narusza zasady równości traktowania i niedyskryminacji, ponieważ prowadzi do dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach geograficznych Unii a przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii. Zorganizowanie pracy kierowców samochodów ciężarowych w taki sposób, aby mogli oni powracać do miejsca zamieszkania lub do bazy eksploatacyjnej pracodawcy co najmniej raz na cztery tygodnie, jest bowiem znacznie mniej uciążliwe dla przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich posiadających duży rynek krajowy, których kierowcy wykonują przewozy w państwie członkowskim siedziby przedsiębiorstwa, w pobliżu ich miejsca zamieszkania, niż dla przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, których rynek krajowy jest mniejszy, które to przedsiębiorstwa koncentrują się na transporcie międzynarodowym. W szczególności Rumunia podnosi, że obowiązek przewidziany w tym art. 1 pkt 6 lit. d) może powodować znaczne straty dla przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, które to straty są w każdym razie znacznie wyższe niż straty poniesione przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich Europy Centralnej lub Zachodniej. Ponadto ocena wpływu rozporządzenia 2020/1054 na rynek transportowy, a w szczególności wpływu obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia, powinna mieć na uwadze pozostałe elementy pierwszego pakietu na rzecz mobilności. Całościowa ocena tych środków wykazałaby bowiem ich ogólny dyskryminujący charakter w stosunku do przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii.

303 Republika Litewska podnosi ponadto, że dyskryminacja stworzona przez art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wobec przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii utrudniłaby korzystanie ze swobód rynku wewnętrznego, ponieważ przedsiębiorstwa te znajdą się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w centrum Unii i w regionach usytuowanych w pobliżu tego centrum. Przepis ten stanowi zatem środek protekcjonistyczny, za pomocą którego przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii zostają wykluczone z rynku transportu na części terytorium Unii i który ma na celu ograniczenie rozmiaru działalności tych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te powinny bowiem nie tylko oferować kierowcom warunki pracy ograniczające ich swobodę poruszania się, ale również organizować swoją działalność w taki sposób, że część przejazdów wykonywanych przez pojazdy nie byłaby opłacalna lub by pojazdy powracały bez ładunku, w oczekiwaniu na zastąpienie lub powrót kierowców po okresie odpoczynku z bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub z ich miejsca zamieszkania.

304 W drugiej kolejności Republika Litewska i Republika Bułgarii podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prowadzi do dyskryminacji kierowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii w porównaniu z kierowcami zatrudnionymi przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii, ponieważ powrót do państwa członkowskiego miejsca zamieszkania wymaga pokonania dużych odległości w krótkim okresie, czego niekoniecznie życzą sobie kierowcy. W ramach tego samego państwa członkowskiego wymóg ten wprowadza również dyskryminację między kierowcami miejscowymi a kierowcami z innych państw członkowskich. Ponadto pracownicy zatrudnieni w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii znajdują się w obiektywnie bardziej skomplikowanej sytuacji, ponieważ aby skorzystać z prawa do regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku, będą musieli przebyć większe odległości i stracić więcej czasu niż pracownicy z regionów położonych w pobliżu centrum Unii.

305 W trzeciej kolejności Republika Bułgarii podnosi, że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 narusza również zasadę równości państw członkowskich ze względu na to, że sytuacja, w jakiej znajdują się państwa członkowskie usytuowane na obrzeżach Unii, jest znacznie bardziej niekorzystna.

306 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

307 Na wstępie należy oddalić twierdzenie Republiki Bułgarii dotyczące naruszenia art. 95 ust. 1 TFUE, ponieważ z naruszeniem wymogów wynikających z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, przypomnianych w pkt 139 niniejszego wyroku, to państwo członkowskie powołuje się na owo naruszenie, nie przedstawiając argumentacji specyficznie odnoszącej się do niego na poparcie swojego twierdzenia, lecz ograniczając się do przywołania art. 95 ust. 1 TFUE „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne”.

308 Uściślijszy powyższe, należy przypomnieć, że zasada równego traktowania stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zapisaną w art. 20 Karty, której szczególnym wyrazem jest zasada niedyskryminacji wyrażona w jej art. 21 ust. 1, wymagająca, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie

traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 lutego 2022 r., Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, pkt 58; a także z dnia 14 lipca 2022 r., Komisja/VW i in., od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P i C-139/21 P, EU:C:2022:557, pkt 95, 140 i przytoczone tam orzecznictwo).

309 Porównywalny charakter rozpatrywanych sytuacji należy oceniać nie w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz w sposób szczególny i konkretny, z uwzględnieniem wszystkich charakteryzujących je elementów. Elementy te winny być w szczególności określane i oceniane w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza dane rozróżnienie. Należy również uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy dany akt [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 czerwca 2018 r., MB (Zmiana płci a emerytura), C-451/16, EU:C:2018:492, pkt 42; z dnia 10 lutego 2022 r., OE (Zwykły pobyt małżonka – Kryterium przynależności państwowej), C-522/20, EU:C:2022:87, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo].

310 Odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji jest uzasadnione, jeżeli jest oparte na obiektywnym i racjonalnym kryterium, a mianowicie w sytuacji gdy pozostaje ono w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz jest proporcjonalne do celu realizowanego za pomocą danego traktowania (wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47; a także z dnia 27 stycznia 2022 r., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

311 Co się tyczy w szczególności zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, to o ile zasadę tę ustanowiono w art. 21 ust. 2 Karty, o tyle jednak art. 52 ust. 2 Karty stanowi, iż prawa uznane w Karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Sytuacja taka występuje w wypadku art. 21 ust. 2 Karty, który odpowiada – jak wynika z wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) związanych z tym postanowieniem – art. 18 akapit pierwszy TFUE i powinien być stosowany zgodnie z nim (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

312 W tym względzie art. 18 TFUE, który ustanawia ogólną zasadę zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową, lecz również wszelkich pośrednich form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do tego samego rezultatu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

313 Ponadto w odniesieniu do kontroli sądowej przestrzegania przez prawodawcę Unii zasad równego traktowania i niedyskryminacji Trybunał orzekł, że prawodawcy temu przysługuje szeroki zakres uznania w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji w sytuacjach, w których podejmuje on działania w dziedzinie obejmującej decyzje natury politycznej, gospodarczej i społecznej, oraz w sytuacjach wymagających od niego dokonywania złożonych ocen. Wobec tego tylko oczywiście nieodpowiedni charakter przepisów wydanych w tej dziedzinie w stosunku do zamierzonego przez prawodawcę Unii celu może wpływać na zgodność z prawem tego przepisu [zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2022 r., OE (Zwykły pobyt małżonka – Kryterium przynależności państwowej), C-522/20, EU:C:2022:87, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo]. Jednakże nawet dysponując takim zakresem uznania, prawodawca Unii jest zobowiązany oprzeć swój wybór na kryteriach obiektywnych i odpowiednich do celu realizowanego przez dane przepisy, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności faktycznych oraz

danych technicznych i naukowych dostępnych w momencie wydania danego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 58).

314 Prawodawca Unii przy wykonywaniu przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych powinien mieć na uwadze nie tylko wytyczony cel, ale także wchodzące w grę interesy. W ramach badania ograniczeń związanych z różnymi możliwymi środkami należy uznać, że o ile waga zamierzonych celów może uzasadniać nawet istotne negatywne konsekwencje gospodarcze dla niektórych przedsiębiorców, o tyle korzystanie przez prawodawcę Unii z uprawnień dyskrecjonalnych nie może powodować skutków w oczywisty sposób mniej adekwatnych niż skutki wynikające z innych środków, równie odpowiednich do tych celów (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

315 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że zasada ustanowiona w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, w zakresie, w jakim nakłada na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek zorganizowania pracy kierowców, tak aby mieli oni możliwość powrotu, w zależności od przypadku, do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw transportowych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, do wszystkich kierowców, bez względu na przynależność państwową i państwo członkowskie, w którym ich pracodawca ma siedzibę, a także do wszystkich państw członkowskich, a tym samym nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez prawo Unii.

316 Należy zatem zbadać, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 308–310 niniejszego wyroku, czy przepis ten w sposób nieuzasadniony stosuje identyczną normę do różnych sytuacji, w szczególności w świetle realizowanego przez niego celu, i czy w związku z tym powoduje on dyskryminację pośrednią zakazaną przez prawo Unii w zakresie, w jakim – jak podnoszą w istocie skarżące państwa członkowskie – ze względu na sam swój charakter może on mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które usytuowane są ich zdaniem na „na obrzeżach Unii”, na kierowców zatrudnionych przez te przedsiębiorstwa i tę szczególną grupę państw członkowskich.

317 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 249 i 250 niniejszego wyroku – wspomniany przepis ma na celu poprawę warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie im możliwości niespędzania zbyt długiego czasu poza ich miejscem zamieszkania, a także zapewnienie uczciwej i niezakłóconej konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi na terytorium Unii.

318 Co się tyczy w pierwszej kolejności istnienia rzekomej dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w Unii, nie można wykluczyć, nawet jeśli art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich tych przedsiębiorstw, że przepis ów może, jak wskazano w pkt 278 niniejszego wyroku, mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, które wybrały model działalności gospodarczej polegający na świadczeniu zasadniczej części, jeśli nie całości, usług na rzecz usługobiorców mających siedzibę w państwach członkowskich oddalonych od pierwszego państwa członkowskiego.

319 Jednakże, jak wskazano w pkt 236 niniejszego wyroku, z oceny skutków – aspekt społeczny wynika, że znaczna część tych przedsiębiorstw transportowych, w tym przedsiębiorstw należących do państwa członkowskiego, które przystąpiło do Unii z dniem 1 maja 2004 r., prowadziła już działalność w sposób zgodny z obowiązkiem przewidzianym obecnie w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

320 W tym kontekście przepis ten, daleki od powodowania dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi, ma na celu, wprost przeciwnie, jak wynika z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 17, 18) oraz z motywu 1 rozporządzenia 2020/1054, zaradzenie nieuczciwym warunkom konkurencji dla przedsiębiorstw transportowych, które wcześniej mogły sprzyjać, ze względu na brak jasnych przepisów dotyczących powrotu kierowców, innym interpretacjom i praktykom krajowym, poprzez poprawę warunków pracy kierowców, w szczególności warunków, o których mowa w pkt 316 niniejszego wyroku, zapewniając w ten sposób zarówno bezpieczeństwo drogowe, jak i uczciwą i niezakłóconą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi.

321 Tymczasem z utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 266 i 267 niniejszego wyroku wynika, że prawodawca Unii może – w obliczu istotnych zmian, które wpłynęły na rynek wewnętrzny – dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów w celu zwiększenia ochrony socjalnej kierowców poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług.

322 Nie można więc przyjąć, że przepis prawa Unii sam w sobie jest sprzeczny z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że wywołuje odmienne konsekwencje dla określonych podmiotów gospodarczych, jeżeli sytuacja ta jest konsekwencją odmiennych warunków prowadzenia działalności, w jakich podmioty te się znajdują, w szczególności ze względu na swoje położenie geograficzne (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 1958 r., Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie i in./Wysoka Władza, 13/57, EU:C:1958:10, s. 292; a także z dnia 13 listopada 1973 r., Werhahn Hansamühle i in./Rada i Komisja, od 63/72 do 69/72, EU:C:1973:121, pkt 17), a nie nierówności pod względem prawnym, która byłaby nierozerwalnie związana z zaskarżonym przepisem.

323 W każdym razie, przy założeniu, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prowadzi do równego traktowania odmiennych sytuacji w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 308 niniejszego wyroku, takie traktowanie byłoby obiektywnie uzasadnione celami realizowanymi w ramach wspólnej polityki transportowej zgodnie z art. 90 TFUE. Cele te obejmują w szczególności poprawę warunków zatrudnienia, o której mowa w preambule do traktatu FUE i w art. 151 akapit pierwszy TFUE, a także zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej, o której mowa w art. 9 i art. 151 akapit pierwszy TFUE.

324 W tym względzie prawodawca Unii nie przekroczył granic swobodnego uznania przysługującego mu w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 313 niniejszego wyroku, gdy zdecydował się na przyjęcie przepisu mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w Unii, który stanąłby na przeszkodzie niektórym praktykom wskazywanym jako przyczyniające się do pogorszenia warunków zatrudnienia kierowców, nawet jeśli decyzja ta oznacza, że niektóre przedsiębiorstwa transportowe będą musiały ponosić wyższe koszty.

325 W świetle okoliczności faktycznych oraz danych technicznych i naukowych dostępnych w chwili przyjęcia rozpatrywanego przepisu prawodawca Unii oparł bowiem ten wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do zamierzonych celów, przy pełnym uwzględnieniu wchodzących w grę interesów w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 313 i 314 niniejszego wyroku.

326 Co się tyczy w drugiej kolejności istnienia podnoszonej przez Republikę Litewską i Republikę Bułgarii dyskryminacji między kierowcami, argumentacja tych dwóch państw członkowskich opiera się zasadniczo, jeśli nie wyłącznie, na błędnym założeniu, zgodnie z którym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada na kierowców obowiązek powrotu do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, bez możliwości swobodnego wyboru miejsca, w którym spędzą regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku. W tym zakresie należy zatem odrzucić taką argumentację, jak wskazano już w pkt 200 niniejszego wyroku.

327 Ponadto wszyscy kierowcy zatrudnieni w Unii znajdują się w porównywalnej sytuacji, jeśli chodzi o ich prawo do korzystania z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku. W szczególności wszyscy ci kierowcy muszą mieć możliwość regularnego korzystania z tego okresu odpoczynku w miejscu swego zamieszkania, jeśli sobie tego życzą, bez względu na przynależność państwową i państwo członkowskie, w którym siedzibę ma ich pracodawca.

328 W tych okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 342 opinii, nie można przyjąć, że prawodawca Unii przekroczył w sposób oczywisty szeroki przysługujący mu zakres uznania, gdy nie dokonał rozróżnienia między różnymi kierowcami w zależności od odległości, jaką muszą oni pokonywać, aby powrócić do miejsca zamieszkania lub bazy eksploatacyjnej pracodawcy, podczas gdy takie rozróżnienie skutkowałoby wyłączeniem niektórych kierowców z zakresu ochrony socjalnej gwarantowanej przez środek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 ze względu na model działalności gospodarczej wybrany przez ich pracodawcę.

329 Jak bowiem słusznie podnosi Rada, ponieważ wszyscy kierowcy w sektorze transportu drogowego znajdują się w porównywalnej sytuacji, jeśli chodzi o prawo do korzystania z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, należy im przyznać takie same prawa, w szczególności w odniesieniu do powrotu do miejsca zamieszkania lub bazy eksploatacyjnej pracodawcy, pomimo innych obciążeń, jakie mogłoby pociągnąć za sobą korzystanie z tych praw dla ich pracodawców w zależności od wybranego przez nich modelu prowadzenia działalności gospodarczej.

330 W tym względzie, jak wskazano w pkt 279 niniejszego wyroku, to właśnie kierowcy zatrudnieni przez przedsiębiorstwa transportowe świadczące zasadniczą część, a nawet całość swoich usług na rzecz usługobiorców z państw członkowskich oddalonych od państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę, i którzy wykonują zatem co do zasady przewozy daleko od miejsca swego zamieszkania, najbardziej potrzebują ochrony ustanowionej przez normę harmonizacyjną przewidzianą w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

331 Co się tyczy w trzeciej kolejności istnienia podnoszonej przez Republikę Bułgarii dyskryminacji między państwami członkowskimi z naruszeniem zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, argumentacja tego państwa członkowskiego opiera się również zasadniczo, jeśli nie wyłącznie, na błędnym założeniu, zgodnie z którym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada na kierowców obowiązek powrotu do bazy

eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, bez możliwości swobodnego wyboru miejsca, w którym spędzą regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku. W tym zakresie należy zatem oddalić taką argumentację.

332 Ponadto nawet przy założeniu, że przepis ten dotyka pośrednio niektórych państw członkowskich w większym stopniu niż innych, niezależnie od jego niedyskryminacyjnego charakteru, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału akt Unii mający na celu ujednolicenie norm państw członkowskich, o ile stosuje się go w taki sam sposób do wszystkich państw członkowskich, nie może zostać uznany za dyskryminujący, ponieważ taki akt harmonizujący nieuchronnie powoduje odmienne skutki w zależności od wcześniejszego stanu ustawodawstw i praktyk krajowych (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 20).

333 Rozważań tych nie może podważyć twierdzenie Rumunii dotyczące ogólnego skutku dyskryminującego, który wynika ze wszystkich przepisów wchodzących w skład „pakietu mobilności", będących przedmiotem trzech skarg wniesionych przez to państwo członkowskie w sprawach od C-546/20 do C-548/20. Rumunia nie wykazała bowiem w sprawie C-546/20, że z art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wynika dyskryminacja. W pozostałym zakresie zastrzeżenia tego państwa członkowskiego dotyczące rozporządzenia 2020/1055 i dyrektywy 2020/1057 zostaną rozpatrzone w ramach zarzutów i argumentów podniesionych przez to państwo w uzasadnieniu skarg w sprawach C-547/20 i C-548/20 na poparcie jego żądań stwierdzenia nieważności całości lub części tych aktów Unii.

334 W konsekwencji część pierwszą podniesionego przez Republikę Bułgarii zarzutu piątego należy w części odrzucić jako niedopuszczalną, a w części oddalić jako bezzasadną, a także oddalić jako bezzasadne część drugą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Litewską oraz część drugą podniesionego przez Rumunię zarzutu trzeciego.

4) W przedmiocie naruszenia podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE

i) Argumentacja stron

335 W pierwszej kolejności Republika Litewska w zarzucie pierwszym, a Republika Bułgarii w części pierwszej zarzutu pierwszego utrzymują, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 narusza art. 45 TFUE, ponieważ nakłada obowiązek powrotu kierowców do ich miejsca zamieszkania lub bazy eksploatacyjnej pracodawcy, nie przewidując możliwości wyboru przez samych kierowców miejsca, w którym chcą oni spędzić regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku. Te państwa członkowskie zauważają poza tym, że zgodnie z art. 4 lit. f) rozporządzenia nr 561/2006 kierowcom przysługuje podstawowe prawo wyboru miejsca spędzania ich okresu odpoczynku.

336 Ich zdaniem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 pozbawia również kierowców prawa do pobytu w państwie członkowskim w celu podjęcia tam pracy i pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie. Kierowcy nie mogliby bowiem pozostać w przyjmującym państwie członkowskim po wykonaniu tam usług transportowych.

337 Aby prawo pracowników do zatrudnienia i pracy bez dyskryminacji było skuteczne i użyteczne, jego koniecznym uzupełnieniem, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 7 maja 1998 r., Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, pkt 20, 21), powinno być prawo pracodawców do

zatrudniania ich z poszanowaniem norm dotyczących swobodnego przepływu pracowników. Tymczasem w drodze art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii wprowadził uregulowanie zobowiązujące przedsiębiorstwa transportowe do naruszenia swobody przepływu pracowników poprzez nałożenie na nie obowiązku zmuszenia kierowców do powrotu do miejsca zamieszkania lub bazy eksploatacyjnej przedsiębiorstwa wbrew ich woli. Przepis ten wprowadza zatem dyskryminację kierowców działających w sektorze transportu drogowego w porównaniu z pracownikami działającymi w innych sektorach transportu.

338 W drugiej kolejności Republika Litewska w części pierwszej zarzutu drugiego podnosi, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie jest zgodny z ustanowionym w art. 26 TFUE celem skutecznego i konkurencyjnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ów art. 1 pkt 6 lit. d), po pierwsze, stanowi bowiem przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników, a po drugie, traktuje pracowników zatrudnionych w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii w sposób dyskryminujący w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii i w regionach położonych wokół niego.

339 Ci pierwsi znajdują się bowiem w sytuacji obiektywnie bardziej skomplikowanej, ponieważ w celu skorzystania z prawa do regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku musieliby przebyć większe odległości i stracić więcej czasu niż ci drudzy. Podobnie wykonywanie swobód charakterystycznych dla rynku wewnętrznego byłoby utrudnione dla przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, ponieważ znalazłyby się one w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii. Artykuł 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 jest zatem, z tych samych powodów co te wymienione w pkt 303 niniejszego wyroku w kontekście argumentacji dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności, środkiem protekcjonistycznym.

340 W trzeciej kolejności Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu pierwszego podnosi, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 narusza art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 Karty.

341 Jako obywatele Unii kierowcy mają bowiem prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii w okresie odpoczynku. Zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego i udania się do określonego miejsca w celu spędzania tam regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku stanowi zatem ograniczenie swobody przemieszczania się zagwarantowanej przez te przepisy.

342 Co więcej, ograniczenie to nie jest uzasadnione uzasadnionym celem polegającym na poprawie warunków pracy.

343 Po pierwsze, obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie jest odpowiedni do realizacji tego celu. Prawo kierowców do swobodnego dysponowania czasem odpoczynku powinno bowiem obejmować swobodę wyboru miejsca spędzania tego okresu odpoczynku i decydowania, czy zamierzają oni przemieszczać się w tym celu, biorąc pod uwagę w szczególności częstotliwość cykli powrotu do państwa zamieszkania oraz zwiększenie stresu i zmęczenia związanego z częstymi i długimi podróżami związanymi z przestrzeganiem obowiązku powrotu. Przedmiotowy środek powinien przynosić zainteresowanym pracownikom rzeczywistą korzyść, która w znaczący sposób przyczynia się do ich ochrony socjalnej.

344 Po drugie, obowiązek ten wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez niego celu. Cel polegający na zagwarantowaniu normalnego powrotu kierowców do ich miejsca zamieszkania mógłby bowiem także zostać osiągnięty w równie skuteczny sposób za pomocą środka takiego jak preferowany przez Parlament, polegającego na przyznaniu kierowcom prawa do wyboru innego miejsca odpoczynku, pod warunkiem że o takim wyborze pracodawca zostałby powiadomiony na piśmie co najmniej tydzień przed skorzystaniem z takiego okresu odpoczynku.

345 W czwartej kolejności Rumunia podnosi w zarzucie drugim, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, mimo że jest stosowany bez rozróżnienia, w nieuzasadniony sposób ogranicza swobodę przedsiębiorczości ustanowioną w art. 49 TFUE.

346 Po pierwsze, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada na przedsiębiorstwa transportowe nowe obowiązki administracyjne prowadzące do wzrostu ponoszonych kosztów. Przedsiębiorstwa te powinny bowiem być w stanie w szczególności udowodnić organizację regularnego powrotu kierowców za pomocą zapisów tachografu, rejestrów służbowych kierowców lub innych dokumentów. Ponadto utworzenie przedsiębiorstwa transportowego w państwie członkowskim usytuowanym na obrzeżach Unii okazałoby się mniej rentowne z uwagi na koszty podróży odbytych co cztery tygodnie na dodatkowe tysiące kilometrów w celu zorganizowania powrotu z państw członkowskich, w których koncentruje się popyt na usługi transportowe.

347 Po drugie, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prowadzi do zmniejszenia przychodów przedsiębiorstw transportowych. Ponieważ większość z tych przedsiębiorstw to MŚP, przestrzeganie wynikających z tego przepisu środków miałoby wpływ na znaczną część rynku, w szczególności w odniesieniu do okresów, w których kierowcy nie wykonują żadnej działalności zarobkowej, a zatem skutkowałoby ograniczeniem działalności handlowej tych przedsiębiorstw. Przepis ten zachęca zatem przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii do tworzenia spółek zależnych lub oddziałów, a nawet do przeniesienia swojej działalności do państw członkowskich usytuowanych w centrum lub w zachodniej części Unii, jednocześnie zniechęcając przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w tych ostatnich państwach członkowskich do zakładania spółek w tych pierwszych państwach. Tymczasem to przeniesienie nie wynika z rzeczywistego wyboru, lecz jest konsekwencją ograniczeń wynikających z obowiązku przestrzegania nowych warunków ustanowionych w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

348 W piątej kolejności Rumunia w drugiej części swojego pierwszego zarzutu utrzymuje, że spoczywający na przewoźnikach obowiązek zorganizowania działalności w taki sposób, aby regularne tygodniowe lub wyrównawcze okresy odpoczynku były wykorzystywane zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, może skutkować nieuzasadnionymi ograniczeniami swobody świadczenia usług. Republika Bułgarii w ramach zarzutu piątego twierdzi również, że przepis ten narusza wspomnianą swobodę podstawową.

349 Rumunia podkreśla w tym względzie, że przedsiębiorstwa transportowe będą musiały, ze względu na art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, organizować swoją działalność w taki sposób, aby okresy odpoczynku były wykorzystywane zgodnie z tymi wymogami. Większość z nich to MŚP, o czym świadczy fakt, że w tym państwie członkowskim około 83 % przedsiębiorstw transportowych posiada od jednego do pięciu pojazdów. W tym kontekście środki podjęte w celu zastosowania się do tego przepisu warunkują również okresy, w których kierowcy nie wykonują żadnej działalności zarobkowej, co może prowadzić do spadku dochodów. Zważywszy bowiem, że organizowanie powrotów kierowców skutkuje większymi stratami po stronie przedsiębiorstw

transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, przedsiębiorstwa te, aby obniżyć swe koszty, będą zmuszone ukierunkować swą działalność na państwa członkowskie usytuowane w Europie Zachodniej poprzez zakładanie tam spółek zależnych lub oddziałów, a nawet przenoszenie tam działalności. Tymczasem sektor transportu ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki krajowej, w szczególności dla eksportu.

350 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

351 Na wstępie należy oddalić twierdzenie Republiki Bułgarii dotyczące naruszenia „swobody świadczenia usług", ponieważ z naruszeniem wymogów wynikających z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, przypomnianych w pkt 139 niniejszego wyroku, to państwo członkowskie powołuje się na owo naruszenie, nie przedstawiając argumentacji odnoszącej się specyficznie do niego na poparcie swojego twierdzenia.

352 Po tym uściśleniu należy przypomnieć, że w dziedzinie transportu swoboda świadczenia usług nie podlega regulacji art. 56 TFUE, który to przepis dotyczy swobody świadczenia usług w ogólności, ale postanowieniu szczególnemu zawartemu w art. 58 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[s]wobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu", czyli tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, który to tytuł obejmuje art. 90–100 TFUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 29; z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju), C-167/22, EU:C:2023:1020, pkt 39].

353 Z tego wynika, że usługi w dziedzinie transportu w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE są wyłączone z zakresu stosowania art. 56 TFUE [wyroki: z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 160; a także z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju), C-167/22, EU:C:2023:1020, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo].

354 Stosowanie zasady swobody świadczenia usług transportowych powinno w konsekwencji być realizowane, zgodnie z traktatem FUE, poprzez wdrażanie wspólnej polityki transportowej, uregulowanej w art. 90–100 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 30).

355 W szczególności należy przede wszystkim przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z art. 91 ust. 1 TFUE Parlament i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów, ustanawiają w celu realizacji tej wspólnej polityki i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu: po pierwsze, wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub kilku państw członkowskich; po drugie, warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim; po trzecie, środki pozwalające na poprawę bezpieczeństwa transportu; i po czwarte, wszelkie inne użyteczne przepisy. Przy przyjmowaniu tych środków prawodawca Unii powinien na podstawie art. 91 ust. 2 TFUE uwzględnić przypadki, w których zastosowanie tych środków mogłoby poważnie wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej. Następnie, zgodnie z art. 94 TFUE, każdy środek w dziedzinie stawek i warunków transportu podjęty w ramach traktatów powinien uwzględniać sytuację gospodarczą

przewoźników. Wreszcie art. 95 ust. 1 TFUE zakazuje w odniesieniu do transportu wewnątrz Unii dyskryminacji polegającej na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych.

356 Swoboda świadczenia usług zagwarantowana w art. 56 TFUE może zatem mieć zastosowanie do usług transportowych tylko w takim zakresie, w jakim akt Unii przyjęty na podstawie postanowień traktatów dotyczących transportu spowodował, że ma do niego zastosowanie [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 października 1994 r., Komisja/Francja, C-381/93, EU:C:1994:370, pkt 12, 13; z dnia 6 lutego 2003 r., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, pkt 24; a także z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju), C-167/22, EU:C:2023:1020, pkt 40].

357 Natomiast postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości przewidziane w art. 49–55 TFUE mają bezpośrednie zastosowanie do transportu (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 33).

358 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 48 i 50 opinii, wynika z tego, że reżim transportowy w ramach prawa Unii charakteryzuje się łącznym stosowaniem z jednej strony swobody przedsiębiorczości w każdym państwie członkowskim w oparciu o traktat FUE, a z drugiej strony – prawa przewoźników do swobodnego świadczenia usług transportowych, które jest zagwarantowane wyłącznie w zakresie, w jakim prawo to zostało przyznane w drodze przepisów prawa wtórnego przyjętych przez prawodawcę Unii w ramach wspólnej polityki transportowej określonej w art. 90–100 TFUE. Ten szczególny system ogranicza w ten sposób możliwość tymczasowego świadczenia usług transportu drogowego przez obywateli państw członkowskich w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie ich siedziby, natomiast obywatele wszystkich państw członkowskich mają prawo prowadzenia działalności gospodarczej, korzystając z podstawowej swobody ustanowionej w art. 49–55 TFUE, w innym państwie członkowskim w sposób stały i prawo do wykonywania w tym państwie działalności przewoźnika na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego.

359 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonego naruszenia, po pierwsze, art. 26 TFUE, dotyczącego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a po drugie, art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty, dotyczących swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, a także art. 45 TFUE, dotyczącego swobody przepływu pracowników, należy stwierdzić, że zarzuty i argumenty podniesione w tym względzie przez Republikę Litewską i Republikę Bułgarii opierają się wyłącznie na błędnym założeniu, jak wskazano w pkt 168–180 niniejszego wyroku, zgodnie z którym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nakłada na kierowców obowiązek powrotu do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania, bez możliwości swobodnego wyboru miejsca do spędzenia regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku. Te zarzuty i argumenty należy zatem, jak wskazano w pkt 200 niniejszego wyroku, oddalić z tego tylko powodu.

360 Co się tyczy w drugiej kolejności podnoszonego przez Rumunię naruszenia swobody przedsiębiorczości, należy przypomnieć, że art. 49 akapit pierwszy TFUE stanowi, iż w ramach postanowień zawartych w rozdziale 2 tytułu IV części trzeciej traktatu FUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane.

361 Jak wynika z pkt 357 niniejszego wyroku, te postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości mają bezpośrednie zastosowanie do transportu, a nie, w odróżnieniu od swobody świadczenia usług, w drodze tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego tego transportu.

362 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem swoboda przedsiębiorczości, którą art. 49 TFUE przyznaje obywatelom państw członkowskich i która oznacza dla nich dostęp do działalności na własny rachunek oraz możliwość jej wykonywania, jak również prawo tworzenia przedsiębiorstw i zarządzania nimi na tych samych warunkach co określone przez ustawodawstwo państwa członkowskiego położenia przedsiębiorstwa dla jego własnych obywateli, obejmuje, zgodnie z art. 54 TFUE, przysługujące spółkom – utworzonym zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mającym statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład na terytorium Unii – prawo wykonywania działalności w danych państwach członkowskich za pośrednictwem spółki zależnej, oddziału lub agencji (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

363 Pojęcie „przedsiębiorczości” w rozumieniu traktatu FUE ma bardzo szeroki zakres, oznaczający możliwość uczestniczenia przez obywatela państwa członkowskiego w sposób trwały i nieprzerwany w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż jego państwo pochodzenia i czerpania z tego tytułu korzyści, w odróżnieniu od swobody świadczenia usług, poprzez którą taki obywatel wykonuje działalność w innym państwie członkowskim tymczasowo (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 25, 26).

364 Pojęcie to oznacza zatem faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej w drodze stałego zakładu w przyjmującym państwie członkowskim przez czas nieokreślony. W konsekwencji zakłada ono rzeczywiste ulokowanie danego podmiotu w tym państwie członkowskim i prowadzenie tam rzeczywistej działalności gospodarczej (wyrok z dnia 2 września 2021 r., Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

365 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobody gwarantowanej w art. 49 TFUE, ograniczają ją lub zmniejszają jej atrakcyjność (wyroki: z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 61), przy czym ten zakaz odnosi się nie tylko do przepisów krajowych, lecz również do przepisów pochodzących od instytucji Unii (zob. analogicznie, w odniesieniu do swobody świadczenia usług, wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

366 W tym względzie należy jeszcze uściślić, że nawet ograniczenie swobody podstawowej o nikłym zakresie lub niewielkim znaczeniu jest co do zasady zakazane przez traktat FUE (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

367 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, że po pierwsze, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, i po drugie, jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu

i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyroki: z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65; a także z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 64).

368 W niniejszym przypadku art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, który ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich przedsiębiorstw transportowych objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 561/2006, bez względu na to, w jakim państwie członkowskim mają one siedzibę, nie stanowi, wbrew twierdzeniom Rumunii, ograniczenia, nawet nieznacznego, swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFUE.

369 Po pierwsze, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 w żaden sposób nie ogranicza prawa przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż Rumunia do prowadzenia działalności transportowej poprzez utworzenie spółki zależnej, oddziału lub agencji.

370 Po drugie, przepis ten tym bardziej nie ogranicza prawa przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w Rumunii do prowadzenia działalności w innych wybranych przez siebie państwach członkowskich poprzez tworzenie w nich spółki zależnej, oddziału lub agencji.

371 Rozważań tych nie podważają twierdzenia Rumunii dotyczące kosztów wynikających z obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 dla przedsiębiorstw transportowych.

372 Wprawdzie przedsiębiorstwa transportowe, które przed przyjęciem tego przepisu nie organizowały pracy swoich kierowców w taki sposób, aby mogli oni w zależności od przypadku powrócić co trzy lub cztery tygodnie do państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę, lub do ich miejsca zamieszkania, mogą ponosić dodatkowe obciążenia ze względu na wprowadzenie obowiązku przewidzianego w tym przepisie, jednak wpływ taki dotyczy tych przedsiębiorstw niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, i to ze względu na przyjęty przez nie model działalności gospodarczej.

373 Ponadto prawdą jest, że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 może mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe, których kierowcy przez długi czas wykonują przejazdy daleko od bazy eksploatacyjnej swojego pracodawcy lub miejsca swego zamieszkania, ponieważ może pociągać za sobą pewne dodatkowe koszty dla tych przedsiębiorstw, a także ewentualne straty w dochodach. Jednakże ta różnica w oddziaływaniu, która ma swoje źródło w przyjętym przez te przedsiębiorstwa modelu działalności gospodarczej, w żaden sposób nie odzwierciedla istnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości, ponieważ, jak wskazano w pkt 370 niniejszego wyroku, przepis ten w żaden sposób nie ogranicza swobody przedsiębiorczości przedsiębiorstw transportowych w innych państwach członkowskich poprzez założenie tam i rzeczywiste wykonywanie w nich działalności przewoźnika za pomocą stałego zakładu.

374 Co się tyczy w trzeciej i ostatniej kolejności twierdzenia Rumunii, zgodnie z którym art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 może prowadzić do nieuzasadnionych ograniczeń swobody świadczenia usług, wystarczy zauważyć, że nawet przy założeniu, iż obowiązek przewidziany w tym przepisie może uczynić mniej atrakcyjnym świadczenie usług transportowych objętych modelem gospodarczym, o którym mowa w pkt 372 i 373 niniejszego wyroku, nie wynika z tego jednak naruszenie zasad traktatu FUE w dziedzinie swobody świadczenia usług.

375 Jak wynika bowiem z pkt 352–358 tego wyroku, swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu jest regulowana nie przez art. 56 TFUE, który dotyczy swobody świadczenia usług w ogólności, lecz przez art. 58 ust. 1 TFUE, który jest postanowieniem szczególnym, zgodnie z którym swoboda świadczenia usług transportowych jest regulowana przez art. 90–100 TFUE, tworzące tytuł VI części trzeciej traktatu FUE, dotyczący wspólnej polityki transportowej. Stosowanie zasady swobodnego świadczenia usług transportowych powinno w konsekwencji zgodnie z tym traktatem zostać zrealizowane poprzez wdrożenie wspólnej polityki transportowej, która wchodzi w zakres przepisów przyjętych przez Parlament i Radę na podstawie w szczególności art. 91 ust. 1 TFUE.

376 Taki jest właśnie cel rozporządzenia 2020/1054, przyjętego przez prawodawcę Unii na podstawie tego przepisu, dla zmiany rozporządzenia nr 561/2006, które samo zostało przyjęte na podstawie art. 71 traktatu WE, obecnie art. 91 TFUE, w celu harmonizacji niektórych przepisów prawa socjalnego w dziedzinie transportu drogowego.

377 Wynika z tego, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 177 opinii, że prawodawca Unii przy dostosowywaniu aktu ustawodawczego w celu zwiększenia ochrony socjalnej danych pracowników ma prawo zmienić warunki wykonywania swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu drogowego, ponieważ na podstawie art. 58 ust. 1 TFUE stopień liberalizacji w tej dziedzinie jest określany nie bezpośrednio przez art. 56 TFUE, lecz przez samego prawodawcę Unii w ramach wdrażania wspólnej polityki transportowej. Przepisy przyjęte przez tego prawodawcę w dziedzinie swobody świadczenia usług transportowych mogą zatem mieć na celu nie tylko ułatwienie korzystania z tej swobody, lecz również w stosownym przypadku zapewnienie ochrony innych podstawowych interesów uznanych przez Unię, na które swoboda ta może mieć wpływ (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 105), w tym poprawy warunków zatrudnienia, o której mowa w preambule traktatu FUE i w art. 151 akapit pierwszy TFUE, a także gwarancji odpowiedniej ochrony socjalnej w rozumieniu art. 9 i art. 151 akapit pierwszy TFUE.

378 Ponadto, jak wynika z art. 90 TFUE, wspólna polityka transportowa Unii powinna umożliwiać realizację celów traktatów, które obejmują cele wskazane w poprzednim punkcie.

379 Wynika z tego, że w ramach przepisów przyjętych w celu wdrożenia wspólnej polityki transportowej, takich jak przepisy przewidziane w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, prawodawca Unii ma prawo – w celu zapewnienia, by kierowcy zatrudnieni przez przedsiębiorstwa transportowe nie pozostawali oddaleni przez długie okresy od swojego miejsca zamieszkania – przyjąć przepisy mające na celu poprawę ich warunków zatrudnienia, a także zapewnienie im odpowiedniej ochrony socjalnej.

380 W konsekwencji należy odrzucić jako niedopuszczalne twierdzenie dotyczące naruszenia swobody przepływu usług, podniesione przez Republikę Bułgarii w ramach zarzutu piątego, o którym mowa w pkt 351 niniejszego wyroku. Ponadto należy oddalić jako bezzasadne: zarzut pierwszy i część pierwszą zarzutu drugiego podniesione przez Republikę Litewską, zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Bułgarii, zarzut drugi podniesiony przez Rumunię oraz argumentację dotyczącą naruszenia postanowień traktatu FUE w dziedzinie swobody świadczenia usług przedstawioną przez to państwo członkowskie w ramach części drugiej zarzutu pierwszego.

5) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE

i) Argumentacja stron

381 Rumunia, w ramach argumentacji przedstawionej na poparcie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności, i Rzeczpospolita Polska, odpowiednio, w zarzutach trzecim i czwartym podnoszą, że poprzez przyjęcie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii naruszył wymogi wynikające z art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE.

382 W pierwszej kolejności, co się tyczy naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, Rzeczpospolita Polska podnosi, że powierzchowny charakter oceny skutków – aspekt społeczny oraz brak takiej oceny skutków w odniesieniu do ostatecznie przyjętego przepisu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie pozwalają uznać, że należycie uwzględniono wpływ tego przepisu na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach, a także na funkcjonowanie infrastruktury transportowej. Chociaż prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania, to ciążący na nim obowiązek uwzględnienia pewnych skutków nie może ograniczać się jedynie do zapoznania się z tymi skutkami, gdyż w przeciwnym razie art. 91 ust. 2 TFUE zostałby pozbawiony skuteczności.

383 Po pierwsze, co się tyczy wpływu na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, Rzeczpospolita Polska uważa, że ocena skutków – aspekt społeczny nie uwzględniła w szczególności konsekwencji wynikających ze wzrostu liczby przejazdów na głównych szlakach tranzytowych Unii, która to liczba wynosiłaby ok. 8 880 000 przejazdów powrotnych w skali roku. Tymczasem zdaniem tego państwa członkowskiego te dodatkowe przejazdy zwiększają natężenie ruchu na drogach i tym samym pogłębią pogorszenie stanu infrastruktury drogowej stwierdzone w ocenie skutków – aspekt społeczny. W tym kontekście należałoby mieć na uwadze „wzór czwartej potęgi" opracowany przez American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), amerykański organ normalizacyjny, wykazującą wpływ pojazdów na infrastrukturę drogową, zgodnie z którą efekt pogorszenia się stanu dróg wzrasta w sposób wykładniczy, do potęgi czwartej, wraz ze wzrostem masy pojazdu. Mimo że pojazdów ciężarowych jest oczywiście mniej niż pojazdów osobowych, to jednak ich wpływ na infrastrukturę jest znacznie poważniejszy.

384 Po drugie, co się tyczy wpływu na poziom zatrudnienia i jakość życia, wzrost natężenia ruchu drogowego zaszkodzi również jakości życia na obszarach położonych w pobliżu głównych węzłów transportowych, a także zmniejszy bezpieczeństwo na drogach. Rzeczpospolita Polska uważa, że zmiany prawne dotyczące transportu drogowego doprowadzą do wzrostu, średnio o 19 %, liczby ryzykownych zachowań kierowców, związanych z pokusą naruszenia przepisów w celu dostosowania się do tego nowego obowiązku lub obejścia go, zwiększając w ten sam sposób liczbę wypadków śmiertelnych. Nie wzięto również pod uwagę uciążliwych konsekwencji dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, w przypadku których średnia długość przejazdów powrotnych do bazy eksploatacyjnej jest znacznie wyższa, ani dodatkowych obciążeń administracyjnych i organizacyjnych nałożonych na przedsiębiorstwa transportowe, z których ponad połowa to MŚP. Wynikałoby z tego prawdopodobne ryzyko upadłości wielu przedsiębiorstw transportowych lub ich przeniesienia do państw członkowskich usytuowanych w centrum Unii. Podobnie Rumunia utrzymuje, że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 spowoduje w przypadku przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii większy wzrost kosztów i spadek przychodów niż w przypadku przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii, co doprowadzi do przeniesienia znacznej liczby tych przedsiębiorstw do tych ostatnich państw członkowskich.

385 W drugiej kolejności, co się tyczy naruszenia art. 94 TFUE, Rzeczpospolita Polska podnosi, że poprzez przyjęcie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii nie uwzględnił sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych, w szczególności MŚP, które stanowią największą część przedsiębiorstw transportowych w Unii. W ocenie skutków – aspekt społeczny zbadano bowiem w sposób powierzchowny wpływ tego przepisu na MŚP, mimo że nakłada on na nie obciążenia administracyjne i organizacyjne. Rumunia uważa również, że obowiązek przewidziany w tym ostatnim przepisie stanowi z tego powodu poważne zagrożenie dla sytuacji przedsiębiorstw transportowych.

386 Ponadto Rzeczpospolita Polska podkreśla, że wzrost liczby kilometrów w sposób nieunikniony wynikający z tego obowiązku należy oceniać w ogólnym kontekście pierwszego pakietu na rzecz mobilności, do którego należy rozporządzenie 2020/1055. Tymczasem stosowanie przepisów tego rozporządzenia pociągałoby za sobą co roku podróże o długości 2 035 200 000 kilometrów wyłącznie dla pojazdów powracających do baz eksploatacyjnych znajdujących się w Polsce. Przy założeniu, że 60 % tych przejazdów odbywa się bez ładunku, pojazdy te będą pokonywać rocznie 1 221 120 000 kilometrów w ramach pustych przebiegów. Spośród wielu dostępnych środków mających na celu zagwarantowanie pracownikom korzystania z prawa do odpoczynku prawodawca Unii wybrał więc środek, który jest najbardziej dotkliwy dla przedsiębiorstw transportowych.

387 Jednym ze skutków tej sytuacji będzie wycofanie się z rynku części przedsiębiorstw transportowych z sektora MŚP mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, ponieważ ze względu na ich oddalenie od centrum geograficznego Unii szczególnie trudno będzie im dopełnić wymogów administracyjnych i organizacyjnych związanych z obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054. Część przedsiębiorstw transportowych mogłaby również podjąć decyzję o przeniesieniu swej bazy eksploatacyjnej do państw usytuowanych w centralnej części Unii. Postulatowi, zgodnie z którym decyzja handlowa o przeniesieniu przedsiębiorstwa nie może wyrządzić mu szkody, przeczy fakt, że przeniesienie siedziby przedsiębiorstwa stanowi bardzo istotne obciążenie dla jego funkcjonowania. Ponadto, w odróżnieniu od przedsiębiorstw międzynarodowych, MŚP są powiązane z miejscem, z którego świadczą swoje usługi.

388 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej fakt, że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 został nałożony podczas pandemii COVID-19, wskazuje również na to, że nie uwzględniono sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych. Skutki gospodarcze pandemii są bowiem szczególnie odczuwalne w sektorze transportu, gdyż jest on narażony na spadek popytu i przywrócenie przez państwa członkowskie ograniczeń w przekraczaniu granic wewnętrznych. Tymczasem skutki te istniały już w trakcie procedury ustawodawczej.

389 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

390 Na wstępie należy podkreślić, że – jak wskazano w pkt 352, 354 i 355 niniejszego wyroku – zarówno art. 91 ust. 2 TFUE, jak i art. 94 TFUE stanowią część tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego wspólnej polityki transportowej.

391 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzucanego naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, należy przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem prawodawca Unii przy przyjmowaniu środków określonych w ust. 1 tego artykułu, które mają na celu realizację wspólnej polityki transportowej z uwzględnieniem szczególnych aspektów tej polityki, musi wziąć pod uwagę przypadki, w których zastosowanie tych środków mogłoby poważnie wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

392 Ponieważ rozporządzenie 2020/1054 zostało przyjęte przez prawodawcę Unii na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, która to podstawa prawna nie jest kwestionowana w ramach niniejszych skarg, prawodawca Unii powinien był zatem uwzględnić przy przyjmowaniu art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia wymogi wynikające z art. 91 ust. 2 TFUE.

393 W tym zakresie art. 91 ust. 2 TFUE nakłada na prawodawcę Unii, przy przyjmowaniu środków na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, obowiązek „uwzględniania" ich wpływu na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, co wpisuje się w szersze ramy wyważenia różnych wchodzących w grę celów i interesów. Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 285 opinii, użycie terminu „poważnie" wskazuje, że art. 91 ust. 2 TFUE wymaga znaczącego stopnia wpływu rozpatrywanych środków na te parametry, a nie samego wpływu.

394 Z art. 91 ust. 2 TFUE wynika zatem, że poważny wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej nie stanowi absolutnych granic w świetle szerokiego zakresu uznania, jakim prawodawca Unii dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki transportowej przy przyjmowaniu środków w tym zakresie, pod warunkiem że uwzględni on te elementy.

395 Wynika z tego, że w ramach oceny skutków wynikających z przyjęcia przepisu opartego na art. 91 ust. 1 TFUE prawodawca Unii jest zobowiązany do zrównoważonego uwzględnienia różnych wchodzących w grę interesów, aby osiągnąć uzasadnione cele, do których dąży. Tak więc sam fakt, że prawodawca musi uwzględniać jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, a tym samym interesy gospodarcze przedsiębiorstw transportowych, nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorstwa te podlegały wiążącym środkom (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02, EU:C:2004:497, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

396 Wynika stąd, że art. 91 ust. 2 TFUE zasadniczo odzwierciedla ciążący na prawodawcy Unii obowiązek działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności poprzez przyjęcie przepisów, które są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

397 Tymczasem poza tym, że zarzuty i argumenty podniesione w ramach badania podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności zostały oddalone, Rumunia i Rzeczpospolita Polska nie przedstawiły na poparcie niniejszych zarzutów i argumentów dotyczących naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE żadnego dodatkowego dowodu wspierającego ich twierdzenie, zgodnie z którym obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wywiera poważny wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, którego prawodawca Unii nie uwzględnił przy ustanawianiu tego obowiązku z naruszeniem art. 91 ust. 2 TFUE.

398 Ponadto te zarzuty i argumenty pokrywają się – albo całkowicie w odniesieniu do Rumunii, albo w znacznym stopniu w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej – z argumentami, które zostały już podniesione na poparcie zarzutów dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności.

399 I tak, co się tyczy, po pierwsze, wpływu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską, w której zarzuca ona niezbadanie w ocenie skutków – aspekt społeczny negatywnego wpływu tego przepisu na infrastrukturę drogową, opiera się w całości na założeniu, zgodnie z którym ciążący na przedsiębiorstwach transportowych obowiązek zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, że ci ostatni mogą powrócić do bazy eksploatacyjnej swojego pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania, jest źródłem znacznego wzrostu ruchu drogowego. Tymczasem, jak wynika z pkt 236 i 295 niniejszego wyroku, założenie to jest błędne w zakresie, w jakim zakłada, po pierwsze, że przed przyjęciem tego przepisu ograniczona liczba kierowców powracała do jednego z tych miejsc, a po drugie, że do owego powrotu powinno się koniecznie wykorzystać pojazd używany przez kierowcę.

400 Ponadto, jak podkreślono w pkt 295 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie zakazuje przedsiębiorstwu transportowemu połączenia powrotu kierowcy z wykonaniem przez niego przewozu do państwa członkowskiego, w którym znajdują się wspomniane miejsca, w celu ograniczenia powrotów bez ładunku przeznaczonych wyłącznie do spełnienia obowiązku ciążącego na przedsiębiorstwach na mocy tego przepisu. Tymczasem w tym względzie Rzeczpospolita Polska nie wyjaśnia, w jaki sposób taki powrót wpłynąłby bardziej na infrastrukturę drogową niż jakakolwiek inna trasa pokonywaaą przez tych samych kierowców pojazdem w ramach zwykłych przewozów wykonywanych przez ich pracodawcę. Ponadto nie wykazano również, że pojazd, który nie wraca do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do miejsca zamieszkania kierowcy, musi zostać zatrzymany, a następnie w odpowiednim okresie być niewykorzystywany do kontynuowania normalnej działalności przedsiębiorstwa transportowego.

401 Co się tyczy, po drugie, wpływu tego art. 1 pkt 6 lit. d) na jakość życia na obszarach położonych w pobliżu głównych węzłów transportowych i zagrożeń dla bezpieczeństwa drogowego wynikających z obowiązku przewidzianego w tym przepisie, argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską opiera się również zasadniczo na tym samym błędnym założeniu, zgodnie z którym wspomniany przepis jest źródłem znacznego wzrostu ruchu drogowego, co nie pozwala stwierdzić, że prawodawca Unii nie uwzględnił tego wpływu. Ponadto w zakresie, w jakim to państwo członkowskie krytykuje okoliczność, że prawodawca Unii nie zbadał skutków tego przepisu dla kierowców zatrudnionych w niektórych państwach członkowskich ze względu na znaczne odległości, jakie będą musieli pokonać, i wynikające stąd zwiększone zmęczenie, argumentację tę należy oddalić z powodów przedstawionych już w pkt 292 niniejszego wyroku.

402 Co się tyczy, po trzecie, wpływu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na zatrudnienie, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przepis ten pociąga za sobą dodatkowe obciążenia administracyjne i organizacyjne, które „najprawdopodobniej” mogą doprowadzić do upadłości wielu przedsiębiorstw transportowych lub ich przeniesienia do państw członkowskich znajdujących się w „centrum Unii”. Jednakże takie twierdzenie należy uznać, w braku jakichkolwiek konkretnych dowodów na poparcie jego zasadności, za spekulacyjne, a w każdym razie niewystarczające do wykazania poważnego wpływu na zatrudnienie. Podobnie jest, jak wskazano w pkt 276 i 293 niniejszego wyroku, w odniesieniu do równie ogólnego i abstrakcyjnego twierdzenia Rumunii, zgodnie z którym przewidziany w tym przepisie

obowiązek doprowadzi do przeniesienia przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w niektórych państwach członkowskich ze względu na wzrost ich kosztów i zmniejszenie przychodów.

403 W tym zakresie argumenty te nie mogą podważyć ustaleń dokonanych przez Komisję w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 60, 61), zgodnie z którymi przepisy dotyczące czasu pracy i zasad tygodniowego odpoczynku powinny mieć pozytywny wpływ na atrakcyjność zawodu kierowcy, a tym samym na podaż na rynku pracy, ponieważ w owej ocenie skutków stwierdzono w tym względzie, że niedobór kierowców był częściowo spowodowany pogorszeniem warunków pracy, które szkodzi wizerunkowi i atrakcyjności zawodu (część 1/2, s. 9). Tymczasem, jak wynika z badania, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska [„Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020–2030" (Transport przyszłości – perspektywy rozwoju transportu drogowego w Polsce w latach 2020–2030), 2019, s. 42], jednym z powodów takiego niedoboru są właśnie duże odległości daleko od miejsca zamieszkania.

404 W każdym razie należy jeszcze podkreślić, że wbrew temu, co sugerują Rumunia i Rzeczpospolita Polska, sam fakt, iż niektóre przedsiębiorstwa transportowe mogą ponosić wyższe koszty i obciążenia administracyjne ze względu na zwiększenie ochrony socjalnej gwarantowanej kierowcom na podstawie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, nie może w żaden sposób zostać uznany za regres w budowaniu wspólnej polityki transportowej stanowiący naruszenie art. 91 ust. 2 TFUE.

405 Jak bowiem wskazano w pkt 266 niniejszego wyroku, w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych i uwzględniania przekrojowych celów Unii określonych w art. 9 tego traktatu, wśród których znajdują się wymogi związane z zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie polegające na ochronie tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony do dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub rozwoju wiedzy.

406 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o podnoszone naruszenie art. 94 TFUE, należy przypomnieć, że w myśl tego postanowienia każdy środek „w dziedzinie stawek i warunków transportu" podjęty w ramach traktatów powinien uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników.

407 Tymczasem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nie reguluje stawek lub warunków przewozu rzeczy lub osób, lecz określa warunki korzystania przez kierowców z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, przewidując, że przedsiębiorstwa transportowe muszą organizować pracę kierowców w taki sposób, aby mogli oni, w zależności od przypadku, powracać co trzy lub cztery tygodnie do bazy eksploatacyjnej swojego pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania. W związku z tym przepis ten wywiera zbyt pośredni wpływ na stawki i warunki przewozu rzeczy lub osób, aby wchodzić w zakres stosowania art. 94 TFUE, co wystarcza do oddalenia podniesionych przez Rumunię i Rzeczpospolitą Polską argumentów dotyczących naruszenia tego postanowienia traktatu.

408 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne twierdzenie Rumunii zawarte w części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, a także podniesione przez Rzeczpospolitą Polską zarzuty trzeci i czwarty.

6) W przedmiocie naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska

i) Argumentacja stron

409 Republika Litewska w zarzucie trzecim, a Rzeczpospolita Polska w zarzucie piątym podnoszą, że w związku z przyjęciem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii naruszył przepisy prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Republika Litewska podnosi w tym względzie naruszenie art. 3 ust. 3 TUE, art. 11 i 191 TFUE, a także „polityki Unii w dziedzinie środowiska i walki ze zmianą klimatu", podczas gdy Rzeczpospolita Polska zarzuca naruszenie art. 11 TFUE i art. 37 Karty.

410 Wspomniane państwa członkowskie podkreślają, że zgodnie z tymi przepisami prawodawca Unii powinien brać pod uwagę wymogi ochrony środowiska zarówno przy określaniu i realizacji innych polityk Unii, jak i w ramach innych działań Unii. Cel ochrony środowiska, określony w art. 191 TFUE, nie może być bowiem uwzględniony i realizowany wyłącznie w drodze przepisów przyjmowanych na podstawie art. 192 TFUE, w ramach odrębnej, autonomicznej polityki. Zasada integracji ustanowiona w art. 11 TFUE pozwala na pogodzenie celów i wymogów ochrony środowiska z innymi interesami i celami realizowanymi przez Unię.

411 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wykładnia, zgodnie z którą art. 11 TFUE dotyczy dziedzin prawa Unii, a nie środków szczególnych, nie pozwala na osiągnięcie celu zamierzonego przez to postanowienie. Obecność rozporządzenia 2020/1054 w ramach szerszego pakietu mającego na celu zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z sektora transportu drogowego nie dowodzi tego, iż wpływ tego rozporządzenia na środowisko, a w szczególności na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dokumentach programowych i w aktach przyjętych przez Unię w dziedzinie środowiska, został należycie rozważony. Ponadto nie można również przyjąć, że po ustaleniu celów w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych cele te pozostają niezmienne, niezależnie od dodatkowych emisji, które powstaną w przyszłości w wyniku realizacji zobowiązań wynikających z nowych uregulowań Unii.

412 Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska podzielają wykładnię przyjętą przez rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w pkt 59 i 60 opinii w sprawie Austria/Parlament i Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), zgodnie z którą, w sytuacji gdy interesy związane ze środowiskiem w sposób oczywisty nie zostały wzięte pod uwagę lub gdy zostały całkowicie pominięte, art. 11 TFUE może służyć jako standard kontroli legalności prawodawstwa Unii. Jeżeli zostanie wykazane, że przepis szczególny przyjęty przez prawodawcę Unii szkodzi realizacji celów określonych przez prawodawcę Unii w innych aktach prawa wtórnego przyjętych w dziedzinie środowiska, to prawodawca ten jest zobowiązany do wyważenia kolidujących ze sobą interesów i wprowadzenia w razie potrzeby odpowiednich zmian do aktów mających zastosowanie w dziedzinie środowiska.

413 W niniejszej sprawie prawodawca Unii uchybił temu obowiązkowi, ponieważ nie zbadał wpływu wdrożenia obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 na wymogi w dziedzinie środowiska.

414 Tymczasem wykonanie tego ostatniego obowiązku skutkowałoby dodatkowymi przejazdami samochodów ciężarowych, w tym przejazdami bez ładunku, na dużych odległościach, co prowadziłoby do emisji CO_2 i zanieczyszczenia powietrza, będących źródłem licznych problemów zdrowotnych. Skutki dla środowiska zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1054 należy

także zbadać łącznie ze skutkami wywoływanymi przez rozporządzenie 2020/1055 i dyrektywę 2020/1057, również stanowiącymi część „pakietu mobilności", które również zobowiązują kierowców samochodów ciężarowych do wykonywania dodatkowych przejazdów.

415 Republika Litewska wyraża ponadto swoje przekonanie, że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nieuchronnie zmniejszy skuteczność systemu transportu i zagrozi polityce Unii w dziedzinie środowiska i walki ze zmianą klimatu.

416 Co się tyczy Rzeczypospolitej Polskiej, podnosi ona w szczególności, że zgodnie z szacunkami Międzynarodowej Unii Transportu Drogowego (IRU), jakie wynikają z jej listu otwartego z dnia 26 października 2018 r., powroty pojazdów wymagane rozporządzeniem 2020/1055 wygenerują same w sobie dodatkowo do 100 000 ton emisji CO_2 rocznie. Sprawozdanie sporządzone przez KPMG [„Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I" (Ocena skutków dotycząca tymczasowego porozumienia w sprawie pierwszego pakietu na rzecz mobilności), 20 lutego 2020 r.] pokazuje również, na podstawie przykładu bułgarskich przewoźników, że roczny wzrost emisji CO_2 spowodowany tymi obowiązkowymi powrotami pojazdów do Bułgarii wyniesie około 71 000 ton. Zgodnie z innymi szacunkami sporządzonymi przez European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Europejskie Centrum ds. Międzynarodowej Gospodarki Politycznej) [M. Bauer, „4 Million Tonnes additionnal CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package" (Dodatkowe 4 mln ton CO_2 w związku z wnioskiem dotyczącym unijnych przepisów o kabotażu w pakiecie na rzecz mobilności), styczeń 2020 r.] na podstawie obliczeń dokonanych przez KPMG dla bułgarskiego sektora transportu międzynarodowego i danych Eurostatu dodatkowe emisje CO_2 dla całej Unii wynikające z projektu zmiany przepisów o kabotażu wyniosą około 4 milionów ton. Według własnych ocen Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe przejazdy bez ładunku wymagane przez zobowiązanie do powrotu pojazdów, mające zastosowanie do polskiego parku samochodowego o masie ponad 2,5 tony, prowadzącego działalność w transporcie międzynarodowym, generują 672 024 tony CO_2.

417 Zdaniem Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej te dodatkowe emisje CO_2 mogą utrudnić osiągnięcie celów klimatycznych Unii do 2050 r., o których mowa w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. „Europejski Zielony Ład" [COM(2019) 640 final] (zwanym dalej „zielonym paktem"), które to cele Rada Europejska ogłosiła swoimi celami podczas spotkania, które miało miejsce w dniu 12 grudnia 2019 r. Rzeczpospolita Polska odnosi się ponadto do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 września 2020 r. zatytułowanego „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r.: Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli" [COM(2020) 562 final, s. 26].

418 Rzeczpospolita Polska uważa, że te dodatkowe emisje CO_2 mogłyby również zaszkodzić realizacji przez państwa członkowskie celów ustalonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. 2018, L 156, s. 26).

419 Co się tyczy dodatkowych emisji zanieczyszczeń atmosferycznych, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej mogą one znacznie utrudnić wypełnianie zobowiązań państw członkowskich zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r.

w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.U. 2016, L 344, s. 1). Te dodatkowe emisje mogłyby również zagrozić celom realizowanym przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).

420 Żaden z zaskarżonych aktów składających się na „pakiet mobilności" nie odnosi się do tych różnych rodzajów ryzyka wpływu. W ocenie skutków – aspekt społeczny Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że nie ustaliła ona żadnego wpływu rozważanych opcji na środowisko. Stwierdzenie to nie jest jednak ani poparte dowodami, ani wiarygodne.

421 Mimo że część państw członkowskich oraz Komisja wskazywały na konieczność wzięcia pod uwagę wpływu projektowanych przepisów, w szczególności obowiązku powrotu pojazdów, jak również ograniczeń nałożonych na przewozy kabotażowe, na wzrost liczby pustych przebiegów i emisji CO_2, a także podkreślały konieczność przeprowadzenia oceny skutków wszystkich takich przepisów na szczeblu Unii, prawodawca Unii zignorował te zastrzeżenia. Opracowanie dodatkowych analiz przed końcem 2020 r., zapowiedzianych przez komisarz ds. transportu A. Vălean, dotyczących skutków obowiązkowego powrotu pojazdów do państwa członkowskiego siedziby co osiem tygodni i ograniczeń mających zastosowanie do przewozów kombinowanych, w żaden sposób nie zaradziłoby temu uchybieniu, a nawet potwierdzałoby zasadność niniejszych zarzutów i argumentów dotyczących naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska.

422 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

423 Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 3 ust. 3 TUE, na który powołuje się Republika Litewska, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 566 opinii, postanowienie to ustanawia wiele istotnych celów, do których dąży Unia, przy czym nie określa hierarchii między nimi, w związku z czym realizacja tych celów, które obejmują, tak samo jak ochrona środowiska, w szczególności realizację zrównoważonego rozwoju opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym i gospodarce społecznej przyczyniającej się do postępu społecznego oraz wspierania ochrony socjalnej, powinna być wynikiem polityk i działań Unii oraz państw członkowskich.

424 Postanowienie to, w odróżnieniu od szczególnych postanowień traktatu FUE, które konkretyzują wymienione w nim ogólne cele i regulują daną dziedzinę, nie może zatem stanowić części parametrów pozwalających na ocenę zgodności z prawem pierwotnym przepisu prawa wtórnego (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 1992 r., Compagnie commerciale de l'Ouest i in., od C-78/90 do C-83/90, EU:C:1992:118, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

425 Co się tyczy w drugiej kolejności art. 191 TFUE, na który również powołuje się Republika Litewska, znajduje się on w tytule XX części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym polityki Unii w dziedzinie środowiska. Tymczasem rozporządzenie 2020/1054 zostało przyjęte nie w ramach tej polityki, lecz w ramach wspólnej polityki transportowej, która jest przedmiotem tytułu VI tej samej części trzeciej traktatu FUE, w szczególności na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, przy czym ta podstawa prawna nie jest kwestionowana w ramach niniejszych skarg.

426 W tym ostatnim względzie należy również przypomnieć, że akt ustawodawczy taki jak rozporządzenie 2020/1054 nie może być objęty polityką Unii w dziedzinie środowiska z tego tylko powodu, że powinien uwzględniać wymogi dotyczące ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., Niderlandy/Rada i Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

427 Z powyższego wynika, że art. 191 TFUE dotyczący polityki Unii w dziedzinie środowiska nie ma znaczenia dla badania zgodności z prawem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

428 Co się tyczy w trzeciej kolejności art. 11 TFUE, który znajduje się w tytule II części pierwszej tego traktatu, zawierającym postanowienia o ogólnym zastosowaniu, stanowi on, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.

429 Co się tyczy w czwartej kolejności art. 37 Karty, to stanowi on, że wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

430 W tym względzie z Wyjaśnień dotyczących Karty wynika, że zasada zawarta w tym artykule opiera się zasadniczo na art. 3 ust. 3 TUE oraz na art. 11 i 191 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 62).

431 Co się tyczy w piątej kolejności innych aktów prawa wtórnego powołanych przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską, należy przypomnieć, że w odniesieniu do niektórych rozporządzeń i dyrektyw wymienionych w pkt 418 i 419 niniejszego wyroku, na których opiera się to ostatnie państwo członkowskie, zgodności aktu Unii z prawem materialnym nie można badać w świetle innego aktu Unii o tej samej randze normatywnej, chyba że został on przyjęty na podstawie tego ostatniego aktu lub w jednym z tych dwóch aktów wyraźnie przewidziano, że jeden z nich ma pierwszeństwo przed drugim (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 119), co nie występuje w rozpatrywanym wypadku.

432 To samo dotyczy a fortiori wspomnianego przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską zielonego ładu, który w dniu przyjęcia rozporządzenia 2020/1054 stanowił jedynie komunikat przyjęty przez Komisję, a także wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., wspomnianych w pkt 417 niniejszego wyroku, przywołanych przez Republikę Litewską, których podnoszony wpływ o charakterze „politycznym” na uprawnienia prawodawcze Parlamentu i Rady nie może stanowić podstawy stwierdzenia przez Trybunał nieważności przepisów tego rozporządzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 86).

433 W tych okolicznościach należy jedynie zbadać, czy – jak podnoszą w istocie Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska – prawodawca Unii przy przyjmowaniu art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 naruszył wymogi związane z ochroną środowiska wynikające z art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

434 W tym względzie należy, po pierwsze, stwierdzić, że Republika Litewska ogranicza się do stwierdzenia w sposób ogólny i abstrakcyjny, iż obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 nieuchronnie zagrozi polityce Unii w dziedzinie środowiska. Tymczasem argumentacja tego państwa członkowskiego opiera się na błędnym założeniu, jak

wynika z pkt 168–180 niniejszego wyroku, zgodnie z którym kierowcy muszą koniecznie powracać, często pustymi samochodami ciężarowymi, do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od przypadku. Wynika stąd, że argumentacja ta powinna zostać odrzucona.

435 Po drugie, argumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską odnoszą się prawie wyłącznie nie do obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, lecz do przepisów zawartych w innych aktach tworzących „pakiet mobilności". Zasadnicza część badań i innych informacji, na których opiera się to państwo członkowskie w tym kontekście, dotyczy bowiem obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), dotyczący powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego co osiem tygodni. Tymczasem ten ostatni przepis stanowi przedmiot odrębnych zarzutów w ramach skarg skierowanych przeciwko rozporządzeniu 2020/1055 w sprawach C-542/20, C-545/20, C-547/20, od C-549/20 do C-552/20 i C-554/20. W zakresie, w jakim przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty nie odnoszą się do przepisów rozporządzenia 2020/1054, należy zatem oddalić je jako bezskuteczne.

436 Po trzecie, w zakresie jednak, w jakim argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty dotyczy konkretnie obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, należy zauważyć, że art. 11 TFUE ma charakter przekrojowy, co oznacza, że prawodawca Unii powinien włączyć wymogi związane z ochroną środowiska do polityk i działań Unii, a w szczególności do wspólnej polityki transportowej, do której należy rozporządzenie 2020/1054.

437 Ponadto kontrola zgodności z prawem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, którą Trybunał ma przeprowadzić w niniejszej sprawie w świetle art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, dotyczy aktu Unii, w którym prawodawca Unii ma zapewnić, jak wynika z pkt 282 niniejszego wyroku, równowagę między różnymi wchodzącymi w grę interesami i celami.

438 W tych okolicznościach, nawet gdyby obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, rozpatrywany odrębnie, miał znaczące negatywne skutki dla środowiska, to w celu ustalenia, czy należy stwierdzić naruszenie art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, należałoby uwzględnić inne działania podjęte przez prawodawcę Unii w celu ograniczenia negatywnych skutków transportu drogowego dla środowiska i osiągnięcia ogólnego celu polegającego na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń.

439 W niniejszej sprawie poprzez swoją argumentację opartą na naruszeniu art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty Rzeczpospolita Polska twierdzi w istocie, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 będzie źródłem dodatkowych emisji CO_2 i zanieczyszczeń ze względu na dodatkowe przejazdy pojazdów ciężarowych, często bez ładunku, na dużych odległościach wynikających z jego zastosowania.

440 Argumentacja ta opiera się zatem w całości na założeniu, zgodnie z którym przepis ten zakłada obowiązkowy powrót pojazdów do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do miejsca zamieszkania kierowców, podczas gdy przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1054 do jednego z tych dwóch miejsc powracała jedynie niewielka liczba pojazdów.

441 Tymczasem jest to błędne założenie, jak wynika między innymi z pkt 170, 171, 236 i 295 niniejszego wyroku.

442 W tych okolicznościach ocena skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 48) logicznie nie wskazała żadnego wpływu na środowisko, który wynikałby z przepisów proponowanych przez Komisję w jej wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy.

443 W świetle powyższego należy oddalić argumenty Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

444 W związku z tym nie ma potrzeby badania ani argumentów podniesionych przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską na podstawie innych aktów Unii, których cele w dziedzinie środowiska miałyby zostać podważone przez przyjęcie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, ani niektórych innych przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii w sektorze transportu drogowego, na które powołują się Parlament i Rada, w celu dokonania oceny, w jakim zakresie prawodawca ten uwzględnił ogólny cel polegający na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń w tym sektorze.

445 W konsekwencji zarzut trzeci podniesiony przez Republikę Litewską i zarzut piąty podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską należy oddalić.

446 W świetle całości powyższych rozważań skargi wniesione przez Republikę Litewską (sprawa C-541/20), Republikę Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunię (sprawa C-546/20) i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-553/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierzają one do stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

3. W przedmiocie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054

447 W uzasadnieniu swych skarg o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 Republika Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunia (sprawa C-546/20) i Węgry (sprawa C-551/20) podnoszą, w zależności od przypadku, naruszenie zasadniczo:

– zasady proporcjonalności (zarzut czwarty Republiki Bułgarii, część pierwsza zarzutu pierwszego Rumunii i jedyny zarzut Węgier);

– zasad równego traktowania i niedyskryminacji (część druga zarzutu piątego Republiki Bułgarii i część pierwsza zarzutu trzeciego Rumunii);

– postanowień traktatu FUE dotyczących swobody świadczenia usług (część pierwsza zarzutu pierwszego Rumunii, dotycząca naruszenia zasady proporcjonalności) oraz

– art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE (część pierwsza zarzutu pierwszego Rumunii, dotycząca naruszenia zasady proporcjonalności).

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

1) Argumentacja stron

448 Republika Bułgarii w zarzucie czwartym, Rumunia w części pierwszej zarzutu pierwszego i Węgry w swym jedynym zarzucie podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. O ile w ramach jedynego zarzutu Węgry również formalnie podnoszą oczywisty błąd w ocenie, o tyle ich argumentacja w tym kontekście ma na celu wyłącznie wykazanie naruszenia tej zasady.

449 W pierwszej kolejności Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry twierdzą, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 narusza wspomnianą zasadę jako taką, ponieważ ze względu na obecny stan infrastruktury europejskiej zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe stanowi obowiązek nadmiernie trudny, a wręcz niemożliwy do przestrzegania. Biorąc bowiem pod uwagę niewystarczającą liczbę parkingów chronionych i odpowiednich miejsc noclegowych zlokalizowanych w ich pobliżu, kierowcy i przedsiębiorstwa transportowe często mierzą się z wymogami niemożliwymi do spełnienia. W tych okolicznościach środek ten nie może być stosowany w sposób pozwalający na osiągnięcie zamierzonych celów, co świadczy o jego oczywiście nieodpowiednim charakterze. Poza tym omawiany środek obciąża kierowców i przedsiębiorstwa transportowe w sposób oczywiście nieproporcjonalny. W rezultacie, przewidując taki wymóg, którego w praktyce nie da się spełnić, prawodawca Unii popełnił oczywisty błąd w ocenie.

450 Republika Bułgarii i Węgry podnoszą, że już w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 18) Komisja wskazała, że w Unii zasadniczo brakuje odpowiednich miejsc odpoczynku i parkingów chronionych. Niewystarczający stan miejsc odpoczynku w Unii wynika również ze studium opublikowanego przez Komisję [„Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report" (Badanie dotyczące bezpiecznych i chronionych miejsc parkingowych dla samochodów ciężarowych, Sprawozdanie końcowe), luty 2019 r. (zwanego dalej „badaniem na temat miejsc parkingowych z 2019 r."), s. 8, 18–20]. Zgodnie z tym badaniem z 300 000 miejsc postojowych przeznaczonych w Unii dla samochodów ciężarowych jedynie około 47 000 jest częściowo chronionych, a jedynie 7000 wykazuje certyfikowany poziom bezpieczeństwa. Ponieważ średni popyt na nocne miejsca postojowe szacuje się na prawie 400 000 miejsc, niedobór wynosi około 100 000 miejsc, przy czym niewiele spośród istniejących już miejsc zapewnia odpowiedni poziom bezpieczeństwa i ochrony. Ponadto z tego samego badania wynika, że bezpieczne i chronione miejsca parkingowe są rozmieszczone nierównomiernie w stosunku do europejskich korytarzy tranzytowych, ponieważ 7000 certyfikowanych miejsc parkingowych jest usytuowanych tylko w niektórych państwach członkowskich. Ponadto EKES oraz kilka państw członkowskich zwróciły uwagę na tę sytuację w trakcie procedury ustawodawczej.

451 Kwestie parkingów i odpowiednich miejsc noclegowych, choć różne, są jednak wzajemnie ściśle powiązane w tym znaczeniu, że z punktu widzenia kierowcy odpowiednie jest jedynie takie miejsce noclegowe, które znajduje się w pobliżu odpowiedniego i chronionego parkingu mogącego zapewnić ochronę ładunku. Ograniczona liczba takich parkingów jeszcze bardziej redukuje liczbę potencjalnych miejsc noclegowych, które kierowca może wykorzystać do spędzania tygodniowego okresu odpoczynku.

452 Republika Bułgarii podnosi również, że na brak infrastruktury wskazuje nałożony na Komisję na podstawie art. 1 pkt 7 rozporządzenia 2020/1054 obowiązek przedstawienia Parlamentowi i Radzie, do dnia 31 grudnia 2024 r., sprawozdania na temat dostępności odpowiednich miejsc

odpoczynku dla kierowców. Rumunia dodaje, że w tym samym przepisie zobowiązano Komisję do opublikowania wykazu wszystkich parkingów. Jednakże do chwili obecnej nie została utworzona żadna strona internetowa, która zawierałaby taki wykaz.

453 Rumunia podnosi również, że w celu przestrzegania przepisu art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 kierowcy realizujący przejazdy na trasach pozbawionych bezpiecznych i chronionych parkingów są zmuszeni do korzystania z parkingów niechronionych, gdzie ich pojazdy będą pozostawać bez nadzoru podczas okresu odpoczynku spędzanego w odpowiednim miejscu noclegowym, co oznacza, że będą one narażone na ataki przestępców. Tymczasem zgodnie z Konwencją o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR), podpisaną w Genewie w dniu 19 maja 1956 r., przewoźnik ponosi odpowiedzialność za całkowite lub częściowe zaginięcie lub uszkodzenie towaru, które nastąpiło w czasie między przyjęciem towaru a jego wydaniem, jak również za opóźnienie w dostawie. W obecnym stanie infrastruktury europejskiej przyjęte w tym rozporządzeniu rozwiązanie legislacyjne nie poprawi zatem warunków pracy kierowców, lecz przeciwnie, może skutkować zwiększeniem ich zmęczenia i stresu, a także zagrożenia dla ich bezpieczeństwa, ładunku i pojazdu. Podobnie Republika Bułgarii podnosi, że brak chronionych parkingów dla samochodów ciężarowych w Unii jest czynnikiem zwiększającym ryzyko kradzieży i stwarzającym po stronie przewoźników problemy w zakresie ubezpieczenia.

454 Republika Bułgarii dodaje również, że brak możliwości przestrzegania zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w kabinie naraża kierowców i przedsiębiorstwa transportowe na ryzyko nałożenia na nich kar, które mogłyby prowadzić do utraty dobrej reputacji w rozumieniu art. 6 rozporządzenia nr 1071/2009, a tym samym zamknięcia im dostępu do rynku transportu drogowego rzeczy w Unii. W tym względzie nie ma znaczenia, że wykaz najpoważniejszych naruszeń przepisów Unii nie obejmuje naruszenia tego zakazu.

455 W tym kontekście Rumunia i Węgry powołują się na rozporządzenie TEN-T, w szczególności na jego art. 38 ust. 3 i art. 39 ust. 2 lit. c), a także na zmienione wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, które zawarto w motywie 19 rozporządzenia 2020/1054. Przepisy te dowodzą również, że obecny stan infrastruktury europejskiej jest niewystarczający.

456 Węgry wskazują ponadto, że art. 8a ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 561/2006, dodany na podstawie art. 1 pkt 7 rozporządzenia 2020/1054, zawiera powtarzające się wezwania do tworzenia bezpiecznych i chronionych parkingów. Ponadto przepisy dotyczące utworzenia takich miejsc mogą wywoływać skutki dopiero w przyszłości, podczas gdy nie został przewidziany żaden odpowiedni okres przejściowy, a ponadto rozpatrywany zakaz jest bezwzględny. Republika Bułgarii kwestionuje również brak okresu przejściowego dla wejścia w życie rozpatrywanego przepisu.

457 Republika Bułgarii podnosi następnie, że państwa członkowskie nie mają żadnego obowiązku zapewnienia, przynajmniej do określonej daty, wystarczającej liczby odpowiednich miejsc noclegowych ani chronionych i bezpiecznych parkingów. Państwo członkowskie mogłoby zatem być skłonne do niezwiększania infrastruktury w celu ograniczenia świadczenia na swoim terytorium usług transportowych przez zagranicznych przewoźników.

458 Republika Bułgarii podnosi również, że zakaz spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w kabinie pociąga za sobą znaczne dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw transportowych, którymi są w większości MŚP, ponieważ przedsiębiorstwa te są zobowiązane do opłacania odpowiedniego zakwaterowania dla wykorzystujących swój

tygodniowy okres odpoczynku kierowców, jeżeli znajdują się oni z dala od miejsca zamieszkania. W związku z tym powstaną również koszty ewentualnych objazdów i przejazdów bez ładunku uzasadnionych wyłącznie potrzebą znalezienia odpowiedniego miejsca zakwaterowania. Zgodnie z badaniem KPMG zatytułowanym „The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I" (Bułgarski sektor transportu drogowego rzeczy – Badanie rynku: ocena skutków pierwszego pakietu na rzecz mobilności), opublikowanym w dniu 8 października 2019 r. (s. 37), koszty, jakie będą musiały ponieść bułgarskie przedsiębiorstwa transportowe w związku z rozpatrywanym przepisem, szacuje się na 143 mln EUR. Podobnie Rumunia twierdzi, że rzeczony przepis jest oczywiście nieodpowiedni i nie jest konieczny w stosunku do celu, jakim jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych i finansowych ciążących na przedsiębiorstwach transportowych.

459 Republika Bułgarii podnosi ponadto, że wykładnia pojęcia „odpowiedniego miejsca zakwaterowania" jest źródłem niepewności prawnej, co – jak przyznaje sama Komisja – prowadzi do problemów związanych z jego stosowaniem. Z kolei Rumunia twierdzi, że rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie sankcji za naruszenie zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w kabinie, na które zwrócono uwagę w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 18), nie zostały rozwiązane w rozporządzeniu 2020/1054, w związku z czym państwa członkowskie będą nadal stosować różne kary, przedłużając w ten sposób sytuację niepewności prawnej dla przedsiębiorstw transportowych i kierowców. To rozwiązanie legislacyjne jest zatem niewłaściwe również z tego punktu widzenia, ponieważ jest ono sprzeczne z celem rozporządzenia 2020/1054, jakim jest ujednolicenie wykładni i stosowania przepisów, a także ułatwienie transgranicznego stosowania przepisów socjalnych w spójny sposób.

460 Republika Bułgarii, Węgry i Rumunia kwestionują następnie znaczenie wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Vaditrans (C-102/16, zwanego dalej „wyrokiem Vaditrans", EU:C:2017:1012). W szczególności zdaniem Węgier i Rumunii wyrok ten nie ma wpływu na niniejsze skargi, ponieważ w ramach postępowania sądowego, które doprowadziło do wydania wspomnianego wyroku, Trybunałowi nie przedstawiono żadnych danych dotyczących miejsc odpoczynku dostępnych w państwach członkowskich ani, w związku z tym, dane takie nie zostały wzięte pod uwagę przez Trybunał. Tym samym Trybunał nie zbadał kwestii proporcjonalności, a konkretnie nie dokonał oceny okoliczności istotnej dla zastosowania rozpatrywanego uregulowania, a mianowicie tego, że zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w kabinie jest często niemożliwy do zastosowania w praktyce ze względu na niewystarczającą liczbę miejsc odpoczynku dostępnych w państwach członkowskich. Trybunał odpowiedział na pytanie dotyczące wykładni, podczas gdy w niniejszej sprawie chodzi o ustalenie, czy w świetle dostępnych informacji prawodawca Unii prawidłowo wykonał przysługujące mu uprawnienia dyskrecjonalne i spełnił wymóg proporcjonalności.

461 Rumunia podnosi również, że w świetle wyroku Vaditrans rozporządzenie nr 561/2006 należy w każdym razie interpretować w ten sposób, że zakazuje ono spędzania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w kabinie pojazdu. Jednakże art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nie ogranicza się do ustanowienia tego zakazu, lecz dostarcza dodatkowych wyjaśnień. Republika Bułgarii podnosi również, że omawiane rozporządzenie nie ogranicza się do wykonania wyroku Vadritans, lecz ustanawia wymóg, aby rozpatrywane okresy odpoczynku były spędzane w miejscu zakwaterowania odpowiednim dla każdej płci, wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną.

462 Wreszcie Republika Bułgarii i Rumunia utrzymują, że istnieją odpowiednie rozwiązania alternatywne, które byłyby mniej uciążliwe. I tak, po pierwsze, zgodnie z opinią wyrażoną przez samą Komisję w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 46) należy umożliwić kierowcom spędzanie regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w kabinie, pod warunkiem że chodzi o swobodny wybór kierowcy lub jest to uzasadnione okolicznościami. Po drugie, innym możliwym środkiem byłoby wprowadzenie odstępstwa w przypadkach, w których brakuje odpowiednich miejsc zakwaterowania w określonym promieniu od lokalizacji kierowcy. Po trzecie, innym możliwym podejściem zaproponowanym przez Komitet Regionów byłoby niestosowanie zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w kabinie, w sytuacji gdy ten okres odpoczynku jest spędzany w miejscu, w którym istnieją wystarczający poziom bezpieczeństwa i odpowiednie obiekty sanitarne, i gdy kabina kierowcy jest zgodna ze specyfikacją określoną przez Komitet ds. Transportu Drogowego. Po czwarte, możliwe jest ustanowienie okresu przejściowego, po upływie którego Komisja stwierdziłaby, czy liczba miejsc zakwaterowania oraz chronionych i bezpiecznych parkingów w całej Unii jest wystarczająca. W tym okresie przejściowym państwa członkowskie mogłyby zostać zobowiązane do zapewnienia podjęcia niezbędnych kroków w celu stworzenia odpowiedniej infrastruktury.

463 W drugiej kolejności Rumunia i Węgry kwestionują przeprowadzoną przez prawodawcę Unii analizę proporcjonalności zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe.

464 Z informacji dostępnych w chwili przyjęcia art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 wynika bowiem, iż prawodawca Unii miał wiedzę na temat braków w obecnym stanie infrastruktury europejskiej. Tymczasem w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 18) wskazano, że deficyt odpowiednich parkingów i miejsc zakwaterowania jest czynnikiem sprzyjającym praktyce polegającej na spędzaniu okresu odpoczynku w kabinie pojazdu. W tej ocenie skutków uściślono nawet, że ze względu na tę sytuację warunki odpoczynku w kabinie są lepsze niż warunki, jakimi kierowcy dysponują w przypadku skorzystania z innych dostępnych rozwiązań. Ponadto skala tego deficytu została opisana przez Komisję w badaniu na temat miejsc parkingowych z 2019 r. Co więcej, art. 8a ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 561/2006, zmieniony przez art. 1 pkt 7 rozporządzenia 2020/1054, zawiera powtarzające się wezwania do utworzenia bezpiecznych i chronionych parkingów, co świadczy o tym, że prawodawca Unii ustanowił kwestionowany wymóg, mając świadomość, że liczba parkingów odpowiedniej jakości jest niewystarczająca.

465 Z tego wynikałoby, że prawodawca Unii popełnił oczywisty błąd, gdyż nie uwzględnił zasadniczych informacji dla przyjęcia rozpatrywanego przepisu i nie dokonał oceny istotnych dowodów.

466 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

467 W swojej argumentacji Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry kwestionują zgodność art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 z zasadą proporcjonalności. Ponieważ Rumunia i Węgry kwestionują ponadto fakt, że prawodawca Unii przeprowadził badanie proporcjonalności tego przepisu, należy zbadać w pierwszej kolejności tę ostatnią argumentację.

i) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054

468 Bezsporne jest, że przy przyjmowaniu rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii dysponował oceną skutków, która dotyczyła między innymi spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe. W ocenie skutków – aspekt społeczny, którą załączono do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie czasu pracy, wskazano bowiem dokonywaną przez organy państw członkowskich odmienną interpretację przepisów rozporządzenia nr 561/2006 dotyczących tygodniowego okresu odpoczynku oraz rozbieżności między ustawodawstwami i praktykami krajowymi dotyczącymi korzystania z tego okresu odpoczynku w pojeździe (część 1/2, s. 21, 23, 30, 31, 34). W tej ocenie skutków również szczegółowo zbadano, w perspektywie wyniku będącego wówczas w toku przed Trybunałem postępowania w sprawie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-102/16, Vaditrans, wpływ środka wyjaśniającego tę kwestię (część 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64, 70).

469 W tym kontekście art. 1 pkt 5 lit. c) tego projektu przewidywał dodanie do art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 ust. 8a, stanowiącego, że regularne lub wyrównawcze tygodniowe okresy odpoczynku nie mogą być spędzane w pojeździe, lecz powinny być spędzane w odpowiednim miejscu zakwaterowania, obejmującym stosowne miejsce do spania i obiekty sanitarne, udostępnionym lub opłaconym przez pracodawcę, albo w miejscu zamieszkania kierowcy, albo w innym wybranym przez niego miejscu prywatnym.

470 W swojej argumentacji Rumunia i Węgry zarzucają jednak prawodawcy Unii, że wprowadzając w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 zakaz regularnego lub wyrównawczego tygodniowego odpoczynku w pojeździe, nie uwzględnił on braku odpowiedniej infrastruktury zakwaterowania oraz bezpiecznych i chronionych parkingów w całej Unii, podczas gdy dane te miały zdaniem tych państw członkowskich zasadnicze znaczenie dla zbadania proporcjonalności tego zakazu.

471 Należy jednak zauważyć, że prawodawca Unii miał pełnię informacji o tym niedoborze, gdy przyjął zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe. Jak bowiem podnoszą same Rumunia i Węgry, wspomniany niedobór został wyraźnie podkreślony w toku procedury ustawodawczej zarówno w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 18, 23, 31, 34), jak i w badaniu na temat miejsc parkingowych z 2019 r.

472 Ponadto prawodawca Unii należycie uwzględnił tę okoliczność przy przyjmowaniu art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054. Po pierwsze bowiem, nie zakazał on korzystania z wszelkich okresów odpoczynku w pojeździe, korzystania z przerw oraz dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresu odpoczynku w pojeździe, który pozostał dopuszczony do ruchu. Po drugie, uznał on, zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie czasu pracy opracowanym przez Komisję na podstawie tej oceny skutków, że braki w ramach infrastruktury zakwaterowania i parkingów nie stanowią przeszkody dla zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe, biorąc pod uwagę istnienie miejsc alternatywnych, w których kierowca jest w stanie spędzać te okresy odpoczynku, w szczególności miejsce zamieszkania będące jednym z miejsc, do których przedsiębiorstwo transportowe powinno umożliwić kierowcy powrót, jeśli kierowca sobie tego życzy, w regularnych odstępach czasu, wynoszących, odpowiednio, trzy lub cztery tygodnie, zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054.

473 W tych okolicznościach nie można zarzucać prawodawcy Unii, że nie uwzględnił on w pełni danych istotnych dla badania proporcjonalności zakazu przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054.

474 Nie ma w tym względzie znaczenia, że z różnych posiadanych przez siebie danych prawodawca Unii nie wyciągnął wniosków, do których zdaniem Rumunii i Węgier powinien był dojść. W tym względzie zarzuty, w których te państwa członkowskie zarzucają prawodawcy Unii, że nie zaradził on w odpowiedni sposób niedoborowi infrastruktury zakwaterowania i parkingów w ramach rozporządzenia 2020/1054, należy ocenić w ramach badania samej zgodności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności.

475 Należy zatem oddalić argumenty Rumunii i Węgier dotyczące niezbadania przez prawodawcę Unii skutków wynikających z zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe.

ii) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054

476 Artykuł 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi, że jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i o ile pojazd znajduje się na postoju.

477 Artykuł 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 zastąpił z dniem 20 sierpnia 2020 r. wspomniany art. 8 ust. 8 w ten sposób, że stanowi on obecnie, że regularne tygodniowe lub wyrównawcze okresy odpoczynku, czyli okresy odpoczynku inne niż te, o których mowa w dawnym przepisie, nie mogą być wykorzystywane przez kierowców w pojeździe, lecz muszą być przez nich wykorzystane w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną, przy czym pracodawca musi pokryć wszystkie koszty zakwaterowania poza pojazdem.

478 Celem art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, w świetle którego należy zbadać proporcjonalność tego przepisu, jest poprawa, jak wynika w szczególności z motywów 1, 2, 6, 8, 13 i 36 tego rozporządzenia, warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie, że kierowcy ci dysponują dobrej jakości miejscem zakwaterowania w celu wykorzystania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku. Celem tego przepisu jest zatem zaradzenie brakowi jasnych zasad dotyczących tygodniowych okresów odpoczynku. Cel ten wpisuje się, jak wskazano już w pkt 250 niniejszego wyroku, w ramy bardziej ogólnego celu określonego przez to rozporządzenie, polegającego na zapewnieniu uczciwych warunków handlowych między przedsiębiorstwami transportu drogowego w celu zapewnienia bezpiecznego, skutecznego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego, tak aby zagwarantować brak dyskryminacji i przyciągnąć wykwalifikowanych pracowników.

479 Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry, które nie kwestionują zasadności tych poszczególnych celów, utrzymują, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 sam w sobie narusza wymogi wynikające z zasady proporcjonalności.

480 W celu ustalenia, czy przewidziany w tym przepisie zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe jest zgodny z zasadą proporcjonalności, należy zbadać, czy środek ten jest odpowiedni do realizacji celu realizowanego przez ten przepis, polegającego na

poprawie warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców, czy nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, i czy jest proporcjonalny do tego celu.

– W przedmiocie odpowiedniości art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji zamierzonego celu

481 Co się tyczy w pierwszej kolejności odpowiedniości art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji celu zamierzonego przez ten przepis, należy na wstępie przypomnieć, że w wyroku Vaditrans Trybunał orzekł zasadniczo, w szczególności w pkt 31–33 i 48 tego wyroku, że art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie tego art. 1 pkt 6 lit. c), powinien być interpretowany – w celu zachowania jego skuteczności (effet utile) – z uwzględnieniem również art. 8 ust. 6, w ten sposób, że zakazuje on spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe. Zgodnie bowiem ze swoim brzmieniem wspomniany art. 8 ust. 8 zezwalał wyraźnie i pod pewnymi warunkami jedynie na korzystanie z dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe.

482 Po wskazaniu, że taka wykładnia znajduje potwierdzenie w genezie tego ostatniego przepisu i w kontekście, w jaki się on wpisuje, Trybunał podkreślił, że wykładnia ta w sposób oczywisty zmierza do osiągnięcia celów rozporządzenia nr 561/2006, polegających na poprawie warunków pracy kierowców i bezpieczeństwa drogowego (wyrok Vaditrans, pkt 43).

483 Trybunał uściślił bowiem, że chociaż projektowanie pojazdów i kabin znacznie się rozwinęło, pozostaje jednak faktem, że kabina ciężarówki nie wydaje się miejscem odpoczynku dostosowanym do okresów odpoczynku dłuższych niż dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku i że kierowcy powinni mieć możliwość spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w miejscu, które zapewnia dostosowane do tego i odpowiednie warunki zakwaterowania (wyrok Vaditrans, pkt 44).

484 W tym kontekście Trybunał dodał, że gdyby wykładni art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 należało dokonywać w ten sposób, że kierowca może spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku w pojeździe, to oznaczałoby to, że kierowca mógłby spędzać całość przysługujących mu okresów odpoczynku w kabinie pojazdu, czyli w miejscu, które nie zapewnia odpowiednich warunków zakwaterowania, co nie mogłoby przyczynić się do realizacji celu tego rozporządzenia, jakim jest poprawa warunków pracy (wyrok Vaditrans, pkt 45).

485 Z powyższego wynika, że zakaz przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, który kodyfikuje wykładnię dokonaną przez Trybunał w wyroku Vaditrans, jest odpowiedni do przyczynienia się do realizacji celu polegającego na poprawie warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców.

486 Argumenty przedstawione przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry nie są w stanie podważyć tego stwierdzenia.

487 Po pierwsze, w zakresie, w jakim Republika Bułgarii i Rumunia podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 zawiera dodatkowe uściślenia w stosunku do art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku Vaditrans, należy zauważyć, że Republika Bułgarii ogranicza się do twierdzenia, iż przewidziany w tym art. 1 pkt 6 lit. c) obowiązek spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego

okresu odpoczynku „w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną” jest nowym wymogiem wynikającym z przyjęcia rozporządzenia 2020/1054.

488 Tymczasem takiej argumentacji nie można przyjąć.

489 Przede wszystkim Trybunał wyraźnie podkreślił bowiem w pkt 44 i 45 wyroku Vaditrans, że art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, należy interpretować w ten sposób, że regularny tygodniowy okres odpoczynku powinien być wykorzystany w odpowiednim i dostosowanym miejscu zakwaterowania, co musi oznaczać, że infrastruktura noclegowa i sanitarna tego miejsca jest odpowiednia zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Ponadto wymóg „odpowiedniego miejsca do spania dla każdego kierowcy” był już wyraźnie zawarty w samym brzmieniu tego ostatniego przepisu.

490 Następnie Trybunał orzekł w pkt 44 wyroku Vaditrans, że kabina ciężarówki nie stanowi miejsca odpoczynku dostosowanego do okresów odpoczynku dłuższych niż dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, o których mowa w tym ostatnim przepisie, które na podstawie art. 4 lit. g) i h) rozporządzenia nr 561/2006 odnoszą się do okresów odpoczynku wynoszących, w zależności od przypadku, od 3 do maksymalnie 45 godzin. Wynika stąd siłą rzeczy, że tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 45 godzin, wykorzystany jako rekompensata za skrócenie poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku, nie mógł być również spędzany w pojeździe na podstawie art. 8 ust. 8 tego rozporządzenia.

491 Wreszcie, ponieważ miejsce odpoczynku dostosowane do dłuższych okresów odpoczynku, o którym wspomniał Trybunał w pkt 44 wyroku Vaditrans, ma zastąpić kabinę samochodu ciężarowego w wypadku regularnych tygodniowych okresów odpoczynku, która to kabina jest co do zasady udostępniana kierowcy na koszt pracodawcy, wynika z tego, że każde odpowiednie miejsce odpoczynku zastępujące kabinę samochodu ciężarowego powinno być również udostępnione przez pracodawcę.

492 W konsekwencji należy stwierdzić, że okoliczność, iż prawodawca Unii przy przyjmowaniu art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 skodyfikował wykładnię dokonaną w wyroku Vaditrans i uściślił ją w odniesieniu do niektórych aspektów, może potwierdzać odpowiedniość tego przepisu do realizacji zamierzonego celu.

493 Po drugie, wbrew temu, co twierdzą Węgry i Rumunia, wyrok Vaditrans ma znaczenie dla oceny proporcjonalności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, ponieważ, jak wskazano powyżej, z wyroku tego wynika, że zakaz spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe wynika nie z wejścia w życie tego ostatniego przepisu, lecz z art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054. W tym względzie nie ma znaczenia, że w wyroku Vaditrans, wydanym na podstawie art. 267 TFUE, Trybunał nie zbadał – w braku stosownego wniosku sądu odsyłającego w tej sprawie – kwestii proporcjonalności art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054.

494 Gdyby bowiem Węgry i Rumunia uznały, że wcześniejsza wersja art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 jest nieważna lub że ważność tego przepisu wymaga odmiennej wykładni, mogą one, zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podnieść to w ramach

postępowania prejudycjalnego w sprawie, w której zapadł wyrok Vaditrans. Takiej argumentacji nie można natomiast skutecznie uwzględnić na poparcie zarzutów mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054.

495 Po trzecie, co się tyczy argumentacji przedstawionej przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry, dotyczącej braku odpowiednich miejsc zakwaterowania oraz bezpiecznych i chronionych parkingów na terytorium Unii, należy na wstępie przypomnieć, że – jak podkreślono w pkt 471 niniejszego wyroku – ten stan niedoboru został wskazany przez Komisję w jej ocenie skutków – aspekt społeczny, a następnie w badaniu z 2019 r. na temat miejsc parkingowych. Ani Parlament, ani Rada nie kwestionują zresztą niedoboru bezpiecznych i chronionych parkingów.

496 Rozporządzenie 2020/1054 ma jednak na celu zwiększenie ochrony socjalnej kierowców, podczas gdy poprawa infrastruktury transportowej i parkingowej w Unii jest zasadniczo przedmiotem innych aktów ustawodawczych przyjętych w oparciu o odrębne podstawy prawne.

497 W szczególności rozporządzenie TEN-T, przyjęte na podstawie art. 172 TFUE, które wymaga zgody danego państwa członkowskiego na wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą jego terytorium, przewiduje w art. 39 ust. 2 lit. c) stworzenie miejsc obsługi podróżnych przy autostradach co ok. 100 km, z uwzględnieniem potrzeb społecznych, rynkowych i środowiskowych, aby zapewnić odpowiednie miejsce do parkowania dla komercyjnych użytkowników dróg przy zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa i ochrony.

498 Ponadto bezsporne jest, że szereg instrumentów prawa Unii przewiduje możliwości współfinansowania przez Unię w celu przyspieszenia i promowania budowy odpowiedniej infrastruktury parkingowej. Jest tak w szczególności w przypadku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę", zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. 2013, L 348, s. 129) oraz rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1649 z dnia 8 lipca 2016 r. uzupełniającego rozporządzenie nr 1316/2013 (Dz.U. 2016, L 247, s. 1), które określa priorytety w zakresie finansowania transportu na potrzeby wieloletnich i rocznych programów prac.

499 Badania odpowiedniości zakazu ustanowionego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nie można jednak przeprowadzić w świetle celu, którego przepis ten nie realizuje.

500 Należy natomiast zbadać, czy – jak podnoszą Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry – z uwagi na niedobór odpowiednich miejsc zakwaterowania oraz bezpiecznych i chronionych parkingów zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe nie można przyjąć za środek odpowiedni do osiągnięcia celu polegającego na poprawie warunków pracy kierowców. Zdaniem tych państw członkowskich niedobór ten sprawia bowiem, że przestrzeganie tego zakazu staje się nadmiernie utrudnione, o ile nie niemożliwe, w związku z czym może on skutkować zniweczeniem tego celu poprzez zwiększenie zmęczenia i stresu kierowców.

501 W tym względzie prawdą jest, że możliwość przestrzegania przepisów dotyczących okresów odpoczynku przewidzianych w rozporządzeniu nr 561/2006 może, ogólnie rzecz biorąc, zależeć w szczególności od dostępności odpowiednich miejsc zakwaterowania i parkingów [zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju), C-167/22, EU:C:2023:1020, pkt 45].

502 Jednakże, co się tyczy, po pierwsze, wpływu podnoszonego niedoboru odpowiednich miejsc zakwaterowania na odpowiedniość art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji zamierzonego w tym akcie celu ochrony socjalnej, należy przede wszystkim podkreślić, że – jak wskazano już w pkt 472 niniejszego wyroku – przepis ten nie zakazuje kierowcom wykorzystania wszystkich okresów odpoczynku, niezależnie od ich rodzaju, w pojeździe, lecz ma zastosowanie wyłącznie do regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku. Tak więc zakaz w nim przewidziany nie dotyczy przerw ani dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku.

503 Owe okresy odpoczynku, których zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 zakazuje się kierowcom spędzać w pojeździe, są właśnie tymi okresami, w odniesieniu do których przedsiębiorstwa transportowe są zobowiązane, zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia, zorganizować pracę kierowców w taki sposób, aby mogli oni powrócić, w zależności od przypadku, co trzy lub cztery tygodnie do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku.

504 Tym samym, wbrew temu, co zakładają Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry, korzystanie z regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku nie wymaga za każdym razem dostępu do innego miejsca zakwaterowania niż miejsce zamieszkania kierowców. Jak wynika z motywu 13 rozporządzenia 2020/1054, jedynie w wypadku, gdy kierowcy nie korzystają, do czego mają prawo, z regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w miejscu swego zamieszkania, muszą oni, zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 1 pkt 6 lit. c) tego rozporządzenia, posiadać wysokiej jakości i dostosowane do obu płci zakwaterowanie do wykorzystania tych okresów odpoczynku. Wynika z tego, że przepis ten w związku z art. 1 pkt 6 lit. d) rzeczonego rozporządzenia może w rzeczywistości zaradzić, przynajmniej częściowo, niedoborowi odpowiednich miejsc zakwaterowania, na który Komisja zwróciła uwagę w swojej ocenie skutków – aspekt społeczny.

505 Wreszcie prawdą jest, że motyw 15 rozporządzenia 2020/1054 stanowi, iż kierowcy mogą spędzać regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku w odpowiednim miejscu zakwaterowania, które może „sąsiadować” z parkingiem. Niemniej jednak, w przypadku gdy kierowcy postanawiają nie wracać do jednego z dwóch miejsc określonych w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia w celu spędzania tam tego okresu odpoczynku, nie są oni w żaden sposób zobowiązani, wbrew temu, co twierdzą Republika Bułgarii, Rumunia i Węgry, do wyboru takiego zakwaterowania sąsiadującego z parkingiem. O ile bowiem art. 1 pkt 6 lit. c) wspomnianego rozporządzenia wymaga, aby kierowcy korzystali z tego okresu odpoczynku w „odpowiednim miejscu zakwaterowania”, o tyle nie wymaga on, aby miejsce to sąsiadowało z miejscem postoju. W tym względzie nie można racjonalnie oczekiwać od kierowcy, aby spędził on swój tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 45 godzin w pobliżu takiego parkingu. Tymczasem żadne z tych państw członkowskich nie twierdzi, że niedobór infrastruktury wskazany przez Komisję w jej ocenie skutków – aspekt społeczny dotyczy miejsc zakwaterowania, które nie sąsiadują z parkingiem, i że te miejsca zakwaterowania nie są odpowiednie.

506 Co się tyczy, po drugie, wpływu podnoszonego niedoboru odpowiednich parkingów na odpowiedniość art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 do realizacji celu ochrony socjalnej, do którego zmierza, należy przede wszystkim podkreślić, że przepis ten nie nakłada żadnego obowiązku w odniesieniu do miejsca postoju pojazdu. Tak więc nic nie zobowiązuje kierowcy do pozostawienia pojazdu, podczas spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, na parkingu przeznaczonym dla pojazdów ciężarowych.

507 Następnie, jak słusznie podkreśliła Rada, zniesienie zakazu spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe przez kierowców nie pozwoliłoby zaradzić niedostatkowi bezpiecznych i chronionych parkingów, co zostało podkreślone w ocenie skutków – aspekt społeczny, ponieważ w każdym razie miejsce postoju byłoby nadal konieczne w okresie odpowiadającym spędzaniu tych okresów odpoczynku. Ponadto takie zniesienie, w zakresie, w jakim ograniczyłoby możliwość spędzania przez kierowców wspomnianych okresów odpoczynku w ich miejscu zamieszkania po zaparkowaniu pojazdu w bazie eksploatacyjnej pracodawcy, mogłoby nawet przyczynić się do pogorszenia sytuacji niedoboru wskazanej przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry, ponieważ w takim przypadku kierowcy zajmowaliby tym bardziej bezpieczne i chronione dostępne parkingi.

508 Wreszcie, co się tyczy podnoszonego ryzyka kradzieży ładunku, które utrudniłoby jego ubezpieczenie, należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 lit. f)–h) rozporządzenia nr 561/2006 kierowcy powinni swobodnie dysponować swoimi okresami odpoczynku, niezależnie od tego, czy chodzi o odpoczynek dzienny, czy tygodniowy, a tym samym nie mogą ponosić odpowiedzialności za nadzór nad takim ładunkiem w przypadku korzystania z okresu odpoczynku.

509 W każdym razie ryzyko to nie wynika ze szczególnego przepisu zakazującego regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe, ustanowionego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, lecz, bardziej ogólnie, z braku bezpiecznych i chronionych parkingów, przy czym należy przypomnieć, że kierowcy są uprawnieni do spędzania wszystkich innych okresów odpoczynku w zaparkowanym pojeździe.

510 Tym samym, o ile prawdą jest, że zgodnie z badaniem na temat miejsc parkingowych z 2019 r. kradzież ładunków w Unii oznacza utratę ponad 8,2 mld EUR, o tyle z badania tego nie wynika, że utrata ta wynikałaby konkretnie z kradzieży popełnionych podczas korzystania przez kierowców z ich regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, których spędzania w pojeździe zakazywał już art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054.

511 W tych okolicznościach nie można przyjąć, że zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe jest środkiem nieodpowiednim do realizacji celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców z tego względu, że jego wejście w życie nie zostało uzależnione od stworzenia odpowiedniej infrastruktury w zakresie zakwaterowania i parkingów.

512 Należy ponadto zauważyć, że prawodawca Unii na mocy art. 1 pkt 7 rozporządzenia 2020/1054 dodał do rozporządzenia nr 561/2006 art. 8a, który zawiera, jak wynika z motywów 15, 17 i 18 rozporządzenia 2020/1054, przepisy szczególne mające na celu wspieranie tworzenia wysokiej jakości parkingów poprzez opracowanie minimalnych standardów oraz poprawę dostępności informacji na temat dostępnych miejsc odpoczynku. Takie usprawnienia powinny ułatwić pracodawcy planowanie czynności kierowcy w taki sposób, aby mógł on dotrzeć na parking, który pracodawca uzna za odpowiedni dla przewożonych towarów.

513 Przede wszystkim bowiem art. 8a rozporządzenia nr 561/2006, wprowadzony na mocy art. 1 pkt 7 rozporządzenia 2020/1054, w ust. 2 powierza Komisji uprawnienia do ustanowienia norm zawierających szczegółowe wymogi dotyczące poziomu usług i bezpieczeństwa w odniesieniu do parkingów, między innymi do infrastruktury sanitarnej odpowiedniej dla każdej płci, oraz wymogi dotyczące procedur certyfikacji parkingów. Ponadto art. 8a ust. 1 zobowiązuje Komisję

do zapewnienia kierowcom łatwego dostępu do informacji o bezpiecznych i chronionych parkingach, a także do publikowania na regularnie aktualizowanej urzędowej stronie internetowej wykazu certyfikowanych parkingów.

514 Chociaż podnoszona przez Rumunię okoliczność, że Komisja nie opublikowała tego wykazu, mogłaby w danym wypadku stanowić uchybienie, to nie może ona jednak w żaden sposób wykazać, że prawodawca Unii w drodze art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 przyjął środek, który nie jest odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego przez niego celu.

515 Z kolei zgodnie z art. 8a ust. 4 rozporządzenia nr 561/2006 do dnia 31 grudnia 2024 r. Komisja ma przedstawić Parlamentowi i Radzie sprawozdania na temat dostępności odpowiednich miejsc odpoczynku dla kierowców i bezpiecznych parkingów oraz na temat tworzenia bezpiecznych i chronionych parkingów certyfikowanych.

516 Wreszcie w art. 8a ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 561/2006 powtórzono, że zgodnie z art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia TEN-T na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zachęcania do tworzenia parkingów dla komercyjnych użytkowników dróg, przy czym w motywie 19 rozporządzenia 2020/1054 przypomniano ponadto wagę dostępności wystarczających możliwości współfinansowania przez Unię w celu przyspieszenia i promowania budowy odpowiedniej infrastruktury parkingowej.

517 Wbrew temu, co twierdzi Republika Bułgarii, obowiązki te, dalekie od wykazania nieodpowiedniości art. 1 pkt 6 lit. c) tego rozporządzenia do realizacji zamierzonego celu, wskazują, wprost przeciwnie, na to, że prawodawca Unii nadal zwraca uwagę na kwestię niedoboru parkingów.

518 Co się tyczy jeszcze argumentu Republiki Bułgarii, zgodnie z którym w braku terminu wyznaczonego państwom członkowskim na zapewnienie odpowiedniej infrastruktury niektóre z nich mogłyby być zachęcane do niezwiększania tej infrastruktury w celu ograniczenia świadczenia usług na ich terytorium przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w innych państwach członkowskich, argument ten należy oddalić jako spekulacyjny, ponieważ brakuje jakichkolwiek dowodów na poparcie jego zasadności.

519 Z całości powyższych rozważań wynika zatem, że fakt, iż na terytorium Unii istnieje niedobór odpowiednich miejsc zakwaterowania oraz bezpiecznych i chronionych parkingów, nie pozwala wykazać, że zakaz spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe, ustanowiony w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, jest nieodpowiedni do realizacji celu tego rozporządzenia.

520 Po czwarte, co się tyczy argumentacji Republiki Bułgarii i Rumunii dotyczącej podnoszonego braku pewności prawa co do wykładni i stosowania art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, należy zauważyć, że prawodawca Unii zamierzał za pomocą tego przepisu zapewnić jednolite stosowanie zakazu spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe i związany z nim obowiązek spędzania tych okresów w odpowiednim miejscu zakwaterowania. Artykuł 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054, mógł bowiem prowadzić do niepewności ze względu na rozbieżności w wykładni i stosowaniu tego przepisu przez właściwe organy krajowe, które to rozbieżności zostały podkreślone w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 5, 18, 23).

521 Tymczasem wbrew temu, co twierdzi Republika Bułgarii, wyrażenie „odpowiednie dla każdej płci miejsce zakwaterowania wyposażone w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną”, zawarte w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, nie jest w żaden sposób dwuznaczne. Okoliczność, że ramy tego wyrażenia są wystarczająco elastyczne, aby objąć stosunkowo szeroką gamę miejsc zakwaterowania, w których kierowca może spędzać regularny tygodniowy lub wyrównawczy okres odpoczynku, nie podważa odpowiedniości tego przepisu do osiągnięcia zamierzonego przez niego celu, a wręcz przeciwnie, jak słusznie argumentował Parlament, wzmacnia go. W tym względzie twierdzenie Republiki Bułgarii, zgodnie z którym państwa członkowskie prawdopodobnie przyjmą rozbieżne wykładnie tego przepisu, ma charakter spekulacyjny, a zatem z tego tylko powodu należy je oddalić.

522 Co się tyczy podkreślonego przez Rumunię ryzyka rozbieżności sankcji przewidzianych w ustawodawstwach krajowych w przypadku naruszenia rozpatrywanego zakazu, prawdą jest, że w rozporządzeniu 2020/1054 nie dokonano harmonizacji systemu sankcji państw członkowskich w tej dziedzinie. Jednakże ryzyko to jest mocno ograniczone ciążącym na tych państwach na mocy art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 16 rozporządzenia 2020/1054, obowiązkiem ustanowienia, jak podkreślono również w motywie 23 tego ostatniego rozporządzenia, skutecznych i proporcjonalnych do wagi naruszenia, a także odstraszających i niedyskryminacyjnych kar, ponieważ żadne naruszenie nie może prowadzić do nałożenia więcej niż jednej kary lub więcej niż jednego postępowania. Nie można zatem przyjąć, że ryzyko rozbieżności kar sprawia, iż art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 jest nieodpowiedni do realizacji zamierzonego przez niego celu.

– *W przedmiocie koniecznego charakteru art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054*

523 Co się tyczy w drugiej kolejności koniecznego charakteru art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, a w szczególności argumentacji dotyczącej istnienia środków, które miałyby być mniej restrykcyjne niż ten przyjęty w tym przepisie, należy zauważyć, że Republika Bułgarii ogranicza się do powołania szeregu środków, z których większość została omówiona lub przedstawiona w toku procedury ustawodawczej, nie została jednak uwzględniona przez prawodawcę Unii po zakończeniu tej procedury w ostatecznej wersji przyjętego aktu ustawodawczego.

524 Tymczasem proponowane przez to państwo członkowskie środki, których wspólną cechą jest zezwolenie, w taki czy inny sposób, na wykorzystanie regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe, przy pozostawieniu kierowcom swobody wyboru, niekoniecznie pozwoliłyby na osiągnięcie celu zamierzonego przez prawodawcę Unii, polegającego na poprawie warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców, ponieważ mogłyby one prowadzić do tego – przy założeniu, że zostałyby wprowadzone w życie – że kierowcy regularnie korzystaliby z całego regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe. Skoro bowiem kierowca jest, jak już wskazano w pkt 174 niniejszego wyroku, słabszą stroną stosunku pracy, w którym pozostaje ze swoim pracodawcą, takie rozwiązania mogłyby powodować ryzyko, że wybór kierowcy nie byłby całkowicie swobodny, a kierowca ten mógłby podlegać presji w celu dokonania wyboru korzystnego dla interesów pracodawcy. Podobnie wprowadzenie odstępstw wiązałoby się z ryzykiem, że kierowcy spędzą regularny lub wyrównawczy tygodniowy okres odpoczynku w niewłaściwym miejscu, co oznaczałoby obniżenie ich ochrony socjalnej.

525 Ponadto, chociaż, jak podkreśliła Republika Bułgarii, Komisja przewidziała w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 44–47) opcję polegającą na umożliwieniu kierowcom spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, pod warunkiem że chodzi o ich swobodny wybór lub jest to uzasadnione okolicznościami, to w tej samej ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 49) wyjaśniła ona, że opcja ta może prowadzić, biorąc pod uwagę w szczególności trudność w sprawdzeniu swobodnego wyboru kierowców, do zwiększenia celowych nadużyć w tym znaczeniu, że okresy odpoczynku będą wykorzystywane w sposób zamierzony i systematyczny w pojeździe.

526 Co się tyczy w tym kontekście argumentacji Republiki Bułgarii, Rumunii i Węgier dotyczącej komfortu pojazdów, prawdą jest, że Komisja wskazała w swojej ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 18), sfinalizowanej przed ogłoszeniem wyroku Vaditrans, że pojazdy często oferują lepsze warunki zakwaterowania niż inne dostępne możliwości.

527 Jednakże, po pierwsze, w tej samej ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 73–75) Komisja doszła do wniosku, po rozważeniu korzyści i niedogodności wynikających z różnych rozważanych opcji, że zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe jest najbardziej odpowiednim rozwiązaniem dla ograniczenia stresu i zmęczenia kierowców, w związku z czym przewidziała taki zakaz w art. 1 pkt 5 lit. c) projektu rozporządzenia dotyczącego czasu pracy.

528 Po drugie, prawodawca Unii, korzystając z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania, mógł uznać, podobnie jak uczynił to Trybunał w pkt 45 wyroku Vaditrans, że realizacja celu poprawy warunków pracy kierowców wyklucza możliwość spędzania wszystkich okresów odpoczynku w kabinie pojazdu, ponieważ takie miejsce nie zapewnia odpowiednich warunków zakwaterowania w celu wykorzystania najdłuższych okresów odpoczynku.

529 Jeśli chodzi o środek przywołany przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry, polegający na ustanowieniu okresu przejściowego w celu odroczenia wejścia w życie zakazu spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe, to nie może on oczywiście stanowić alternatywnej, mniej restrykcyjnej opcji. Taki zakaz obowiązywał już bowiem w chwili przyjęcia rozporządzenia 2020/1054, ponieważ – jak wynika z pkt 30, 31 i 48 wyroku Vaditrans – wynika on z art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054. W tych okolicznościach ustanowienie takiego okresu przejściowego doprowadziłoby do ograniczenia w czasie zakresu tego wyroku, podczas gdy Trybunał nie orzekł, że było to konieczne.

W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054

530 Co się tyczy w trzeciej kolejności proporcjonalnego charakteru zakazu ustanowionego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, należy przede wszystkim przypomnieć znaczenie, zgodnie z preambułą traktatu FUE, „zasadniczego celu" stałej poprawy warunków życia i zatrudnienia, który prawodawca Unii jest zobowiązany na mocy art. 9 i 90 TFUE w pełni uwzględniać w ramach wykonywania swoich kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki transportowej. Tymczasem, jak wskazał Trybunał w wyroku Vaditrans (pkt 44, 45), kabina ciężarówki nie zapewnia warunków zakwaterowania dostosowanych do okresów odpoczynku dłuższych niż dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku. Kierowcy nie mogą zatem spędzać regularnych tygodniowych i wyrównawczych okresów odpoczynku w takiej kabinie bez naruszenia celu poprawy ich warunków pracy.

531 Następnie należy zauważyć, że podobnie jak art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, który został zmieniony na mocy art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, ten ostatni przepis nie zakazuje kierowcom, jak przypomniano w pkt 472 i 502 niniejszego wyroku, spędzania wszelkiego rodzaju okresów odpoczynku w pojeździe, lecz sprzeciwia się jedynie temu, by spędzali oni tam regularne tygodniowe lub wyrównawcze okresy odpoczynku. Kierowcy pozostają zatem uprawnieni do spędzania w pojeździe wszystkich przerw oraz dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku.

532 Co więcej, zgodnie z art. 8 ust. 6 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 6 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, regularne tygodniowe okresy odpoczynku można wykorzystywać, na co zezwalał już art. 8 ust. 6 akapit pierwszy tiret drugie rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054, tylko co dwa tygodnie, co może w większym stopniu ograniczyć zakres zakazu spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w kabinie ciężarówki.

533 Wreszcie na mocy art. 1 pkt 6 lit. a) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii dodał do art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006 akapit trzeci, który obecnie, w drodze odstępstwa od zasady ogólnej przewidzianej w art. 8 ust. 6 akapit pierwszy tego rozporządzenia, zezwala kierowcy wykonującemu międzynarodowy przewóz rzeczy, pod pewnymi warunkami, na skorzystanie z dwóch skróconych tygodniowych okresów odpoczynku poza państwem członkowskim, w którym jego pracodawca ma siedzibę, które to okresy odpoczynku mogą być wykorzystywane w pojeździe, przy czym nie są one objęte zakazem ustanowionym w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054. Poprzez wprowadzenie tej możliwości, która była wykluczona na podstawie art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054, prawodawca Unii zamierzał zatem zapewnić większą elastyczność kierowcom, którzy wykonują przejazdy na długich dystansach, pozwalając im spędzić cały okres odpoczynku w pojeździe przez trzy kolejne tygodnie.

534 W tych okolicznościach nie można przyjąć, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 powoduje niedogodności oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do celu realizowanego przez ten przepis.

535 Żaden z argumentów przedstawionych przez Republikę Bułgarii, Rumunię i Węgry nie jest w stanie podważyć tych tez.

536 Po pierwsze, co się tyczy argumentacji dotyczącej znacznych dodatkowych kosztów, jakie wiązałyby się z wdrożeniem art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 dla przedsiębiorstw transportowych, w szczególności dla MŚP, wystarczy przypomnieć, że zakaz spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe nie wynika z wejścia w życie tego przepisu, lecz jak orzekł zasadniczo Trybunał w pkt 30, 31 i 48 wyroku Vaditrans, z art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1054. Artykuł 1 pkt 6 lit. c) tego ostatniego rozporządzenia nie może zatem sam w sobie stanowić źródła znacznych kosztów dodatkowych.

537 Ponadto, o ile prawdą jest, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nakłada obecnie wyraźnie na pracodawcę obowiązek pokrycia wszystkich kosztów związanych ze spędzaniem okresów odpoczynku poza pojazdem, o tyle, jak wynika z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 64), wielu pracodawców ponosiło takie koszty jeszcze przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Ponadto takiego pokrycia kosztów wymaga się tylko wtedy, gdy kierowca zdecyduje się, zgodnie ze swoim prawem, nie korzystać z możliwości, jaką pracodawca powinien

zapewnić na podstawie art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, polegającej na powrocie co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od przypadku, do bazy eksploatacyjnej tego pracodawcy lub do miejsca swego zamieszkania w celu rozpoczęcia lub spędzania tam regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku. Wreszcie ten obowiązek pokrycia kosztów nie narusza prawa przedsiębiorstwa transportowego do wyboru, w tym ostatnim przypadku, zakwaterowania lub rodzaju zakwaterowania, za które będzie ono pokrywać koszty, o ile zakwaterowanie to spełnia wymogi wynikające ze wspomnianego przepisu.

538 W tych okolicznościach wydaje się, że wspomnianego w pkt 458 niniejszego wyroku oszacowania wynikającego z badania KPMG na temat Bułgarii, zgodnie z którym koszty, jakie powinni ponieść przewoźnicy bułgarscy z powodu środka przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, wyniosą 143 mln EUR, nie można uznać za dowód, ponieważ opiera się ono na błędnym założeniu, zgodnie z którym przepis ten nakłada nowy zakaz i zobowiązuje kierowców do regularnego korzystania z okresów odpoczynku poza miejscem zamieszkania poprzez pozostawienie pojazdu na bezpiecznych i chronionych parkingach.

539 Po drugie, co się tyczy argumentacji dotyczącej ryzyka sankcji i utraty dobrej reputacji przez przedsiębiorstwo transportowe w rozumieniu art. 6 rozporządzenia nr 1071/2009, Republika Bułgarii nie może twierdzić, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 ma charakter nieproporcjonalny, na podstawie spekulacji co do częstotliwości zachowań naruszających zakaz przewidziany w tym ostatnim przepisie. W tym względzie to państwo członkowskie niesłusznie utrzymuje ponadto, że zakaz ten jest niemożliwy do przestrzegania, opierając się na błędnej przesłance wskazanej w pkt 505 niniejszego wyroku, zgodnie z którą przepis ten nakłada na kierowców obowiązek spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w miejscu zakwaterowania sąsiadującym z parkingiem.

540 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zakaz spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu realizowanego przez ten zakaz.

541 W związku z tym należy oddalić jako bezzasadne zarzut czwarty podniesiony przez Republikę Bułgarii, część pierwszą zarzutu pierwszego podniesionego przez Rumunię i jedyny zarzut podniesiony przez Węgry.

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji

1) Argumentacja stron

542 Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu piątego, a Rumunia w części pierwszej zarzutu trzeciego podnoszą, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady niedyskryminacji ustanowionej w art. 18 TFUE. Republika Bułgarii podnosi również naruszenie art. 20 i 21 Karty, zasady równości państw członkowskich wyrażonej w art. 4 ust. 2 TUE, a także, „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne”, naruszenie art. 95 ust. 1 TFUE.

543 Zdaniem tych dwóch państw członkowskich zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe narusza zasady równego traktowania i niedyskryminacji na niekorzyść zarówno przedsiębiorstw transportowych z siedzibą

w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, jak i kierowców zatrudnionych przez te przedsiębiorstwa. Przestrzeganie tego zakazu będzie bowiem znacznie łatwiejsze dla przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w centrum Unii i ich kierowców niż dla przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii i ich kierowców. Ponadto w ramach tego samego państwa członkowskiego rozpatrywany zakaz wprowadza dyskryminację między kierowcami miejscowymi a kierowcami z innych państw członkowskich. Brak odpowiednich miejsc zakwaterowania oraz chronionych i bezpiecznych parkingów nie wywiera wpływu na sytuację kierowców krajowych, którzy wykonują przejazdy we własnym państwie członkowskim, ponieważ mogą oni nocować w swym miejscu zamieszkania i parkować swe samochody ciężarowe w bazie eksploatacyjnej pracodawcy. Nie jest tak w przypadku kierowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii, które wykonują przewozy międzynarodowe i które ze względu na brak odpowiednich miejsc zakwaterowania oraz chronionych i bezpiecznych parkingów będą zmuszone do nieprzestrzegania tego zakazu, co zwiększy wydatki przedsiębiorstw transportowych, z których większość stanowią MŚP.

544 [Sprostowany postanowieniem z dnia 19 grudnia 2024 r.] W tym względzie Rumunia dodaje, że fakt, iż państwa członkowskie w różny sposób rozwijają infrastrukturę parkingową i noclegową oraz że różnią się one również między sobą w zależności od tego, czy znajdują się na obrzeżach Unii, czy też w pobliżu ośrodka transportu drogowego Unii, sprawia, że interwencja prawodawcy Unii jest tym bardziej nieproporcjonalna. Zważywszy, że sieć parkingów jest słabo rozwinięta w państwach członkowskich tranzytu, obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 dotyczy głównie przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii.

545 Rumunia twierdzi ponadto, że oceny wpływu przepisów rozporządzenia 2020/1054 na rynek transportowy nie można przeprowadzić bez uwzględnienia rozporządzenia 2020/1055 i dyrektywy 2020/1057, które również stanowią część pakietu na rzecz mobilności. Całościowa ocena tego pakietu przepisów uwidacznia zatem dyskryminacyjny charakter uregulowania przyjętego przez prawodawcę Unii na niekorzyść przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii w świetle konkretnej możliwości świadczenia usług transportowych w Unii. Zważywszy bowiem, że zaskarżone przepisy z „pakietu mobilności" nakładają znaczne koszty i określają uciążliwe obowiązki, które dotyczą w szczególności przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich usytuowanych na obrzeżach Unii, konkurencyjność tych przedsiębiorstw de facto zmniejsza się do zera. Ochrona socjalna kierowców nie może być zagwarantowana w braku odpowiednich środków wspierających korzystanie ze swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa transportowe.

546 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

547 Na wstępie należy odrzucić jako niedopuszczalne twierdzenie Republiki Bułgarii dotyczące naruszenia art. 95 ust. 1 TFUE z tych samych powodów, które zostały wskazane w pkt 307 niniejszego wyroku, ponieważ to państwo członkowskie ogranicza się do przywołania takiego naruszenia „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne", nie przedstawiając w tym względzie konkretnych argumentów.

548 Po tym uściśleniu należy stwierdzić odnośnie do zasadności niniejszych zarzutów i argumentów, że bezsporne jest, iż w niniejszym przypadku norma ustanowiona w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, w zakresie, w jakim nakłada ona na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek zapewnienia na własny koszt, by ich kierowcy spędzali regularne tygodniowe lub wyrównawcze okresy odpoczynku nie w pojeździe, lecz w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną, ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich zainteresowanych pracodawców, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają oni siedzibę, do wszystkich zainteresowanych kierowców, bez względu na ich przynależność państwową i państwo członkowskie miejsca zamieszkania, jak również do wszystkich państw członkowskich, a zatem nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez prawo Unii.

549 Należy wobec tego zbadać, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 308–310 niniejszego wyroku, czy art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 w sposób nieuzasadniony stosuje identyczną normę do różnych sytuacji, w szczególności w świetle realizowanego przez niego celu, i czy w związku z tym powoduje on dyskryminację pośrednią zakazaną przez prawo Unii w zakresie, w jakim – jak podnoszą w istocie skarżące państwa członkowskie – ze względu na sam swój charakter może on mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które usytuowane są ich zdaniem na „na obrzeżach Unii", na kierowców zatrudnionych przez te przedsiębiorstwa i na tę grupę państw członkowskich.

550 W tym względzie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 ma na celu, jak wskazano w pkt 478 niniejszego wyroku, poprawę warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie, że kierowcy ci dysponują wysokiej jakości miejscem zakwaterowania na potrzeby korzystania z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, aby chronić w szczególności, jak wynika z motywów 8 i 13 tego rozporządzenia, kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe na długich dystansach, którzy spędzają długie okresy poza swym miejscem zamieszkania.

551 Tymczasem należy stwierdzić, że wszyscy kierowcy zatrudnieni w Unii znajdują się w porównywalnej sytuacji, jeśli chodzi o prawo do korzystania z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w warunkach zakwaterowania odpowiedniej jakości. Wszyscy ci kierowcy bowiem, bez względu na ich przynależność państwową i państwo członkowskie, w którym ma siedzibę ich pracodawca, muszą mieć możliwość korzystania z tego okresu odpoczynku w miejscu zakwaterowania, które zapewni im dobre warunki pracy i zagwarantuje bezpieczeństwo drogowe.

552 Co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonego przez Republikę Bułgarii i Rumunię istnienia dyskryminacji między kierowcami wykonującymi przewozy międzynarodowe zatrudnionymi w niektórych państwach członkowskich a kierowcami wykonującymi przewozy krajowe zatrudnionymi w państwie członkowskim znajdującym się w „centrum Unii", nie można z pewnością wykluczyć, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 może w większym stopniu oddziaływać na kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe do państw członkowskich oddalonych geograficznie od państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę ich pracodawca, ponieważ kierowcy ci mogą napotkać większe trudności niż kierowcy lokalni lub krajowi w spędzaniu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w miejscu zamieszkania, a tym samym są bardziej narażeni na obecny niedobór odpowiedniej infrastruktury zakwaterowania i parkingów.

553 Jednakże ta różnica w zakresie wpływu na kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe wynika z różnego charakteru przewozów wykonywanych przez tych kierowców, który to charakter znajduje odzwierciedlenie również w przepisach art. 91 ust. 1 lit. a) i b) TFUE. Przewozy międzynarodowe są bowiem częściej niż przewozy krajowe wykonywane na dystansach odległych od miejsca zamieszkania kierowców lub miejsca, w którym siedzibę ma ich pracodawca.

554 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 433 opinii, umożliwienie kierowcom wykonującym przewozy międzynarodowe, zgodnie z tezą prezentowaną przez Republikę Bułgarii i Rumunię, spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe, który nie jest miejscem odpowiednim do spędzania takich długich okresów odpoczynku, wiązałoby się z jeszcze wyższym stopniem dyskryminacji w stosunku do kierowców krajowych, którzy z kolei mogą łatwiej skorzystać z tego okresu odpoczynku w miejscu zamieszkania.

555 Co się tyczy w drugiej kolejności podnoszonego przez Republikę Bułgarii i Rumunię istnienia dyskryminacji między z jednej strony przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na „obrzeżach Unii", które wykonują przewozy międzynarodowe, a także zatrudnionymi przez nie kierowcami, a z drugiej strony przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w „centrum Unii", które wykonują takie przewozy, a także zatrudnionymi przez nie kierowcami, prawdą jest, że jak wynika z pkt 552 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 może w większym stopniu wpływać na przedsiębiorstwa transportowe, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, które wybrały model prowadzenia działalności gospodarczej polegający na świadczeniu większości, jeśli nie całości, swoich usług na rzecz usługobiorców mających siedzibę w państwach członkowskich oddalonych od pierwszego państwa członkowskiego, których kierowcy wykonują zatem swoje przewozy daleko od miejsca zamieszkania.

556 Jednak jak już wskazano w pkt 321 niniejszego wyroku, prawodawca Unii, biorąc pod uwagę istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny, może dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów, aby zwiększyć ochronę socjalną kierowców poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług ich pracodawców, oraz w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji.

557 Jak wskazano w pkt 322 niniejszego wyroku, nie można zatem przyjąć, że przepis prawa Unii sam w sobie jest sprzeczny z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że wywołuje on odmienne skutki dla niektórych podmiotów gospodarczych, jeżeli sytuacja ta jest konsekwencją odmiennych warunków prowadzenia działalności, w jakich znajdują się te podmioty, w szczególności ze względu na ich położenie geograficzne, a nie nierównego traktowania pod względem prawnym, które jest nierozerwalnie związane z zaskarżonym przepisem.

558 W niniejszej sprawie prawodawca Unii miał właśnie na celu zapewnienie, jak już wskazano w pkt 282 niniejszego wyroku, nowej równowagi między z jednej strony interesem kierowców w korzystaniu z lepszych warunków pracy a z drugiej strony interesem pracodawców w prowadzeniu działalności transportowej na sprawiedliwych warunkach handlowych, tak aby sektor transportu drogowego był bezpieczny, skuteczny i odpowiedzialny społecznie.

559 W tym kontekście zakaz ustanowiony w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 prowadzi nie do powstania niesprawiedliwych warunków konkurencji dla przedsiębiorstw transportowych, lecz przeciwnie, jak wynika z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 17, 18, 23), do zaradzenia nierównościom w traktowaniu, które mogły wynikać wcześniej, ze względu na różne wykładnie i zastosowanie art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 przyjęte przez właściwe organy krajowe, z zastosowania różnych krajowych systemów sankcji w państwach członkowskich. Właśnie bowiem w celu zapewnienia, poprzez jaśniejszą normę harmonizującą, jednolitego stosowania zakazu spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe prawodawca Unii dokonał kodyfikacji wykładni tego art. 8 ust. 8 dokonanej przez Trybunał w wyroku Vaditrans.

560 Jak słusznie podkreśliła Rada, to właśnie kierowcy, których pracodawcy świadczą zasadniczą część swoich usług transportowych na rzecz usługobiorców zamieszkałych w państwach członkowskich oddalonych od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, i którzy wykonują zatem przewozy daleko od miejsca zamieszkania, najbardziej potrzebują ochrony wynikającej z normy harmonizującej przewidzianej w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, co pozwala w każdym razie na ustalenie obiektywnego i odpowiedniego charakteru kryteriów, na jakich prawodawca Unii oparł swój wybór, aby osiągnąć realizowany przez ten przepis cel poprawy warunków pracy.

561 Ponadto, jak wskazano w pkt 533 niniejszego wyroku, prawodawca Unii, mając na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi między wieloma wchodzącymi w grę interesami oraz dążąc do realizacji zamierzonego celu ochrony socjalnej, dokonał zmiany art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006 w drodze art. 1 pkt 6 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, aby – w drodze odstępstwa i z poszanowaniem określonych warunków – umożliwić kierowcy wykonującemu międzynarodowy przewóz towarów spędzenie poza państwem członkowskim, w którym jego pracodawca ma siedzibę, dwóch skróconych tygodniowych okresów odpoczynku, które mogą być wykorzystane w pojeździe.

562 Ponadto art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 ma właśnie na celu złagodzenie trudności, o których mowa w pkt 552 niniejszego wyroku, poprzez nałożenie na pracodawców obowiązku zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, aby byli oni w stanie, jeśli sobie tego życzą, co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od przypadku, powracać do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania.

563 Co się tyczy w trzeciej kolejności istnienia podnoszonej przez Republikę Bułgarii dyskryminacji między państwami członkowskimi, sprzecznej z ustanowioną w art. 4 ust. 2 TUE zasadą równości tych państw wobec traktatów, krytyczne uwagi tego państwa członkowskiego należy oddalić. Nawet bowiem przy założeniu, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 wpływa pośrednio na niektóre państwa członkowskie w większym stopniu niż na inne, niezależnie od jego zastosowania bez rozróżnienia, akt prawny Unii mający na celu ujednolicenie unormowań państw członkowskich, o ile stosuje się go w równy sposób do wszystkich tych państw, nie może, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 332 niniejszego wyroku, zostać uznany za dyskryminujący, ponieważ taki akt harmonizujący nieuchronnie tworzy rozbieżne skutki w zależności od wcześniejszego stanu ustawodawstw i praktyk krajowych.

564 W tych okolicznościach nie można przyjąć, że prawodawca Unii przekroczył, z naruszeniem orzecznictwa przypomnianego w pkt 313 i 314 niniejszego wyroku, granice przysługującego mu szerokiego zakresu uznania, gdy przyjął art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 w ramach wykonywania kompetencji przyznanych mu przez traktat FUE w celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego wszystkich kierowców w całej Unii.

565 Wreszcie w zakresie, w jakim Rumunia, poprzez swoje argumenty dotyczące naruszenia zasady równego traktowania, zamierza powołać się na nieproporcjonalny wpływ art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych na „obrzeżach Unii", jej argumentacja wskazuje, co to państwo członkowskie samo podkreśla, na naruszenie zasady proporcjonalności. Argumentację tę należy zatem oddalić z tych samych względów, które przedstawiono w pkt 481–540 niniejszego wyroku.

566 Rozważań tych nie może podważyć, jak już wynika z pkt 333 niniejszego wyroku, twierdzenie Rumunii dotyczące ogólnego skutku dyskryminującego, który wynika ze wszystkich przepisów wchodzących w skład „pakietu mobilności", będących przedmiotem skarg wniesionych przez to państwo członkowskie w sprawach od C-546/20 do C-548/20. Rumunia nie wykazała bowiem w sprawie C-546/20, że z art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 wynika dyskryminacja. W pozostałym zakresie zastrzeżenia tego państwa członkowskiego dotyczące rozporządzenia 2020/1055 i dyrektywy 2020/1057 należy rozpatrzyć w ramach zarzutów i argumentów podniesionych przez to państwo w uzasadnieniu skarg w sprawach C-547/20 i C-548/20 na poparcie jego żądań stwierdzenia nieważności całości lub części tych aktów Unii.

567 W konsekwencji część drugą zarzutu piątego podniesionego przez Republikę Bułgarii należy w części odrzucić jako niedopuszczalną, a w części oddalić jako bezzasadną, a także oddalić jako bezzasadną część pierwszą zarzutu trzeciego podniesionego przez Rumunię.

c) W przedmiocie naruszenia postanowień traktatu FUE dotyczących swobody świadczenia usług

1) Argumentacja stron

568 Rumunia podnosi w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 narusza również przepisy prawa Unii w dziedzinie swobody świadczenia usług transportowych na rynku wewnętrznym. Wprowadzenie w życie zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe prowadzi bowiem zdaniem tego państwa do ograniczenia tej swobody w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE, ponieważ trasy transportowe będą przez czas nieokreślony ograniczone do przejazdów, które mogą być wykonane w ramach czasowych niezobowiązujących kierowcy do korzystania z tygodniowego okresu odpoczynku lub zostaną określone na podstawie obecności bezpiecznych i chronionych parkingów. Ze względu na to ograniczenie przepis ten doprowadzi zdaniem Rumunii do rozdrobnienia rynku wewnętrznego, co w konsekwencji utrudni osiągnięcie przewidzianego w art. 3 TUE celu w postaci zrównoważonego rozwoju tego rynku, który to cel jest również jednym z celów określonych przez Komisję w jej ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 39).

569 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

570 Należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 352–358 niniejszego wyroku, swoboda świadczenia usług transportowych nie podlega, zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE, ogólnemu systemowi ustanowionemu w art. 56 TFUE, lecz szczególnemu systemowi, w ramach którego przedsiębiorstwom transportowym przysługuje prawo do swobodnego świadczenia usług wyłącznie w zakresie, w jakim prawo to zostało im przyznane w drodze przepisów prawa wtórnego przyjętych przez prawodawcę Unii, takich jak rozporządzenie 2020/1054, na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących wspólnej polityki transportowej, w szczególności art. 91 ust. 1 TFUE.

571 Ponieważ jedynym celem art. 58 ust. 1 TFUE jest wyłączenie swobody świadczenia usług transportowych z zakresu postanowień ogólnych traktatu FUE dotyczących swobody świadczenia usług w celu poddania jej przepisom szczególnym zawartym w tytule VI części trzeciej tego traktatu, prawodawca Unii nie mógł, wbrew temu, co twierdzi Rumunia, naruszyć tego art. 58 ust. 1 z tego tylko powodu, że zgodnie z tym postanowieniem przyjął wspólne normy mające zastosowanie do sektora transportu na podstawie tych postanowień szczególnych.

572 W każdym razie w zakresie, w jakim Rumunia zarzuca prawodawcy Unii, że w drodze art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 spowodował on cofnięcie procesu liberalizacji realizowanego na mocy rozporządzenia nr 561/2006, jej argumentacja jest bezzasadna. Jak bowiem wskazano w szczególności w pkt 493 niniejszego wyroku, zakaz spędzania regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku w pojeździe wynika nie z wejścia w życie tego przepisu, lecz z art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie tego art. 1 pkt 6 lit. c), zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku Vaditrans.

573 Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 266 niniejszego wyroku, w przypadku gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii ma prawo dostosować ten akt do wszelkich zmian okoliczności lub rozwoju wiedzy, mając na uwadze ciążący na nim obowiązek czuwania nad ochroną interesów ogólnych uznanych w traktacie FUE oraz uwzględnienie przekrojowych celów Unii ustanowionych w preambule, w art. 9 i w art. 151 akapit pierwszy TFUE, w szczególności poprawy warunków zatrudnienia oraz zagwarantowania odpowiedniej ochrony socjalnej. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie polegające na ochronie tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony do dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub rozwoju wiedzy.

574 Wynika z tego, że wbrew temu, co sugeruje Rumunia, samego faktu, iż niektóre przedsiębiorstwa transportowe mogą być zmuszone do dostosowania niektórych swoich tras transportowych w celu poprawy warunków zatrudnienia i ochrony socjalnej kierowców zgodnie z celem realizowanym przez art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, nie można w żaden sposób uznać za regres przy ustanawianiu wspólnej polityki transportowej, stanowiący naruszenie art. 91 ust. 2 TFUE.

575 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne argumenty dotyczące naruszenia postanowień traktatu FUE w dziedzinie swobody świadczenia usług podniesione przez Rumunię w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego.

d) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE

1) Argumentacja stron

576 Rumunia podnosi również, w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 poważnie godzi w interesy przedsiębiorstw transportowych i kierowców z naruszeniem wymogów wynikających z art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE.

577 Z jednej strony, jeśli chodzi o przedsiębiorstwa transportowe, które co do zasady stanowią MŚP, koszty poniesione przez nie na podstawie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 znacznie przewyższą koszty związane z udostępnieniem miejsca zakwaterowania kierowcom. Koszty te obejmą bowiem również zmiany tras w zależności od dostępności odpowiednich miejsc zakwaterowania i parkingów, wzrost składek ubezpieczeniowych w związku ze wzrostem ryzyka związanego z bezpieczeństwem przewożonych towarów, a także konieczność pokonania przez kierowców dodatkowych odległości w celu znalezienia odpowiedniego parkingu oraz następnie dojazdu do miejsca zakwaterowania, które może być znacznie oddalone od parkingu, zważywszy na sytuację opisaną w badaniu na temat miejsc parkingowych z 2019 r. Ponadto przychody przedsiębiorstw transportowych ulegną obniżeniu, ponieważ deficyt infrastruktury wywrze wpływ na konkretną możliwość planowania dłuższych tras i wykonywania przewozów na niektórych trasach w sposób całkowicie bezpieczny.

578 Z drugiej strony, co się tyczy kierowców, reperkusje ponoszone przez przedsiębiorstwa transportowe z powodu zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe, przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, doprowadzą do utraty zatrudnienia i konieczności migracji do państw członkowskich znajdujących się w centrum Unii. Ponadto ze względu na brak infrastruktury przepis ten będzie skutkował zwiększeniem zmęczenia i stresu kierowców.

579 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

580 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji Rumunii, zgodnie z którą art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 może prowadzić do utraty zatrudnienia i migracji kierowców do państw członkowskich znajdujących się w „centrum Unii", z naruszeniem wymogów przewidzianych w art. 91 ust. 2 TFUE, który wymaga, aby prawodawca Unii przy przyjmowaniu przepisów z zakresu wspólnej polityki transportowej miał na uwadze przypadki, w których zastosowanie tych przepisów może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, należy stwierdzić, że taka argumentacja wydaje się spekulacyjna, w braku jakichkolwiek konkretnych dowodów na poparcie jej zasadności.

581 W tych okolicznościach argumentacja ta nie może w szczególności podważyć ustaleń dokonanych przez Komisję w jej ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 61), zgodnie z którymi przepisy dotyczące czasu pracy i zasad tygodniowego odpoczynku powinny mieć pozytywny wpływ na atrakcyjność zawodu kierowcy, a tym samym na podaż na rynku pracy.

582 W każdym razie, jak wynika już z pkt 404 i 405 oraz 573 i 574 niniejszego wyroku, samego faktu, że niektóre przedsiębiorstwa transportowe mogłyby ponosić wyższe koszty ze względu na zwiększenie ochrony socjalnej gwarantowanej kierowcom w art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, nie można w żaden sposób uznać za naruszenie wymogów wynikających z art. 91 ust. 2 TFUE.

583 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Rumunii, zgodnie z którą art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 pociąga za sobą znaczne dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw transportowych z naruszeniem wymogów określonych w art. 94 TFUE, wystarczy wskazać, że to ostatnie postanowienie, które zobowiązuje prawodawcę Unii do uwzględnienia sytuacji gospodarczej przewoźników przy przyjmowaniu środka „w dziedzinie stawek i warunków transportu", nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ ów art. 1 pkt 6 lit. c) nie reguluje stawek lub warunków transportu towarów lub pasażerów, lecz określa warunki korzystania przez kierowców z ich regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku.

584 W każdym razie, jak już podkreślono w pkt 536 niniejszego wyroku, przepis ten nie może być przyczyną dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw transportowych, ponieważ ogranicza się on do kodyfikacji istniejącego prawa wynikającego, co stwierdzono w pkt 30, 31 i 48 wyroku Vaditrans, z art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054.

585 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne argumenty dotyczące naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE podniesione przez Rumunię w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności.

586 W świetle całości powyższych rozważań skargi wniesione przez Republikę Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunię (sprawa C-546/20) i Węgry (sprawa C-551/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierzają one do stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054.

4. W przedmiocie art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054

587 W uzasadnieniu żądań skargi (sprawa C-551/20) o stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 Węgry podnoszą trzy zarzuty dotyczące naruszenia, po pierwsze, zasady proporcjonalności, po drugie, zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także, po trzecie, art. 151 akapit drugi TFUE.

a) Uwagi wstępne

588 W celu zbadania tych zarzutów należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 165/2014 w związku z art. 6 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego 2016/799 nowo zarejestrowane pojazdy użytkowane w państwie członkowskim innym niż ich państwo członkowskie rejestracji musiały zostać pierwotnie wyposażone w inteligentny tachograf, o którym mowa w art. 8–11 rozporządzenia nr 165/2014, w terminie 15 lat od daty wejścia w życie w dniu 15 czerwca 2019 r. szczegółowych przepisów dotyczących tych tachografów pierwszej generacji, określonych w załączniku I C do tego rozporządzenia wykonawczego. Wynika z tego, że docelowy termin na zainstalowanie wspomnianych tachografów został ustalony na dzień 15 czerwca 2034 r.

589 [Sprostowany postanowieniem z dnia 12 marca 2025 r.] W drodze art. 2 pkt 2 i art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, które zmieniają, odpowiednio, art. 3 ust. 4 i art. 11 akapit pierwszy rozporządzenia nr 165/2014, prawodawca Unii wprowadził stopniowy system wprowadzania tachografów V2 w okresie przejściowym. I tak, po pierwsze, początek biegu tego okresu przejściowego zależy od daty wejścia w życie specyfikacji dotyczących tych ostatnich, określonych przez Komisję w rozporządzeniu wykonawczym 2021/1228, które weszło w życie w dniu 19 sierpnia 2021 r. Po drugie, długość wspomnianego okresu przejściowego zależy od rodzaju tachografu, w który pojazd jest już wyposażony.

590 [Sprostowany postanowieniem z dnia 12 marca 2025 r.] W tym względzie, podczas gdy pojazdy wyposażone w tachograf analogowy lub cyfrowy muszą być wyposażone w tachograf V2 nie później niż trzy lata po zakończeniu roku wejścia w życie tych specyfikacji, tj. do dnia 31 grudnia 2024 r., pojazdy wyposażone w tachograf pierwszej generacji muszą być wyposażone w tachograf V2 nie później niż cztery lata po wejściu w życie tych specyfikacji, tj. do dnia 19 sierpnia 2025 r.

591 Wynika z tego, że prawodawca Unii przyspieszył termin docelowy na zainstalowanie tachografów V2, w zależności od przypadku, o dziewięć i pół roku lub o dziewięć lat.

592 To właśnie w świetle tych rozważań należy zbadać zarzuty podniesione przez Węgry.

b) W przedmiocie istnienia oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności

1) Argumentacja stron

593 W zarzucie pierwszym Węgry podnoszą, że poprzez przyjęcie art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności i popełnił oczywisty błąd w ocenie, gdyż nie dokonał oceny skutków gospodarczych znacznego przyspieszenia terminu instalacji tachografów V2.

594 Ponieważ przepis ten nie został zawarty we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy, nie przeprowadzono żadnej oceny skutków w tym zakresie. Zmiana terminu instalowania tachografów V2 została wprowadzona do ostatecznego tekstu rozporządzenia 2020/1054 w następstwie porozumienia zawartego przez Parlament i Radę, przy czym instytucje te również nie przeprowadziły żadnej oceny skutków. Jednakże odstąpienie od oceny skutków byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby prawodawca Unii dysponował wystarczającymi informacjami umożliwiającymi mu ocenę proporcjonalności przyjętego środka. Węgry nie mają jednak wiedzy na temat istnienia takich informacji ani na temat analizy przeprowadzonej przez tego prawodawcę. Chociaż w dwóch badaniach przeprowadzonych w lutym i marcu 2018 r. przeanalizowano koszty dostosowania się do nowej technologii, to nie poruszono w nich wyraźnie kwestii ich proporcjonalności, mimo że w drugim z tych badań wspomniano o możliwości dysproporcji.

595 Wynika z tego również, że prawodawca Unii naruszył porozumienie międzyinstytucjonalne. Skoro bowiem art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 stanowi „istotną zmianę” wniosku Komisji w rozumieniu pkt 15 tego porozumienia, uzasadnione byłoby przeprowadzenie dodatkowej oceny skutków lub zobowiązanie Komisji do jej przeprowadzenia zgodnie z pkt 16 tego

porozumienia. W tym względzie Węgry podkreślają, że w sytuacji gdy instytucje Unii ustanawiają normy, z których wynika samoograniczenie ich uprawnień dyskrecjonalnych, to ich zadaniem jest przestrzeganie norm o charakterze instrukcyjnym, które same sobie narzuciły.

596 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

597 W ramach omawianego zarzutu Węgry podnoszą w istocie, że prawodawca Unii nie zbadał proporcjonalności art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 ze względu na to, że wyznaczył on docelowy termin na zainstalowanie tachografów V2, nie przeprowadziwszy wcześniej oceny skutków i nie dysponując informacjami pozwalającymi ocenić proporcjonalność tego środka.

598 W tym względzie należy zauważyć, że – jak wynika z motywu 27 tego rozporządzenia – prawodawca Unii uznał, iż efektywność kosztowa egzekwowania przepisów socjalnych, szybki rozwój nowych technologii, cyfryzacja w całej gospodarce Unii oraz potrzeba zapewnienia równych szans prowadzenia działalności wszystkim przedsiębiorstwom sektora międzynarodowego transportu drogowego sprawiają, że konieczne jest skrócenie okresu przejściowego przewidzianego na zainstalowanie inteligentnych tachografów w zarejestrowanych pojazdach, ponieważ takie inteligentne tachografy powinny przyczynić się do uproszczenia kontroli, a tym samym do ułatwienia pracy organom krajowym.

599 Bezsporne jest jednak, że kwestia takiego przyspieszenia daty docelowej na zainstalowanie inteligentnych tachografów, co zasugerowały EKES i Komitet Regionów w ramach procedury ustawodawczej, nie została poruszona w ocenie skutków – aspekt społeczny, a zatem nie została przewidziana przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy. W szczególności wspomniana w motywie 4 rozporządzenia 2020/1054 ocena ex post dotycząca przepisów socjalnych, na podstawie której przeprowadzono tę ocenę skutków, nie dotyczyła rozporządzenia nr 165/2014.

600 Jednakże z orzecznictwa przypomnianego w pkt 220–226 niniejszego wyroku wynika, że prawodawca Unii dla oceny proporcjonalności przyjmowanych przez siebie przepisów może uwzględnić nie tylko ocenę skutków, lecz również wszelkie inne źródła informacji.

601 W tych okolicznościach należy zbadać, czy w niniejszym przypadku Parlament i Rada w chwili przyjęcia art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 dysponowały, na podstawie innych źródeł informacji niż ocena skutków – aspekt społeczny, danymi wystarczającymi do oceny proporcjonalności przyspieszenia daty docelowej na zainstalowanie tachografów V2.

602 W tym względzie z dowodów przedstawionych Trybunałowi wynika, że Parlament opublikował w lutym 2018 r. sprawozdanie końcowe z badania [EPRS, „Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits” (Wdrożenie inteligentnych tachografów do 2020 r.: Koszty i korzyści), 2 lutego 2018 r.] mające na celu ocenę kosztów i korzyści instalacji inteligentnego tachografu dla samochodów ciężarowych w transporcie międzynarodowym w perspektywie krótkoterminowej. Bezsporne jest, że badanie to zawierało między innymi szczegółową analizę kosztów i korzyści, w której stwierdzono, że długoterminowe korzyści wynikające z modernizacji inteligentnych tachografów, która mogła zostać przeprowadzona dopiero po 2020 r., przewyższały krótkoterminowe koszty ponoszone przez główne podmioty gospodarcze działające na rynku transportowym.

603 Ponadto nie można również zaprzeczyć temu, że w marcu 2018 r. Komisja opublikowała też sprawozdanie końcowe z innego badania [Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, „Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph" (Badanie dotyczące środków promujących wprowadzenie inteligentnego tachografu), sprawozdanie końcowe z marca 2018 r.], dotyczące przepisów wspierających wdrożenie inteligentnego tachografu. Bezsporne jest, że celem tego badania było przeanalizowanie różnych wariantów strategicznych w celu przyspieszenia wdrażania inteligentnych tachografów w latach 2023–2027 poprzez ocenę skutków gospodarczych i społecznych oraz wpływu przyjęcia opcji politycznych wymagających zapewnienia zgodności pojazdów zarejestrowanych przed czerwcem 2019 r. na bezpieczeństwo ruchu drogowego i na rynek wewnętrzny w celu określenia najbardziej odpowiedniej opcji. Badanie to zawierało również szczegółową analizę kosztów i korzyści tego wpływu na przedsiębiorstwa transportowe i organy krajowe.

604 Z treści obu tych badań wynika jasno, że zawierały one podstawowe dane dotyczące kosztów związanych z przyspieszeniem daty docelowej na zainstalowanie tachografów V2, co zresztą Węgry wyraźnie przyznały w replice.

605 Wynika z tego, że gdy prawodawca Unii przyjmował następnie rozporządzenie 2020/1054 przewidujące ten przepis, dysponował on wówczas wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić wpływ tego przepisu na sytuację przewoźników międzynarodowych i uzasadnić w ten sposób swój wybór co do przyspieszenia tej daty docelowej w ramach korzystania z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania.

606 Rozważań tych nie podważa podnoszona przez Węgry okoliczność, że oba te badania nie zbadały konkretnie kwestii, czy przepis taki jak przyspieszenie daty docelowej na zainstalowanie tachografów V2 był zgodny z zasadą proporcjonalności.

607 Wspomniane badania zawierały bowiem obiektywne istotne informacje dotyczące kosztów przyspieszenia tej daty docelowej, które to informacje umożliwiały prawodawcy Unii ocenę konsekwencji gospodarczych wynikających dla zainteresowanych podmiotów z tego przyspieszenia, przy czym zadanie to samo w sobie, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 222 i 223 niniejszego wyroku, a także z pkt 12 porozumienia międzyinstytucjonalnego, polegało na wyważaniu różnych wchodzących w grę interesów w ramach wykonywania szerokiego zakresu uznania, z którego korzysta on w tym względzie.

608 Ponadto zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 220 niniejszego wyroku forma, w jakiej zostały ujęte podstawowe dane uwzględnione przy przyjęciu przepisu, jest pozbawiona znaczenia. Nie można zatem wymagać, aby te podstawowe dane były przedstawiane w ramach oceny proporcjonalności.

609 Podniesiony przez Węgry zarzut pierwszy należy zatem oddalić jako bezzasadny.

c) W przedmiocie naruszenia zasad pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań

1) Argumentacja stron

610 W zarzucie drugim Węgry podnoszą, że przyspieszenie terminu na zainstalowanie tachografów V2 narusza uzasadnione oczekiwania podmiotów gospodarczych, a tym samym zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 4 rozporządzenia

nr 165/2014 podmioty gospodarcze mogły zasadnie uznać, że dysponują terminem 15 lat od dnia przyjęcia przepisów wykonawczych do tego przepisu na spełnienie obowiązków dotyczących instalacji inteligentnych tachografów. Podmioty gospodarcze nie polegały zatem jedynie na utrzymaniu istniejącego stanu rzeczy. Sam prawodawca Unii, korzystając z przysługującego mu zakresu uznania, wyznaczył bowiem termin, na którym podmioty te mogły opierać swoje decyzje gospodarcze. Na Węgrzech, ze względu na przewidywane terminy, obowiązek zainstalowania tachografów V2 dotyczy około 60 % floty, a cenę jednostkową instalacji szacuje się na około 2000 EUR.

611 Ponieważ prawodawca przyjął rozporządzenie 2020/1054 w dniu 15 lipca 2020 r., to od tego momentu można było uzyskać pewność co do nowej daty wprowadzenia obowiązku zapewnienia zgodności. W konsekwencji jedynie ta data, a nie data publikacji badań, w których po raz pierwszy zbadano tę kwestię, mogłaby wyznaczać początek okresu, jakim dysponują podmioty gospodarcze na dostosowanie się. Podmioty gospodarcze, nawet jeśli wiedziały o tych badaniach, to nie mogły z całą pewnością dowiedzieć się, jakie rozwiązanie zostanie przyjęte.

612 O ile prawdą jest, że pojazdy używane w transporcie międzynarodowym są odnawiane co trzy do pięciu lat, o tyle badanie z marca 2018 r., o którym mowa w pkt 603 niniejszego wyroku, samo wskazuje, że zastąpione pojazdy znajdują nowych właścicieli na rynku pojazdów używanych. Nie można wykluczyć, że przedsiębiorstwo transportu międzynarodowego kupuje używany pojazd lub nie zastępuje swoich pojazdów we wspomnianym tempie. Znaczna liczba MŚP działających na rynku transportu międzynarodowego mogłaby bowiem dysponować dość ograniczonymi zasobami finansowymi.

613 Żaden z nadrzędnych względów interesu ogólnego wskazanych w motywie 27 rozporządzenia 2020/1054 nie uzasadnia zmiany terminów wprowadzenia tachografów V2. Jeśli chodzi, po pierwsze, o skuteczność kontroli stosowania przepisów socjalnych w odniesieniu do kosztów, to kwestia ta nie została tak naprawdę zbadana w toku procesu legislacyjnego. Po drugie, szybkość rozwoju nowych technologii i cyfryzacja w całej gospodarce nie stanowią nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadniać naruszenie uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych. Ponadto tachografy V2 nie zostały jeszcze dopracowane, a data ich wprowadzenia na rynek jest nieznana. Po trzecie, jeśli chodzi o potrzebę zapewnienia równych szans działania wszystkim przedsiębiorstwom transportowym, trudno jest zrozumieć, dlaczego przedsiębiorstwa wykonujące przewozy międzynarodowe, które mają siedzibę w państwach trzecich, nie podlegają temu obowiązkowi. Umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (zwana dalej „AETR”) przewiduje obowiązek instalacji tachografów cyfrowych.

614 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

615 Jak przypomniano w pkt 162 niniejszego wyroku, zasada pewności prawa nie obejmuje obowiązku utrzymania niezmienionego w czasie porządku prawnego, ponieważ prawodawca Unii może w ramach przysługującego mu zakresu uznania zmienić istniejącą sytuację legislacyjną.

616 Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy przypomnieć, że prawo do powoływania się na tę zasadę, będące konsekwencją zasady pewności prawa, przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, w której administracja Unii wzbudziła u niej uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami, które mogą wywołać takie oczekiwania, są, niezależnie od tego, w jakiej

formie zostaną przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła precyzyjnych zapewnień. Podobnie w przypadku gdy ostrożny i rozważny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć przyjęcie przepisu Unii, który może wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na taką zasadę ochrony, jeśli przepis zostanie przyjęty (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo).

617 Ponadto Trybunał orzekł już, że podmiot gospodarczy nie może mieć podstaw do uzasadnionych oczekiwań co do całkowitego braku zmiany istniejącej sytuacji przez prawodawcę Unii, lecz może jedynie kwestionować sposób wprowadzenia takiej zmiany (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

618 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakres stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może zostać rozszerzony na tyle, by ogólnie zakazać stosowania nowych przepisów do przyszłych skutków zdarzeń powstałych w czasie obowiązywania poprzedniej regulacji [wyrok z dnia 8 września 2022 r., Ministerstvo životního prostředí (Papuga Ara hiacyntowa), C-659/20, EU:C:2022:642, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo], w szczególności w dziedzinach, których przedmiot wiąże się z koniecznością ciągłego dostosowywania w zależności od zmian sytuacji gospodarczej (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

619 W świetle tego orzecznictwa należy przede wszystkim podkreślić, że sam fakt, iż art. 3 ust. 4 i art. 11 akapit pierwszy rozporządzenia nr 165/2014, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, przewidywały inną datę na zainstalowanie inteligentnych tachografów niż ta, która została ostatecznie wprowadzona w art. 2 pkt 2 i art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054, nie może wystarczyć do wykazania naruszenia pewności prawa lub uzasadnionych oczekiwań, a w szczególności naruszenia szczegółowych zapewnień, które mogły wzbudzić uzasadnione przekonanie, że uregulowania Unii pozostaną w tym zakresie niezmienione. Jest tak tym bardziej w przypadku aktu ustawodawczego, który dotyczy, tak jak w niniejszej sprawie, wprowadzenia urządzenia, na które może mieć wpływ szybki rozwój nowych technologii i które może zatem wymagać ciągłego dostosowywania w zależności od takiego rozwoju.

620 [Sprostowany postanowieniem z dnia 12 marca 2025 r.] Termin trzech lub czterech lat na zainstalowanie tachografów V2 przewidziany przez prawodawcę Unii w art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 zaczął biec nie w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia, czyli w dniu 20 sierpnia 2020 r., lecz zgodnie z tym przepisem, odpowiednio, z końcem roku wejścia w życie lub po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego, które Komisja miała przyjąć na podstawie art. 2 pkt 8 lit. a) tego rozporządzenia, dotyczącego specyfikacji technicznych, a zatem, biorąc pod uwagę wejście w życie w dniu 19 sierpnia 2021 r. rozporządzenia wykonawczego 2021/1228, odpowiednio, od dnia 31 grudnia 2021 r. lub od dnia 19 sierpnia 2021 r. W związku z tym zainteresowane przedsiębiorstwa transportowe mają w rzeczywistości dłuższy termin, w zależności od rodzaju tachografu, w jaki wyposażone są ich pojazdy, na zainstalowanie tachografów V2 zgodnie z tymi nowymi przepisami, który to termin wynosi, odpowiednio, prawie cztery i pół roku – do dnia 31 grudnia 2024 r., lub pięć lat – do dnia 19 sierpnia 2025 r.

621 Ponadto z badań, o których mowa w pkt 602 i 603 niniejszego wyroku, opublikowanych w lutym i marcu 2018 r. przez Parlament i Komisję w toku procedury ustawodawczej, która doprowadziła do przyjęcia rozporządzenia 2020/1054, wynikało już, że prawodawca Unii przewidział przyspieszenie docelowej daty na zainstalowanie inteligentnych tachografów. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 473 opinii, ostrożny i rozważny podmiot gospodarczy był zatem w stanie przewidzieć przyjęcie takiego przepisu nawet przed przyjęciem tego rozporządzenia.

622 Wreszcie z samych danych dostarczonych przez Węgry wynika, że koszt instalacji tachografu V2 powinien wynieść około 2000 EUR na pojazd. Należy stwierdzić, że ostrożny i rozważny podmiot gospodarczy może racjonalnie zainwestować kwotę tak ograniczoną w stosunku do ceny zakupu samego pojazdu, która to kwota zresztą dotyczy jedynie części floty przedsiębiorstwa transportowego przeznaczonej na transport międzynarodowy, w terminie czterech i pół roku lub pięciu lat, wynikającym z art. 2 pkt 2 i art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054. Jest tak tym bardziej, że – jak wskazano na s. 41 badania Komisji, o którym mowa w pkt 603 niniejszego wyroku – pojazdy wykorzystywane w transporcie międzynarodowym są często wymieniane po upływie trzech do pięciu lat, przy czym wbrew temu, co twierdzą w tym względzie Węgry, nie ma znaczenia, czy do celów tej wymiany dane przedsiębiorstwo transportowe korzysta w stosownym przypadku z rynku pojazdów używanych. Podobnie, chociaż Węgry twierdzą, że nie jest wykluczone, iż przedsiębiorstwo transportu międzynarodowego nie wymienia swoich pojazdów w tym tempie, to należy podkreślić, że taka argumentacja w żaden sposób nie stoi w sprzeczności z danymi wymienionymi w tym badaniu Komisji, dotyczącymi ogólnego zachowania podmiotów działających na rynku usług transportowych, które jako jedyne ma znaczenie w tym kontekście, a nie odosobnionego zachowania niektórych konkretnych podmiotów na tym rynku.

623 Żaden z innych argumentów podniesionych przez Węgry nie jest w stanie podważyć tych ustaleń.

624 W pierwszej kolejności, odnośnie do argumentacji dotyczącej okoliczności, że powody przywołane przez prawodawcę Unii w motywie 27 rozporządzenia 2020/1054 nie uzasadniają przyspieszenia daty docelowej na zainstalowanie tachografów V2, wystarczy stwierdzić, że taka okoliczność, nawet gdyby została wykazana, nie może jako taka udowodnić, że prawodawca Unii udzielił zainteresowanym podmiotom precyzyjnych i bezwarunkowych zapewnień mogących stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań, że uregulowania Unii pozostaną niezmienione w tym zakresie przez okres 15 lat.

625 Poza tym Trybunał orzekł już, że nawet jeżeliby założyć, iż Unia uprzednio stworzyła sytuację mogącą rodzić uzasadnione oczekiwania, do czego w niniejszej sprawie nie doszło, to jednak bezwzględny interes publiczny może sprzeciwiać się przyjęciu przepisów przejściowych w sytuacjach, które powstały przed wejściem w życie nowych uregulowań, a które mogą jeszcze ulec zmianie (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

626 Tymczasem w drodze art. 2 pkt 2 i art. 2 pkt 8 lit. a) rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii utrzymał okres przejściowy, choć skrócił jego czas trwania, w odniesieniu do instalacji tachografów V2, w związku z czym nie był on w żaden sposób zobowiązany do uzasadnienia tego przepisu nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

627 W każdym razie, jeśli chodzi o uzasadnienie oparte na skuteczności kontroli stosowania przepisów socjalnych, należy podkreślić, że należy ono do nadrzędnych względów interesu ogólnego [zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 66, 67; zob. również analogicznie w dziedzinie podatków wyrok z dnia

12 października 2023 r., BA (Dziedziczenie – Polityka społeczna dotycząca mieszkalnictwa w Unii), C-670/21, EU:C:2023:763, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo] i że wbrew temu, co twierdzą Węgry, uzasadnienie to zostało omówione w toku procedury ustawodawczej, jak wynika w szczególności z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 32), w której Komisja zbadała konkretnie wpływ wprowadzenia inteligentnych tachografów na skuteczność kontroli.

628 W drugiej kolejności, odnośnie do argumentacji dotyczącej niepewności co do daty wprowadzenia tachografów V2 na rynek, z informacji przedstawionych przez Radę, zawartych w piśmie Komisji przekazanym tej instytucji w dniu 4 października 2018 r., które nie zostały zakwestionowane przez Węgry, wynika, że prawodawca Unii przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1054 podjął działania wobec przedstawicieli sektora transportu celem zapewnienia, aby ostatnia wersja inteligentnych tachografów, w tym przypadku tachografów V2, mogła zostać zainstalowana w pojazdach używanych w transporcie międzynarodowym przed końcem 2024 r.

629 Podczas rozprawy Węgry podniosły, że w dniu rozprawy tachografy V2 były nadal w fazie testowania, ponieważ system uwierzytelniania nie uzyskał jeszcze homologacji. Jednakże, zakładając nawet, że tak było, trzeba przypomnieć, że ważność aktu Unii należy oceniać w odniesieniu do informacji, którymi prawodawca Unii dysponował w chwili przyjęcia danego uregulowania (wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Rookpreventie Jeugd i in., C-160/20, EU:C:2022:101, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego, że w niniejszym przypadku ważność art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 należy oceniać w świetle informacji, którymi prawodawca Unii dysponował w chwili przyjęcia tego rozporządzenia. O ile ewentualne opóźnienie w dostępności tachografów V2 mogłoby wymagać, aby Komisja zaproponowała Parlamentowi i Radzie przedłużenie okresu przejściowego przewidzianego w tym przepisie, o tyle nie może ono mieć wpływu na jego zgodność z prawem.

630 Wreszcie, co się tyczy w trzeciej kolejności argumentacji dotyczącej wpływu art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 na warunki konkurencji, pokrywa się ona z zarzutem trzecim, dotyczącym naruszenia art. 151 akapit drugi TFUE, a zatem powinna zostać zbadana w tym kontekście.

631 Zarzut drugi podniesiony przez Węgry należy wobec tego oddalić jako bezzasadny.

d) W przedmiocie naruszenia art. 151 akapit drugi TFUE

1) Argumentacja stron

632 W swoim trzecim zarzucie Węgry twierdzą, że art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054 narusza obowiązek utrzymania konkurencyjności gospodarczej Unii przewidziany w art. 151 akapit drugi TFUE. Nawet jeśli rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie prawnej wspólnej polityki transportowej, to wchodzi ono w zakres polityki społecznej. Tymczasem poprawa warunków pracy poprzez zbliżenie ustawodawstw krajowych nie może nastąpić bez jednoczesnego uwzględnienia konieczności zachowania konkurencyjności gospodarki Unii. Jednakże analogiczne wymogi nie mają zastosowania do pojazdów przedsiębiorstw transportowych, które nie mają siedziby w państwie członkowskim. Ponadto zgodnie z AETR pojazdy przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach, do których umowa ta ma zastosowanie, są jedynie zobowiązane do posiadania tachografu cyfrowego, co daje im zatem przewagę konkurencyjną.

633 Chociaż prawodawca Unii sam uznał potrzebę utrzymania konkurencyjności przedsiębiorstw transportowych Unii w motywie 34 rozporządzenia 2020/1054, to jednak żaden przepis tego rozporządzenia nie nakłada na Komisję konkretnego obowiązku ani konkretnego terminu w tym względzie, wobec czego nie ma żadnych gwarancji, że umowa AETR zostanie odpowiednio zmieniona lub że w najbliższej przyszłości mogłyby przynajmniej rozpocząć się dotyczące tego negocjacje. Tymczasem, choć prawodawca Unii nie jest zobowiązany do osiągnięcia rezultatu, to jednak ciąży na nim obowiązek staranności w tym znaczeniu, że powinien on uczynić wszystko, co jest w jego mocy, aby zapewnić, że Unia nie znajdzie się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Aby wywiązać się z tego obowiązku, nie wystarczy zawrzeć w akcie prawnym motywu, który nie wywiera żadnych wiążących skutków.

634 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

635 Należy przypomnieć, że art. 151 TFUE, wchodzący w skład tytułu X części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego polityki społecznej Unii, przewiduje w akapicie drugim, że prawodawca Unii i państwa członkowskie wdrażają środki, które uwzględniają w szczególności potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Unii.

636 Jednakże rozporządzenie 2020/1054 zostało przyjęte przez prawodawcę Unii nie na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących polityki społecznej, lecz na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, który wchodzi w zakres tytułu VI tej samej części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego wspólnej polityki transportowej i upoważniającego Parlament i Radę do ustanowienia w szczególności, po pierwsze, wspólnych reguł mających zastosowanie do transportu międzynarodowego z lub do państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub kilku państw członkowskich, a po drugie, warunków dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim. Z powyższego wynika, że art. 151 akapit drugi TFUE nie ma żadnego znaczenia dla oceny zgodności z prawem przepisów rozporządzenia 2020/1054.

637 W każdym razie z motywu 34 rozporządzenia 2020/1054 wynika, że „[w]ażne jest, żeby przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach trzecich, podlegały przepisom równoważnym z przepisami unijnymi przy wykonywaniu przewozów drogowych na terytorium Unii" i że „Komisja powinna zbadać przestrzeganie tej zasady na szczeblu Unii i zaproponować odpowiednie rozwiązania, które negocjowane będą [w ramach AETR]".

638 Nie można zatem twierdzić, że przy przyjmowaniu rozporządzenia 2020/1054 prawodawca Unii nie uwzględnił niekorzystnych warunków konkurencyjności wynikających dla przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w Unii z tego względu, że przedsiębiorstwa transportowe z siedzibą w państwach trzecich nie muszą podlegać przepisom równoważnym z przepisami Unii, gdy wykonują przewozy drogowe na terytorium Unii, ponieważ prawodawca ten powierzył właśnie Komisji zadanie polegające na proponowaniu odpowiednich rozwiązań do negocjacji w ramach AETR.

639 W konsekwencji podniesiony przez Węgry zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

640 W świetle całości powyższych rozważań skargę wniesioną przez Węgry (sprawa C-551/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054.

5. W przedmiocie art. 3 rozporządzenia 2020/1054

641 W uzasadnieniu żądań swej skargi (sprawa C-541/20) o stwierdzenie nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 w zakresie, w jakim akapit pierwszy tego artykułu określa datę wejścia w życie przepisów art. 1 pkt 6 lit. c) i d) tego rozporządzenia na dwudziesty dzień od daty opublikowania wspomnianego rozporządzenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, Republika Litewska podnosi trzy zarzuty, które należy zbadać łącznie, dotyczące naruszenia, po pierwsze, zasady proporcjonalności, po drugie, obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, a po trzecie, zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.

a) Argumentacja stron

642 Co się tyczy w pierwszej kolejności zasady proporcjonalności, Republika Litewska utrzymuje, że prawodawca Unii przy ustalaniu w art. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2020/1054 daty wejścia w życie obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia i zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe nie uwzględnił faktu, że w braku okresu przejściowego państwa członkowskie i przedsiębiorstwa transportowe nie będą mogły dostosować się do tych obowiązków i zakazu, ponieważ nie przedstawiono żadnego argumentu uzasadniającego pilny charakter takiego wejścia w życie.

643 Wybierając niewłaściwy mechanizm wykonania rozporządzenia 2020/1054, prawodawca Unii wprowadził w ten sposób uregulowanie, którego zapewnienie przestrzegania byłoby szczególnie trudne. W ten sposób naruszył on art. 5 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności, z którego wynika, że projekty aktów ustawodawczych powinny mieć na uwadze konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

644 Po pierwsze, prawodawca Unii nie wziął pod uwagę faktu, że liczba odpowiednich i bezpiecznych parkingów, na których kierowcy mogliby korzystać z odpowiednich warunków odpoczynku poza kabiną pojazdu, jest obecnie niewystarczająca. Wynika z tego, że przedsiębiorstwa transportowe będą musiały ponosić nieuzasadnione i nadmierne ryzyko, wydając kierowcom instrukcje pozostawiania ciężarówek w miejscach, gdzie bezpieczeństwo ładunku nie jest zapewnione. Ponadto w ocenie skutków – aspekt społeczny Komisja sama potwierdziła, że wprowadzenie w życie zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe może spowodować trudności ze względu na niewystarczającą ilość miejsc zakwaterowania i bezpiecznych miejsc parkingowych. Wskazała ona również, że z tych powodów kabiny oferują lepsze warunki odpoczynku niż inne dostępne obiekty. Błędne jest twierdzenie, że art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054 stanowi zwykłą kodyfikację wyroku Vaditrans. Obowiązek korzystania z wyznaczonych okresów odpoczynku w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną stanowi bowiem nowy obowiązek. W każdym razie nawet przy dokonywaniu kodyfikacji prawodawca Unii powinien postępować zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, w trakcie której powinien on między innymi ocenić proporcjonalność proponowanego przepisu i sprawdzić, czy jest on łatwy do wdrożenia. Powinno tak być tym bardziej, że przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1054 nie istniała żadna jednolita praktyka ze względu na brak wystarczającej infrastruktury noclegowej i parkingowej.

645 Po drugie, z badania na temat miejsc parkingowych z 2019 r. wynika, że dostępne parkingi są skoncentrowane tylko w kilku państwach członkowskich i że istnieje deficyt wynoszący około 100 000 miejsc parkingowych. Ponadto ani w ocenie skutków – aspekt społeczny, ani w tym bada-

niu Komisja nie przeanalizowała, czy hotele i obiekty noclegowe zbliżone do bezpiecznych parkingów mogłyby zmniejszyć ten deficyt. Co więcej, we wspomnianym badaniu Komisja wykazała, że w celu przygotowania wdrożenia nowych obowiązków potrzeba kilku lat i szeroko zakrojonego strategicznego podejścia do rozwoju infrastruktury Unii.

646 Po trzecie, prawodawca Unii zignorował trudności w stosowaniu rozporządzenia 2020/1054, o których został jednak poinformowany zarówno przez EKES, jak i przez Komisję Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz Komisję Transportu i Turystyki Parlamentu.

647 Po czwarte, zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w kabinie rodzi również inne istotne kwestie prawne, na przykład kwestie dotyczące środków ostrożności i ochrony ubezpieczeniowej, ponieważ w większości przypadków kierowca jest zmuszony do pozostawienia ładunku bez nadzoru na niestrzeżonym parkingu. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem sądów litewskich pozostawienie towaru na parkingu niestrzeżonym stanowi winę umyślną przewoźnika, skutkującą odmową pokrycia przez ubezpieczyciela ewentualnej utraty towaru.

648 Po piąte, o nieuzasadnionym charakterze art. 3 rozporządzenia 2020/1054 świadczy również brak dokumentu interpretacyjnego, w oparciu o który przedsiębiorstwa transportowe mogłyby organizować powroty kierowców do ich miejsca zamieszkania lub do bazy eksploatacyjnej przedsiębiorstwa. W braku tego dokumentu obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia jest trudny do wprowadzenia w życie, co prowadzi do stosowania zróżnicowanych praktyk przez państwa członkowskie i przedsiębiorstwa transportowe.

649 Co się tyczy w drugiej kolejności obowiązku uzasadnienia, Republika Litewska podnosi, że przy badaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie czasu pracy prawodawca Unii został poinformowany w drodze oceny skutków – aspekt społeczny, jak też z innych źródeł, że zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe rodzi praktyczne problemy z wdrożeniem tego zakazu oraz że obowiązek przewidziany w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, w odniesieniu do którego nie istnieją jasne zasady, ogranicza bez uzasadnienia swobodny przepływ pracowników.

650 W tym kontekście prawodawca Unii powinien był przedstawić solidne argumenty w celu uzasadnienia braku okresu przejściowego lub odroczenia wejścia w życie rozpatrywanego uregulowania. O ile cele wskazane we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie czasu pracy, a mianowicie poprawa warunków pracy kierowców i bezpieczeństwa drogowego oraz stworzenie odpowiednich warunków odpoczynku, są istotne, o tyle w żaden sposób nie uzasadniają one niezwłocznego wejścia w życie tych przepisów. Daty wejścia w życie aktu ustawodawczego, która określa moment rozpoczęcia stosowania tego aktu i powoduje powstanie odpowiednich obowiązków po stronie zainteresowanych osób, nie można utożsamiać z wyborem czysto technicznym.

651 Co się tyczy w trzeciej kolejności zasady lojalnej współpracy, Republika Litewska utrzymuje, po pierwsze, że prawodawca Unii nie tylko nie uzasadnił konieczności wejścia w życie, bez okresu przejściowego, zakazu regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe, a także obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, lecz ponadto nie zbadał, w jaki sposób możliwe byłoby stworzenie odpowiednich warunków poprzez ustanowienie takiego okresu przejściowego, aby umożliwić państwom członkowskim i przedsiębiorstwom transportowym dostosowanie się do tych nowych przepisów. W szczególności prawodawca Unii nie zbadał, czy możliwe było przyjęcie przepisów, które

zezwoliłyby państwom członkowskim na stopniowe dostosowywanie się do tych nowych obowiązków i które gwarantowałyby, że przedsiębiorstwa transportowe nie zostaną ukarane ze względu na niewystarczającą liczbę odpowiednich miejsc zakwaterowania.

652 Po drugie, prawodawca Unii nie uwzględnił faktu, że prawidłowe wykonanie obowiązku ustanowionego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 było niejasne i że w konsekwencji w celu zapewnienia spójnego wykonywania tego obowiązku konieczne jest przyjęcie przepisów uzupełniających.

653 Po trzecie, naruszony został również obowiązek wzajemnej pomocy, ponieważ jest oczywiste, że państwa członkowskie nie są obiektywnie w stanie zapewnić wystarczającej infrastruktury noclegowej i parkingowej. Tymczasem instytucje Unii są co do zasady zobowiązane do prowadzenia dialogu z państwami członkowskimi i do uzasadniania decyzji o oddaleniu sformułowanych przez nie zastrzeżeń.

654 Parlament i Rada uważają zasadniczo, że te zarzuty i argumenty są bezskuteczne. Nawet bowiem gdyby stwierdzono nieważność art. 3 rozporządzenia 2020/1054, ta sama data wejścia w życie miałaby nadal zastosowanie na podstawie art. 297 ust. 1 akapit trzeci TFUE. W każdym razie wspomniane zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

b) Ocena Trybunału

655 Nie rozstrzygając co do zasadności zastrzeżenia Parlamentu i Rady, zgodnie z którym wysunięte przez Republikę Litewską żądanie stwierdzenia nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 jest bezzasadne z przyczyn wskazanych w poprzednim punkcie, w odniesieniu do wejścia w życie art. 1 pkt 6 lit. c) tego rozporządzenia należy przypomnieć, że – jak wskazano już w pkt 481–494 niniejszego wyroku – przepis ten, który przewiduje zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe, dokonał, wbrew twierdzeniom Republiki Litewskiej, kodyfikacji orzecznictwa Trybunału wypracowanego w wyroku Vaditrans w odniesieniu do wykładni art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, w brzmieniu sprzed wejścia w życie tego art. 1 pkt 6 lit. c).

656 W tych okolicznościach, ponieważ Republika Litewska nie kwestionuje zresztą ważności tego ostatniego przepisu, należy stwierdzić, że zarzuty i argumenty, za pomocą których to państwo członkowskie zarzuca prawodawcy Unii, że nie odroczył on wejścia w życie tego przepisu, są siłą rzeczy bezskuteczne, ponieważ przewidziany w owym przepisie zakaz regularnego tygodniowego lub wyrównawczego odpoczynku w pojeździe obowiązywał już przed wejściem w życie tego przepisu.

657 W związku z tym należy oddalić jako bezskuteczne wszystkie zarzuty i argumenty podniesione przez Republikę Litewską na poparcie jej żądania stwierdzenia nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 w zakresie, w jakim artykuł ten określa w akapicie pierwszym datę wejścia w życie art. 1 pkt 6 lit. c) tego rozporządzenia.

658 Należy zatem zbadać te zarzuty i argumenty wyłącznie w zakresie, w jakim zostały one podniesione na poparcie żądania stwierdzenia nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 w odniesieniu do wejścia w życie art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia.

659 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, Republika Litewska ogranicza się do twierdzenia, że art. 3 rozporządzenia 2020/1054 jest nieuzasadniony ze względu na brak dokumentu interpretacyjnego umożliwiającego przedsiębiorstwom transportowym wykonanie ciążącego na nich obowiązku zorganizowania powrotu kierowców do bazy eksploatacyjnej ich pracodawcy lub do ich miejsca zamieszkania. Tymczasem wystarczy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 168–199 i 269–274 niniejszego wyroku – art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 spełnia wymogi jasności i precyzji wynikające z zasady pewności prawa, pozostawiając jednocześnie przedsiębiorstwom transportowym pewną elastyczność w zakresie jego wykonania mogącą złagodzić negatywne skutki tego przepisu dla tych przedsiębiorstw.

660 W tych okolicznościach brak takiego dokumentu interpretacyjnego nie może sam w sobie świadczyć o tym, że ustalając wejście w życie tego obowiązku, zgodnie z art. 297 ust. 1 akapit trzeci TFUE, na dwudziesty dzień po opublikowaniu tego rozporządzenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, prawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności.

661 Co się tyczy w drugiej kolejności zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, że art. 296 akapit drugi TFUE stanowi, iż akty prawne instytucji Unii zawierają uzasadnienie. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że takie uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Landesbank Baden-Württemberg i CRU, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

662 Tymczasem w niniejszej sprawie, ponieważ prawodawca Unii przewidział w art. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2020/1054, że art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia wejdzie w życie dwudziestego dnia po opublikowaniu wspomnianego rozporządzenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, nie był on zobowiązany do uzasadnienia wyboru tej daty wejścia w życie, ponieważ data ta odpowiada dacie przewidzianej domyślnie w prawie pierwotnym w art. 297 ust. 1 akapit trzeci TFUE dla wejścia w życie aktów ustawodawczych.

663 Co się tyczy w trzeciej kolejności naruszenia obowiązku lojalnej współpracy, prawdą jest, że zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

664 Jednakże w dziedzinach, w których prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, Trybunał bada jedynie, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 218 i 244 niniejszego wyroku, czy jest on w stanie wykazać, że wydał dany akt, korzystając faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, i przedstawić w tym celu w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których akt ten został wydany i na których opierało się wykonanie przysługującego mu swobodnego uznania.

665 Obowiązek lojalnej współpracy nie może mieć szerszego zakresu w tym sensie, że miałby on skutkować zmuszeniem prawodawcy Unii, w każdych okolicznościach, do przedstawienia, na wniosek państwa członkowskiego, rzekomo brakujących dokumentów i informacji lub do skorygowania informacji, którymi dysponuje, zanim będzie mógł przystąpić do przyjęcia aktu. Taka wykładnia mogłaby bowiem uniemożliwić instytucjom korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych i zablokować proces legislacyjny. O ile prawdą jest, że obowiązek lojalnej współpracy obejmuje obowiązek wzajemnej pomocy, który wiąże się w szczególności z wymianą istotnych informacji między instytucjami a państwami członkowskimi w ramach procesu legislacyjnego, o tyle obowiązek ten nie może pozwolić jednemu z tych państw członkowskich,

w przypadku braku zgody co do tego, czy dostępne dane są wystarczające, istotne lub dokładne, na zakwestionowanie z tego tylko powodu zgodności z prawem procesu podejmowania decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 74, 75).

666 W tych okolicznościach przyjęcie aktu ustawodawczego w sposób zgodny z właściwymi postanowieniami traktatu FUE, pomimo sprzeciwu szeregu państw członkowskich, nie może stanowić naruszenia obowiązku lojalnej współpracy spoczywającego na Parlamencie i Radzie (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

667 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 523 opinii, bezsporne jest, że zgodnie z obowiązkiem wzajemnej pomocy, wynikającym z przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE obowiązku lojalnej współpracy, Republika Litewska miała w trakcie procesu legislacyjnego dostęp do wszystkich dokumentów, na których oparł się prawodawca Unii w celu przyjęcia rozporządzenia 2020/1054, i że owo państwo członkowskie mogło przedstawić swoje uwagi dotyczące danych zawartych w tych dokumentach oraz przyjętych założeń.

668 Stwierdzenia tego nie mogą podważyć argumenty podniesione przez Republikę Litewską, wspomniane w pkt 651–653 niniejszego wyroku. Pomijając bowiem fakt, że argumenty te pokrywają się w istocie z argumentacją odrzuconą w pkt 659 i 662 niniejszego wyroku, opartą na konieczności wprowadzenia okresu przejściowego i przyjęcia dokumentu interpretacyjnego, poszanowanie obowiązku wzajemnej pomocy nie oznacza w żaden sposób, że prawodawca Unii jest zobowiązany do zgadzania się z tym państwem członkowskim w tych dwóch kwestiach.

669 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne trzy zarzuty podniesione przez Republikę Litewską na poparcie żądań zmierzających do stwierdzenia nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054 w zakresie, w jakim w akapicie pierwszym artykuł ten określa datę wejścia w życie art. 1 pkt 6 lit. d) tego rozporządzenia.

670 W świetle całości powyższych rozważań należy w części oddalić jako nieskuteczną, a w części oddalić jako bezzasadną skargę wniesioną przez Republikę Litewską (sprawa C-541/20) w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności art. 3 rozporządzenia 2020/1054.

6. Wnioski dotyczące rozporządzenia 2020/1054

671 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy oddalić w całości, po pierwsze, skargi wniesione przez Republikę Litewską (sprawa C-541/20) i Węgry (sprawa C-551/20) w zakresie, w jakim dotyczą one rozporządzenia 2020/1054, a po drugie, skargi wniesione przez Republikę Bułgarii (sprawa C-543/20), Rumunię (sprawa C-546/20) i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-553/20).

B. W przedmiocie rozporządzenia 2020/1055

672 Republika Litewska (sprawa C-542/20), Republika Bułgarii (sprawa C-545/20), Rumunia (sprawa C-547/20), Republika Cypryjska (sprawa C-549/20), Węgry (sprawa C-551/20), Republika Malty (sprawa C-552/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-554/20) wnoszą o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów rozporządzenia 2020/1055 lub, tytułem żądania ewentualnego, rozporządzenia 2020/1055 w całości.

673 W pierwszej kolejności skargi wniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską, Węgry, Republikę Malty i Rzeczpospolitą Polską mają na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), przewidujący w odniesieniu do pojazdów wykorzystywanych w przewozach międzynarodowych obowiązek powrotu co osiem tygodni do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego (zwany dalej „obowiązkiem dotyczącym powrotu pojazdów").

674 W drugiej kolejności skarga wniesiona przez Rzeczpospolitą Polską ma na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), nakładający na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek dysponowania na bieżąco i w sposób regularny liczbą pojazdów i kierowcami umiejscowionymi zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w ich państwie członkowskim siedziby, w obydwu przypadkach w liczbie proporcjonalnej do wielkości wykonywanych przez przedsiębiorcę przewozów.

675 W trzeciej kolejności skargi wniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Malty i Rzeczpospolitą Polską mają na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, który dodał w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 ust. 2a, przewidujący, że przewoźnicy nie są uprawnieni do wykonywania przewozów kabotażowych tym samym pojazdem lub, w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego pojazdu w tym samym przyjmującym państwie członkowskim w ciągu czterech dni od zakończenia okresu kabotażu wykonanego w tym państwie członkowskim (zwanego dalej „okresem karencji").

676 W czwartej kolejności skarga wniesiona przez Rumunię ma na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, który zastąpił w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1072/2009 akapit pierwszy nowym akapitem, nakładającym na przedsiębiorstwa zamierzające wykonywać przewozy kabotażowe obowiązek przedstawienia dowodu potwierdzającego wykonanie poprzedniego przewozu międzynarodowego oraz każdego kolejnego przewozu kabotażowego.

677 W piątej kolejności skarga wniesiona przez Rumunię ma na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. c) rozporządzenia 2020/1055, który dodał w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 ust. 4a, określający zasady przedstawiania tego dowodu.

678 Na koniec, w szóstej kolejności, skarga wniesiona przez Rzeczpospolitą Polską ma na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, który dodał w art. 10 rozporządzenia nr 1072/2009 ust. 7, stanowiący, że państwa członkowskie mogą postanowić, iż art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 ma zastosowanie do przewoźników w przyjmującym państwie członkowskim podczas wykonywania przez nich w tym państwie początkowych lub końcowych odcinków w ramach operacji transportu kombinowanego między państwami członkowskimi.

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów

679 Na poparcie żądania (sprawa C-542/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), oraz art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 Republika Litewska podnosi pięć takich samych zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 3 ust. 3 TUE, art. 11 i 191 TFUE, a także

polityki Unii w obszarze środowiska i walki ze zmianą klimatu, drugi – art. 26 TFUE (część pierwsza zarzutu) i ogólnej zasady niedyskryminacji (część druga zarzutu), trzeci – art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, czwarty – zasady „prawidłowej legislacji", a piąty – zasady proporcjonalności.

680 Na poparcie żądania (sprawa C-545/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), oraz art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 Republika Bułgarii podnosi siedem zarzutów, z których pięć jest wspólnych dla obu zaskarżonych przepisów, a zarzuty trzeci i szósty zostały podniesione wyłącznie na poparcie żądania stwierdzenia nieważności pierwszego z tych przepisów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE i art. 11 TFUE, a także art. 37 Karty (część pierwsza zarzutu) i art. 3 ust. 5 TUE, art. 208 ust. 2 i art. 216 ust. 2 TFUE oraz porozumienia paryskiego (część druga zarzutu). Zarzut drugi, który również składa się z dwóch części, dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i w art. 1 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji, ustanowionych w art. 18 TFUE oraz w art. 20 i 21 Karty, zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, a „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne" – art. 95 ust. 1 TFUE. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE. Zarzut piąty dotyczy naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE. Zarzut szósty dotyczy naruszenia swobody wykonywania działalności zawodowej, swobody przedsiębiorczości zapisanej w art. 49 TFUE oraz art. 15 i 16 Karty. Zarzut siódmy dotyczy naruszenia, tytułem głównym, art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub, posiłkowo, art. 56 TFUE (część pierwsza zarzutu), a także art. 34 i 35 TFUE (część druga zarzutu).

681 Na poparcie żądania (sprawa C-547/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), oraz art. 2 pkt 4 lit. a)–c) rozporządzenia 2020/1055 Rumunia podnosi trzy zarzuty, z których dwa są wspólne dla obu zaskarżonych przepisów, zaś zarzut drugi został podniesiony wyłącznie na poparcie żądania stwierdzenia nieważności pierwszego z tych przepisów. Zarzut pierwszy, który składa się z dwóch części, dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 5 ust. 4 TUE. Zarzut drugi dotyczy naruszenia swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, przewidzianej w art. 18 TFUE.

682 Na poparcie żądania (sprawa C-549/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), Republika Cypryjska podnosi siedem zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE i art. 11 TFUE, a także art. 37 Karty (część pierwsza zarzutu) i art. 3 ust. 5 TUE, art. 208 ust. 2 i art. 216 ust. 2 TFUE oraz porozumienia paryskiego (część druga zarzutu). Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i w art. 1 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji, ustanowionych w art. 18 TFUE oraz w art. 20 i 21 Karty, zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, a „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne" – art. 95 ust. 1 TFUE. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE. Zarzut piąty dotyczy naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE. Zarzut szósty dotyczy naruszenia swobody wykonywania działalności zawodowej, swobody przedsiębiorczości zapisanej w art. 49 TFUE oraz art. 15 i 16 Karty. Zarzut siódmy dotyczy naruszenia, tytułem głównym, art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub, posiłkowo, art. 56 TFUE (część pierwsza zarzutu), a także art. 34 i 35 TFUE (część druga zarzutu).

683 Na poparcie żądania (sprawa C-551/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), Węgry podnoszą dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności (część pierwsza zarzutu) oraz naruszenia zasady ostrożności (część druga zarzutu), a drugi – naruszenia zasady niedyskryminacji.

684 Na poparcie żądania (sprawa C-552/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), Republika Malty podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia istotnych wymogów proceduralnych i art. 91 ust. 2 TFUE w związku z art. 11 TFUE i art. 37 Karty, a drugi – art. 5 ust. 4 TUE i zasady proporcjonalności. Na poparcie żądania tej skargi mającego na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 owo państwo członkowskie podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, drugi – art. 5 ust. 4 TUE i zasady proporcjonalności, a trzeci – art. 20 i 21 Karty oraz zasady niedyskryminacji.

685 Na poparcie żądania (sprawa C-554/20) stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 i art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 Rzeczpospolita Polska podnosi trzy takie same zarzuty, odnoszące się, odpowiednio, do każdego z zaskarżonych przepisów, oraz jeden zarzut wspólny dla wszystkich tych przepisów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE. Zarzut drugi dotyczy naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 94 TFUE. Zarzut wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055 dotyczy naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty. Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), owo państwo członkowskie podnosi dwa zarzuty, dotyczące, odpowiednio, naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i naruszenia zasady pewności prawa, a także zarzut wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055.

686 Należy zbadać kolejno żądania stwierdzenia nieważności, po pierwsze – art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), po drugie – art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, po trzecie – art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), a po czwarte – art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055.

2. W przedmiocie art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b)

687 Na poparcie swoich skarg o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), Republika Litewska (sprawa C-542/20), Republika Bułgarii (sprawa C-545/20), Rumunia (sprawa C-547/20), Republika Cypryjska (C-550/20), Węgry (sprawa C-551/20), Republika Malty (sprawa C-552/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-554/20) podnoszą, stosownie do przypadku, naruszenie zasadniczo:

– zasady proporcjonalności (zarzuty czwarty i piąty Republiki Litewskiej, część pierwsza zarzutu drugiego Republiki Bułgarii, część pierwsza zarzutu pierwszego Republiki Cypryjskiej, zarzut

drugi Republiki Cypryjskiej, część pierwsza zarzutu pierwszego Węgier, zarzut drugi Republiki Malty i zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej);

– zasady ostrożności (część druga zarzutu pierwszego Węgier);

– zasad równego traktowania i niedyskryminacji [część druga zarzutu drugiego Republiki Litewskiej, zarzut trzeci Republiki Bułgarii, zarzut trzeci Rumunii w zakresie, w jakim dotyczy on art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), zarzut trzeci Republiki Cypryjskiej i zarzut drugi Węgier];

– uregulowań prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, przewidzianych, po pierwsze, w art. 91 ust. 1 TFUE [zarzut czwarty Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), i zarzut czwarty Republiki Cypryjskiej], oraz po drugie, w art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, w art. 91 ust. 2 i w art. 94 TFUE [zarzut trzeci Republiki Litewskiej w odniesieniu do art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, zarzut piąty Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), zarzut piąty Republiki Cypryjskiej, zarzut pierwszy Republiki Malty w zakresie, w jakim dotyczy on art. 91 ust. 2 TFUE w związku z art. 11 TFUE i art. 37 Karty, a także zarzuty drugi i trzeci Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE];

– funkcjonowania rynku wewnętrznego, o którym mowa w art. 26 TFUE (część pierwsza zarzutu drugiego Republiki Litewskiej);

– swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE (zarzut szósty Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim dotyczy tego postanowienia, zarzut drugi Rumunii i zarzut szósty Republiki Cypryjskiej w zakresie, w jakim dotyczy on tego postanowienia);

– swobody wykonywania działalności zawodowej oraz art. 15 i 16 Karty (zarzut szósty Republiki Bułgarii i zarzut szósty Republiki Cypryjskiej w zakresie, w jakim dotyczą one tych postanowień);

– swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub posiłkowo w art. 56 TFUE [część pierwsza zarzutu siódmego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), i część pierwsza zarzutu siódmego Republiki Cypryjskiej];

– swobodnego przepływu towarów przewidzianego w art. 34 i 35 TFUE [część druga zarzutu siódmego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), oraz część druga zarzutu siódmego Republiki Cypryjskiej], a także

– przepisów prawa Unii i zobowiązań Unii w dziedzinie ochrony środowiska [zarzut pierwszy Republiki Litewskiej, obie części zarzutu pierwszego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), obie części zarzutu pierwszego Republiki Cypryjskiej, pierwszy zarzut Republiki Malty w zakresie, w jakim dotyczy on tych przepisów, i zarzut Rzeczypospolitej Polskiej wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów

rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b)].

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

688 Republika Litewska w zarzutach czwartym i piątym, Republika Bułgarii w pierwszej części zarzutu drugiego, Rumunia w części pierwszej zarzutu pierwszego, Republika Cypryjska w zarzucie drugim, Węgry w części pierwszej zarzutu pierwszego, Republika Malty w zarzucie drugim, a także Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym podnoszą, że art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.

689 Po pierwsze, te państwa członkowskie kwestionują fakt, że prawodawca Unii przeprowadził badanie proporcjonalności tego przepisu, w szczególności ze względu na brak oceny skutków dotyczącej obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów przewidzianego w tym przepisie. W szczególności, o ile zarzut czwarty Republiki Litewskiej jest formalnie oparty na naruszeniu zasady „prawidłowej legislacji" i „istotnych wymogów proceduralnych", o tyle z argumentacji przedstawionej na jego poparcie wynika, że to państwo członkowskie zmierza w rzeczywistości do wykazania naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na to, że skutki tego obowiązku nie zostały należycie ocenione. Podobnie, o ile w części pierwszej zarzutu pierwszego Węgry formalnie podnoszą oczywisty błąd w ocenie i naruszenie zasady proporcjonalności, o tyle ich argumentacja w tym kontekście ma na celu wyłącznie wykazanie naruszenia tej ostatniej zasady.

690 Po drugie, skarżące państwa członkowskie kwestionują proporcjonalność tego obowiązku jako taką.

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b)

i) Argumentacja stron

691 Republika Litewska w zarzucie czwartym, Republika Bułgarii w pierwszej części zarzutu drugiego, Rumunia w części pierwszej zarzutu pierwszego, Republika Cypryjska w zarzucie drugim, Węgry w części pierwszej zarzutu pierwszego, Republika Malty w zarzucie drugim, a także Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym kwestionują fakt zbadania przez prawodawcę Unii proporcjonalności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b).

692 W pierwszej kolejności te państwa członkowskie podnoszą brak oceny skutków obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów przewidzianego w tym przepisie.

693 Republika Litewska podkreśla, że zgodnie z art. 11 ust. 3 TUE Komisja ma obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.

694 To państwo członkowskie oraz Węgry i Republika Malty twierdzą, że art. 2 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności również nakłada na Komisję analogiczny obowiązek przeprowadzenia szerokich konsultacji. To samo dotyczy ich zdaniem art. 5 tego protokołu, który stanowi, że projekty aktów prawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności, oraz wymaga, aby każdy projekt aktu prawodawczego zawierał szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami, z czego wynika, że projekty te powinny uwzględniać konieczność zapewnienia, by wszelkie obciążenia spoczywające na podmiotach gospodarczych były możliwie najmniejsze i były współmierne do zamierzonego celu.

695 Ponadto Republika Litewska, Rumunia, Węgry, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska podnoszą, że porozumienie międzyinstytucjonalne, w szczególności jego pkt 12–15, przewiduje, że Komisja przeprowadza ocenę skutków swoich inicjatyw ustawodawczych, które mogą mieć znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości.

696 Tak więc przy badaniu wniosków ustawodawczych Komisji Parlament i Rada powinny w pełni uwzględnić oceny skutków Komisji, stanowiące etap procesu legislacyjnego, który co do zasady powinien mieć miejsce, gdy inicjatywa ustawodawcza może mieć istotne skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Jeżeli w trakcie procedury ustawodawczej zostaną wprowadzone istotne zmiany do wniosku Komisji, Parlament i Rada powinny przeprowadzić ocenę skutków tych zmian, jeżeli uznają to za stosowne i konieczne.

697 Zdaniem Republiki Litewskiej adekwatności i niezbędności ocen skutków nie można interpretować w ten sposób, że cechy te podlegają czysto subiektywnej ocenie, która zależy wyłącznie od woli prawodawcy Unii. Przeciwnie, ocena ta powinna opierać się na istniejących obiektywnych danych, ponieważ jest to jedyny sposób zapewnienia, by prawodawca nie nadużył przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych.

698 Tymczasem wszystkie skarżące państwa członkowskie utrzymują, po pierwsze, że obowiązek dotyczący powrotu pojazdów nie był zawarty w projekcie rozporządzenia w sprawie siedziby, a zatem nie był przedmiotem oceny skutków – aspekt siedziby. Po drugie, wprowadzenie tego obowiązku stanowi istotną zmianę pierwotnego wniosku ze względu na istotny wpływ gospodarczy i środowiskowy tego obowiązku. Zainteresowane strony i niektóre państwa członkowskie poinformowały prawodawcę Unii o tym wpływie i wielokrotnie wzywały go do przeprowadzenia oceny skutków w tym zakresie.

699 Jak podkreślają w szczególności Republika Bułgarii i Rumunia, obowiązek dotyczący powrotu pojazdów nie ma takiego samego charakteru jak inne warunki przewidziane przez Komisję w celu upewnienia się co do rzeczywistego i stabilnego charakteru siedziby, które zostały objęte oceną skutków – aspekt siedziby, takie jak prowadzenie działalności operacyjnej lub transportowej w państwie członkowskim siedziby lub posiadanie co najmniej jednej umowy handlowej w tym państwie członkowskim. Takie obowiązki, wspomniane w kontekście środka 18 w tej ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 30, 31), nie wymagałyby bowiem powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego. W konsekwencji wyniki zawarte w tej ocenie skutków nie są istotne dla oceny skutków obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów.

700 W drugiej kolejności skarżące państwa członkowskie zarzucają prawodawcy Unii, że nie dysponował on wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić proporcjonalność tego obowiązku.

701 Te państwa członkowskie przyznają, że prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania w dziedzinie transportu, który ma zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnym stopniu do ustalenia leżących u ich podstaw danych. Wspomniane państwa członkowskie uważają jednak, że prawodawca ten powinien być w stanie wykazać, iż w celu przyjęcia tych przepisów skorzystał on faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, czyli że wziął pod uwagę wszystkie istotne elementy i okoliczności sytuacji, którą przepisy te mają regulować. Prawodawca ten powinien więc móc przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których akt ten został wydany i na których oparł się on, wykonując przysługujące mu uprawnienia dyskrecjonalne.

702 W tym względzie Rumunia podkreśla, że dane naukowe, na których opierają się środki przyjmowane przez prawodawcę Unii, stanowią nie tylko podstawę przysługującego mu zakresu uznania, lecz również granice tego zakresu uznania.

703 Tymczasem Parlament i Rada nie przedstawiły dowodu na to, że prawodawca ten dysponował wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić proporcjonalność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b).

704 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w decyzji Komisji o przeprowadzeniu oceny skutków obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów w następstwie przyjęcia rozporządzenia 2020/1055, wskutek której powstało studium zatytułowane „Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) nr 1071/2009 and Regulation (EC) nr 1072/2009, Final report" [Ocena skutków przepisu w kontekście zmiany rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, sprawozdanie końcowe], opublikowane w lutym 2021 r.

705 Ponadto Rzeczpospolita Polska podnosi, że w braku oceny skutków kryteria oceny przyjęte przez prawodawcę Unii w celu określenia częstotliwości powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego są arbitralne. W konsekwencji trudno jest dostrzec powody, dla których ośmiotygodniowa częstotliwość powrotu pozwala uznać, że spełniony jest wymóg posiadania rzeczywistej i stałej siedziby w tym państwie członkowskim.

706 W tym względzie Rzeczpospolita Polska zauważa, że zgodnie z motywem 8 rozporządzenia 2020/1055 synchronizacja obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów z obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 wzmacnia prawo kierowców do powrotu i zmniejsza ryzyko, że pojazd będzie musiał powrócić wyłącznie w celu spełnienia tego nowego wymogu dotyczącego siedziby. Jednakże środki przewidziane w rozporządzeniu 2020/1055 powinny być uzasadnione celami realizowanymi przez to rozporządzenie. Tak więc okoliczność, że zobowiązanie dotyczące powrotu pojazdów zostało zsynchronizowane z innym obowiązkiem przewidzianym w rozporządzeniu 2020/1054, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia.

707 Parlament i Rada uważają, że te argumenty są bezpodstawne.

708 Instytucje te podnoszą, że okoliczność, iż nie przeprowadzono oceny skutków dla danego aktu lub a fortiori w odniesieniu do konkretnego przepisu, nie pozwala na stwierdzenie, że przyjęcie tego aktu jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Prawodawca Unii nie podlega bowiem autonomicznemu obowiązkowi proceduralnemu dokonywania oceny skutków. Takie analizy

mogą odgrywać ważną rolę w stosowaniu zasady proporcjonalności, ale nie stanowią jedynego źródła danych wyjaśniających działania tego prawodawcy. Może on również wziąć pod uwagę wszelkie inne źródła informacji, w tym źródła publiczne.

709 Tak więc w przypadku wprowadzenia zmian do wniosku Komisji do prawodawcy Unii należy ustalenie, czy należy przeprowadzić ocenę skutków uzupełniającą w stosunku do oceny towarzyszącej temu wnioskowi, jeżeli ów prawodawca uzna, że przeprowadzenie takiej dodatkowej oceny jest odpowiednie i konieczne. W tym względzie szeroki zakres uznania przysługujący temu prawodawcy ma zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, lecz również w pewnym stopniu do ustalenia danych podstawowych, o ile polityczna decyzja opiera się na obiektywnych kryteriach, a cele zamierzone przez przyjęty środek mogą uzasadniać negatywne skutki gospodarcze dla podmiotów gospodarczych. Nie jest zatem konieczne, aby prawodawca oparł się wyłącznie na danych podstawowych, które dotyczą konkretnie przyjętych przepisów, ani by wyciągał takie same wnioski jak autorzy sprawozdań lub opracowań, z których korzystał.

710 Nieprzeprowadzenia oceny skutków danego środka nie można uznać za naruszenie zasady proporcjonalności, w przypadku gdy prawodawca Unii znajdzie się w szczególnej sytuacji wymagającej zaniechania jej sporządzenia, a przy tym dysponuje wystarczającymi danymi, aby ocenić proporcjonalność przyjętego środka.

711 Tymczasem w niniejszej sprawie zdaniem Parlamentu i Rady prawodawca Unii dysponował wystarczającymi informacjami, aby wziąć pod uwagę skutki obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów.

712 Po pierwsze, w ocenie skutków – aspekt siedziby przeprowadzono wyczerpującą analizę odnośnego rynku i właściwych mu problemów. Ponadto ta ocena skutków zawiera w ramach środka 18 (część 1/2, s. 30, 31) analizę skutków społecznych i gospodarczych, w tym wpływu na MŚP, różnych założeń, które są istotne dla oceny modelu wybranego przez prawodawcę Unii, a mianowicie tego, zgodnie z którym „przedsiębiorstwo musi prowadzić istotny zakres działalności operacyjnej lub transportowej w państwie siedziby”, lub tego, zgodnie z którym „przedsiębiorstwo musi być związane co najmniej jedną umową handlową w państwie siedziby”.

713 Komisja zbadała zatem konsekwencje tych dwóch środków, które – choć zostały sformułowane inaczej niż obowiązek dotyczący powrotu pojazdów – mają ten sam cel co ten ostatni obowiązek. Prawodawca Unii mógł zatem domniemywać, że skutki przyjętego przez niego środka mają taki sam wymiar jak skutki środków, które Komisja zbadała.

714 Ponadto prawodawca ten miał również prawo oprzeć się na ocenie skutków przeprowadzonej przez Komisję w odniesieniu do innych aspektów pierwszego pakietu na rzecz mobilności, co skłoniło wspomnianego prawodawcę do dokonania synchronizacji obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów z obowiązkiem przewidzianym w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 w celu ograniczenia wpływu pierwszego z tych obowiązków na przedsiębiorstwa transportowe oraz na środowisko.

715 Po drugie, w trakcie negocjacji prawodawca Unii miał dostęp do innych badań i szacunków należących niekiedy do domeny publicznej, takich jak „analiza TRT Trasporti e Territorio, 2017 przeprowadzona dla komisji transportu i turystyki (TRAN) – Przewoźnicy w transporcie drogowym rzeczy w UE: warunki socjalne i warunki pracy (aktualizacja badania przeprowadzonego w 2013 r.), Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki

Strukturalnej i Spójności, Bruksela" lub dokumenty dotyczące dwóch wysłuchań publicznych, z których jedno zostało zorganizowane przez komisje ds. zatrudnienia i spraw społecznych (EMPL) i TRAN w dniu 16 października 2017 r., a drugie przez komisję TRAN w dniu 22 listopada 2017 r. w celu zajęcia się kwestiami związanymi z rynkiem transportu drogowego i społecznymi aspektami pakietu na rzecz mobilności.

716 Ponadto prawodawca Unii uwzględnił również szacunki IRU dotyczące konsekwencji obowiązku powrotu pojazdów co trzy lub cztery tygodnie, wynikające z listu otwartego z dnia 26 października 2018 r., studium sporządzonego na rachunek Transport i Logistyka Polska, zatytułowanego „Mobility package I – Impact on the European road transport system" (Pakiet mobilności I: Wpływ na europejski system transportu drogowego), które było bardzo krytyczne wobec poprawki odrzuconej w ramach procesu legislacyjnego, proponującej powrót pojazdów co cztery tygodnie, czy też komunikatu Europejskiej Federacji Pracowników Transportu, w którym badano konsekwencje środka zawartego w sprawozdaniu Parlamentu, polegającego na obowiązku dokonywania przez wszystkie pojazdy co najmniej jednego załadunku lub rozładunku towarów co trzy tygodnie w państwie członkowskim siedziby.

717 Ponadto skarżące państwa członkowskie przyznają, że same dostarczyły prawodawcy Unii w toku procedury ustawodawczej informacji dotyczących obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów, które to informacje umożliwiły temu prawodawcy ocenę skutków tego obowiązku. W tym względzie w sprawach C-542/20, C-545/20, C-549/20 i C-554/20 Parlament i Rada odsyłają w szczególności do niektórych opracowań przedstawionych przez skarżące państwa członkowskie na poparcie ich skarg.

ii) Ocena Trybunału

718 Poprzez swoją argumentację Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Republika Cypryjska, Węgry, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska utrzymują, że art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), narusza zasadę proporcjonalności ze względu na to, że prawodawca Unii nie dysponował ani oceną skutków dotyczącą tego przepisu, ani informacjami wystarczającymi do oceny jego proporcjonalności.

719 Bezsporne jest, że wspomniany przepis, który przewiduje w odniesieniu do pojazdów używanych w przewozach międzynarodowych obowiązek powrotu do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego co osiem tygodni, nie był przedmiotem oceny skutków – aspekt siedziby.

720 Należy jednak podkreślić, jak przypomniano w pkt 218–226 niniejszego wyroku, że prawodawca Unii nie tylko nie ma obowiązku dysponowania oceną skutków w każdych okolicznościach, ale ponadto taka ocena skutków nie wiąże go, a zatem prawodawca ten może przyjąć środki inne niż te, które były jej przedmiotem.

721 Niemniej, jak wyjaśniono w pkt 243 niniejszego wyroku, prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swojego wyboru na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty przepis, mogą usprawiedliwiać jego negatywne, nawet znaczne, konsekwencje gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych.

722 Zatem zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 218 i 244 niniejszego wyroku prawodawca Unii powinien, jeśli rozpatrywany akt zostanie zaskarżony, wykazać przed Trybunałem, że w celu jego wydania skorzystał on faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, biorąc pod uwagę wszystkie istotne elementy i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować. Wynika stąd, że prawodawca ten winien móc przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opierało się wykonanie uprawnień dyskrecjonalnych.

723 W konsekwencji należy ocenić, czy informacje przedstawione przez Parlament i Radę ukazują, że w dniu przyjęcia tego przepisu prawodawca Unii dysponował wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić proporcjonalność obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów przewidzianego w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b).

724 W tym względzie należy zbadać w pierwszej kolejności, czy można wykazać, że prawodawca ten skorzystał faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, korzystając, jak podnoszą Parlament i Rada, z oceny skutków – aspekt siedziby lub ocen skutków dotyczących innych aspektów pierwszego pakietu na rzecz mobilności.

725 Po pierwsze, wbrew temu, co twierdzą te instytucje, nie można wykazać, że miało to miejsce ze względu na to, że w ocenie skutków – aspekt siedziby – opisano rynek właściwy i cechujące go trudności. Określenie cech charakterystycznych tego rynku oraz cechujących go trudności nie jest bowiem równoznaczne z oceną konsekwencji środków rozważanych w celu zaradzenia im. Prawodawca Unii mógł zatem oczywiście oprzeć się na tej ocenie skutków w odniesieniu do stanu wspomnianego rynku. Jednakże powołanie się na zawarte w niej dane dotyczące takich cech i trudności nie oznacza przedstawienia i wykazania w sposób jasny i jednoznaczny podstawowych danych, na podstawie których przyjęto art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), i od których zależało faktyczne wykonanie przez tego prawodawcę jego uprawnień dyskrecjonalnych.

726 To samo dotyczy zawartej w tej samej ocenie skutków oceny konsekwencji obowiązków innych niż ten dotyczący powrotu pojazdów.

727 W tym względzie należy zauważyć, że rzeczywiście obowiązek dotyczący powrotu pojazdów realizuje ten sam cel, co środek 18, o którym mowa w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 30, 31), który w celu zapewnienia rzeczywistego i stabilnego charakteru siedziby przedsiębiorstw transportowych przewidywał w szczególności, że te przedsiębiorstwa transportowe powinny prowadzić działalność operacyjną lub transportową w znaczącym wymiarze w państwie członkowskim siedziby lub posiadać przynajmniej jedną umowę handlową w państwie członkowskim siedziby. Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 646 opinii, te dwa środki służące realizacji tego celu nie są porównywalne z obowiązkiem dotyczącym powrotu pojazdów, ponieważ nie wymagają powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego. W konsekwencji nie można zakładać, że skutki tych środków są podobne i że ocena wpływu środków, które były przedmiotem oceny skutków – aspekt siedziby, może przekładać się na ocenę obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów, który nie był przedmiotem tej oceny.

728 Po drugie, Parlament i Rada na próżno powołują się na oceny skutków dotyczące innych aspektów pierwszego pakietu na rzecz mobilności, w szczególności obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, w celu wykazania faktycznego wykonania przez prawodawcę

Unii jego uprawnień dyskrecjonalnych. Jak bowiem wskazano w pkt 220, 233 i 295 niniejszego wyroku, obowiązek ciążący na przedsiębiorstwach transportowych na mocy tego przepisu nie dotyczy praktycznych zasad ewentualnego powrotu kierowców, a w szczególności warunków dotyczących środka transportu, z którego mogą oni skorzystać przy tym powrocie. W szczególności obowiązek ten nie oznacza, że kierowcy, którzy chcą powrócić do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swojego miejsca zamieszkania, muszą to zrobić, korzystając z pojazdu używanego do wykonywania przewozów. Wynika z tego, że oceny dotyczące tego obowiązku zawarte w ocenie skutków – aspekt społeczny, dotyczącej skutków gospodarczych i środowiskowych tego obowiązku, nie były istotne dla oceny skutków gospodarczych i środowiskowych obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów.

729 W drugiej kolejności należy zbadać, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 722 niniejszego wyroku, czy prawodawca Unii wykazał, że w niniejszej sprawie skorzystał faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych na podstawie innych podstawowych danych przywołanych przed Trybunałem przez Parlament i Radę.

730 Po pierwsze, z powodów analogicznych do tych, które zostały przedstawione w pkt 724–727 niniejszego wyroku, należy odrzucić badanie TRT Trasporti e Territorio, o którym mowa w pkt 715 niniejszego wyroku, oraz dokumenty dotyczące dwóch wysłuchań publicznych zorganizowanych w październiku i listopadzie 2017 r. przez komisje EMPL i TRAN oraz komisję TRAN. Informacje przedstawione w tych dokumentach nie mają bowiem związku z obowiązkiem dotyczącym powrotu pojazdów.

731 Po drugie, należy odrzucić szacunki IRU wynikające z listu otwartego z dnia 26 października 2018 r., na które powołały się Parlament i Rada, zgodnie z którymi obowiązek powrotu pojazdów do państwa członkowskiego siedziby co trzy lub cztery tygodnie może prowadzić do zwiększenia, z 80 do 135 mln, liczby kilometrów przejeżdżanych każdego roku przez pojazdy.

732 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 652 opinii, szacunki te są przedstawione w sposób zwięzły w piśmie, które nie precyzuje zastosowanej metody obliczania. W związku z tym przedstawienie takich danych nie jest w stanie wykazać, że zostały przedstawione i wykazane w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które prawodawca Unii powinien był uwzględnić celem uzasadnienia art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), i od których zależało faktyczne wykonanie przez tego prawodawcę jego uprawnień dyskrecjonalnych.

733 To samo odnosi się również do komunikatu Europejskiej Federacji Pracowników Transportu, o którym wspomina Rada.

734 Po trzecie, to samo dotyczy studium przeprowadzonego na rzecz Transport i Logistyka Polska (Pakiet mobilności I: Wpływ na europejski system transportu drogowego), o którym mowa w pkt 716 niniejszego wyroku. Należy bowiem stwierdzić, że poza zwięzłym charakterem rozważań poświęconych hipotezie obowiązku powrotu pojazdów do państwa członkowskiego siedziby co cztery tygodnie to ostatnie studium wskazuje na s. 31 i 34 z jednej strony, że żaden z uczestników nie był w stanie dokładnie określić rozmiarów skutków wynikających z takiego obowiązku i że wspomniane badanie stanowi jedynie wstępne i zwięzłe oszacowanie takich skutków. Z drugiej strony w tym samym studium podkreślono, że wiele kwestii pozostaje nierozstrzygniętych i że potrzebne są dalsze badania w celu pełnego zrozumienia społecznych, środowiskowych i gospodarczych skutków pierwszego pakietu na rzecz mobilności.

735 Co się tyczy, po czwarte, informacji dostarczonych jakoby przez skarżące państwa członkowskie, którymi prawodawca Unii dysponował w trakcie procedury ustawodawczej, należy zauważyć, że samo powołanie się na istnienie badań i dokumentów, do których prawodawca ten mógł mieć dostęp, nie wystarcza, aby uznać, że zostały przedstawione i wykazane w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których przyjęto obowiązek powrotu pojazdów i od których zależało wykonanie jego uprawnień dyskrecjonalnych.

736 Takiego wymogu nie można również spełnić poprzez odesłanie, jak czynią to Parlament i Rada w sprawach C-542/20, C-545/20, C-549/20 i C-554/20, do analiz przedstawionych przed Trybunałem przez skarżące państwa członkowskie. Dokonując tego odesłania, Parlament i Rada nie podniosły bowiem w każdym razie, że to na podstawie tych badań został przyjęty obowiązek powrotu pojazdów, ani nie wyjaśniły, w jaki sposób zawarte w tych badaniach podstawowe dane umożliwiły im ocenę proporcjonalności tego obowiązku, w szczególności pod kątem jego skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych.

737 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Parlament i Rada, wbrew temu, co twierdzą na podstawie dokumentów, na które powołują się przed Trybunałem, nie przedstawiły i nie wykazały w sposób jasny i jednoznaczny podstawowych danych, na podstawie których przyjęto ten obowiązek i od których zależało wykonanie ich uprawnień dyskrecjonalnych. Nie wykazały one zatem, że w chwili przyjęcia rozporządzenia 2020/1055 dysponowały wystarczającymi informacjami pozwalającymi im ocenić proporcjonalność obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów.

738 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut czwarty podniesiony przez Republikę Litewską oraz – w zakresie, w jakim dotyczą one naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na to, że prawodawca Unii nie zbadał proporcjonalności obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów – część pierwszą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Bułgarii, część pierwszą zarzutu pierwszego podniesionego przez Rumunię, zarzut drugi podniesiony przez Republikę Cypryjską, część pierwszą zarzutu pierwszego podniesionego przez Węgry, zarzut drugi podniesiony przez Republikę Malty i zarzut pierwszy podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską. Należy zatem stwierdzić nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b).

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b)

739 Z uwagi na to, że – jak wynika z pkt 718–738 niniejszego wyroku – należy stwierdzić nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności poprzez to, że prawodawca Unii nie zbadał proporcjonalności tego przepisu, nie ma potrzeby badania argumentacji Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii, Republiki Cypryjskiej, Węgier, Republiki Malty i Rzeczypospolitej Polskiej, przy pomocy której te państwa członkowskie kwestionują proporcjonalność wspomnianego przepisu jako takiego.

b) W przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych wobec art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b)

740 Z tego samego powodu co ten wymieniony w poprzednim punkcie nie ma potrzeby badania pozostałych zarzutów podniesionych przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską, Węgry, Republikę Malty i Rzeczpospolitą Polską na poparcie ich żądania mającego na celu stwierdzenie nieważności tego przepisu.

3. W przedmiocie art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055

741 W swoich skargach Republika Litewska (sprawa C-542/20), Republika Bułgarii (sprawa C-545/20), Republika Malty (sprawa C-552/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-554/20) wnoszą o stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

742 W swojej skardze Rumunia (sprawa C-547/20) wnosi o stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 4 lit. a)–c) tego rozporządzenia, nie przedstawiając jednak argumentacji odnoszącej się specyficznie do lit. b) lub lit. c) tego art. 2 pkt 4, w związku z czym poprzez swoją argumentację Rumunia zmierza w rzeczywistości do uzyskania stwierdzenia nieważności tych przepisów rozpatrywanych łącznie.

743 W uzasadnieniu swoich wniosków te państwa członkowskie powołują się, w zależności od przypadku, na naruszenie zasadniczo:

– zasady proporcjonalności (zarzuty czwarty i piąty Republiki Litewskiej, część druga zarzutu drugiego Republiki Bułgarii, część druga zarzutu pierwszego Rumunii, zarzut drugi Republiki Malty i zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej);

– zasad równego traktowania i niedyskryminacji [część druga zarzutu drugiego Republiki Litewskiej, zarzut trzeci Rumunii w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, i zarzut trzeci Republiki Malty];

– uregulowań prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej przewidzianych, po pierwsze, w art. 91 ust. 1 TFUE [zarzut czwarty Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055], oraz po drugie, w art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, w art. 91 ust. 2 i w art. 94 TFUE [zarzut trzeci Republiki Litewskiej w odniesieniu do art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, zarzut piąty Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, zarzut pierwszy Republiki Malty w zakresie, w jakim dotyczy on art. 91 ust. 2 TFUE, a także zarzuty drugi i trzeci Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE];

– funkcjonowania rynku wewnętrznego przewidzianego w art. 26 TFUE (część pierwsza zarzutu drugiego Republiki Litewskiej);

– swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub posiłkowo w art. 56 TFUE [część pierwsza zarzutu siódmego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055];

– swobodnego przepływu towarów przewidzianego w art. 34 i 35 TFUE [część druga zarzutu siódmego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest skierowany on przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055], a także

– przepisów prawa Unii i zobowiązań Unii w dziedzinie ochrony środowiska [zarzut pierwszy Republiki Litewskiej, obie części zarzutu pierwszego Republiki Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, oraz zarzut Rzeczypospolitej Polskiej wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia].

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

744 Republika Litewska w zarzutach czwartym i piątym, Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu drugiego, Rumunia w części drugiej zarzutu pierwszego, Republika Malty w zarzucie drugim oraz Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym podnoszą, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.

745 Po pierwsze, te państwa członkowskie kwestionują fakt, że prawodawca Unii przeprowadził badanie proporcjonalności tego przepisu, w szczególności ze względu na brak oceny skutków dotyczącej okresu karencji. W szczególności, o ile zarzut czwarty Republiki Litewskiej jest formalnie oparty na naruszeniu zasady „prawidłowej legislacji" i „istotnych wymogów proceduralnych", o tyle z argumentacji przedstawionej na jego poparcie wynika, że to państwo członkowskie zmierza w rzeczywistości do wykazania naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na to, iż skutki tego okresu karencji nie zostały należycie ocenione.

746 Po drugie, te państwa członkowskie kwestionują proporcjonalność tego okresu jako takiego.

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055

i) Argumentacja stron

747 Republika Litewska w zarzucie czwartym, Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu drugiego, Rumunia w części drugiej zarzutu pierwszego, Republika Malty w zarzucie drugim oraz Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym kwestionują fakt przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, w szczególności ze względu na brak oceny skutków okresu karencji przewidzianego w tym przepisie.

748 Państwa te podnoszą zasadniczo te same argumenty co argumenty, które zostały przedstawione w pkt 691–703 niniejszego wyroku.

749 Utrzymują one zatem, że środek ustanawiający czterodniowy okres karencji, przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, nie znajdował się we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby. Twierdzą one, że środek ten został dodany dopiero w trakcie procedury ustawodawczej, po odrzuceniu przez Parlament i Radę zmiany do art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, przewidzianej w tym wniosku dotyczącym rozporządzenia, polegającej na usunięciu odniesienia do maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonane w przyjmującym państwie członkowskim w tym samym cyklu kabotażowym, oraz na ograniczeniu z siedmiu do pięciu dni okresu, w którym te przewozy kabotażowe mogą być wykonywane w tym państwie członkowskim.

750 Tymczasem środek ustanawiający okres karencji stanowi istotną zmianę projektu rozporządzenia w sprawie siedziby, która powinna była być przedmiotem dodatkowej oceny skutków. Ponieważ prawodawca Unii nie dokonał tej oceny, nie dysponował on wystarczającymi informacjami, aby faktycznie skorzystać ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych.

751 Ponadto prawodawca ten nie przedstawił obiektywnych powodów uzasadniających brak konieczności przeprowadzenia dodatkowej oceny skutków.

752 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

753 Należy zauważyć, że – jak podnoszą Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska – we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby Komisja zamierzała zmienić art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, usuwając odniesienie do maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonane w przyjmującym państwie członkowskim w tym samym cyklu kabotażowym, i ograniczając z siedmiu do pięciu dni okres, w którym te przewozy kabotażowe mogą być wykonywane w tym państwie członkowskim.

754 Prawodawca Unii przyjął jednak środek odmienny od tego zaproponowanego przez Komisję. Choć bowiem utrzymał dozwoloną maksymalną liczbę trzech przewozów kabotażowych następujących po przewozie międzynarodowym z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego w okresie siedmiu dni, nie zmieniając tym samym art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, to wprowadził przy pomocy art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, który w tymże art. 8 dodał ust. 2a, dodatkowy środek w postaci okresu karencji. Zatem zgodnie z tym art. 8 ust. 2a przewoźnicy nie są uprawnieni do wykonywania przewozów kabotażowych tym samym pojazdem w tym samym przyjmującym państwie członkowskim przez cztery dni od zakończenia okresu kabotażu wykonanego w tym państwie członkowskim.

755 Należy jednak przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 720 niniejszego wyroku – prawodawca Unii nie tylko nie ma obowiązku dysponowania oceną skutków w każdych okolicznościach, ale ponadto taka ocena skutków nie wiąże go, a zatem prawodawca ten może przyjąć środki inne niż te, które były jej przedmiotem. W związku z tym sam fakt, że w niniejszym przypadku prawodawca Unii przyjął w rozporządzeniu 2020/1055 przepis odmienny od tego pierwotnie zaproponowanego przez Komisję na podstawie oceny skutków – aspekt siedziby, nie może wystarczyć do wykazania, że naruszył on zasadę proporcjonalności, o ile prawodawca ten jest w stanie wykazać, że skorzystał faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych i że w tym celu może on przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których przyjęto przepis dotyczący okresu karencji i od których zależało wykonanie tych uprawnień.

756 W konsekwencji należy ocenić, czy informacje przedstawione przez Parlament i Radę wskazują, że prawodawca Unii dysponował wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić proporcjonalność okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 w dniu przyjęcia tego przepisu.

757 W pierwszej kolejności z oceny skutków – aspekt siedziby (część 2/2, s. 41, 46, 48) wynika, że Komisja rozważała możliwość wprowadzenia okresu karencji między dwoma cyklami kabotażowymi. W tym względzie okoliczność, że prawodawca Unii przyjął środek polegający na

ustanowieniu takiego okresu, podczas gdy Komisja zaniechała tego, nie może wystarczyć do wykazania, że prawodawca ten nie dysponował informacjami wystarczającymi do przeprowadzenia badania proporcjonalności tego środka.

758 W drugiej kolejności, jak utrzymują Parlament i Rada, elementy oceny zawarte w ocenie skutków – aspekt siedziby, dotyczące konsekwencji środka polegającego na zniesieniu odniesienia do maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonane w przyjmującym państwie członkowskim w tym samym cyklu kabotażowym, oraz na skróceniu okresu, w którym te przewozy kabotażowe mogą być wykonywane w tym państwie członkowskim – również pozwalały ocenić skutki ostatecznie przyjętego okresu karencji.

759 Okoliczność, że okres, w którym przewoźnik może wykonywać przewozy kabotażowe w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, został skrócony z siedmiu dni, jak przewiduje to art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, do czterech dni, jak przewidywała zasadniczo ta ocena skutków (część 1/2, s. 29), lub z siedmiu do pięciu dni, jak zaproponowała Komisja, skutkowałaby bowiem przerwami w wykonywaniu przewozów kabotażowych w tym samym przyjmującym państwie członkowskim w bardziej regularnych odstępach czasu.

760 Z rozważań tych wynika, że ocena skutków – aspekt siedziby i ocena konsekwencji związanych ze środkami, które były jej przedmiotem, były w stanie dostarczyć prawodawcy Unii istotnych informacji w celu dokonania oceny proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

761 W trzeciej kolejności w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 20–25) znajdowały się prognozy zmian na rynku transportowym opracowane na podstawie systemu mającego zastosowanie przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1055, określonego w szczególności w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, w celu oceny oddziaływania rozpatrywanych w niej środków, w szczególności w odniesieniu do zmian dotyczących trwania okresów kabotażu i liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonywane w trakcie tych okresów.

762 Ponieważ prawodawca Unii postanowił utrzymać w rozporządzeniu 2020/1055 ten system w zakresie, w jakim dopuszcza on zgodnie ze wspomnianym art. 8 ust. 2 maksymalną liczbę trzech następujących po sobie przewozów kabotażowych w okresie siedmiu dni, wprowadzając jednocześnie w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 dodatkowy środek w postaci okresu karencji, prognozy te były nadal istotne dla oceny proporcjonalności tego ostatniego przepisu.

763 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzą Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska, prawodawca Unii dysponował wystarczającymi informacjami pozwalającymi mu ocenić proporcjonalność art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

764 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadny zarzut czwarty podniesiony przez Republikę Litewską oraz – w zakresie, w jakim dotyczą one naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na to, że prawodawca Unii nie zbadał proporcjonalności okresu karencji – część drugą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Bułgarii, część drugą zarzutu pierwszego podniesionego przez Rumunię, zarzut drugi podniesiony przez Republikę Malty oraz zarzut pierwszy podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską.

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055

i) Argumentacja stron

765 Republika Litewska w zarzucie piątym, Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu drugiego, Rumunia w części drugiej zarzutu pierwszego, Republika Malty w zarzucie drugim oraz Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym kwestionują proporcjonalność jako taką art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

766 W pierwszej kolejności Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska twierdzą, że okres karencji przewidziany w tym przepisie jest nieodpowiedni do osiągnięcia celów rozporządzenia 2020/1055.

767 Po pierwsze, Republika Litewska i Rumunia podnoszą, że przepis ten nie zawiera jasnych, prostych i łatwych do wyegzekwowania zasad, wbrew celowi określonemu w motywie 20 rozporządzenia 2020/1055.

768 Ocena skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 12–14) ujawniła bowiem, że brak jasności i precyzji przepisów dotyczących kabotażu doprowadził do rozbieżności w stosowaniu i kontroli przestrzegania tych przepisów w państwach członkowskich, a także do wzrostu kosztów przestrzegania przepisów i kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa transportowe.

769 Żaden element nie dostarczał natomiast uzasadnienia, dlaczego środek ustanawiający okres karencji, który komplikuje i zwiększa obciążenia administracyjne, miałby być bardziej odpowiedni do osiągnięcia tego celu zwiększenia jasności i precyzyjności niż zmiana zaproponowana przez Komisję.

770 Po drugie, zdaniem Republiki Bułgarii i Rumunii środek ten nie chroni poziomu liberalizacji rynku, który został osiągnięty wcześniej, naruszając w ten sposób cel zachowania tego poziomu, również opisany w motywie 20 rozporządzenia 2020/1055.

771 W tym względzie Komisja stwierdziła we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby, że kabotaż należy zliberalizować poprzez zezwolenie na nieograniczoną liczbę przewozów kabotażowych w okresie pięciu dni zamiast trzech przewozów kabotażowych w okresie siedmiodniowym. Tymczasem okres karencji, nakładając nowe ograniczenia na kabotaż, stanowi regres w stosunku do poziomu liberalizacji rynku.

772 Rumunia twierdzi, że zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez ECIPE [M. Bauer, „Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market" (Dyskryminacja, wykluczenie i szkody dla środowiska: dlaczego prawodawcy europejscy powinni zakazać ograniczeń w transporcie towarowym w celu ratowania jednolitego rynku) (zwanym dalej „badaniem ECIPE dotyczącym dyskryminacji, wykluczenia i szkód dla środowiska")], w którym przytoczono sprawozdanie Transport & Mobility Leuven [T. Breemersch, „The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries" (Wpływ pierwszego pakietu na rzecz mobilności na transport drogowy rzeczy w Europie, a w szczególności w peryferyjnych państwach członkowskich)], do 2035 r. okres karencji spowodowałby spadek działalności kabotażowej do 31 %.

773 Ponadto Republika Bułgarii wskazuje, że w przypadku transportu lotniczego ograniczenia w dziedzinie kabotażu zostały zniesione w 1993 r. Skoro w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu i Rady na temat stanu unijnego rynku transportu drogowego [COM(2014) 222 final, s. 13] stwierdzono rosnącą zbieżność wynagrodzeń kierowców w Unii, środki przyjęte przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu 2020/1055 powinny raczej pogłębić liberalizację w dziedzinie transportu drogowego, a nie nakładać nowe ograniczenia, takie jak okres karencji, który w takim razie jest środkiem protekcjonistycznym.

774 Ponadto Rumunia twierdzi, że ponieważ liczba przewozów kabotażowych wykonywanych w Unii jest niewielka w porównaniu z liczbą przewozów międzynarodowych, interwencja legislacyjna w tej dziedzinie nie jest uzasadniona, chyba że zmierzałaby ona do liberalizacji rynku.

775 Po trzecie, okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie jest odpowiedni do osiągnięcia zamierzonych celów, ponieważ nie przyczynia się on do podwyższenia współczynnika obciążenia pojazdów i ograniczenia pustych przebiegów. W ten sposób jest on wbrew samemu brzmieniu motywu 21 rozporządzenia 2020/1055, jak podnoszą Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska.

776 Wspomniane państwa członkowskie wyjaśniają, że kabotaż umożliwia przewoźnikom utrzymanie aktywności i wykorzystanie tego samego pojazdu w celu wykonywania dodatkowych przewozów w przyjmującym państwie członkowskim pomiędzy dwoma przewozami międzynarodowymi, w szczególności w oczekiwaniu na otrzymanie zamówienia załadunku na trasę powrotną do państwa członkowskiego siedziby.

777 Tymczasem okres karencji uniemożliwia wykonywanie przewozów kabotażowych przez cztery dni, co jest sprzeczne z celem określonym w motywie 21 tego rozporządzenia.

778 W szczególności Rumunia podnosi, że okres karencji doprowadzi do zwiększenia liczby pustych przebiegów w Unii o około 5 %, przy czym odsetek ten obejmuje również liczbę przejazdów ze stratą w celu uniknięcia powrotu pustego pojazdu.

779 Po czwarte, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska mają wątpliwości co do tego, czy okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest odpowiedni do zagwarantowania, zgodnie z celem, o którym mowa w motywie 21 tego rozporządzenia, żeby przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

780 Przede wszystkim Republika Bułgarii podnosi, że argumenty leżące u podstaw tego celu dotyczą konieczności posiadania rzeczywistej siedziby w państwie członkowskim pochodzenia przewoźników, a nie w państwie, w którym wykonywane są przewozy kabotażowe.

781 Ponadto zdaniem Republiki Bułgarii i Rumunii, podobnie jak zobowiązanie dotyczące powrotu pojazdów, okres karencji nie ma na celu zwalczania praktyk stanowiących oszustwo lub nadużycie. Ponieważ ów okres karencji stanowi ograniczenie działalności transportowej, która sama w sobie jest mobilna, nie przyczynia się on do osiągnięcia tego zgodnego z prawem celu, lecz jest sprzeczny z samą naturą realiów gospodarczych i wewnętrznego rynku transportu. Przewozy kabotażowe zostały bowiem pierwotnie pomyślane jako rodzaj przewozów, które przyczyniają się do rozwoju sektora transportu, wzrostu gospodarczego i efektywności działalności w tej dziedzinie.

782 W tym względzie istnienie dużej liczby przewozów kabotażowych na terytorium państw członkowskich położonych w zachodniej części Unii nie stanowi negatywnego zjawiska, które wymagałoby przyjęcia środków ograniczających. Sytuacja ta dowodzi jedynie, że w tych państwach członkowskich istnieje duży popyt na towary, że dynamika przewozów międzynarodowych wzrasta i że rynek funkcjonuje normalnie. Wykonywanie dużej liczby przewozów kabotażowych nie może w żadnym wypadku oznaczać, że tego rodzaju przewozy utraciły swój tymczasowy charakter, o ile są one wykonywane zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 i ograniczeniami w nim przewidzianymi.

783 Rumunia podkreśla zatem, że należy odróżnić kabotaż systematyczny od kabotażu nielegalnego. Nawet gdyby okres karencji miał na celu wyłącznie zagwarantowanie, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, jak stwierdzono w motywie 21 rozporządzenia 2020/1055, to Komisja wskazała, w szczególności w badaniu przeprowadzonym na poparcie oceny skutków – aspekt siedziby, zatytułowanym „Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) nr 1071/2009 i Regulation (EC) nr 1072/2009, Final Report” [Badanie wspierające ocenę skutków przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, sprawozdanie końcowe z kwietnia 2017 r., s. 33] oraz w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 6, 7), że odsetek nielegalnego kabotażu jest bardzo niski, w związku z czym stan ten nie uzasadnia przyjęcia dodatkowych środków ograniczających w tej dziedzinie.

784 Prawdą jest, że badanie Komisji zatytułowane „Ex-post evaluation of Regulation (EC) Nº 1071/2009 and Regulation (EC) Nº 1072/2009, Final report” [Ocena ex post rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, sprawozdanie końcowe z grudnia 2015 r. (zwane dalej „oceną ex post rozporządzeń nr 1071/2009 i nr 1072/2009”)] na stronach 140 i 141 określa kabotaż systematyczny jako nieoczekiwany skutek wdrożenia rozporządzenia nr 1072/2009. Niemniej jednak można wątpić w to stwierdzenie, ponieważ opiera się ono na doświadczeniu tylko jednego państwa członkowskiego.

785 Ponadto Komisja, choć określiła kabotaż systematyczny jako niepożądany i niezamierzony skutek wprowadzenia w życie przepisów Unii, nie uznała jednak, że okres karencji jest odpowiedni, mimo że brała go pod uwagę w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 2/2, s. 41).

786 Wreszcie Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska podnoszą, że w celu uniknięcia powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim nie jest konieczne wprowadzanie okresu karencji. Wymogi przewidziane w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, które ograniczają liczbę przewozów kabotażowych do trzech w okresie siedmiu dni, pozwalają bowiem już na osiągnięcie tego celu.

787 W drugiej kolejności zdaniem Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii, Republiki Malty i Rzeczypospolitej Polskiej okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie jest niezbędny do osiągnięcia celów przyświecających temu rozporządzeniu.

788 Po pierwsze, Republika Bułgarii i Rumunia podnoszą, że to, iż możliwość wprowadzenia okresu karencji została pokrótce zbadana w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 2/2, załącznik 5), nie sprawia samo w sobie, że środek ten jest proporcjonalny.

789 Jak wynika z tej oceny skutków (część 2/2, s. 48), z planowanego środka mającego na celu wprowadzenie takiego okresu zrezygnowano bez dodatkowej analizy jego konsekwencji. Abstrahując bowiem od faktu, że środek ten realnie nie przyczynia się do osiągnięcia celu zamierzonego przez prawodawcę Unii, czyli do lepszego stosowania przepisów istniejących w tej dziedzinie, zakłócałby on również zdaniem przedsiębiorstw transportowych, które uczestniczyły w ocenie skutków, ich przewozy i powodowałby znaczne koszty, w szczególności ze względu na jego negatywny wpływ na ich koszty ogólne. Ponadto atrakcyjność systematycznego kabotażu zmniejszyłaby się w każdym razie w przypadku przyjęcia bardziej skutecznych przepisów dotyczących delegowania kierowców.

790 Po drugie, zdaniem Rumunii, aby zagwarantować, że przewozy kabotażowe nie będą wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, wystarczy wzmocnić stosowanie i kontrolę istniejących przepisów, ponieważ nielegalny kabotaż stanowi jedynie 0,56 % ogólnej działalności w zakresie kabotażu na poziomie Unii (ocena skutków – część 1/2, s. 6, 7). To państwo członkowskie dodaje, że w celu rozwiązania problemu nielegalnego kabotażu wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów nadzoru i kontroli, takich jak stosowanie nowych przepisów mających na celu wprowadzenie w życie inteligentnych tachografów, stanowiłoby mniej restrykcyjny środek.

791 Po trzecie, Republika Malty uważa, że w każdym razie środek zawarty we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby, polegający na tym, że przewozy kabotażowe byłyby wykonywane w okresie pięciu dni, pozwoliłby na osiągnięcie, w sposób mniej restrykcyjny, celu polegającego na zapewnieniu, by przewozy te nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

792 Maltańscy przewoźnicy międzynarodowi wykonują bowiem przewozy na kontynencie przy założeniu, że przewozy te są rentowne tylko wtedy, gdy nie są oni zobowiązani do transportowania pojazdów drogą morską na Maltę. Gdy wykonują oni te przewozy na kontynencie, korzystają z przysługującej im swobody przemieszczania się, nie posiadając szczególnego stałego lub trwałego związku z innymi państwami członkowskimi. Fizyczna nieobecność pojazdów maltańskich przewoźników na Malcie wynika wyłącznie z wyspiarskiego położenia państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę. Ta szczególna cecha nie została, wbrew zasadzie proporcjonalności, wzięta pod uwagę.

793 W tym względzie proponowany przez Komisję środek nie zmuszałby maltańskich przewoźników do sztucznego i regularnego zaprzestawania wszelkich przewozów, bez jasnego i rozsądnego celu, w okresie czterodniowej karencji.

794 Po czwarte, zdaniem Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 spowoduje z jednej strony znaczne pogorszenie sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii oraz o niewielkiej powierzchni, a z drugiej strony obniżenie jakości życia i poziomu zatrudnienia osób w tych państwach członkowskich.

795 Konsekwencje te wynikają ze wzrostu kosztów spowodowanych tym okresem karencji, w szczególności ze względu na utracone dni prowadzenia działalności, wydłużenie czasu bezczynności i zwiększenie liczby pustych przebiegów czy też ograniczenie działalności kabotażowej do 31 % do roku 2035. Ponadto największe obciążenia poniosą MŚP, podczas gdy te ostatnie stanowią większość przedsiębiorstw transportowych.

796 Republika Bułgarii i Rumunia opierają się również na badaniach, w których oceniono wpływ przepisów wprowadzonych przez pierwszy pakiet na rzecz mobilności na mobilność jako całość, a także na badaniu, o którym mowa w artykule opublikowanym w specjalistycznej prasie, zatytułowanym „The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well" (Belgom też się nie podoba pakiet na rzecz mobilności. Ich zdaniem jego przepisy pociągną za sobą również straty dla ich przedsiębiorstw), które oszacowało koszt dla belgijskich przewoźników każdego dnia „odpoczynku" na około 24 mln EUR rocznie.

797 Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska podkreślają, że ze względu na wzrost kosztów przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w tych państwach członkowskich mogą być zmuszone do zaprzestania działalności lub relokacji do państw członkowskich znajdujących się w centralnej części Unii w celu sprostania konkurencji. Rzeczpospolita Polska podnosi również, że ten wzrost kosztów najprawdopodobniej spowoduje wzrost cen towarów, co może mieć poważne konsekwencje dla gospodarki Unii.

798 Po piąte, zdaniem Republiki Litewskiej, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej okres karencji jest niezgodny z jednolitym rynkiem usług transportowych, ponieważ powoduje rozdrobnienie tego rynku i ogranicza rynki zbytu przedsiębiorstw transportowych w innych państwach członkowskich, przy czym państwa członkowskie położone na obrzeżach Unii i państwa o niewielkiej powierzchni ucierpią na tym w większym stopniu.

799 Rumunia podnosi zatem, że wśród przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę na terytorium Unii środki wynikające z rozporządzenia 2020/1055 będą miały największy wpływ na przedsiębiorstwa mające siedzibę w środkowej lub we wschodniej części Unii ze względu na istotne znaczenie sektora transportu dla gospodarki i zatrudnienia w tych państwach członkowskich, ponieważ te przedsiębiorstwa transportowe wykonują ponad połowę przewozów kabotażowych wykonywanych na terytorium Unii, a także ze względu na liczbę przedsiębiorstw transportowych i pracowników z tych państw członkowskich, których dotkną te środki.

800 Po szóste, zdaniem Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii i Rumunii okres karencji jest sprzeczny z polityką Unii w dziedzinie ochrony środowiska oraz z Zielonym Ładem ze względu na zwiększenie pustych przebiegów, a w konsekwencji – zanieczyszczenia i emisji CO_2 wynikających z przestrzegania tego okresu. Konsekwencje te wynikają w szczególności z badania ECIPE dotyczącego dyskryminacji, wykluczenia oraz wpływu na środowisko.

801 Po siódme, Rumunia twierdzi, że wpływ nowych przepisów wprowadzonych rozporządzeniem 2020/1055 na przedsiębiorstwa transportowe bez wątpienia został spotęgowany przez pandemię COVID-19.

802 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

ii) Ocena Trybunału

803 Celem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, w świetle którego należy zbadać proporcjonalność tego przepisu, jest – jak wynika z motywu 21 tego rozporządzenia – zapewnienie, aby przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

804 Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska, które nie kwestionują zasadności tego celu, utrzymują, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 sam w sobie narusza wymogi wynikające z zasady proporcjonalności.

805 Zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 240–247 niniejszego wyroku w celu ustalenia, czy okres karencji przewidziany w tym przepisie jest zgodny z tą zasadą, należy zbadać, czy środek ten jest odpowiedni do realizacji celu realizowanego przez ten przepis, czy nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, oraz czy jest on proporcjonalny w świetle wspomnianego celu.

– W przedmiocie tego, czy art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest odpowiedni do realizacji zamierzonego celu

806 Jeśli chodzi o to, czy art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu, należy przypomnieć, że – jak wynika w szczególności z definicji „przewozu kabotażowego" zawartej w art. 2 pkt 6 rozporządzenia nr 1072/2009 i jak podkreślono w motywach 20 i 22 rozporządzenia 2020/1055 – taka działalność transportowa powinna mieć charakter „tymczasowy" w przyjmującym państwie członkowskim [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania, C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 53; a także z dnia 14 września 2023 r., Staatsanwaltschaft Köln i Bundesamt für Güterverkehr (Przewóz pustych kontenerów), C-246/22, EU:C:2023:673, pkt 25, 29].

807 Tymczasem, jak wynika z oceny ex post rozporządzeń nr 1071/2009 i nr 1072/2009 (s. 137), pojawienie się systematycznych praktyk kabotażu było główną nieoczekiwaną konsekwencją stosowania rozporządzenia nr 1072/2009.

808 W tym kontekście ustanowienie w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 okresu karencji, w trakcie którego po zakończeniu cyklu kabotażowego w przyjmującym państwie członkowskim przewoźnicy nie są już uprawnieni do wykonywania przewozów kabotażowych w tym samym państwie członkowskim, wydaje się odpowiednie do zapobieżenia takim praktykom i do uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której przewozy te byłyby wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności we wspomnianym państwie członkowskim.

809 Żaden z argumentów podniesionych przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską, w szczególności na podstawie innych celów przywołanych w motywach 20 i 21 rozporządzenia 2020/1055, nie jest w stanie podważyć tej oceny.

810 W pierwszej kolejności argumentacja Republiki Litewskiej i Rumunii, zgodnie z którą okres karencji nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu wskazanego w motywie 20 rozporządzenia 2020/1055, polegającego na tym, by przepisy dotyczące kabotażu były jasne, proste i łatwe do wyegzekwowania, nie może zostać uwzględniona.

811 W tym względzie należy zauważyć, że aby osiągnąć taki cel, art. 2 pkt 4 lit. b) i c) tego rozporządzenia reguluje zasady dotyczące dowodu przewozu międzynarodowego, który poprzedzał przewóz kabotażowy, a także zasady dotyczące dowodu każdego przewozu kabotażowego.

812 Co się tyczy wprowadzenia okresu karencji, którego głównym celem jest, jak wskazano w pkt 803 niniejszego wyroku, zapewnienie, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, nie można uznać, że stanowi ono, jako takie, naruszenie celu wskazanego w motywie 20 rozporządzenia 2020/1055.

813 Co się tyczy w drugiej kolejności celu polegającego na zachowaniu poziomu liberalizacji rynku, również wskazanego w motywie 20 rozporządzenia 2020/1055, należy zauważyć, że motyw 2 rozporządzenia nr 1072/2009 stanowił, iż ustanowienie wspólnej polityki transportowej pociąga za sobą między innymi ustanowienie warunków, na których przewoźnicy niemający siedziby mogą wykonywać przewozy w państwie członkowskim, które to warunki muszą być ustanowione w sposób przyczyniający się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego transportu. W tym kontekście, jak wynika z motywów 4, 5, 13 i 15 tego rozporządzenia, jednym z pierwotnych celów tego rozporządzenia, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, było ustanowienie przejściowego systemu kabotażu do czasu osiągnięcia harmonizacji rynku transportu drogowego w celu doprowadzenia do ustanowienia w sposób elastyczny i niezakłócony wspólnej polityki transportowej. W związku z tym przewidziano, że przewozy kabotażowe w przyjmującym państwie członkowskim są dozwolone tak długo, jak długo nie są wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w tym państwie członkowskim.

814 I tak, zapobiegając rozwojowi systematycznych praktyk kabotażu, okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 ma na celu zaradzenie – jak wskazano w pkt 807 i 808 niniejszego wyroku – nieoczekiwanym konsekwencjom stosowania rozporządzenia nr 1072/2009 i osiągnięcie pierwotnego celu realizowanego przez prawodawcę Unii, zapewniając, zgodnie z poziomem liberalizacji określonym w tym rozporządzeniu w celu przyczynienia się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego transportu, tymczasowy charakter kabotażu.

815 W trzeciej kolejności, w zakresie, w jakim Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska twierdzą, że okres karencji nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu określonego w motywie 21 rozporządzenia 2020/1055, zgodnie z którym przewozy kabotażowe powinny przyczyniać się do zwiększenia współczynnika obciążenia pojazdów i ograniczenia pustych przebiegów, należy zauważyć, że motyw 21 wskazuje jednak, iż takie przewozy powinny być dozwolone, o ile nie są wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

– *W przedmiocie niezbędnego charakteru art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055*

816 Co się tyczy w drugiej kolejności niezbędnego charakteru obowiązku przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, Rumunia i Republika Malty kwestionują ów obowiązek ze względu na istnienie mniej restrykcyjnych alternatywnych środków niż ten przyjęty w tym przepisie.

817 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentu Rumunii, zgodnie z którym wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów monitorowania i kontroli stanowiłoby alternatywny, mniej restrykcyjny środek, wystarczy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 807 niniejszego wyroku – systematyczne praktyki kabotażu rozwinęły się pod rządami przepisów obowiązujących przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1055.

818 W tym względzie należy wskazać, że w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 32–34, 41–44) rozważono różne zestawy środków, w tym „Pakiet środków 1 – Wyjaśnienie ram prawnych (P1)", „Pakiet środków 2 – Wzmocnienie stosowania (P2)" i „Pakiet środków 3 – Gruntowny przegląd rozporządzeń (P3)", przy czym trzeci zestaw środków zawierał elementy zawarte w drugim, który z kolei zawierał treść pierwszego z nich.

819 Zgodnie ze swoim tytułem trzeci zestaw środków przewidywał istotną zmianę istniejących ram prawnych, w szczególności w odniesieniu do systemu kabotażu. To właśnie w ramach tego zestawu środków znajdował się środek 8, przewidujący zniesienie maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonywane w przyjmującym państwie członkowskim, oraz skrócenie okresu przewidzianego na wykonanie takich przewozów (ocena skutków – aspekt siedziby, część 1/2, s. 32–34).

820 Tymczasem ocena skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 57–59) zawierała wniosek mówiący, że trzeci zestaw środków stanowi opcję preferowaną w stosunku do samych tylko środków drugiego zestawu, które dotyczyły wzmocnienia mechanizmów kontroli i nadzoru.

821 Podobnie jak środek 8 zawarty w trzecim zestawie środków, okres karencji, którym wolał go zastąpić prawodawca Unii, ma na celu zmianę systemu mającego zastosowanie do kabotażu. Nie można zatem twierdzić, że wprowadzenie okresu karencji narusza zasadę proporcjonalności z tego względu, że samo wzmocnienie mechanizmów kontroli i nadzoru stanowi środek mniej uciążliwy i równie skuteczny jak taki okres karencji.

822 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Republiki Bułgarii, Republiki Malty i Rumunii, zgodnie z którą środek zawarty we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby dotyczący wprowadzenia cyklu kabotażowego trwającego pięć dni pozwoliłby na osiągnięcie, w sposób mniej restrykcyjny, celu polegającego na zapewnieniu, by przewozy te nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, należy zauważyć, po pierwsze, że szacunki dotyczące ograniczenia przewozów kabotażowych do 31 % do 2035 r., na których opiera się ta argumentacja, opierają się na sprawozdaniu Transport & Mobility Leuven, zatytułowanym „Wpływ pierwszego pakietu na rzecz mobilności na transport drogowy rzeczy w Europie, a w szczególności w peryferyjnych państwach członkowskich". Tymczasem szacunki te nie odnoszą się do okresu karencji. Jak wynika ze s. 13 tego sprawozdania, same te szacunki wynikają z oceny skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 39, 40), w szczególności z oceny konsekwencji skracania do czterech lub pięciu dni siedmiodniowego okresu przewidzianego w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, w trakcie którego dozwolone są przewozy kabotażowe, co skutkowałoby zmniejszeniem działalności kabotażowej, odpowiednio, do 31 % lub do 20 % do roku 2035.

823 Po drugie, należy zauważyć, że ryzyko systematycznego wykonywania przewozów kabotażowych wynika, jak podnosi Rada, z braku precyzji co do częstotliwości okresów, w których dozwolone jest wykonywanie przewozów kabotażowych w tym samym państwie członkowskim.

824 Ze względu bowiem na taki brak precyzji rozporządzenie nr 1072/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, pozwalało przewoźnikom na szereg cykli kabotażowych w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, z jedynym zastrzeżeniem, określonym w przepisie art. 8 ust. 2 akapit pierwszy zdanie ostatnie rozporządzenia nr 1072/2009. Ponieważ środek zawarty w projekcie rozporządzenia w sprawie siedziby nie uniemożliwiał wykonania w tym samym państwie członkowskim, bezpośrednio po wykonaniu przewozu międzynarodowego, nowego cyklu kabotażowego w tym państwie członkowskim po

wygaśnięciu poprzedniego, nie można go w żadnym razie uznać za środek pozwalający na zapewnienie, w sposób równie skuteczny jak okres karencji, że przewozy kabotażowe nie będą wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

825 W trzeciej kolejności, wbrew temu, co utrzymują Republika Bułgarii i Rumunia, nie można uznać, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wprowadził środek, który nie jest niezbędny, ze względu na to, że przedsiębiorstwa transportowe były już zobowiązane, na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1071/2009, do posiadania rzeczywistego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w państwie członkowskim siedziby. Przede wszystkim taki wymóg nie pozwala bowiem wykluczyć, że dane przedsiębiorstwo będzie mogło prowadzić przewozy kabotażowe w państwie członkowskim innym niż państwo siedziby w sposób, który nie jest tymczasowy.

826 Ponadto w zakresie, w jakim Rumunia utrzymuje, że przy założeniu, iż okres karencji ma na celu zagwarantowanie, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, udział nielegalnego kabotażu w ramach tych przewozów jest bardzo niski, wobec czego wprowadzenie środków ograniczających, które zostaną dodane do środków ograniczających zawartych w rozporządzeniu nr 1072/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, nie jest uzasadnione, należy zauważyć, że zgodnie z oceną skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 6, 7) nielegalny kabotaż, nawet na stosunkowo niskim poziomie, ma poważne konsekwencje gospodarcze dla sektora transportu.

827 Ponadto, co się tyczy twierdzeń Rumunii, zgodnie z którymi stwierdzenie dotyczące wystąpienia systematycznej działalności w zakresie kabotażu zawarte w ocenie ex post rozporządzeń nr 1071/2009 i nr 1072/2009 opiera się na sytuacji jednego państwa członkowskiego, należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 813 niniejszego wyroku – rozporządzenie nr 1072/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, miało już na celu uniknięcie tego, by przewozy kabotażowe były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

828 Tymczasem z oceny tej jasno wynika, że wymogi przewidziane w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 nie pozwalają same w sobie na uniknięcie praktyki systematycznego kabotażu. W związku z tym twierdzenia takie nie mogą podważyć niezbędnego charakteru okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 dla realizacji tego celu.

– *W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055*

829 W odniesieniu do proporcjonalności okresu karencji określonego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 z orzecznictwa przytoczonego w pkt 266 niniejszego wyroku wynika, że w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o zapisane w traktatach interesy ogólne i uwzględniania przekrojowych celów Unii określonych w szczególności w art. 3 ust. 3 TUE. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie polegające na ochronie tych zapisanych w traktatach interesów ogólnych i przekrojowych celów Unii tylko wtedy, gdy ma możliwość dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub rozwoju wiedzy.

830 W tych okolicznościach prawodawca Unii mógł uznać w ramach przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych, że ustanowienie okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest środkiem proporcjonalnym w celu zaradzenia nieoczekiwanym konsekwencjom wywołanym, pod rządami rozporządzenia nr 1072/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, pojawieniem się systematycznych praktyk kabotażu sprzecznych z tymczasowym charakterem, jaki powinien mieć przewóz kabotażowy.

831 W tym względzie w pierwszej kolejności nie można uwzględnić argumentów Republiki Bułgarii i Rumunii, zgodnie z którymi ten okres karencji spowoduje obniżenie poziomu liberalizacji, ponieważ jest on równoważny okresowi odpoczynku, w trakcie którego wykonywanie przewozów danym pojazdem nie będzie przez cztery dni możliwe.

832 Artykuł 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 przewiduje bowiem jedynie, że po upływie okresu, w którym przewozy kabotażowe mogą być wykonywane w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z warunkami określonymi w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, które nie zostało zmienione rozporządzeniem 2020/1055, wykonywanie przez okres czterech dni przewozów kabotażowych w tym samym przyjmującym państwie członkowskim nie jest dozwolone.

833 W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 765 opinii, art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie ma na celu zakazania wykonywania innych przewozów, takich jak przewozy międzynarodowe albo do państwa członkowskiego siedziby, albo do innych państw członkowskich, a następnie, w stosownym przypadku, przewozów kabotażowych w tych innych państwach członkowskich. W okresie karencji przewoźnicy mogą zatem dalej wykonywać takie przewozy.

834 Ponadto, nawet jeśli prawodawca Unii w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wprowadził dodatkowy środek w postaci okresu karencji, to postanowił on utrzymać, zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1055, możliwość wykonywania do trzech przewozów kabotażowych następujących po przewozie międzynarodowym z innego państwa członkowskiego lub z państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego w terminie siedmiu dni. Tymczasem zgodnie z tym ostatnim przepisem pojazd używany do takich przewozów kabotażowych musi w każdym razie opuścić terytorium przyjmującego państwa członkowskiego po upływie tego siedmiodniowego okresu, zanim w danym wypadku będzie mógł rozpocząć nowy cykl kabotażowy w tym samym przyjmującym państwie członkowskim po dokonaniu przewozu międzynarodowego.

835 Jak słusznie przypomina Rada, zanim pojazd będzie mógł zgodnie z prawem powrócić na terytorium danego państwa członkowskiego w celu przeprowadzenia nowego cyklu kabotażowego, pewien czas powinien zatem w praktyce zostać poświęcony przewozom międzynarodowym, jak wskazano w ocenie skutków – oddział (część 1/2, s. 40). Tymczasem, jak wynika z danych liczbowych przedstawionych przez Radę, wprowadzenie okresu karencji nie prowadzi do znacznego ograniczenia liczby okresów kabotażu w okresie jednego miesiąca.

836 Chociaż Republika Bułgarii podnosi, że w odniesieniu do transportu lotniczego ograniczenia w dziedzinie kabotażu zostały zniesione w 1993 r., to jednak nie przedstawia ona powodów, dla których takie stwierdzenie miałoby znaczenie w niniejszej sprawie dla sektora transportu drogowego, podczas gdy sytuacja przedsiębiorstw działających w sektorze różnych rodzajów transportu nie jest porównywalna. Trybunał orzekł już bowiem, że zważywszy na sposób

funkcjonowania, warunki dostępności oraz rozłożenie sieci, te poszczególne środki transportu nie są zamienne pod względem warunków korzystania z nich (wyrok z dnia 26 września 2013 r., ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

837 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym dozwolone są jedynie zmiany legislacyjne prowadzące do większej liberalizacji, wystarczy zauważyć, że z oceny skutków – aspekt siedziby (część 2/2, s. 40, 47) wynika, iż zniesienie wszelkich ograniczeń dotyczących przewozów kabotażowych zostało wykluczone ze względu na to, że różnice społeczne i gospodarcze między państwami członkowskimi wykluczają otwarcie rynków kabotażu i pozbawiają ten środek niezbędnego wsparcia politycznego.

838 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentów Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących znacznego pogorszenia się sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych, w większości MŚP, z siedzibą w państwach członkowskich znajdujących się, zdaniem tych skarżących państw członkowskich, na „obrzeżach Unii" i w państwach o niewielkiej powierzchni ze względu na wzrost kosztów eksploatacyjnych wynikających z okresu karencji, a także wynikającego z tego obniżenia jakości życia i poziomu zatrudnienia w tych państwach członkowskich, należy podkreślić, że okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 może wiązać się z dodatkowymi kosztami dla przedsiębiorstw transportowych, które są zobowiązane do przestrzegania tego okresu. Okoliczność, że obowiązek ustanowiony przez prawodawcę Unii może wiązać się z pewnymi kosztami dla przedsiębiorstw transportowych, na których ciężar ten spoczywa, nie stanowi jednak sama w sobie naruszenia zasady proporcjonalności, chyba że koszty te są w sposób oczywisty nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.

839 Tymczasem, po pierwsze, w zakresie, w jakim takie konsekwencje miałyby wynikać z podnoszonego ograniczenia działalności w zakresie kabotażu do 31 % do 2035 r., należy przypomnieć, że – jak stwierdzono w pkt 822 niniejszego wyroku – szacunek ten odnosi się do środka mającego na celu ograniczenie okresu, w którym mogą być wykonywane przewozy kabotażowe, podczas gdy prawodawca Unii, przyjmując art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, wolał wybrać środek alternatywny.

840 Po drugie, jak podnoszą Republika Bułgarii i Rumunia, przedsiębiorstwa transportowe uczestniczące w ocenie skutków rzeczywiście wskazały, że wprowadzenie środka takiego jak okres karencji wiązałoby się dla nich ze znacznymi kosztami, w szczególności z powodu znacznego wzrostu ich kosztów ogólnych (ocena skutków – aspekt siedziby, część 2/2, s. 48). Jednakże koszty związane z tym środkiem należy oceniać przynajmniej na podstawie z jednej strony znaczenia, jakie dla przewoźników mają przewozy kabotażowe, a z drugiej strony udziału kosztów ogólnych w kosztach ponoszonych przez przedsiębiorstwo transportowe. Tymczasem w badaniu przeprowadzonym na poparcie oceny skutków – aspekt siedziby, zatytułowanym „Badanie wspierające ocenę skutków przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, sprawozdanie końcowe", wskazano na s. 143, że kabotaż stanowi jedynie niewielką część działalności w zakresie transportu drogowego, w związku z czym wpływ tego środka na przedsiębiorstwa transportowe ogólnie tym bardziej będzie ograniczony.

841 Ponadto w ramach oceny skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 37) uznano, że środek 8, polegający na usunięciu odniesienia do maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, które mogą być wykonywane w przyjmującym państwie członkowskim w tym samym cyklu, oraz na

ograniczeniu z siedmiu do czterech dni okresu, w którym te przewozy kabotażowe mogą być wykonywane w tym państwie członkowskim, prowadziłby średnio do wzrostu ponoszonych przez przedsiębiorstwa transportowe kosztów ogólnych o 3,5 %.

842 W każdym razie, o ile nie można wykluczyć, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wywołuje różne skutki dla przedsiębiorstw transportowych w zależności od państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę, o tyle ewentualne negatywne skutki mogące z tego wynikać pod względem obciążeń dla niektórych przedsiębiorstw należy wyważyć z pozytywnymi skutkami w zakresie utrzymania równych warunków działania, które będą wynikać ze środka mającego na celu zwalczanie praktyk przekładających się, wbrew tymczasowemu charakterowi przewozu kabotażowego, na prowadzenie stałej lub ciągłej działalności w zakresie kabotażu w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

843 Po trzecie, nie można uwzględnić argumentów dotyczących kosztów związanych z utraconymi dniami działalności lub ze wzrostem liczby pustych przebiegów, ponieważ, jak wskazano w pkt 833 niniejszego wyroku, art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie ma na celu zakazania wykonywania w okresie karencji wszelkich przewozów. Pojazdy, które zakończyły pierwszy cykl kabotażowy w państwie członkowskim, mogą bowiem w tym okresie wykonywać przewozy międzynarodowe albo do państwa członkowskiego siedziby, albo do innych państw członkowskich, a następnie, w stosownym przypadku, przewozy kabotażowe w tych innych państwach członkowskich. Należy również wyjaśnić, że przepis ten nie wymaga, aby w tym okresie pojazdy wracały do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego, co prowadzi do odrzucenia argumentacji Republiki Malty opartej na braku rentowności przewoźników międzynarodowych z tego państwa członkowskiego ze względu na ciążący na nich rzekomo obowiązek powrotu ich pojazdów drogą morską do wspomnianego państwa członkowskiego w okresie karencji.

844 Co się tyczy szacunków, na które powołuje się Rumunia w związku z konsekwencjami nowych przepisów wprowadzonych przez pierwszy pakiet na rzecz mobilności jako całość, wśród których znajduje się obowiązek dotyczący powrotu pojazdów przewidziany w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim dodaje on w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 ust. 1 lit. b), nie są one istotne dla oceny swoistych konsekwencji art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 ze względu na odmienny przedmiot tych dwóch przepisów. To samo dotyczy oceny, na którą powołuje się Republika Bułgarii i zgodnie z którą każdy dzień odpoczynku może kosztować przewoźników belgijskich do 24 mln EUR rocznie. Abstrahując bowiem od faktu, że ocena ta opiera się na analizie przytoczonej przez prasę specjalistyczną, która nie została przedstawiona Trybunałowi, opiera się ona na błędnym założeniu, zgodnie z którym w okresie karencji pojazd jest unieruchomiony i nie może być wykorzystywany do wykonywania innych przewozów niż przewóz kabotażowy w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

845 Po czwarte, z tych samych powodów co te wskazane w argumentach dotyczących wzrostu kosztów operacyjnych przedsiębiorstw transportowych należy oddalić podniesione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące wzrostu cen towarów. Prawdą jest, że w ocenie skutków – aspekt siedziby uznano za prawdopodobną hipotezę przeniesienia wzrostu kosztów operacyjnych na cenę towarów, uściślono jednak, że skutki rozpatrywanych środków są bardzo ograniczone, ponieważ transport stanowi jedynie niewielką część ceny towarów (część 1/2, s. 49).

846 Po piąte, co się tyczy argumentów dotyczących wpływu okresu karencji na zatrudnienie, wystarczy zauważyć, że w badaniu przeprowadzonym na poparcie oceny skutków – aspekt siedziby, zatytułowanym „Badanie wspierające ocenę skutków dotyczącą przeglądu rozporządzenia (WE)

nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, sprawozdanie końcowe", wskazano na s. 143, że znaczne zmniejszenie działalności w zakresie kabotażu wynikające ze środka ograniczającego do czterech lub pięciu dni siedmiodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, w trakcie którego przewozy kabotażowe są dozwolone, nie powinno mieć znaczącego wpływu na ogólny poziom zatrudnienia w sektorze transportu, w szczególności ze względu na to, że – jak wskazano w pkt 840 niniejszego wyroku – kabotaż stanowi jedynie niewielką część działalności w zakresie transportu drogowego.

847 Tymczasem Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia i Rzeczpospolita Polska nie podniosły argumentów mogących podać w wątpliwość znaczenie wniosków z tego badania dla środka przewidzianego przez prawodawcę Unii w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

848 Po szóste, należy również oddalić argument oparty na okoliczności, że – jak wynika z oceny skutków – aspekt siedziby (część 2/2, s. 48), atrakcyjność systematycznego kabotażu zmniejszyłaby się w każdym razie w przypadku przyjęcia bardziej skutecznych przepisów dotyczących delegowania kierowców w ramach dyrektywy 2020/1057. Należy bowiem zauważyć, że cel realizowany przez tę dyrektywę polega, jak wynika z jej motywów 3 i 7, na ustanowieniu szczególnych przepisów w celu określenia państwa członkowskiego, którego warunki pracy i zatrudnienia zostaną zagwarantowane kierowcom transportu drogowego, uwzględniających szczególny charakter wysoce mobilnej siły roboczej w tym sektorze oraz, w celu sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wprowadzających równowagę między poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców a zwiększeniem swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między krajowymi i zagranicznymi przewoźnikami.

849 W konsekwencji na podstawie samych pośrednich i ograniczonych skutków wynikających ze środków służących realizacji innych celów, takich jak cele realizowane przez dyrektywę 2020/1057, wymienione w jej motywach 3 i 7, nie można twierdzić, że prawodawca Unii w sposób oczywisty przekroczył szeroki zakres uznania, jakim dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, decydując się na przyjęcie w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 środka mającego na celu zapewnienie, aby przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

850 W trzeciej kolejności, co się tyczy argumentów Republiki Litewskiej, Rumunii i Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 rozdrobni jednolity rynek i ograniczy rynki zbytu przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich określanych jako „państwa członkowskie położone na obrzeżach Unii" oraz w państwach o niewielkiej powierzchni w porównaniu z inną grupą państw członkowskich, określanych, w zależności od przypadku, jako „państwa członkowskie znajdujące się w centrum Unii" lub „państwa członkowskie znajdujące się w zachodniej części Unii", należy zauważyć, że konsekwencje wynikające z okresu karencji mogą być bardziej znaczące dla przedsiębiorstw transportowych – niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę – które wybrały model działalności gospodarczej polegający na świadczeniu zasadniczej części, jeśli nie całości, swoich usług w ramach przewozów kabotażowych wykonywanych w sposób stały lub ciągły na terytorium tego samego przyjmującego państwa członkowskiego, i to pomimo tymczasowego charakteru, jaki powinien mieć przewóz kabotażowy.

851 Po pierwsze bowiem, jak wynika z pkt 843 niniejszego wyroku, art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie ma na celu nałożenia obowiązku powrotu pojazdu do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego. W związku z tym ewentualne skutki okresu karencji nie zależą od cech geograficznych państwa członkowskiego siedziby.

852 Po drugie, jak wskazano w pkt 832 i 833 niniejszego wyroku, przepis ten zakazuje jedynie wykonywania w okresie karencji przewozów kabotażowych w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, lecz nie stoi na przeszkodzie wykonywaniu innych przewozów, w szczególności przewozów kabotażowych wykonywanych w innym przyjmującym państwie członkowskim.

853 W każdym razie, nawet gdyby rozpatrywany w pkt 850 niniejszego wyroku model działalności gospodarczej był przyjmowany zasadniczo przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w niektórych państwach członkowskich, z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 246 niniejszego wyroku wynika, że gdy dany akt Unii wywołuje skutki we wszystkich państwach członkowskich i zakłada, że zapewniona jest równowaga między różnymi wchodzącymi w grę interesami, przy uwzględnieniu celów realizowanych przez ten akt, poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii nie może samo w sobie zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

854 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 267 niniejszego wyroku wynika, że prawodawca Unii, biorąc pod uwagę istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny, może dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów, w szczególności w celu zapewnienia uczciwej konkurencji poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług.

855 W niniejszej sprawie prawodawca Unii, wprowadzając okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, zamierzał właśnie ustanowić nową równowagę z uwzględnieniem interesów różnych przedsiębiorstw transportowych, usuwając, bez podważania przy tym dotychczasowego poziomu liberalizacji rynku transportu, trudności pojawiające się w stosowaniu rozporządzenia nr 1072/2009 ze względu na praktyki sprzeczne z tymczasowym charakterem, jaki powinien mieć przewóz kabotażowy, polegające na prowadzeniu stałej lub ciągłej działalności w zakresie kabotażu w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

856 Co się tyczy w czwartej kolejności argumentów dotyczących zarzucanych niekorzystnych skutków dla środowiska wynikających z okresu karencji, argumenty te pokrywają się z argumentacją przedstawioną przez Republikę Litewską w zarzucie pierwszym, przez Republikę Bułgarii w obu częściach zarzutu pierwszego w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, i przez Rzeczpospolitą Polską w zarzucie wspólnym dla wszystkich zaskarżonych przepisów tego rozporządzenia w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia, w związku z czym zostaną one zbadane w tym kontekście.

857 W piątej kolejności, co się tyczy argumentu Rumunii dotyczącego pandemii COVID-19, wystarczy zauważyć, że do prawodawcy Unii nie należało zaradzenie skutkom tej pandemii w ramach rozporządzenia 2020/1055, które ma na celu dostosowanie do zmian w sektorze transportu drogowego wspólnych zasad dotyczących, po pierwsze, warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego, a po drugie, dostępu do rynku międzynarodowego transportu drogowego towarów, tym bardziej że cel taki miały już inne szczególne akty ustawodawcze, jak na przykład, w dziedzinie transportu, rozporządzenie 2020/698. Skutki pandemii COVID-19 są zatem pozbawione znaczenia dla oceny zgodności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności.

858 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie powoduje oczywiście nieproporcjonalnych niedogodności w stosunku do celu realizowanego przez ten przepis, jakim jest zapewnienie, aby przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

859 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne zarzut piąty podniesiony przez Republikę Litewską, część drugą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Bułgarii, część drugą zarzutu pierwszego podniesionego przez Rumunię, zarzut drugi podniesiony przez Republikę Malty oraz zarzut pierwszy podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską.

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji

1) Argumentacja stron

860 Republika Litewska w części drugiej zarzutu drugiego, Rumunia w zarzucie trzecim w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, oraz Republika Malty w zarzucie trzecim podnoszą, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1054 nie spełnia wymogów wynikających z zasady niedyskryminacji zapisanej w art. 18 TFUE. Republika Malty podnosi również naruszenie art. 20 i 21 Karty.

861 W pierwszej kolejności te trzy państwa członkowskie podnoszą, że okres karencji przewidziany przez art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 narusza zasady równości traktowania i niedyskryminacji, ponieważ prowadzi do dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii, o niewielkiej powierzchni oraz wyróżniających się wyspiarskim charakterem a przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich usytuowanych w centralnej i zachodniej części Unii.

862 Republika Litewska podnosi, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 utrudnia korzystanie ze swobód rynku wewnętrznego, powodując jednocześnie pośrednią dyskryminację państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii i o niewielkiej powierzchni. W tym względzie, ze względu na czynniki charakterystyczne dla centralnej i zachodniej części Unii, takie jak duża koncentracja ludności lub bardziej rozwinięty sektor przemysłowy, zapotrzebowanie na transport istnieje przede wszystkim w tej części Unii. Z powodu okresu karencji przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii i o niewielkiej powierzchni są zniechęcane do świadczenia usług transportowych na najbardziej dochodowych rynkach.

863 Rumunia twierdzi, że pojazdy zarejestrowane w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii od dnia 1 maja 2004 r., są wykorzystywane w większości przewozów międzynarodowych, w tym przewozów kabotażowych, podczas gdy przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w innych państwach członkowskich wykonują głównie krajowe przewozy rzeczy, w związku z czym środek przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wpływa w nierówny sposób na przedsiębiorstwa transportowe w Unii.

864 W szczególności przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które znajdują się w centralnej lub zachodniej części Unii i wykonują przewozy międzynarodowe, zyskałyby przewagę geograficzną ze względu na mniejsze odległości do państw członkowskich załadunku i rozładunku. W konsekwencji wprowadzenie ograniczeń mających zastosowanie do przewozów kabotażowych nie ma znaczącego wpływu na te przedsiębiorstwa.

865 Ponadto ocena wpływu rozporządzenia 2020/1055 na rynek transportowy, a w szczególności wpływu okresu karencji, powinna mieć na uwadze pozostałe elementy pierwszego pakietu na rzecz mobilności. Całościowa ocena unaocznia dyskryminacyjny charakter tego uregulowania, dotykającego głównie przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii.

866 Republika Malty podkreśla, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 narusza zasadę równego traktowania, ponieważ bez jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia okres karencji przewidziany w tym przepisie traktuje w identyczny sposób różne sytuacje. Ze względu na wyspiarski charakter Malty i jej położenie geograficzne maltańskie przedsiębiorstwa transportowe wcale nie planują organizowania powrotu swoich pojazdów na Maltę po zakończeniu trzech przewozów kabotażowych w przyjmującym państwie członkowskim w następstwie przewozu międzynarodowego do tego państwa członkowskiego. W związku z tym okres karencji zmusza je do kierowania swoich pojazdów do innego państwa członkowskiego lub do zawieszenia działalności w przyjmującym państwie członkowskim do końca tego okresu.

867 Ponadto Republika Malty podnosi, że prawdą jest, iż prawodawca Unii powinien korzystać z szerokiego zakresu uznania przy wykonywaniu swoich kompetencji, gdy musi on podejmować złożone decyzje ekonomiczne lub techniczne. Jednakże środek taki jak okres karencji nie cechuje się szczególną złożonością. Stanowi on ogólną zasadę mającą zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, która pomija szczególne cechy geograficzne danego państwa członkowskiego. Taka zasada skutkuje dyskryminacją państwa członkowskiego, o którym powszechnie wiadomo, że jest pozbawione możliwości zastosowania się do okresu karencji ze względu na swoją szczególną infrastrukturę transportową, mechanizmy dostępu do towarów zagranicznych i swoje wyjątkowe cechy geograficzne.

868 W odniesieniu do okresu karencji jako takiego Republika Malty uważa, że nie należy tu ważyć celów ochrony zdrowia lub środowiska danego aktu ustawodawczego ze skutkami społeczno-gospodarczymi tego aktu w różnych państwach członkowskich, lecz należy wyważyć pozytywne skutki społeczno-gospodarcze, jakie wspomniany akt wywołuje w odniesieniu do znacznej większości państw członkowskich położonych na kontynencie, z jego negatywnymi skutkami społeczno-gospodarczymi dla mniejszości państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii. W związku z tym oczywiście błędne byłoby stosowanie do przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w wyspiarskim państwie członkowskim takiego samego traktowania jak do przedsiębiorstw, które nie są zależne od odcinka morskiego w celu prowadzenia swojej działalności transportowej.

869 Zdaniem Republiki Litewskiej i Rumunii okres karencji prowadzi do sztucznej redystrybucji rynku przewozu drogowego rzeczy i do ograniczenia rynków zbytu przewoźników w innych państwach członkowskich. Ten protekcjonistyczny i ograniczający środek tworzy barierę wejścia na rynki zewnętrzne dla przewoźników niemających siedziby w danym państwie, pochodzących głównie z państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii i z państw o niewielkiej powierzchni.

870 W drugiej kolejności Republika Litewska, Rumunia i Republika Malty podnoszą, że okres karencji narusza zasadę niedyskryminacji i zasadę równości państw członkowskich ze względu na znacznie bardziej niekorzystną sytuację, w jakiej znajdują się państwa członkowskie położone na obrzeżach Unii, państwa o niewielkiej powierzchni lub państwa, które wyróżnia ich wyspiarski charakter. W tym względzie Republika Litewska podnosi w szczególności naruszenie art. 4 ust. 2 TUE.

871 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

872 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że środek przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim nakłada on na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek przestrzegania okresu karencji między dwoma cyklami kabotażowymi w tym samym państwie członkowskim, ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich przedsiębiorstw transportowych niezależnie od państwa członkowskiego, w którym owe przedsiębiorstwa mają siedzibę, tak że nie wprowadza on dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez prawo Unii.

873 Należy zatem zbadać, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 308–310 niniejszego wyroku, czy przepis ten w sposób nieuzasadniony stosuje identyczną normę do różnych sytuacji, w szczególności w świetle realizowanego przez siebie celu, i czy w związku z tym powoduje on dyskryminację pośrednią zakazaną przez prawo Unii w zakresie, w jakim – jak podnoszą w istocie Republika Litewska, Rumunia i Republika Malty – ze względu na sam swój charakter może on mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich położonych zdaniem tych skarżących państw członkowskich „na obrzeżach Unii", o niewielkiej powierzchni lub wyróżniających się wyspiarskim charakterem, jak ten zbiór państw, w stosunku do innych przedsiębiorstw transportowych i innych państw członkowskich.

874 Co się tyczy w pierwszej kolejności istnienia rzekomej dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę z jednej strony w państwach członkowskich położonych „na obrzeżach Unii", o niewielkiej powierzchni lub wyróżniających się wyspiarskim charakterem a z drugiej strony przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w państwach członkowskich położonych w „centralnej lub zachodniej części Unii", należy zauważyć, że wbrew przesłance, na której opiera się argumentacja Rumunii i Republiki Malty, i jak wynika to z pkt 833 i 843 niniejszego wyroku, art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie nakłada na przedsiębiorstwo transportowe, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym ma ono siedzibę, obowiązku powrotu pojazdu do bazy eksploatacyjnej tego przedsiębiorstwa w okresie karencji. Ponadto ten okres karencji nie pozbawia przedsiębiorstw transportowych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, możliwości kontynuowania w jego trakcie działalności przewozowej, w tym przewozów kabotażowych, pod warunkiem że działalność ta nie jest wykonywana w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

875 W związku z tym nie można twierdzić, że okres karencji skutkuje postawieniem niektórych przedsiębiorstw transportowych, ze względu na cechy geograficzne państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, niezależnie od tego, czy chodzi w szczególności o jego położenie, zdaniem skarżących państw członkowskich, „na obrzeżach Unii", o jego powierzchnię czy wyspiarski charakter, w odmiennej sytuacji niż przedsiębiorstwa, które mają siedzibę w państwach członkowskich położonych w „centralnej lub zachodniej części" Unii.

876 Podnoszona różnica we wpływie okresu karencji na przedsiębiorstwa transportowe w zależności od ich siedziby w Unii nie wynika z jakoby dyskryminującego charakteru unormowania ustanowionego przez prawodawcę Unii w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, lecz – jak wskazano w pkt 850 niniejszego wyroku – z modelu gospodarczego, w odniesieniu do którego przedsiębiorstwa transportowe, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, zdecydowały się świadczyć zasadniczą część, jeśli nie całość, swoich usług w ramach przewozów kabotażowych wykonywanych w sposób stały lub ciągły na terytorium tego samego przyjmującego państwa członkowskiego.

877 Ponadto należy dodać, że z jednej strony, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 618 i 796 opinii, okres karencji szczególnie dotknie tylko przedsiębiorstwa transportowe, które prowadzą działalność z naruszeniem tymczasowego charakteru przewozów kabotażowych, przewidzianego już w rozporządzeniu nr 1072/2009. Tymczasem cel art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, przedstawiony w motywie 21 tego rozporządzenia, polega właśnie na zapewnieniu, aby przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej lub ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.

878 Z drugiej strony konsekwencje art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 dla przedsiębiorstw transportowych mogą wprawdzie różnić się w zależności od udziału przewozów kabotażowych w całej działalności tych przedsiębiorstw i stanowić większe obciążenie dla przedsiębiorstw – niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę – które wybrały model gospodarczy wspomniany w pkt 850 i 876 niniejszego wyroku, w stosunku do przedsiębiorstw, które wykonują jedynie w niewielkim stopniu tego rodzaju działalność transportową i na które okres ten ma mniejszy wpływ.

879 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 829 niniejszego wyroku, w przypadku gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii ma prawo dostosować ten akt do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, mając na uwadze ciążący na nim obowiązek dbałości o ochronę interesów ogólnych zapisanych w traktatach oraz uwzględnienia przekrojowych celów Unii określonych, w odniesieniu do ustanowienia rynku wewnętrznego, w szczególności w art. 3 ust. 3 TUE. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie dbałości o ochronę tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony do dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub rozwoju wiedzy.

880 Tymczasem w tym przypadku prawodawca Unii nie tylko nie wprowadzał dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi, ale wręcz zamierzał, poprzez przyjęcie art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, zaradzić nieoczekiwanym konsekwencjom wywołanym pod rządami rozporządzenia nr 1072/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, pojawieniem się systematycznych praktyk kabotażu sprzecznych z tymczasowym charakterem, jaki powinien mieć przewóz kabotażowy.

881 Jak wskazano w pkt 322 niniejszego wyroku, nie można zatem przyjąć, że przepis prawa Unii sam w sobie jest sprzeczny z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że wywołuje on odmienne skutki dla niektórych podmiotów gospodarczych, jeżeli sytuacja ta jest konsekwencją odmiennych warunków prowadzenia działalności, w jakich znajdują się te podmioty, a nie nierównego traktowania pod względem prawnym, które jest nierozerwalnie związane z zaskarżonym przepisem.

882 Powyższych stwierdzeń nie może podważyć przede wszystkim argumentacja Republiki Litewskiej i Rumunii, zgodnie z którą okres karencji prowadzi do sztucznej redystrybucji rynku przewozu drogowego rzeczy i do ograniczenia rynków zbytu w innych państwach członkowskich dla przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich położonych, zdaniem tych skarżących państw członkowskich, „na obrzeżach Unii" i w państwach o niewielkiej powierzchni, przez co faktycznie stawia on te przedsiębiorstwa w sytuacji odmiennej od sytuacji przedsiębiorstw, które mają siedzibę w państwach członkowskich położonych w „centralnej lub zachodniej części Unii".

883 Taka argumentacja opiera się bowiem w istocie na stwierdzeniu, po pierwsze, że zapotrzebowanie na przewozy istnieje przede wszystkim, zdaniem tych skarżących państw członkowskich, w „centralnej i zachodniej części Unii", a po drugie, że przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które znajdują się „na obrzeżach Unii" i w państwach o niewielkiej powierzchni, wykonują większą część przewozów kabotażowych w Unii, podczas gdy przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w innych państwach członkowskich wykonują głównie przewozy w swoim własnym państwie członkowskim.

884 Tymczasem należy zauważyć, że ewentualna różnica w oddziaływaniu na przedsiębiorstwa transportowe w zależności od państwa członkowskiego ich siedziby wynika w każdym razie z odmiennego charakteru wykonywanych przewozów, znajdującego odzwierciedlenie w art. 91 ust. 1 lit. b) TFUE, z którego wynika, że przewozy kabotażowe, a mianowicie przewozy wykonywane w państwie członkowskim przez przewoźnika niemającego siedziby w tym państwie, należy odróżnić od przewozów czysto krajowych, a mianowicie od przewozów wykonywanych w państwie członkowskim przez przewoźnika mającego siedzibę w tym państwie.

885 W związku z tym fakt, że przewozy wykonywane w danym państwie członkowskim podlegają odrębnym przepisom, gdy stanowią one różne czynności, w niniejszym przypadku w zależności od tego, czy są to przewozy kabotażowe, czy czysto krajowe, nie może naruszać zasad równego traktowania i niedyskryminacji.

886 W odniesieniu do argumentu Republiki Malty, zgodnie z którym okres karencji zobowiązuje maltańskich przewoźników, po upływie okresu kabotażu, do udania się do innego państwa członkowskiego lub do zawieszenia działalności w okresie karencji, należy zauważyć, że z jednej strony konieczność udania się do innego państwa członkowskiego wynikała już z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, ponieważ na mocy tego przepisu, który nie został zmieniony rozporządzeniem 2020/1055, pojazd musi opuścić terytorium przyjmującego państwa członkowskiego po zakończeniu pierwszego cyklu kabotażowego, zanim, w odpowiednim przypadku, będzie mógł rozpocząć w tym państwie nowy cykl kabotażowy w następstwie nowego przewozu międzynarodowego do tego państwa członkowskiego.

887 Z drugiej strony, jak przypomniano w pkt 874 niniejszego wyroku, przestrzeganie okresu karencji nie wymaga od danego przedsiębiorstwa transportowego zawieszenia wszelkiej działalności przewozowej. Przepis ten nie uniemożliwia bowiem temu przedsiębiorstwu wykonywania przewozów innych niż przewozy kabotażowe w tym samym przyjmującym państwie członkowskim po zakończeniu pierwszego cyklu kabotażowego w tym państwie. Argument Republiki Malty opiera się zatem w rzeczywistości na założeniu, że w braku okresu karencji zainteresowane przedsiębiorstwa transportowe nadal wykonywałyby tego rodzaju przewozy kabotażowe w tym samym państwie członkowskim. Tymczasem wspomniany okres został ustanowiony właśnie w celu zapobiegania tej działalności wykonywanej w sposób stały lub ciągły w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

888 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Republiki Litewskiej, Rumunii i Republiki Malty dotyczącej istnienia naruszenia zasady niedyskryminacji i zasady równości państw członkowskich, argumentację tę należy oddalić z tych samych powodów co te przedstawione powyżej, ponieważ opiera się ona zasadniczo na skutkach pośrednich, jakie miałyby wynikać z zarzucanej dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi mającymi siedzibę w Unii. To samo dotyczy także zarzucanego przez Republikę Litewską naruszenia zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, zapisanej w art. 4 ust. 2 TUE, ponieważ owo państwo członkowskie nie przedstawia odrębnej argumentacji w oparciu o to postanowienie.

889 Ponadto nawet przy założeniu, że przepis ten dotyka pośrednio niektóre państwa członkowskie w większym stopniu niż inne, niezależnie od swego niedyskryminacyjnego charakteru, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału przedstawionym w pkt 332 niniejszego wyroku akt Unii mający na celu ujednolicenie norm państw członkowskich, o ile stosuje się go w taki sam sposób do wszystkich państw członkowskich, nie może zostać uznany za dyskryminujący, ponieważ taki akt harmonizujący nieuchronnie powoduje odmienne skutki w zależności od wcześniejszego stanu ustawodawstw i praktyk krajowych.

890 Rozważań tych nie może podważyć twierdzenie Rumunii dotyczące ogólnego skutku dyskryminującego, który wynika ze wszystkich przepisów wchodzących w skład „pakietu mobilności", będących przedmiotem trzech skarg wniesionych przez to państwo członkowskie w sprawach od C-546/20 do C-548/20. Rumunia nie wykazała bowiem w sprawie C-547/20, że z art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wynika skutek dyskryminujący. W pozostałym zakresie argumentację skierowaną przeciwko rozporządzeniu 2020/1054 i dyrektywie 2020/1057 należy rozpatrzyć w ramach zarzutów i argumentów podniesionych w skargach w sprawach C-546/20 i C-548/20 na poparcie żądania stwierdzenia nieważności całości lub części tych aktów Unii.

891 W konsekwencji część drugą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Litewską, zarzut trzeci podniesiony przez Rumunię w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, i zarzut trzeci podniesiony przez Republikę Malty należy oddalić jako bezzasadne.

c) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE

1) Argumentacja stron

892 Republika Bułgarii w zarzucie czwartym w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, podnosi, że przyjmując ten przepis, prawodawca Unii naruszył art. 91 ust. 1 TFUE.

893 Zdaniem tego państwa członkowskiego art. 91 ust. 1 TFUE, który stanowi podstawę prawną rozporządzenia 2020/1055, wymagał od prawodawcy Unii stanowienia zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z EKES-em oraz Komitetem Regionów. Okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie był zawarty we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie siedziby, w związku z czym komitety te nie mogły zbadać go przed wydaniem opinii, odpowiednio, w dniach 18 stycznia i 1 lutego 2018 r. Nie konsultując się później z tymi komitetami w sprawie istotnej zmiany projektu, prawodawca ten naruszył wspomniany art. 91 ust. 1.

894 Republika Bułgarii zauważa, że Trybunał wypowiedział się na temat obowiązku konsultacji w ramach procedury ustawodawczej w okresie, w którym Parlament nie był współustawodawcą i – podobnie jak EKES i Komitet Regionów obecnie – pełnił rolę doradczą. Orzekł on, że wymóg konsultacji z Parlamentem wiąże się z wymogiem przeprowadzenia ponownej konsultacji za każdym razem, gdy ostatecznie przyjęty tekst, rozpatrywany jako całość, różni się co do istoty od tekstu, w przedmiocie którego konsultowano się już z Parlamentem (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 1992 r., Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, pkt 16).

895 Ponieważ EKES i Komitet Regionów nadal pełnią obecnie tę rolę doradczą, zgodnie z art. 91 ust. 1 TFUE orzecznictwo, o którym mowa w poprzednim punkcie, ma zastosowanie przez analogię do obowiązku zasięgnięcia opinii tych dwóch komitetów. W konsekwencji w niniejszym przypadku należało ponownie skonsultować się z nimi w przedmiocie istotnej zmiany polegającej na wprowadzeniu okresu karencji.

896 Niesłuszne jest twierdzenie, jak czyni to Parlament, że nie istnieje żaden precedens dotyczący drugiej konsultacji z komitetami w ramach procedury ustawodawczej. Na przykład w trakcie procedury ustawodawczej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE [COM(2018) 51 final] do podstawy prawnej przedmiotowego aktu dodano przepis uzupełniający, co skłoniło prawodawcę Unii do podjęcia decyzji o powtórnym zasięgnięciu opinii EKES-u.

897 Parlament i Rada twierdzą, że zarzut ten jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

898 Należy przypomnieć, że art. 91 ust. 1 TFUE stanowi, iż w celu wykonania art. 90 TFUE i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Parlament i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów, ustanawiają w szczególności warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim.

899 Należy zauważyć, że z przepisu tego nie wynika, iż w przypadku planowanej zmiany wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego należy ponownie zasięgnąć opinii EKES-u i Komitetu Regionów.

900 Republika Bułgarii podnosi jednak, że obowiązek konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów wynika w niniejszej sprawie z zastosowania w drodze analogii orzecznictwa Trybunału wynikającego z wyroku z dnia 16 lipca 1992 r., Parlament/Rada (C-65/90, EU:C:1992:325), w którym wyjaśniono zakres roli doradczej, jaką Parlament pełnił w tamtym czasie w ramach procedury ustawodawczej.

901 Zgodnie z tym orzecznictwem obowiązek konsultacji z Parlamentem w toku procedury ustawodawczej w wypadkach przewidzianych przez traktat oznacza, że przeprowadzenie ponownych konsultacji z tą instytucją jest konieczne za każdym razem, gdy tekst ostatecznie przyjęty w swym całokształcie różni się w swej istocie od tekstu, który konsultowano już z Parlamentem, chyba że zmiany zgodne są zasadniczo z życzeniami samego Parlamentu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 1992 r., Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo). Ten wymóg regularnych konsultacji z Parlamentem uważa się za istotny wymóg formalny, którego niedochowanie pociąga za sobą nieważność danego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lipca 1995 r., Parlament/Rada, C-21/94, EU:C:1995:220, pkt 17).

902 Jednakże bez konieczności badania kwestii, czy w zakresie, w jakim art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 wprowadza okres karencji, przepis ten stanowi istotną zmianę wniesioną do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie siedziby, należy zauważyć, jak podnoszą Parlament i Rada, że orzecznictwa przytoczonego w pkt 900 i 901 niniejszego wyroku nie można przenieść na grunt przewidzianego w art. 91 ust. 1 TFUE obowiązku konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów.

903 Do celów uznania wymogu ponownej konsultacji z Parlamentem za istotny wymóg formalny Trybunał orzekł bowiem, że wymóg ten wynika z tego, iż rzeczywisty udział Parlamentu w procesie legislacyjnym stanowi istotny element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat oraz że kompetencja ta stanowi wyraz podstawowej zasady demokratycznej, zgodnie z którą obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 1997 r., Parlament/Rada, C-392/95, EU:C:1997:289, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo). Takie rozważania nie mają jednak zastosowania w analogiczny sposób do EKES-u i Komitetu Regionów.

904 Po pierwsze, należy podkreślić, że EKES i Komitet Regionów z jednej strony, a Parlament z drugiej strony zajmują odrębne pozycje w równowadze instytucjonalnej Unii. O ile bowiem Parlament figuruje wśród instytucji Unii wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE, o tyle komitety te są objęte, w przypadku pierwszego z nich, postanowieniami art. 301–304 TFUE, a drugiego – art. 305–307 TFUE, które znajdują się w rozdziale 3 tytułu I części szóstej traktatu FUE, zatytułowanym „Organy doradcze Unii”.

905 Po drugie, art. 10 ust. 1 TUE stanowi, że „[p]odstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”. Ustęp 2 tego artykułu uściśla z jednej strony, że obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie, a z drugiej strony, że państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy, zaś szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. Artykuł ten nie powierza natomiast EKES-owi i Komitetowi Regionów funkcji demokratycznej reprezentacji.

906 Wynika z tego, że Republika Bułgarii bezzasadnie powołuje się na orzecznictwo dotyczące obowiązku przeprowadzenia ponownej konsultacji z Parlamentem w trakcie procedury ustawodawczej, aby twierdzić, że prawodawca Unii naruszył w niniejszej sprawie art. 91 ust. 1 TFUE.

907 Wniosku tego nie może podważyć twierdzenie tego państwa członkowskiego, zgodnie z którym istnieje precedens dotyczący procedury ustawodawczej w odniesieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], który potwierdza istnienie obowiązku przeprowadzenia ponownej konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów.

908 Jak bowiem słusznie twierdzi Rada, zgodnie z art. 304 akapit pierwszy i art. 307 akapit pierwszy TFUE należy odróżnić przypadki „przewidziane w traktatach”, w których konsultacja z EKES-em i Komitetem Regionów jest obowiązkowa, od innych przypadków, w których konsultacja ta jest fakultatywna i pozostawiona uznaniu Parlamentu, Rady lub Komisji, takich jak te w niniejszej sprawie.

909 Wynika z tego, że z wcześniejszej procedury, w której jedna z tych instytucji Unii uznała za stosowne przeprowadzenie ponownej konsultacji z jednym z tych komitetów, nie można wywieść żadnego obowiązku przeprowadzenia ponownej konsultacji z tymi komitetami.

910 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadny zarzut czwarty podniesiony przez Republikę Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

d) W przedmiocie naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE

1) Argumentacja stron

911 Republika Litewska w zarzucie trzecim, Republika Bułgarii w zarzucie piątym w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, Republika Malty w zarzucie pierwszym oraz Rzeczpospolita Polska w zarzutach drugim i trzecim podnoszą, że przyjmując art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, prawodawca Unii naruszył wymogi wynikające z art. 91 ust. 2 TFUE (i tylko z niego według Republiki Malty) lub z tego postanowienia oraz z art. 94 TFUE. Republika Bułgarii zarzuca ponadto naruszenie art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE.

912 W pierwszej kolejności Republika Bułgarii podnosi, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 narusza art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE ze względu na szkodliwe skutki dla jakości życia i poziomu zatrudnienia w Bułgarii i, ogólnie rzecz biorąc, w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii, a także na sytuację gospodarczą przedsiębiorstw transportowych.

913 Takie skutki są konsekwencją zwiększenia liczby pustych przebiegów i wynikających z tego kosztów. W tym względzie Republika Bułgarii uważa, że wprowadzenie okresu karencji spowoduje znaczne koszty dla przewoźników nie tylko w Bułgarii, lecz również we wszystkich państwach członkowskich, z których przewoźnicy wykonują przewozy kabotażowe, przy czym to państwo członkowskie powołuje się, na podstawie badań, o których mowa w pkt 772 i 796 niniejszego wyroku, na spadek liczby przewozów kabotażowych w Unii do 31 % do 2035 r. oraz na roczny koszt dla przewoźników belgijskich, który może wynieść do 24 mln EUR.

914 Prawodawca Unii nie uwzględnił w związku z tym znaczenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ani solidarności między państwami członkowskimi, naruszając tym samym postanowienia art. 3 ust. 3 TUE.

915 Konsekwencje te zostały wykazane zarówno przez Republikę Bułgarii, jak i przez inne państwa członkowskie. Nie przeprowadzono jednak żadnej dodatkowej analizy w celu ustalenia, jaki był wpływ na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach oraz na samo świadczenie usług transportowych, i nie przeprowadzono żadnych konsultacji z EKES-em lub Komitetem Regionów w tym zakresie.

916 W drugiej kolejności, co się tyczy naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, Republika Litewska, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska zarzucają prawodawcy Unii, że ten nie uwzględnił wpływu środka przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach oraz na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

W tym względzie Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że chociaż prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, to spoczywający na nim obowiązek uwzględnienia pewnych skutków przyjmowanych przez niego środków nie może po prostu ograniczać się do przyjęcia ich do wiadomości, gdyż w przeciwnym razie art. 91 ust. 2 TFUE zostałby pozbawiony skuteczności.

917 Po pierwsze, zdaniem Republiki Litewskiej badanie ECIPE dotyczące dyskryminacji, wykluczenia i szkód dla środowiska wskazuje na s. 13, że liczba osób pracujących w sektorze transportu jest znacznie wyższa w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii niż w państwach członkowskich położonych w jej części centralnej i zachodniej. W związku z tym negatywne skutki okresu kabotażu przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 dla jakości życia i poziomu zatrudnienia są większe w tych pierwszych państwach członkowskich i przekładają się na utratę miejsc pracy i migrację pracowników.

918 W tym względzie, o ile przed przyjęciem rozporządzenia 2020/1055 można było przeprowadzić trzy operacje kabotażowe co siedem dni, o tyle wprowadzenie tego okresu karencji skutkuje tym, że taka sama liczba operacji może być realizowana tylko co jedenaście dni. Oznacza to zmniejszenie skali działalności przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii, a w konsekwencji obniżenie jakości życia i poziomu zatrudnienia w tych państwach członkowskich.

919 Przykładowo na Litwie, jak wynika z artykułu zamieszczonego w specjalistycznej prasie, zatytułowanego „Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court” (Litwa zaskarża pakiet na rzecz mobilności przed Trybunałem UE), utratą pracy zagrożonych jest nawet 35 000 pracowników przedsiębiorstw transportowych.

920 Po drugie, Republika Malty podnosi, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 będzie miał poważne konsekwencje dla przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w wyspiarskich państwach członkowskich, które – podobnie jak Republika Malty – są w dużym stopniu uzależnione od łączności morskiej i multimodalnych tras transportowych, których to konsekwencji prawodawca Unii nie był w stanie uwzględnić. Nałożenie na maltańskich przewoźników obowiązku zawieszenia przewozów na cztery dni prowadzi do arbitralnego sparaliżowania ich działalności transportowej w celu zapewnienia zgodności z zasadą, która została opracowana dla rzeczywistych przewozów kabotażowych, ale nie dla przewoźników mających siedzibę w wyspiarskich państwach członkowskich, prowadzących działalność na kontynencie.

921 Odcinek morski między Maltą a kontynentem jest pokonywany głównie przy pomocy statków ro-ro przewożących naczepy, a nie całe pojazdy. Chociaż przewoźnicy maltańscy nie są zainteresowani operacjami kabotażowymi zdefiniowanymi w rozporządzeniu nr 1072/2009, czyli krajowymi operacjami transportowymi w innym państwie członkowskim, to ich przewozy we Włoszech są jednak technicznie kwalifikowane jako takie. Rozporządzenie to nie uznaje bowiem przewozu towarów drogą morską z Malty do Włoch za „transport międzynarodowy” w rozumieniu art. 2 pkt 2 tego rozporządzenia, w związku z czym przewóz naczepy między portem włoskim a innym miejscem we Włoszech jest uważany za przewóz kabotażowy.

922 Nie biorąc pod uwagę specyfiki i wyjątkowego charakteru wyspiarskich państw członkowskich, takich jak Malta, definicja ta wyraźnie wyklucza przewoźników maltańskich z możliwości korzystania z praw związanych ze świadczeniem usług transportu międzynarodowego.

923 Jak wynika z badania przeprowadzonego przez KPMG, zatytułowanego „Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I" (Ministerstwo transportu, infrastruktury i projektów inwestycyjnych – Badanie rynku: ocena skutków pierwszego pakietu na rzecz mobilności), okres karencji miałby poważne konsekwencje dla działalności maltańskich przewoźników. W szczególności w zakresie, w jakim ten okres karencji utrudnia logistykę przedsiębiorstw transportowych z wyspiarskiego państwa członkowskiego prowadzącego działalność transportową głównie na kontynencie, zwiększa koszty transportu i szkodzi wydajności przewozów, zagraża on działaniu maltańskiego sektora transportu międzynarodowego w rozumieniu art. 91 ust. 2 TFUE.

924 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska, uznając, że art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 doprowadzi do obniżenia jakości życia i poziomu zatrudnienia w niektórych regionach państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii oraz wpłynie na infrastrukturę transportową, odsyła do argumentacji, którą przedstawiła na poparcie żądania stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), zgodnie z którą to argumentacją obowiązek powrotu pojazdów spowoduje dodatkowe puste przebiegi pozbawione uzasadnienia ekonomicznego.

925 Okres karencji może zatem prowadzić do wycofania z rynku przewoźników, którzy nie byliby już w stanie prowadzić rentownej działalności. W konsekwencji nastąpi likwidacja miejsc pracy w sektorze transportu w tych państwach członkowskich. W tym względzie nie uwzględniono faktu, że 90 % przedsiębiorstw transportowych zatrudnia mniej niż 10 osób i że MŚP zatrudniają 55 % osób pracujących w sektorze transportu, a konsekwencje tego okresu karencji będą szczególnie negatywne dla tych przedsiębiorstw transportowych. Ponadto Rzeczpospolita Polska podnosi, że udział tego sektora w gospodarce państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii jest wyższy niż w innych państwach członkowskich, w związku z czym likwidacja miejsc pracy będzie szczególnie dotkliwa w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii.

926 Prawodawca Unii nie wziął również pod uwagę wzrostu ruchu drogowego spowodowanego przez rozpatrywany środek, którego skutkiem jest zwiększenie natężenia ruchu na drogach i pogorszenie stanu infrastruktury drogowej. W tym kontekście należałoby mieć na uwadze „wzór czwartej potęgi", wykazujący wpływ pojazdów na infrastrukturę drogową, zgodnie z którym efekt pogorszenia się stanu dróg wzrasta w sposób wykładniczy, do potęgi czwartej, wraz ze wzrostem masy pojazdu. Mimo że pojazdów ciężarowych jest oczywiście mniej niż pojazdów osobowych, to jednak ich wpływ na infrastrukturę jest znacznie poważniejszy. Ponadto zwiększenie natężenia ruchu drogowego zaszkodzi jakości życia na obszarach położonych w pobliżu głównych węzłów transportowych.

927 Rzeczpospolita Polska uważa ponadto, że zmiany prawne w transporcie drogowym doprowadzą do wzrostu średnio o 19 % ilości ryzykownych zachowań kierowców grożących łamaniem prawa.

928 W trzeciej kolejności, co się tyczy naruszenia art. 94 TFUE, Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska podnoszą, że przyjmując art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, prawodawca Unii nie uwzględnił sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych.

929 Ze względu na niewystarczającą ocenę sytuacji na rynku transportu w Unii, a także specyfiki istotnych cech geograficznych państw członkowskich w odniesieniu do tego rynku nie zostało uwzględnione pogorszenie sytuacji gospodarczej przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii i w państwach o niewielkiej powierzchni

w następstwie zastosowania okresu karencji przewidzianego w tym przepisie. Skarżące państwa członkowskie przypominają w tym względzie, że udział przewozów kabotażowych w ogólnej działalności transportowej danego przedsiębiorstwa transportowego jest znacznie wyższy u tych przewoźników niż u przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się w centrum Unii.

930 Na poparcie argumentu dotyczącego skutku w postaci wykluczenia z rynku wspomnianych przewoźników, który wynika z art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, Republika Litewska opiera się ponadto na danych przedstawionych w pkt 772 i 796 niniejszego wyroku, opartych na badaniu ECIPE dotyczącym dyskryminacji, wykluczenia i szkód dla środowiska, a także na badaniu wspomnianym w artykule prasy specjalistycznej, zatytułowanym „Belgom nie podoba się pakiet na rzecz mobilności. Ich zdaniem na jego przepisach stracą również ich przedsiębiorstwa".

931 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że okres karencji ze względu na jego negatywne konsekwencje dla znacznej większości przedsiębiorstw transportowych spowoduje prawdopodobne ryzyko upadłości wielu z nich lub ich przeniesienia do państw członkowskich położonych w centrum Unii. Ponadto to państwo członkowskie wyjaśnia, że nie wzięto pod uwagę faktu, iż konsekwencje te będą szczególnie negatywne dla MŚP, a przedsiębiorstwa te stanowią 90 % przedsiębiorstw transportowych.

932 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej fakt przyjęcia art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 podczas pandemii COVID-19 wskazuje również na to, że nie uwzględniono sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw transportowych. Skutki gospodarcze tej pandemii są bowiem szczególnie odczuwalne w sektorze transportu, gdyż jest on narażony na spadek popytu i przywrócenie przez państwa członkowskie ograniczeń w przekraczaniu granic wewnętrznych. Tymczasem skutki te istniały już w trakcie procedury ustawodawczej.

933 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

934 W pierwszej kolejności należy oddalić przedstawioną przez Republikę Bułgarii argumentację dotyczącą naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, ponieważ, jak wynika z pkt 423 i 424 niniejszego wyroku, art. 3 ust. 3 TUE nie jest jednym z parametrów oceny zgodności z prawem pierwotnym przepisu prawa wtórnego. To samo dotyczy art. 90 TFUE, zgodnie z którym cele traktatów są realizowane w dziedzinie transportu „w ramach wspólnej polityki transportowej".

935 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentu Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii, Republiki Malty i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE należy przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem prawodawca Unii przy przyjmowaniu środków określonych w ust. 1 tego artykułu, które mają na celu realizację wspólnej polityki transportowej z uwzględnieniem szczególnych aspektów tej polityki, musi wziąć pod uwagę przypadki, w których zastosowanie tych środków mogłoby poważnie wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

936 Ponieważ rozporządzenie 2020/1055 zostało przyjęte przez prawodawcę Unii na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, która to podstawa prawna nie jest kwestionowana w ramach niniejszych skarg, prawodawca Unii powinien był zatem uwzględnić przy uchwalaniu okresu karencji określonego w art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia wymogi wynikające z art. 91 ust. 2 TFUE.

937 W tym względzie, jak wskazano w pkt 393–396 niniejszego wyroku, art. 91 ust. 2 TFUE nakłada na prawodawcę Unii przy przyjmowaniu środków na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE obowiązek „uwzględniania" ich wpływu na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, co wpisuje się w szersze ramy wyważenia różnych wchodzących w grę celów i interesów. Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 285 opinii, użycie terminu „poważnie" wskazuje, że przepis ten wymaga znaczącego stopnia wpływu rozpatrywanych środków na te parametry, a nie samego wpływu.

938 Z art. 91 ust. 2 TFUE wynika zatem, że poważny wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej nie stanowi absolutnych granic w świetle szerokiego zakresu uznania, jakim prawodawca Unii dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki transportowej przy przyjmowaniu środków w tym zakresie, pod warunkiem że uwzględni on te elementy.

939 Wynika z tego, że w ramach oceny skutków wynikających z przyjęcia przepisu opartego na art. 91 ust. 1 TFUE prawodawca Unii jest zobowiązany do zrównoważonego uwzględnienia różnych wchodzących w grę interesów, aby osiągnąć uzasadnione cele, do których dąży. Tak więc sam fakt, że prawodawca musi uwzględniać jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, a tym samym interesy gospodarcze przedsiębiorstw transportowych, nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorstwa te podlegały wiążącym środkom (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

940 Wynika stąd, że art. 91 ust. 2 TFUE zasadniczo odzwierciedla ciążący na prawodawcy Unii obowiązek działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności poprzez przyjęcie przepisów, które są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu, nie wykraczają w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, i są proporcjonalne do tego celu.

941 Tymczasem w pkt 859 niniejszego wyroku stwierdzono już, że zarzuty i argumenty podniesione przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Republikę Malty i Rzeczpospolitą Polską, dotyczące naruszenia przez art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 zasady proporcjonalności, nie pozwalają uznać, że zasada ta została naruszona.

942 Ponadto w zakresie, w jakim Republika Bułgarii zarzuca prawodawcy Unii, że nie zasięgnął on ponownie opinii EKES-u i Komitetu Regionów przed przyjęciem środka dotyczącego okresu karencji, argumenty te należy oddalić z powodów przedstawionych w pkt 898–910 niniejszego wyroku.

943 Poadnto, pomijając fakt, że argumenty przedstawione w ramach badania podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności zostały oddalone, Republika Litewska, Republika Bułgarii, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska nie przedstawiły na poparcie niniejszych zarzutów i argumentów, w których powołują się na naruszenie art. 91 ust. 2 TFUE, żadnego dodatkowego dowodu na poparcie swoich twierdzeń, zgodnie z którymi okres karencji ma poważny wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach, a także na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, czego prawodawca Unii nie uwzględnił, ustanawiając ten okres z naruszeniem tego postanowienia.

944 Po pierwsze, co się tyczy wpływu środka przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 na jakość życia i poziom zatrudnienia, Republika Litewska podnosi, że okres karencji będzie miał negatywny wpływ w państwach członkowskich znajdujących się jej zdaniem na

„obrzeżach Unii", ponieważ umożliwi on wykonanie jedynie trzech przewozów kabotażowych co jedenaście dni, a nie co siedem dni, jak przewidywały to wcześniejsze przepisy. Jednakże, jak wskazano w pkt 832 i 833 niniejszego wyroku, ten okres karencji nie pozbawia przedsiębiorstw transportowych możliwości kontynuowania działalności w ramach przewozów innych niż przewozy kabotażowe w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności przewozów kabotażowych w innym przyjmującym państwie członkowskim. Ponadto, jak słusznie podnosi Rada i jak wskazano w pkt 834 i 835 niniejszego wyroku, nawet przed zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem 2020/1055 art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 oznaczał już, że między dwoma cyklami kabotażowymi określony okres czasu miał być poświęcony na wykonanie przez dany pojazd przewozu międzynarodowego przed rozpoczęciem nowego cyklu kabotażu w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

945 Ponadto, co się tyczy ryzyka utraty pracy przez 35 000 pracowników w litewskim sektorze transportu, poza okolicznością, że argument ten ma charakter hipotetyczny, z artykułu prasowego, z którego wywodzone są te szacunki, wynika, że jest on oparty na oświadczeniu litewskiego ministra transportu i komunikacji. Tymczasem w każdym razie takie oświadczenie nie może wystarczyć do wykazania poważnego wpływu na zatrudnienie.

946 Poza tym, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej ewentualnego poważnego wpływu okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 na zatrudnienie, należy zauważyć, że to państwo członkowskie nie dołącza do swojego twierdzenia, zgodnie z którym środek ten może pociągać za sobą wycofanie przewoźników z rynku ze względu na to, że nie są oni już w stanie prowadzić rentownej działalności, niezbędnych wyjaśnień umożliwiających ocenę jego zasadności. Na poparcie swojej argumentacji to państwo członkowskie ponownie bowiem powołuje się na konsekwencje wykonania zobowiązania dotyczącego powrotu pojazdów, które mają polegać na wykonywaniu dodatkowych pustych przejazdów, nie wyjaśniając, w jaki sposób skutki te odnoszą się również do okresu karencji.

947 W tym względzie należy podkreślić, że przestrzeganie tego okresu karencji nie wymaga samo w sobie dodatkowych przejazdów. Okres taki wymaga jedynie, aby dane przedsiębiorstwo transportowe, które nie zamierza unieruchomić pojazdu w trakcie okresu karencji, wykonywało w tym okresie jedynie przewozy inne niż przewozy kabotażowe w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, które mogłyby być wykonywane, gdyby ten okres nie obowiązywał.

948 W konsekwencji argumentację Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą wpływu okresu karencji na poziom zatrudnienia należy również uznać, w braku jakichkolwiek konkretnych dowodów na poparcie jej zasadności, za mającą charakter spekulacji.

949 Po drugie, co się tyczy wpływu środka przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 na funkcjonowanie infrastruktury transportowej i na jakość życia na obszarach znajdujących się w pobliżu głównych węzłów transportowych, należy oddalić, z tych samych względów co przedstawione w pkt 947 niniejszego wyroku, przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polską argumentację opartą na okoliczności, że okres karencji doprowadzi do znacznego zwiększenia ruchu drogowego. Podobnie, taki wpływ nie może również w sposób oczywisty wynikać z okresu unieruchomienia pojazdu, w przypadku gdyby w tym okresie karencji nie było możliwe wykonywanie przewozów innych niż te polegające na przewozie kabotażowym w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

950 Ponadto, jeśli chodzi o podniesione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące wzrostu liczby zachowań obarczonych ryzykiem, który to wzrost miałby wynikać z ustanowienia wspomnianego okresu, mają one charakter spekulacji, w związku z czym nie pozwalają na wykazanie naruszenia wymogów wynikających z art. 91 ust. 2 TFUE.

951 Po trzecie, w zakresie, w jakim Republika Malty utrzymuje, że okres karencji narusza art. 91 ust. 2 TFUE w zakresie, w jakim kwalifikacja danej operacji przewozu międzynarodowego lub przewozu kabotażowego nie uwzględnia szczególnej sytuacji geograficznej Malty, wystarczy zauważyć, że – jak podnosi Parlament i jak przyznaje to państwo członkowskie – taka kwalifikacja wynika z definicji zawartych w art. 2 pkt 2 i 6 rozporządzenia nr 1072/2009, które to przepisy nie zostały zmienione rozporządzeniem 2020/1055 i które w każdym razie dotyczą kwestii odrębnej od kwestii okresu karencji. W związku z tym wystarczy stwierdzić, że taka argumentacja nie jest w stanie wykazać naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE przez art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

952 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argumenty Republiki Litewskiej, Republiki Bułgarii i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zarzucanego naruszenia art. 94 TFUE, wystarczy zauważyć, że postanowienie to, zgodnie z którym każdy środek „w dziedzinie stawek i warunków transportu" przyjęty w ramach traktatów powinien uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Artykuł 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia okres karencji między dwoma cyklami kabotażowymi w tym samym państwie członkowskim, reguluje bowiem nie ceny lub warunki przewozu rzeczy lub pasażerów, lecz sposób, w jaki przewoźnik może, po zakończeniu pierwszego cyklu kabotażowego w przyjmującym państwie członkowskim, rozpocząć nowy cykl kabotażowy w tym samym przyjmującym państwie członkowskim.

953 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadny zarzut trzeci podniesiony przez Republikę Litewską, zarzut piąty podniesiony przez Republikę Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Malty oraz zarzuty drugi i trzeci podniesione przez Rzeczpospolitą Polską.

e) W przedmiocie naruszenia podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE

1) Argumentacja stron

954 W pierwszej kolejności Republika Litewska w części pierwszej zarzutu drugiego podnosi, że okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 narusza art. 26 TFUE ze względu na to, że ogranicza funkcjonowanie rynku wewnętrznego i skuteczność łańcucha logistycznego.

955 Okoliczność, że cel polegający na urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego, o którym mowa w art. 26 TFUE, jest wdrażany i precyzowany w innych postanowieniach traktatów, nie skutkuje pozbawieniem tego artykułu znaczenia dla sprawy, jak uznał Trybunał w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, pkt 43, 44).

956 W związku z tym, mimo że wspólna polityka transportowa jest szczegółowo uregulowana w tytule VI części trzeciej traktatu FUE, zasady rynku wewnętrznego mają co do zasady zastosowanie w dziedzinie transportu, ponieważ ta wspólna polityka ma na celu wyłącznie dopełnienie i skuteczniejsze wdrożenie w tej dziedzinie podstawowych swobód, w szczególności swobody świadczenia usług, na której opiera się ta wspólna polityka.

957 Tymczasem okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie pozwala na osiągnięcie celu realizowanego przez to rozporządzenie, polegającego na zapobieganiu zakłóceniom konkurencji, ponieważ wprowadza on ograniczenia kabotażu do tego stopnia, że cel jednolitego rynku zostaje w zasadniczy sposób podważony. W tym względzie w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 2/2, s. 48) podkreślono konieczność utrzymania już osiągniętego poziomu liberalizacji, wskazując, że celem zmian, jakie należy wprowadzić w przepisach, nie jest zmiana istniejącego poziomu liberalizacji, lecz poprawa wdrażania uregulowań w tej dziedzinie. Zresztą motyw 20 tego rozporządzenia również stanowi, że należy utrzymać dotychczasowy poziom liberalizacji.

958 Ograniczenie świadczenia usług transportowych przez przewoźników niemających siedziby w danym państwie stanowi podstawową przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług. Trybunał orzekł zresztą w pkt 70 wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), że Rada naruszyła traktaty, nie określając warunków dostępu przewoźników niemających siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w tym państwie.

959 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 17), który został podpisany przez Republikę Litewską w dniu 16 kwietnia 2003 r. i który wszedł w życie w dniu 1 maja 2004 r., przewidywał otwarcie rynku transportu drogowego Unii dla przewoźników mających siedzibę na Litwie oraz zniesienie wszelkich ograniczeń w świadczeniu przez litewskich przewoźników usług w innych państwach członkowskich najdalej w ciągu pięciu lat od dnia przystąpienia. Republika Litewska oczekuje po swojej przynależności do Unii uregulowań zapewniających wolny i otwarty rynek. Tymczasem okres karencji zwiększa ograniczenia w świadczeniu usług w dziedzinie transportu drogowego.

960 W białej księdze pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” [COM(2011) 144 wersja ostateczna, s. 12, 21] Komisja wymieniła zresztą cel polegający na „dalszym otwarciu rynków transportu drogowego” i przede wszystkim na „kontynuowaniu znoszenia wciąż istniejących ograniczeń w zakresie kabotażu”.

961 W związku z tym okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie tylko jest niezgodny z tymi celami, ale również stanowi w sposób zasadniczy przeszkodę dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i swobody świadczenia usług w sektorze transportu, ponieważ prowadzi do pośredniej dyskryminacji państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii i o niewielkiej powierzchni.

962 Ponadto Republika Litewska podnosi, że swoboda świadczenia usług nie powinna, w braku obiektywnych powodów, być różna w zależności od danego sektora działalności. Tymczasem w sektorze transportu lotniczego wszelkie ograniczenia kabotażu zostały zniesione w celu stymulowania rozwoju tego sektora i poprawy usług oferowanych użytkownikom. Natomiast w sektorze transportu drogowego oczekiwana liberalizacja ustąpiła miejsca środkom służącym zamknięciu rynku państw członkowskich dla przewoźników niemających stałej siedziby w danym państwie, co uniemożliwia rozwój sektora i optymalizację usług.

963 W drugiej kolejności Republika Bułgarii w części pierwszej zarzutu siódmego w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, podnosi, że postanowienie to narusza art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE.

964 Zdaniem tego państwa członkowskiego okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia znacznie ogranicza swobodę świadczenia usług transportowych, jaką wspólna polityka transportowa gwarantuje przewoźnikom.

965 W tym względzie, jak wynika z pkt 64 i 65 wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), po pierwsze, prawodawca Unii jest zobowiązany na mocy art. 91 ust. 1 lit. a) i b) TFUE do ustanowienia swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu i, biorąc pod uwagę wymogi związane ze swobodą świadczenia usług, do zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawców ze względu na ich przynależność państwową lub okoliczność, że mają oni siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym ma być świadczona usługa. Po drugie, prawodawca Unii nie dysponuje w tej kwestii uprawnieniami dyskrecjonalnymi, na które może się powoływać w innych dziedzinach wspólnej polityki transportowej.

966 Tymczasem, podczas gdy rozporządzenie nr 1072/2009 ma na celu wyeliminowanie takiej dyskryminacji, jak również ograniczeń w dostępie do rynków państw członkowskich w ramach stopniowego tworzenia jednolitego rynku europejskiego, okres karencji przywraca pewną formę dyskryminacji i stanowi regres w ustanawianiu wspólnej polityki transportowej. Tym działaniem prawodawca Unii uchybił ciążącemu na nim obowiązkowi zapewnienia poprzez wspólną politykę transportową stosowania zasad swobody świadczenia usług.

967 Ponadto ograniczenie swobody świadczenia usług transportowych wynikające z art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 jest nieuzasadnione ze względu na nieproporcjonalny charakter tego przepisu.

968 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że kwestia ta jest także regulowana przez art. 56 TFUE, Republika Bułgarii wyjaśnia, że jej zarzut jest również oparty na tym artykule.

969 W trzeciej kolejności Republika Bułgarii w części drugiej zarzutu siódmego w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, twierdzi, że przepis ten, ze względu na jego poważne konsekwencje dla swobodnego przepływu towarów, należy uznać za środek mający skutki równoważne z ograniczeniami ilościowymi, zakazany na mocy art. 34 i 35 TFUE.

970 To państwo członkowskie przypomina, że zgodnie z art. 36 TFUE taki środek może być uzasadniony jedynie wtedy, gdy realizuje on określone cele i nie stanowi środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie lub czynić je mniej atrakcyjnymi mogą być dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że służą one osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Tymczasem ze względów przywołanych w ramach pozostałych zarzutów Republika Bułgarii uważa, że okres karencji przewidziany w tym art. 2 pkt 4 lit. a) jest nieproporcjonalny, a tym samym nieuzasadniony.

971 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

972 Co się tyczy w pierwszej kolejności naruszenia art. 26 TFUE, na które powołuje się Republika Litewska, należy przypomnieć, że zgodnie z ust. 1 tego artykułu „Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów", podczas gdy ust. 2 tego artykułu stanowi, że „[r]ynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów".

973 Wynika z tego, że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 678 opinii – na art. 26 TFUE nie można powoływać się w sposób autonomiczny bez naruszenia zakresu i skuteczności (effet utile) innych właściwych postanowień traktatu FUE, w szczególności art. 58 ust. 1 TFUE. Stwierdzenie to nasuwa się tym bardziej, gdy środki, których zgodność z prawem jest kwestionowana, w niniejszym przypadku art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, dotyczą swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, która w ramach prawa pierwotnego podlega szczególnemu reżimowi prawnemu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2014 r., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 36).

974 Jak bowiem wynika z pkt 352–358 niniejszego wyroku i jak przyznaje Republika Litewska, swoboda świadczenia usług w tej dziedzinie nie podlega regulacji art. 56 TFUE, który dotyczy swobody świadczenia usług w ogólności, ale postanowieniu szczególnemu zawartemu w art. 58 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[s]wobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu", czyli tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, który to tytuł obejmuje art. 90–100 TFUE. Przedsiębiorstwom transportowym przysługuje zatem prawo do swobodnego świadczenia usług wyłącznie w zakresie, w jakim prawo to zostało przyznane w drodze środków prawa wtórnego przyjętych przez prawodawcę Unii na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących wspólnej polityki transportowej, a w szczególności art. 91 ust. 1 TFUE.

975 Taki jest właśnie cel rozporządzenia 2020/1055, przyjętego przez prawodawcę Unii na podstawie tego przepisu, który przewiduje w szczególności w lit. b), że prawodawca ten ustanawia warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim, rozróżniając w ten sposób, jak stwierdzono w pkt 884niniejszego wyroku, przewozy kabotażowe i przewozy czysto krajowe.

976 Należy jeszcze uściślić w tym względzie, że podkreślany przez Republikę Litewską fakt, iż w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, pkt 42–44), wydanym w sprawie dotyczącej wywozu substancji chemicznej do państwa trzeciego, Trybunał dokonał w świetle art. 26 TFUE wykładni pojęcia „wprowadzenia do obrotu" w rozumieniu rozporządzenia Unii, którego ta sprawa dotyczyła i które zostało przyjęte na podstawie art. 114 TFUE, jako odnoszącego się do rynku wewnętrznego, jest pozbawiony znaczenia dla sprawy.

977 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Republiki Litewskiej i Republiki Bułgarii dotyczącej naruszenia swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, należy przypomnieć, po pierwsze, że ze względów wskazanych w pkt 832–837 niniejszego wyroku nie można uznać, iż art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 narusza osiągnięty do tej pory poziom liberalizacji. Prawodawca Unii zamierzał bowiem utrzymać w rozporządzeniu 2020/1055 obowiązujący wcześniej system prawny przewozów kabotażowych, który już na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 wymagał tego, by między dwoma cyklami kabotażowymi przypadał pewien czas przeznaczony na wykonanie przez dany pojazd przewozu międzynarodowego przed rozpoczęciem kolejnego cyklu kabotażu w tym samym przyjmującym państwie członkowskim. Prawodawca Unii zamierzał uczynić ten system prawny jaśniejszym poprzez wprowadzenie dodatkowego środka w postaci okresu karencji, którego celem jest zapewnienie tymczasowego charakteru przewozu kabotażowego, zgodnie z celem zamierzonym przez tego prawodawcę przy przyjmowaniu rozporządzenia nr 1072/2009. W konsekwencji należy oddalić argument Republiki Litewskiej, zgodnie z którym ów art. 2 pkt 4 lit. a) ogranicza funkcjonowanie rynku wewnętrznego i ustanawia ograniczenia kabotażu na takim poziomie, że podważa to w zasadniczy sposób cel jednolitego rynku.

978 W tym względzie należy dodać, że chociaż Republika Litewska podnosi również, iż art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 ogranicza wydajność łańcucha logistycznego, to jednak nie przedstawia ona żadnego konkretnego dowodu na poparcie tego twierdzenia, które należy zatem oddalić.

979 Po drugie, ze względów przedstawionych w pkt 872–891 niniejszego wyroku nie można utrzymywać, że przepis ten zawiera ograniczenie swobody świadczenia usług stanowiące dyskryminację państw członkowskich, które zdaniem tego państwa członkowskiego położone są „na obrzeżach Unii" i mają niewielką powierzchnię.

980 Po trzecie, co się tyczy wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), przywołanego przez Republikę Litewską i Republikę Bułgarii, należy zauważyć, że Trybunał orzekł w szczególności w pkt 67 i 70 tego wyroku, iż Rada, jako prawodawca upoważniony przez traktat EWG, naruszyła traktaty, powstrzymując się od wykonywania kompetencji przyznanej jej w art. 75 traktatu EWG, obecnie art. 91 TFUE, w celu określenia między innymi, w ramach liberalizacji świadczenia usług w sektorze transportu, warunków dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w danym państwie.

981 W konsekwencji nie można skutecznie powoływać się na to orzecznictwo w niniejszej sprawie w celu zakwestionowania zgodności z prawem przepisu, który prawodawca Unii przyjął właśnie w wykonaniu kompetencji przewidzianych w art. 91 TFUE.

982 Ponadto w zakresie, w jakim Republika Bułgarii opiera się dokładniej na pkt 64 i 65 wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), wystarczy przypomnieć, że Trybunał rzeczywiście orzekł w tych dwóch punktach, iż prawodawca Unii jest zobowiązany na podstawie art. 75 traktatu EWG, obecnie art. 91 TFUE, do wprowadzenia swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu i że nie dysponuje on w tym względzie uprawnieniami dyskrecjonalnymi, którymi może się posłużyć w innych dziedzinach polityki transportowej. Nie zmienia to faktu, że w sytuacji gdy prawodawca Unii wykonuje tę kompetencję do określania zasad wdrażania tej swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, w szczególności w celu przyjęcia systemu mającego zastosowanie do przewozów kabotażowych, dysponuje on w tym względzie, jak przypomniano w pkt 242 i 247 niniejszego wyroku, szerokim zakresem uznania w celu pogodzenia różnych wchodzących w grę interesów, który to zakres uznania, jak stwierdzono w ramach badania zarzutów dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności, nie został przekroczony przy przyjmowaniu art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

983 Po czwarte, co się tyczy argumentacji Republiki Litewskiej opartej na traktacie dotyczącym jej przystąpienia do Unii, wystarczy stwierdzić, że to państwo członkowskie ogranicza się do ogólnych twierdzeń, nie podając postanowień tego traktatu, które przewidywały zniesienie wszelkich ograniczeń w świadczeniu usług przez przewoźników litewskich w innych państwach członkowskich, przyznając tym przewoźnikom system stanowiący odstępstwo w stosunku do przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE i mających zastosowanie do przewoźników drogowych z innych państw członkowskich.

984 Po piąte, w odniesieniu do argumentu dotyczącego nieprzestrzegania celów określonych w białej księdze, zatytułowanej „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – W kierunku konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” [COM(2011) 144 wersja ostateczna], wystarczy przypomnieć, że wynika on z komunikatu Komisji, a zatem jest pozbawiony wiążącego charakteru. Zatem zgodności z prawem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie można oceniać w świetle tej białej księgi.

985 Po szóste, co się tyczy argumentu dotyczącego zmiany systemu mającego zastosowanie do przewozów kabotażowych w sektorze transportu lotniczego, należy go oddalić z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 836 niniejszego wyroku.

986 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argumentację Republiki Bułgarii dotyczącą naruszenia swobodnego przepływu towarów, owo państwo członkowskie nie wyjaśnia, w jaki sposób art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 ogranicza tę swobodę ani w jaki sposób jego skutki miałyby być równoznaczne z ograniczeniem ilościowym, o którym wspomina to państwo członkowskie.

987 W szczególności, poza przypomnieniem art. 34–36 TFUE i orzecznictwa Trybunału dotyczącego okoliczności, w których takie ograniczenie ilościowe można uznać za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE, wspomniane państwo członkowskie ogranicza się do odesłania do argumentów podniesionych w ramach zarzutu drugiego skargi, który został uznany za bezzasadny w pkt 859 i 891niniejszego wyroku.

988 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne część pierwszą zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Litewską oraz obie części zarzutu siódmego podniesionego przez Republikę Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

f) W przedmiocie naruszenia przepisów prawa Unii i zobowiązań Unii w dziedzinie ochrony środowiska

1) Argumentacja stron

989 Republika Litewska w ramach zarzutu pierwszego, Republika Bułgarii w dwóch częściach zarzutu pierwszego w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, a Rzeczpospolita Polska w ramach zarzutu wspólnego dla wszystkich zaskarżonych przepisów tego rozporządzenia w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia, podnoszą, że przyjmując ten przepis, prawodawca Unii naruszył przepisy prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Republika Litewska podnosi w tym względzie naruszenie art. 3 ust. 3 TUE, art. 11 i 191 TFUE, a także polityki Unii w dziedzinie środowiska i walki ze zmianą klimatu. Republika Bułgarii podnosi, po pierwsze, naruszenie art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE i art. 11 TFUE, a także art. 37 Karty, a po drugie, naruszenie art. 3 ust. 5 TUE, art. 208 ust. 2 i art. 216 ust. 2 TFUE oraz porozumienia paryskiego. Rzeczpospolita Polska podnosi naruszenie art. 11 TFUE i art. 37 Karty.

990 W pierwszej kolejności Republika Litewska, Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska utrzymują, że zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, art. 11 TFUE, art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 191 TFUE i art. 37 Karty prawodawca Unii powinien uwzględniać wymogi ochrony środowiska zarówno przy określaniu i realizacji polityk Unii innych niż polityka dotycząca ochrony środowiska i walka ze zmianą klimatu, jak i w ramach innych działań Unii. Cel ochrony środowiska, określony w art. 191 TFUE, nie może być bowiem uwzględniony i realizowany wyłącznie w drodze przepisów przyjmowanych na podstawie art. 192 TFUE, w ramach odrębnej, autonomicznej polityki. Zasada integracji ustanowiona w art. 11 TFUE pozwala na pogodzenie celów i wymogów ochrony środowiska z innymi interesami i celami realizowanymi przez Unię.

991 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wykładnia, zgodnie z którą art. 11 TFUE dotyczy dziedzin prawa Unii, a nie środków szczególnych, nie pozwala na osiągnięcie celu zamierzonego przez to postanowienie. W tym względzie nie można również przyjąć jego wykładni zakładającej, że prawodawca Unii uwzględnił akty, które już przyjął w dziedzinie środowiska naturalnego, przyjmując przepisy w dziedzinie innej niż środowisko. Przynależność rozporządzenia 2020/1055 do szerszego pakietu, mającego na celu dekarbonizację sektora transportu drogowego, nie dowodzi tego, iż wpływ tego rozporządzenia na środowisko, a w szczególności na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dokumentach programowych i aktach przyjętych przez Unię w dziedzinie środowiska, został należycie wzięty pod uwagę. Ponadto nie można również przyjąć, że raz ustalone cele w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych pozostają niezmienne, niezależnie od dodatkowych emisji, które powstaną w przyszłości w wyniku realizacji zobowiązań wynikających z nowych uregulowań Unii.

992 Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska podzielają wykładnię przyjętą przez rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w pkt 59 i 60 opinii w sprawie Austria/Parlament i Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), zgodnie z którą, w sytuacji gdy interesy związane ze środowiskiem w sposób oczywisty nie zostały wzięte pod uwagę lub gdy zostały całkowicie pominięte, art. 11 TFUE może

służyć jako standard kontroli legalności prawodawstwa Unii. Jeżeli zostanie wykazane, że przepis szczególny przyjęty przez prawodawcę Unii szkodzi realizacji celów określonych przez prawodawcę Unii w innych aktach prawa wtórnego przyjętych w dziedzinie środowiska, to prawodawca ten jest zobowiązany do wyważenia kolidujących ze sobą interesów i wprowadzenia w razie potrzeby odpowiednich zmian do aktów mających zastosowanie w dziedzinie środowiska.

993 W niniejszej sprawie prawodawca Unii uchybił temu obowiązkowi, ponieważ nie zbadał wpływu środków wprowadzanych rozporządzeniem 2020/1054, w szczególności okresu karencji, na wymogi w dziedzinie środowiska.

994 Republika Bułgarii utrzymuje, że o ile brak pozytywnego wpływu danego środka na środowisko nie stanowi sam w sobie naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, o tyle środki przewidziane w rozporządzeniu 2020/1055, w szczególności ten okres karencji, w sposób oczywisty osłabiają te środki, co może udaremnić wiele innych środków mających na celu ochronę środowiska i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń.

995 Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska podnoszą w szczególności, że wdrożenie środków przewidzianych w rozporządzeniu 2020/1055, w szczególności wspomniany okres karencji, powoduje dodatkowe przejazdy samochodów ciężarowych, w tym puste przebiegi, powodujące emisje CO_2 i zanieczyszczenia powietrza wywołujące liczne problemy zdrowotne. Zdaniem Republiki Litewskiej niedogodności te wynikają w szczególności z obowiązku opuszczenia przez pojazdy terytorium przyjmującego państwa członkowskiego po zakończeniu cyklu kabotażu ze względu na okres karencji.

996 Te państwa członkowskie wyjaśniają, że zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez ECIPE, zatytułowanym „Dodatkowe 4 mln ton CO_2 w związku z wnioskiem dotyczącym unijnych przepisów o kabotażu w pakiecie na rzecz mobilności”, oraz z badaniem ECIPE dotyczącym dyskryminacji, wykluczenia i szkód dla środowiska, które to badania zostały przeprowadzone na podstawie obliczeń dokonanych przez KPMG dla bułgarskiego sektora transportu międzynarodowego i danych Eurostatu, dodatkowe emisje CO_2 dla całej Unii wynikające z projektu zmiany przepisów dotyczących kabotażu wynoszą około 4 mln ton.

997 Te skutki dla środowiska trzeba dodać do skutków innych środków przewidzianych w rozporządzeniu 2020/1055. Według własnych szacunków Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe puste przebiegi narzucone przez obowiązek powrotu pojazdów, mające zastosowanie do polskiego parku samochodowego o masie ponad 2,5 tony działającego w transporcie międzynarodowym, generują 672 024 ton CO_2. To państwo członkowskie podnosi także, że zgodnie z szacunkami IRU, jakie wynikają z listu otwartego z dnia 26 października 2018 r., obowiązkowe powroty pojazdów wymagane rozporządzeniem 2020/1055 wygenerują same w sobie dodatkowo do 100 000 ton emisji CO_2 rocznie. Sprawozdanie sporządzone przez KPMG, zatytułowane „Ocena skutków dotycząca tymczasowego porozumienia w sprawie pierwszego pakietu na rzecz mobilności”, pokazuje również, na podstawie przykładu bułgarskich przewoźników, że roczny wzrost emisji CO_2 spowodowany tymi obowiązkowymi powrotami pojazdów do Bułgarii wyniesie około 71 000 ton.

998 Zdaniem Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej te dodatkowe emisje CO_2 mogą utrudnić osiągnięcie przez Unię celów klimatycznych do 2050 r., o których wspomina Komisja w Zielonym Ładzie i które Rada Europejska przyjęła w dniu 12 grudnia 2019 r. Rzeczpospolita Polska odnosi się ponadto do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu

Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 września 2020 r., zatytułowanego „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli”.

999 Rzeczpospolita Polska uważa, że wspomniane dodatkowe emisje CO_2 mogą również zagrozić realizacji przez państwa członkowskie celów określonych w rozporządzeniu 2018/842.

1000 Co się tyczy dodatkowych emisji zanieczyszczeń powietrza, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej mogą one znacznie utrudniać wypełnianie obowiązków ciążących na państwach członkowskich na mocy dyrektywy 2016/2284. Te dodatkowe emisje mogą również zagrozić celom realizowanym przez dyrektywę 2008/50.

1001 Republika Litewska uważa, że należy również brać pod uwagę rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. 2021, L 243, s. 1), którego art. 2, dotyczący celu neutralności klimatycznej, przewiduje, że cel ten musi zostać osiągnięty w Unii najpóźniej do 2050 r., a instytucje Unii i państwa członkowskie muszą podjąć niezbędne działania, na odpowiednich szczeblach, aby umożliwić zbiorowe osiągnięcie tego celu, z uwzględnieniem potrzeby promowania zarówno sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi, jak i opłacalności w realizacji tego celu.

1002 Mimo że część państw członkowskich oraz Komisja wskazywały na konieczność wzięcia pod uwagę wpływu projektowanych przepisów, w szczególności obowiązku powrotu pojazdów, jak również ograniczeń nałożonych na przewozy kabotażowe, na wzrost liczby pustych przebiegów i emisji CO_2, a także podkreślały konieczność przeprowadzenia oceny skutków wszystkich takich przepisów na szczeblu Unii, prawodawca Unii zignorował te zastrzeżenia. Opracowanie dodatkowych analiz przed końcem 2020 r., zapowiedzianych przez komisarz ds. transportu A. Vălean, dotyczących skutków obowiązkowego powrotu pojazdów do państwa członkowskiego siedziby co osiem tygodni i ograniczeń mających zastosowanie do przewozów kombinowanych, w żaden sposób nie zaradziłoby temu uchybieniu.

1003 Przeciwnie, badanie zatytułowane „Ocena skutków przepisu w kontekście przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009” oraz badanie zatytułowane „Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage on combined transport road legs – Final report” (Pierwszy pakiet na rzecz mobilności – Gromadzenie danych i analiza wpływu ograniczeń kabotażu na trasach w transporcie kombinowanym – Sprawozdanie końcowe) z listopada 2020 r. (zwane dalej „badaniem dotyczącym ograniczeń kabotażu w transporcie kombinowanym”) potwierdza zasadność zarzutów wysuwanych wobec okresu karencji.

1004 W drugiej kolejności Republika Bułgarii utrzymuje, że ten okres karencji narusza wymogi ochrony środowiska wynikające ze zobowiązań międzynarodowych Unii. To państwo członkowskie przypomina brzmienie art. 208 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych”, oraz art. 216 ust. 2 TFUE, który stanowi, że „[u]mowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie”.

1005 Prawodawca Unii powinien był zatem uwzględnić obowiązki i cele porozumienia paryskiego, przyjętego na podstawie UNFCCC i zatwierdzonego przez Unię decyzją Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 2016, L 282, s. 1).

1006 Republika Bułgarii podnosi, że cele te polegają na tym, zgodnie z art. 4 porozumienia paryskiego, aby „osiągnąć możliwie jak najszybciej najwyższy globalny poziom emisji gazów cieplarnianych", „następnie dokonać szybkiej redukcji, zgodnie z najlepszą dostępną wiedzą naukową" oraz promować „integralność środowiskową", a także, zgodnie z art. 2 tego porozumienia, wspierać „odporność na zmiany klimatu i rozwój związany z niską emisją gazów cieplarnianych".

1007 To państwo członkowskie przypomina również motyw 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1242 z dnia 20 czerwca 2019 r. określającego normy emisji CO_2 dla nowych pojazdów ciężkich oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 595/2009 i (UE) 2018/956 oraz dyrektywę Rady 96/53/WE (Dz.U. 2019, L 198, s. 202), zgodnie z którym, „[a]by przyczynić się do realizacji celów porozumienia paryskiego, należy przyspieszyć transformację całego sektora transportu w kierunku zerowych emisji" oraz „[n]iezwłocznie należy również drastycznie zmniejszyć emisje bardzo szkodliwych dla zdrowia i środowiska zanieczyszczeń powietrza pochodzących z transportu". Republika Bułgarii wskazuje wreszcie, że w swoich konkluzjach z dnia 12 grudnia 2019 r. Rada Europejska stwierdziła, że „wszystkie istotne unijne przepisy i polityki muszą być spójne z celem neutralności klimatycznej i muszą przyczyniać się do jego osiągnięcia, przy jednoczesnym poszanowaniu równych warunków".

1008 Tymczasem zaś środki zawarte w rozporządzeniu 2020/1055, w szczególności okres karencji, są sprzeczne z celami porozumienia paryskiego, co stanowi naruszenie art. 208 ust. 2 i art. 216 ust. 2 TFUE.

1009 Ponadto Republika Bułgarii podnosi, że zgodnie z art. 3 ust. 5 TUE Unia powinna przyczyniać się „do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego". Tak więc przyjmując akt prawa Unii, prawodawca Unii jest zobowiązany do przestrzegania prawa międzynarodowego w całości. Tymczasem rozporządzenie 2020/1055 nie jest zgodne z tym prawem.

1010 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

1011 Co się tyczy w pierwszej kolejności ustalenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, których naruszenie można podnieść w niniejszej sprawie, należy, po pierwsze, oddalić argumentację przedstawioną przez Republikę Litewską, opartą na naruszeniu art. 3 ust. 3 TUE, oraz argumentację Republiki Bułgarii dotyczącą naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE z powodów wskazanych w pkt 423, 424 i 934 niniejszego wyroku.

1012 Po drugie, art. 191 TFUE, na który również powołuje się Republika Litewska, znajduje się w tytule XX części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym polityki Unii w dziedzinie środowiska. Tymczasem rozporządzenie 2020/1055 zostało przyjęte nie w ramach tej polityki, lecz w ramach wspólnej polityki transportowej, która jest przedmiotem tytułu VI tej samej części trzeciej traktatu FUE, w szczególności na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, przy czym ta podstawa prawna nie jest kwestionowana w ramach niniejszych skarg.

1013 W tym ostatnim względzie należy również przypomnieć, że akt ustawodawczy taki jak rozporządzenie 2020/1055 nie może być objęty polityką Unii w dziedzinie środowiska z tego tylko powodu, że powinien uwzględniać wymogi dotyczące ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., Niderlandy/Rada i Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

1014 Z powyższego wynika, że art. 191 TFUE dotyczący polityki Unii w dziedzinie środowiska nie ma znaczenia dla badania zgodności z prawem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

1015 Po trzecie, ze względów przedstawionych w pkt 431 i 432 niniejszego wyroku to samo dotyczy innych aktów prawa wtórnego Unii, Zielonego Ładu, komunikatu Komisji, o którym mowa w pkt 998 tego wyroku, oraz konkluzji Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., na które powołują się Republika Litewska, Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska.

1016 W tych okolicznościach, i ze względów przedstawionych w pkt 428–430 niniejszego wyroku, należy jedynie zbadać, czy prawodawca Unii przy przyjmowaniu art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 naruszył wymogi związane z ochroną środowiska wynikające z art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1017 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że art. 11 TFUE ma charakter przekrojowy, co oznacza, że prawodawca Unii powinien włączyć wymogi związane z ochroną środowiska do polityk i działań Unii, a w szczególności do wspólnej polityki transportowej, do której należy rozporządzenie 2020/1055.

1018 Po drugie, kontrola zgodności z prawem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, którą Trybunał ma przeprowadzić w niniejszym przypadku w świetle art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, dotyczy aktu Unii, w którym prawodawca Unii ma zapewnić, jak wynika w szczególności z pkt 813, 814, 854 i 855 niniejszego wyroku, równowagę między różnymi wchodzącymi w grę interesami i celami.

1019 W tych okolicznościach, nawet gdyby okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, rozpatrywany odrębnie, miał znaczące negatywne skutki dla środowiska, to w celu ustalenia, czy należy stwierdzić naruszenie art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, należałoby uwzględnić inne działania podjęte przez prawodawcę Unii w celu ograniczenia takich skutków transportu drogowego dla środowiska i osiągnięcia ogólnego celu polegającego na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń.

1020 W tym przypadku należy, po pierwsze, zauważyć, że Republika Bułgarii ogranicza się do stwierdzenia w sposób ogólny i abstrakcyjny, iż środki zawarte w rozporządzeniu 2020/1055, w szczególności okres karencji, naruszają przepisy prawa Unii dotyczące ochrony środowiska, nie popierając jednak swoich twierdzeń dowodami.

1021 Po drugie, w swojej argumentacji Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska utrzymują, że okres karencji przyczyni się do zwiększenia emisji CO_2 i zanieczyszczeń powietrza ze względu na dodatkowe przejazdy pojazdów ciężarowych, często puste, które wynikają z jego zastosowania.

1022 Tego rodzaju argumentacja jest jednak oparta na błędnym założeniu. Jak bowiem wskazano w pkt 843 niniejszego wyroku, przestrzeganie tego okresu karencji nie wymaga powrotu pojazdu, tym bardziej pustego, do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego. Ponadto przewozy wykonywane przez przewoźników w okresie karencji, po pierwszym cyklu

kabotażowym w państwie członkowskim, nie stanowią dodatkowych przejazdów, lecz zastępują przewozy kabotażowe, które ewentualnie owi przewoźnicy wykonywaliby w tym państwie członkowskim w braku tego okresu karencji. Co więcej, w przypadku gdyby niemożliwe było wykonanie we wspomnianym okresie karencji przewozów innych niż te polegające na przewozie kabotażowym w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, nie można uznać, że wynikający z tego okres unieruchomienia pojazdu może spowodować wzrost emisji zanieczyszczeń powietrza.

1023 Wynika z tego, że okres karencji nie spowoduje, ze względu na dodatkowe przejazdy pojazdami, które jakoby musiałyby zostać zorganizowane, znaczących negatywnych skutków dla środowiska, których ocena dokonana przez prawodawcę Unii nie została przeprowadzona.

1024 Argumenty przedstawione przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską nie są w stanie podważyć tego stwierdzenia.

1025 W zakresie bowiem, w jakim Republika Litewska podnosi, że okres karencji spowoduje wzrost ruchu pojazdów ze względu na obowiązek opuszczenia przez nie terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w tym okresie karencji, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, które nie zostało zmienione rozporządzeniem 2020/1055, pojazdy muszą koniecznie opuścić terytorium przyjmującego państwa członkowskiego po zakończeniu pierwszego cyklu kabotażu, zanim w danym wypadku będą mogły rozpocząć nowy cykl kabotażowy w tym samym państwie członkowskim po zakończeniu nowego przewozu międzynarodowego.

1026 Ponadto nie można uwzględnić argumentów Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących badań, o których mowa w pkt 996 i 997 niniejszego wyroku. Z jednej strony bowiem, jeśli chodzi o szacunki przedstawione w badaniach ECIPE w zakresie skutków środowiskowych związanych z kabotażem, zostały one ekstrapolowane na podstawie obliczeń dokonanych przez KPMG dla bułgarskiego sektora transportu. Bez konieczności ustalania, czy obliczenia, na których opierają się te badania, obejmują również skutki wynikające z obowiązku powrotu pojazdów, należy zauważyć, że w każdym razie obliczenia te odnoszą się do zmiany systemu kabotażu w oparciu o założenie, że przewozy kabotażowe mają być wykonane w terminie trzech dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w przychodzącym ruchu międzynarodowym. Tymczasem, jak przyznano w szczególności w badaniu ECIPE dotyczącym dyskryminacji, wykluczenia i szkód dla środowiska (s. 19), hipoteza ta różni się od środka przyjętego w niniejszym przypadku przez prawodawcę Unii.

1027 Z drugiej strony, jak wskazano w pkt 844 niniejszego wyroku, dla oceny wpływu na środowisko okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie mają znaczenia szacunki dotyczące konsekwencji związanych z obowiązkiem powrotu pojazdów, niezależnie od tego, czy chodzi w szczególności o własne oceny Rzeczypospolitej Polskiej, czy o te wynikające z listu otwartego IRU i raportu sporządzonego przez KPMG, na który powołuje się to państwo członkowskie, ponieważ ten okres karencji nie wymaga powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego.

1028 To samo dotyczy badań przeprowadzonych po przyjęciu rozporządzenia 2020/1055, o których mowa w pkt 1003 niniejszego wyroku i które nie dotyczą okresu karencji, a zatem nie są w stanie wykazać istnienia znaczących negatywnych skutków dla środowiska wynikających z tego okresu.

1029 W świetle powyższego Republika Litewska, Republika Bułgarii i Rzeczpospolita Polska nie wykazały istnienia znaczących negatywnych skutków dla środowiska wynikających ze wspomnianego okresu. Należy zatem oddalić ich argumenty w zakresie dotyczącym naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1030 W związku z tym nie ma potrzeby badania ani argumentów podniesionych przez Republikę Litewską i Rzeczpospolitą Polską na podstawie innych aktów Unii, których cele w dziedzinie środowiska miałyby zostać podważone przez przyjęcie art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, ani niektórych innych przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii w sektorze transportu drogowego, na które powołują się Parlament i Rada, w celu dokonania oceny, w jakim zakresie prawodawca ten uwzględnił ogólny cel polegający na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń w tym sektorze.

1031 Co się tyczy w drugiej kolejności wymogu ochrony środowiska, który wynika ze zobowiązań międzynarodowych Unii, Republika Bułgarii utrzymuje, po pierwsze, że okres karencji narusza art. 208 TFUE. Artykuł ten znajduje się w tytule III części piątej traktatu FUE, zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii", dotyczącym współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej, w szczególności w jego rozdziale 1, który dotyczy „współpracy na rzecz rozwoju".

1032 Artykuł 208 TFUE stanowi w ust. 2, że „Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych".

1033 Wystarczy jednak stwierdzić, że Republika Bułgarii nie wykazała, w jaki sposób podnoszone naruszenie porozumienia paryskiego może doprowadzić Unię do naruszenia jej zobowiązań wynikających ze współpracy na rzecz rozwoju, skoro porozumienie to zostało zatwierdzone decyzją 2016/1841 na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, który to przepis znajduje się w tytule XX, „Środowisko", części trzeciej traktatu FUE, zatytułowanej „Polityki i działania wewnętrzne Unii", i która z tego tytułu wchodzi w zakres polityki Unii w dziedzinie środowiska.

1034 Po drugie, jak podnosi to państwo członkowskie, należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 5 TUE Unia przyczynia się „do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych". Ponadto zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE „[u]mowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie" i w konsekwencji mają pierwszeństwo przed wydawanymi przez nie aktami prawnymi. Z tego wynika, że na ważność aktu Unii może wpłynąć niezgodność tego aktu z takimi normami prawa międzynarodowego (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

1035 W niniejszej sprawie Republika Bułgarii powołuje się na naruszenie porozumienia paryskiego na poparcie swojego argumentu dotyczącego naruszenia zobowiązań międzynarodowych Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Ponieważ Unia zatwierdziła to porozumienie decyzją 2016/1841, jego postanowienia stanowią od chwili jego wejścia w życie integralną część porządku prawnego Unii.

1036 Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że postanowienia umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, mogą być powoływane na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności aktu wtórnego prawa Unii lub zarzutu opartego na niezgodności z prawem takiego aktu wyłącznie pod warunkiem, po pierwsze, że nie sprzeciwiają się temu charakter ani struktura tej umowy, oraz po

drugie, że treść tych postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

1037 W niniejszej sprawie Republika Bułgarii powołuje się na naruszenie art. 2 i 4 porozumienia paryskiego.

1038 Artykuły te przewidują zasadniczo, że aby osiągnąć cele realizowane przez to porozumienie, a w szczególności długoterminowy cel dotyczący temperatury, określony w art. 2 tego porozumienia, strony tego porozumienia starają się osiągnąć możliwie jak najszybciej najwyższy globalny poziom emisji gazów cieplarnianych, a następnie dokonać szybkiej redukcji, zgodnie z najlepszą dostępną wiedzą naukową. W tym celu wkłady stron, ustalane na poziomie krajowym, powinny stanowić postęp w stosunku do ich wcześniejszych wkładów, tak aby osiągnąć najwyższy możliwy poziom ambicji, przy jednoczesnym uwzględnieniu odpowiednich możliwości stron i różnych uwarunkowań krajowych.

1039 Należy stwierdzić, że podobnie jak w przypadku protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, który wszedł w życie w dniu 16 lutego 2005 r. i który, jak wynika z motywu 4 decyzji 2016/1841, został zastąpiony porozumieniem paryskim, strony tego porozumienia mogą wywiązać się ze swoich zobowiązań według uzgodnionych przez nie zasad i z ustaloną przez nie szybkością (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 76).

1040 W konsekwencji art. 2 i 4 porozumienia paryskiego nie są z punktu widzenia swojej treści na tyle bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, by Bułgaria mogła się na nie powoływać w celu zakwestionowania zgodności z prawem rozporządzenia 2020/1055, w szczególności jego art. 2 pkt 4 lit. a).

1041 W konsekwencji zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Litewską, obie części zarzutu pierwszego podniesionego przez Republikę Bułgarii w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, oraz zarzut wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów tego rozporządzenia podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 4 lit. a) tego rozporządzenia, należy oddalić jako bezzasadne.

1042 W świetle całości powyższego skargi wniesione przez Republikę Litewską (sprawa C-542/20), Republikę Bułgarii (sprawa C-545/20), Rumunię (sprawa C-547/20), Republikę Malty (sprawa C-552/20) i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-554/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierzają one do stwierdzenia nieważności art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

1043 W konsekwencji należy również oddalić skargę wniesioną przez Rumunię (sprawa C-547/20) w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności art. 2 pkt 4 lit. b) i c) tego rozporządzenia, ponieważ owo żądanie stwierdzenia nieważności nie jest oparte na argumentacji odrębnej od argumentacji leżącej u podstaw żądania stwierdzenia nieważności wspomnianego art. 2 pkt 4 lit. a).

4. W przedmiocie art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g)

1044 Na poparcie skargi (sprawa C-554/20) mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), Rzeczpospolita Polska podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE, po drugie – zasady pewności prawa, a w przypadku zarzutu wspólnego dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g) – art. 11 TFUE i art. 37 Karty.

a) W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa

1) Argumentacja stron

1045 W zarzucie drugim, skierowanym przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), Rzeczpospolita Polska podnosi, że przepis ten nie spełnia wymogów wynikających z zasady pewności prawa.

1046 Zasada pewności prawa wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, tak by zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, iż można wprawdzie dopuścić, by uregulowanie było niejasne, zawierało abstrakcyjne sformułowania lub przyznawało zakres uznania, ale tylko pod warunkiem, że uregulowanie to nie prowadzi do arbitralności i że mogłoby zostać doprecyzowane przez orzecznictwo.

1047 Tymczasem w niniejszym przypadku użycie w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 bardzo niejasnych sformułowań w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), uniemożliwia przedsiębiorcom transportowym określenie z wymaganą jasnością i dokładnością obowiązku wynikającego z tego przepisu oraz konsekwencji wynikających z jego naruszenia.

1048 Pierwsze kryterium przewidziane w tym przepisie, które dotyczy umiejscowienia „zazwyczaj” kierowców i pojazdów w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby, jest bowiem bardzo niejednoznaczne. Obowiązek przewidziany w tym przepisie jest odrębny od obowiązków określonych, odpowiednio, w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 i w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), lecz trudno określić jego zakres.

1049 Ponadto drugie kryterium przewidziane w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), zgodnie z którym kierowcy i pojazdy powinni być umiejscowieni zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby „proporcjonalnie do wielkości wykonywanych przez przedsiębiorcę przewozów”, jest również bardzo niejasne, w związku z czym niemożliwe jest konkretne określenie liczby pojazdów i kierowców wymaganej na mocy tego obowiązku.

1050 Rzeczpospolita Polska uważa, że abstrakcyjne sformułowania użyte w art. 5 lit. c) rozporządzenia nr 1071/2009, w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia 2020/1055, które przewidywały, że w celu spełnienia wymogu posiadania siedziby w danym państwie członkowskim przedsiębiorstwo musiało w sposób rzeczywisty i ciągły prowadzić działalność przy użyciu „niezbędnego sprzętu administracyjnego" oraz „odpowiedniego sprzętu technicznego i urządzeń technicznych" w bazie eksploatacyjnej, która znajduje się w tym państwie członkowskim, nie mogą być porównywane ze sformułowaniami z art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), ponieważ istnieje zasadnicza różnica między tymi dwoma przepisami. Podczas gdy pojęcia „niezbędnego sprzętu administracyjnego" oraz „odpowiedniego sprzętu technicznego i urządzeń technicznych" mają drugorzędne znaczenie dla zakresu działalności przedsiębiorstw transportowych, kwestia liczby pojazdów i kierowców jest decydująca dla zarządzania tymi przedsiębiorstwami i dla kosztów ich funkcjonowania. Istotne jest zatem, aby dotyczący tego przepis był precyzyjny.

1051 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1052 W celu dokonania oceny zgodności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), z zasadą pewności prawa należy uwzględnić rozważania przedstawione w pkt 158–162 niniejszego wyroku.

1053 Należy zauważyć, że zgodnie ze swym brzmieniem przepis ten zobowiązuje przedsiębiorstwa transportowe do dysponowania na bieżąco i w sposób regularny pewną liczbą pojazdów i kierowców, zwykle umiejscowionych w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby, proporcjonalnie do wielkości wykonywanych przez przedsiębiorcę przewozów.

1054 Z samego brzmienia tego przepisu wynika zatem, że celem tego obowiązku jest zapewnienie, by przedsiębiorstwa transportowe dysponowały umiejscowionymi w bazie eksploatacyjnej zasobami materialnymi i ludzkimi niezbędnymi do wykonywania przez nie przewozów.

1055 W tym względzie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 705 opinii, przewoźnicy drogowi na bieżąco zarządzają przepływem pojazdów w zestawieniu z dostępnością kierowców i wobec tego mają całkiem dokładne pojęcie na temat liczby pojazdów i kierowców niezbędnych do prowadzenia działalności. Nie ujmując w bardziej rygorystyczne ramy obowiązku dysponowania przez przedsiębiorstwa transportowe zasobami materialnymi i ludzkimi proporcjonalnie do wielkości wykonanych przewozów, prawodawca Unii nie chciał pozbawiać tych przedsiębiorców pewnego zakresu uznania, a zatem elastyczności niezbędnej przy organizacji ich działalności transportowej na własnych zasadach.

1056 Ponadto okoliczność, że warunek określony w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), został sformułowany w sposób ogólny, który nie pozwala na określenie dokładnej liczby kierowców i pojazdów, do których się odnosi, lecz ustala stosunek proporcjonalności między z jednej strony liczbą kierowców i pojazdów a z drugiej strony liczbą przewozów wykonywanych przez dane przedsiębiorstwo, nie narusza zasady pewności prawa.

1057 Zgodnie bowiem z orzecznictwem przypomnianym w pkt 159 niniejszego wyroku zasada pewności prawa nie stoi na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy zastosował abstrakcyjne pojęcie prawne, i nie wymaga, by taka abstrakcyjna norma wskazywała różne konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ ów prawodawca nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem wszystkich tych sytuacji.

1058 Poszanowanie zasady pewności prawa nie wymaga zatem od prawodawcy Unii ani zdefiniowania wszystkich szczególnych zasad wykonania przepisów aktu ustawodawczego, ani określenia wszystkich konkretnych sytuacji, do których przepisy te mogą mieć zastosowanie, ponieważ prawodawca ten może, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 160 niniejszego wyroku, odwołać się, w trosce o elastyczność i w celu działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności, do ogólnych ram prawnych, które mogą zostać doprecyzowane w późniejszym terminie.

1059 W związku z tym przepis taki jak przewidziany w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), który ma zastosowanie do wielu różnych sytuacji, nie musi określać szczegółowo wszystkich sytuacji, do których może mieć zastosowanie.

1060 Ponadto, jak słusznie podnoszą Parlament i Rada, art. 5 lit. c) rozporządzenia nr 1071/2009, który został zastąpiony w istocie przez art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. f), również w sposób abstrakcyjny przewidywał, że przedsiębiorstwa muszą dysponować niezbędnym sprzętem administracyjnym, a także odpowiednim sprzętem technicznym i urządzeniami technicznymi w bazie eksploatacyjnej, która znajduje się w państwie członkowskim siedziby.

1061 W tym względzie nie można uwzględnić argumentu podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którym należy odróżnić warunki dotyczące „niezbędnego sprzętu administracyjnego” oraz „odpowiedniego sprzętu technicznego i urządzeń technicznych” od warunków dotyczących liczby pojazdów i kierowców, ze względu na to, że dla zarządzania przedsiębiorstwami transportowymi decydujące znaczenie mają jedynie te drugie warunki. Gdyby bowiem nawet tak było, argument taki nie może podważyć oceny zgodności z zasadą pewności prawa art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g).

1062 W konsekwencji podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

b) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

1) Argumentacja stron

1063 W zarzucie pierwszym, skierowanym przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), Rzeczpospolita Polska podnosi, że przepis ten narusza zasadę proporcjonalności.

1064 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie zauważa, że ze względu na brak przeprowadzenia odpowiedniej oceny tego przepisu w ocenie skutków – aspekt siedziby przyczyny jego wprowadzenia pozostają niejasne, podobnie jak cele, które przepis ten miałby realizować.

1065 W drugiej kolejności wspomniane państwo członkowskie podkreśla, że w odniesieniu do środków przewidzianych w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 i w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), obowiązek, o którym mowa w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), polegający na dysponowaniu na bieżąco i w sposób regularny wystarczającą liczbą pojazdów i kierowców, stanowi dodatkowy środek mający na celu jak najściślejsze powiązanie kierowców i pojazdów z bazą eksploatacyjną danego przedsiębiorstwa transportowego, co skutkuje dalszym ograniczeniem mobilności pojazdów pozostających do dyspozycji przedsiębiorstw transportowych.

1066 Taki obowiązek jest zresztą arbitralny. Wymóg ten nie uwzględnia przy tym specyfiki prowadzenia działalności w zakresie transportu międzynarodowego, która wymaga przecież, by pojazdy i kierowcy efektywnie wykonywali swoją działalność przewozową, nie zaś pozostawali do dyspozycji danego przedsiębiorstwa transportowego w jego bazie eksploatacyjnej. Obowiązek ten nie dotyczy istnienia rzeczywistej i stałej siedziby, lecz reguluje zasady organizacji działalności transportowej.

1067 Aby wywiązać się ze wspomnianego obowiązku, przewoźnicy są zmuszeni do zwiększenia częstotliwości powrotów pojazdów i kierowców do bazy eksploatacyjnej lub do powiększenia parku samochodowego i zwiększenia liczby kierowców. Obie te opcje pociągają za sobą znaczne koszty dla przedsiębiorstw transportowych, prowadząc do upadłości wielu z nich, w szczególności MŚP, lub zmuszają je do przeniesienia siedziby do państwa członkowskiego znajdującego się w centralnej części Unii. Tymczasem te poważne konsekwencje dla funkcjonowania tych przedsiębiorstw nie zostały uwzględnione w ocenie skutków – aspekt siedziby.

1068 Ponadto ważność aktu Unii należy oceniać w odniesieniu do informacji, którymi prawodawca Unii dysponował w chwili przyjęcia danego uregulowania. Tymczasem art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), został przyjęty w trakcie kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19, podczas gdy prawodawca ten dysponował danymi dotyczącymi wpływu tego kryzysu na sektor transportu.

1069 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1070 W pierwszej kolejności należy podkreślić, że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 692 opinii – projekt rozporządzenia w sprawie siedziby zawierał w art. 1 pkt 3 lit. d) przepis analogiczny do przepisu wprowadzającego w niniejszym przypadku obowiązek dysponowania na bieżąco i w sposób regularny wystarczającą liczbą kierowców i pojazdów, ponieważ przewidywał dodanie w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 lit. e), gdzie wymagano od przedsiębiorstw transportowych posiadania aktywów i zatrudniania pracowników proporcjonalnie do działalności zakładu, które to wymogi zostały omówione w ramach środka 18 zawartego w ocenie skutków – aspekt siedziby (część 1/2, s. 30, 31; część 2/2, s. 44). W konsekwencji nie można zarzucać prawodawcy Unii, że

przyjął art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), gdy nie dysponował jakoby informacjami niezbędnymi do zbadania proporcjonalności tego przepisu.

1071 Co się tyczy w drugiej kolejności proporcjonalności jako takiej art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), należy podkreślić, że – jak wynika z motywu 6 rozporządzenia 2020/1055 – celem tego przepisu, w świetle którego należy oceniać jego proporcjonalność, jest zwalczanie zjawiska firm „skrzynek pocztowych" poprzez zapewnienie, by przedsiębiorstwa transportu drogowego mające siedzibę w państwie członkowskim były rzeczywiście i stale obecne w tym państwie członkowskim i prowadziły działalność transportową z tego państwa. W ten sposób wspomniany przepis realizuje uznany w prawie Unii cel interesu ogólnego polegający na zwalczaniu praktyk stanowiących nadużycie, a w szczególności zachowań polegających na tworzeniu czysto sztucznych struktur w oderwaniu od przyczyn ekonomicznych [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 kwietnia 2006 r., Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, pkt 19–25; z dnia 12 września 2006 r., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 51, 55, 57, 67, 68; a także z dnia 26 lutego 2019 r., X (Spółki pośrednie z siedzibą w państwach trzecich), C-135/17, EU:C:2019:136, pkt 82].

1072 Tymczasem o ile dla osiągnięcia tego celu wspomniany przepis wymaga, aby przedsiębiorstwo transportowe dysponowało na bieżąco i w sposób regularny liczbą pojazdów spełniającą warunki określone w ust. 1 lit. e), dodanym w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 przez art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055, oraz kierowcami, którzy są zwykle umiejscowieni w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby, o tyle nie wymaga on jednak, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, stałej obecności tych pojazdów i kierowców w owej bazie eksploatacyjnej ani nawet w danym państwie członkowskim.

1073 Wykładnię tę potwierdza fakt, że art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), przewiduje, że liczba pojazdów i kierowców, którzy powinni być umiejscowieni w bazie eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego, musi być proporcjonalna do wielkości przewozów wykonywanych przez to przedsiębiorstwo, co zakłada wykonywanie tych przewozów przez tych kierowców i za pomocą tych pojazdów. Wynika z tego, że pojazdy i kierowcy, o których mowa w tym przepisie, muszą mieć możliwość przemieszczania się i opuszczania bazy eksploatacyjnej tego przedsiębiorstwa transportowego.

1074 Ponadto, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, przestrzeganie środka przewidzianego w art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), nie zobowiązuje jako takie danego przedsiębiorstwa transportowego do organizowania częstszych powrotów kierowców i pojazdów do jego bazy eksploatacyjnej, bowiem takie obowiązki wynikają z innych przepisów prawa Unii, a mianowicie, odpowiednio, z art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, którego zgodność z prawem nie została podważona przez żaden z podniesionych przeciwko niemu zarzutów nieważności, oraz art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), którego nieważność należy stwierdzić, jak wskazano w pkt 738 niniejszego wyroku.

1075 Wynika z tego, że obowiązek polegający na tym, aby przedsiębiorstwo transportowe dysponowało na bieżąco i w sposób regularny liczbą pojazdów i kierowców zwykle umiejscowionych w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby przedsiębiorstwa transportowego, nie może być interpretowany w ten sposób, że wymaga on stałej obecności tych pojazdów i kierowców w owej bazie eksploatacyjnej.

1076 W pozostałym zakresie należy przypomnieć, że ze względów przedstawionych w pkt 857 niniejszego wyroku argumenty Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące skutków pandemii COVID-19 są pozbawione znaczenia dla oceny zgodności z prawem rozporządzenia 2020/1055.

1077 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadny zarzut pierwszy podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g).

c) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty

1) Argumentacja stron

1078 W zarzucie wspólnym dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że przyjmując ten przepis, prawodawca Unii naruszył art. 11 TFUE i art. 37 Karty.

1079 Na poparcie tego zarzutu owo państwo członkowskie podnosi te same argumenty co argumenty przedstawione w istocie w pkt 990–1002 niniejszego wyroku. Podnosi ono, że prawodawca Unii nie zbadał wpływu przewidzianego w tym przepisie obowiązku dysponowania na bieżąco i w sposób regularny liczbą pojazdów i kierowców umiejscowionych zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby, mimo że obowiązek ten ma poważne konsekwencje środowiskowe, ponieważ powoduje dodatkowe przejazdy pojazdów ciężarowych, w tym puste przebiegi, które skutkują wzrostem emisji CO_2 i zanieczyszczeń powietrza.

1080 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1081 Ponieważ w ramach zarzutu wspólnego dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), Rzeczpospolita Polska podnosi w odniesieniu do tego przepisu te same argumenty, które podniosła przeciwko innym zaskarżonym środkom rozporządzenia 2020/1055, rozważania przedstawione w pkt 1011–1030 niniejszego wyroku mają zastosowanie do obowiązku przewidzianego w tym ostatnim przepisie.

1082 Ponadto wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, i jak wskazano w pkt 1074 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), nie wymaga powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej danego przedsiębiorstwa transportowego. Wynika z tego, że to państwo członkowskie nie

przedstawiło dowodów na poparcie w konkretny sposób twierdzenia, że przepis ten wywiera znaczące negatywne skutki dla środowiska, które mogą prowadzić do naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1083 W konsekwencji zarzut Rzeczypospolitej Polskiej wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest skierowany przeciwko art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. g), należy oddalić jako bezzasadny.

1084 W świetle całości powyższego należy oddalić skargę wniesioną przez Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-554/20) w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności tego przepisu.

5. W przedmiocie art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055

1085 W uzasadnieniu skargi (sprawa C-554/20) mającej na celu stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności zapisanej w art. 5 ust. 4 TUE, drugi – art. 91 ust. 2 TFUE, trzeci – art. 94 ust. 2 TFUE, a zarzut wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) tego rozporządzenia – art. 11 TFUE oraz art. 37 Karty.

a) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

1) Argumentacja stron

1086 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, który w art. 10 rozporządzenia nr 1072/2009 dodaje ust. 7, nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.

1087 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie uważa, że art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 nie jest obwarowany obiektywnymi kryteriami. W motywie 22 rozporządzenia 2020/1055 uzasadniono ten przepis wolą przeciwdziałania nieuczciwym praktykom, które mogą prowadzić do „dumpingu socjalnego" i zagrażać przestrzeganiu ram prawnych dotyczących kabotażu. Jednakże pojęcie „dumpingu socjalnego" nie zostało zdefiniowane i może ono być nadużywane. Tak jest właśnie w niniejszej sprawie. Nie istnieje bowiem element obiektywny, który pozwalałby na zrównanie z sytuacją „dumpingu socjalnego" różnic w rozwoju gospodarczym między państwami członkowskimi i wynikających z tego różnic w wynagrodzeniach.

1088 Ponadto art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 pozostawia państwom członkowskim znaczny zakres uznania w odniesieniu do przysługującej im możliwości skrócenia okresu karencji. Państwa członkowskie położone w centralnej części Unii mogłyby zatem być skłonne do upowszechnienia tego rodzaju ograniczeń i do dalszego zaostrzania warunków kabotażu określonych w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, które już mają nieproporcjonalny charakter, jak wynika z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionych zasadniczo w pkt 765–801 niniejszego wyroku.

1089 Poza tym art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 nie był przedmiotem oceny skutków. Ten brak zbadania przez prawodawcę Unii proporcjonalności tego przepisu stanowi – z powodów, które Rzeczpospolita Polska podnosi w odniesieniu do obowiązku powrotu pojazdów, przedstawionych zasadniczo w pkt 691–706 niniejszego wyroku – naruszenie zasady proporcjonalności.

1090 W drugiej kolejności, uznając w sposób arbitralny świadczenie usług przez przewoźników z państw członkowskich o niższym poziomie rozwoju gospodarczego za „dumping socjalny", prawodawca Unii nie wziął pod uwagę podstawowych negatywnych konsekwencji wynikających z ograniczenia przewozów kabotażowych w ramach przewozów kombinowanych, podczas gdy przewozy kabotażowe umożliwiają przedsiębiorstwom transportowym zmniejszenie liczby pustych przebiegów i optymalizację wykorzystania floty transportowej.

1091 W trzeciej kolejności art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 narusza zasadę proporcjonalności w świetle stosunku obciążeń nałożonych na przedsiębiorstwa transportowe do realizowanego celu. Potrzeba przeciwdziałania „dumpingowi socjalnemu" nie uzasadnia bowiem ograniczenia swobody świadczenia usług kabotażowych przez przedsiębiorstwa transportowe.

1092 Prawodawca Unii nie uwzględnił przede wszystkim tego, że sektor międzynarodowego transportu drogowego obejmuje głównie MŚP. W tym względzie Rzeczpospolita Polska opiera się na argumentach podniesionych w odniesieniu do obowiązku powrotu pojazdów i okresu karencji. Otóż to państwo członkowskie utrzymuje, że wzrost kosztów operacyjnych wynikający z art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 wpłynie na rentowność tych przedsiębiorstw, co doprowadzi do upadłości części z nich. Następnie rzeczone państwo członkowskie uważa, że ów wzrost kosztów operacyjnych najprawdopodobniej przełoży się na wzrost cen towarów, który mógłby mieć poważne konsekwencje dla gospodarki Unii. Wreszcie Rzeczpospolita Polska uważa, że sytuacja gospodarcza przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii nie została wzięta pod uwagę.

1093 Badanie ograniczeń w zakresie kabotażu w transporcie kombinowanym potwierdza negatywne skutki art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055.

1094 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1095 Artykuł 4 dyrektywy 92/106 zezwala przedsiębiorstwom transportowym na wykonywanie – w ramach operacji transportu kombinowanego między państwami członkowskimi, to znaczy transportu łączącego transport drogowy z innymi rodzajami transportu, takimi jak kolej, żegluga śródlądowa lub żegluga morska – początkowych lub końcowych odcinków stanowiących integralną część takich operacji, przy czym przedsiębiorstwa te są zwolnione ze stosowania przepisów dotyczących przewozu kabotażowego.

1096 Artykuł 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 dodaje w art. 10 rozporządzenia 1072/2009/EWG ust. 7, stanowiący, iż „państwa członkowskie mogą – jeżeli jest to konieczne do uniknięcia nadużywania [art. 4 dyrektywy 92/106] poprzez świadczenie nieograniczonych i ciągłych usług obejmujących początkowe lub końcowe odcinki drogowe w przyjmującym państwie członkowskim, stanowiące część operacji transportu kombinowanego między państwami

członkowskimi – przewidzieć, że art. 8 niniejszego rozporządzenia ma zastosowanie do przewoźników podczas wykonywania przez nich w tym państwie członkowskim takich początkowych lub końcowych odcinków drogowego przewozu rzeczy”.

1097 Ponadto ten ust. 7 stanowi, że „[w] odniesieniu do takich odcinków drogowego przewozu rzeczy państwa członkowskie mogą przewidzieć okres dłuższy niż siedmiodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2 [rozporządzenia nr 1072/2009] i mogą przewidzieć okres krótszy niż czterodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2a niniejszego rozporządzenia”. Wspomniany ust. 7 stanowi także, że „[p]aństwa członkowskie korzystające z odstępstwa przewidzianego w niniejszym ustępie powiadamiają o tym Komisję przed zastosowaniem odpowiednich środków krajowych”, „[d]okonują przeglądu tych środków nie rzadziej niż co pięć lat”, „powiadamiają Komisję o wynikach tego przeglądu” oraz „[w] przejrzysty sposób udostępniają do wiadomości publicznej przepisy”.

1098 Artykuł 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 daje zatem państwom członkowskim możliwość – w celu uniknięcia nadużywania wyłączenia przewidzianego w art. 4 dyrektywy 92/106 – wprowadzenia, w drodze odstępstwa od tego wyłączenia, stosowania przepisów dotyczących przewozów kabotażowych zawartych w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2020/1055 do początkowych lub końcowych odcinków na ich terytorium w ramach operacji transportu kombinowanego, zezwalając ponadto tym państwom członkowskim na złagodzenie tego stosowania polegające na wydłużeniu dozwolonego okresu kabotażu oraz skróceniu okresu karencji w ramach takich operacji transportu kombinowanego.

1099 Uściśliwszy powyższe, należy zauważyć w pierwszej kolejności, że – jak podniosły Parlament i Rada, co nie zostało zakwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską – ocena skutków dołączona do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi [SWD(2017) 362 final, s. 25] wykazała trudności związane z nadużywaniem przewidzianego w art. 4 dyrektywy 92/106 wyłączenia od przepisów dotyczących kabotażu w transporcie kombinowanym. W szczególności uznano, że wyłączenie to, które umożliwiło rozwój międzynarodowego transportu intermodalnego, powinno zostać utrzymane, ale należy unikać wykorzystywania go do obchodzenia obowiązujących przepisów dotyczących kabotażu.

1100 Należy również zauważyć, że w tej ocenie skutków (s. 16, 17) uwzględniono między innymi reperkusje całkowitego zniesienia wyłączenia przewidzianego w art. 4 dyrektywy 92/106.

1101 W tych okolicznościach nie można zarzucać prawodawcy Unii, że przyjął art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, nie dysponując jakoby informacjami niezbędnymi do zbadania proporcjonalności tego przepisu.

1102 Co się tyczy w drugiej kolejności proporcjonalności art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, należy zauważyć, w odniesieniu do celu realizowanego przez ten przepis, w świetle którego należy zbadać tę proporcjonalność, że rzeczywiście, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, wzmianka o „dumpingu socjalnym” znajduje się w motywie 22 rozporządzenia 2020/1055 w odniesieniu do potencjalnych skutków nieuczciwych praktyk stwierdzonych w sektorze transportu kombinowanego.

1103 Jednakże walka z „dumpingiem socjalnym” nie stanowi podstawowego celu tego przepisu. Jak bowiem wynika z samego jego brzmienia, interpretowanego w świetle motywu 22, przepis ten ma na celu zapobieganie nadużywaniu art. 4 dyrektywy 92/106, polegającego na obejściu tymczasowego charakteru kabotażu i umożliwieniu stałej obecności pojazdów w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie siedziby przedsiębiorstwa transportowego.

1104 Co się tyczy podnoszonego nieproporcjonalnego charakteru art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 w świetle tego celu, należy na wstępie zauważyć, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła specyficznie odnoszącej się do niego argumentacji na poparcie niniejszego zarzutu. To państwo członkowskie powtarza swoje argumenty przedstawione w ramach zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, w odniesieniu do obowiązku powrotu pojazdów.

1105 Tymczasem argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 może prowadzić do zwiększenia liczby pustych przebiegów i trudności w optymalizacji eksploatacji parku pojazdów transportowych, nie może zostać uwzględniona.

1106 Z jednej bowiem strony korzystanie przez państwo członkowskie z uprawnienia przewidzianego w tym przepisie nie oznaczałoby całkowitego zakazu wykonywania początkowych lub końcowych odcinków na jego terytorium w ramach operacji transportu kombinowanego, lecz ujęcie tych przejazdów w pewne ramy poprzez stosowanie przepisów dotyczących przewozów kabotażowych, z ewentualnym złagodzeniem polegającym na wydłużeniu dozwolonego okresu kabotażu oraz skróceniu okresu karencji.

1107 Z drugiej strony art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 nie wymaga, wbrew założeniu, na którym opiera się argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, powrotu pojazdu do bazy eksploatacyjnej przedsiębiorstwa transportowego, a zatem nie stoi na przeszkodzie temu, by w przypadku skorzystania przez państwo członkowskie z możliwości przewidzianej w tym przepisie przedsiębiorstwo to dokonywało innych przewozów niż te, o których mowa w tym przepisie, w celu ograniczenia pustych przebiegów.

1108 Co więcej, jeśli chodzi o badanie ograniczeń w zakresie kabotażu w transporcie kombinowanym, które jest późniejsze w stosunku do przyjęcia rozporządzenia 2020/1055, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ważność aktu Unii należy oceniać w odniesieniu do informacji, którymi prawodawca Unii dysponował w dniu przyjęcia danego uregulowania (wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Rookpreventie Jeugd i in., C-160/20, EU:C:2022:101, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

1109 W każdym razie Rzeczpospolita Polska nie wykazała, w jaki sposób analiza ta, opierająca się na założeniu zastosowania w całości do operacji transportu kombinowanego systemu regulującego przewozy kabotażowe przewidzianego w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009, w szczególności w ust. 2 i 2a tego artykułu, we wszystkich państwach członkowskich, ma znaczenie w niniejszej sprawie.

1110 Jak słusznie podnosi Rada, hipoteza przyjęta w tym badaniu zakłada ściślejsze ograniczenie wyłączenia przewidzianego w art. 4 dyrektywy 92/106 niż ma to miejsce w przypadku środka przyjętego przez prawodawcę Unii w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055.

1111 Należy bowiem podkreślić przede wszystkim, że państwa członkowskie mogą skorzystać z możliwości przewidzianej w tym przepisie, jedynie „jeżeli jest to konieczne do uniknięcia nadużywania tego [art. 4] poprzez świadczenie nieograniczonych i ciągłych usług obejmujących początkowe lub końcowe odcinki drogowe w przyjmującym państwie członkowskim, stanowiące część operacji transportu kombinowanego między państwami członkowskimi”.

1112 Następnie, stanowiąc, że „państwa członkowskie mogą przewidzieć okres dłuższy niż siedmiodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2 [rozporządzenia nr 1072/2009] i mogą przewidzieć okres krótszy niż czterodniowy okres przewidziany w art. 8 ust. 2a [tego] rozporządzenia”, możliwość ta nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku pełnego stosowania do przewozów kombinowanych systemu przewozów kabotażowych przewidzianego w rozporządzeniu nr 1072/2009, lecz pozostawia im możliwość bardziej elastycznego stosowania tego systemu.

1113 W tym względzie należy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska opiera się na błędnej wykładni art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, gdy twierdzi, że przysługująca państwom członkowskim na podstawie tego przepisu możliwość ustanowienia okresu karencji krótszego niż okres czterech dni przewidziany w art. 8 ust. 2a rozporządzenia nr 1072/2009 pozwala tym państwom członkowskim na ściślejsze określenie warunków dotyczących przewozów kabotażowych, ponieważ poprzez skrócenie okresu karencji między dwoma cyklami kabotażu państwo członkowskie korzystające z upoważnienia przewidzianego w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 pozwala przewoźnikom na częstsze wykonywanie przewozów kabotażowych w ramach transportu kombinowanego na jego terytorium w porównaniu z zastosowaniem okresu karencji przewidzianego w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055.

1114 Wreszcie stosowanie uprawnienia przewidzianego w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 podlega kontroli, ponieważ państwa członkowskie pragnące z niego skorzystać muszą w szczególności poinformować o tym Komisję przed zastosowaniem właściwych środków krajowych i dokonać przeglądu tych środków co najmniej raz na pięć lat, a także powiadomić Komisję o wynikach tego przeglądu.

1115 Z powyższych rozważań wynika, że Rzeczpospolita Polska nie wykazała nieproporcjonalnego charakteru art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 w świetle celu realizowanego przez ten przepis.

1116 W konsekwencji podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

b) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE

1) Argumentacja stron

1117 W zarzutach drugim i trzecim, skierowanych przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, które należy rozpatrzyć łącznie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że przepis ten narusza art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE.

1118 W tym względzie to państwo członkowskie powtarza argumenty skierowane przeciwko obowiązkowi powrotu pojazdów i okresowi karencji.

1119 Ponadto wspomniane państwo członkowskie podnosi, po pierwsze, że prawodawca Unii naruszył art. 91 ust. 2 TFUE, ponieważ możliwość przewidziana w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, dotycząca przewozów kabotażowych w ramach przewozów kombinowanych, nie uwzględnia sytuacji przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii i prowadzi przez to do obniżenia jakości życia i poziomu zatrudnienia w niektórych regionach.

1120 W dodatku celem dyrektywy 92/106 jest, zgodnie z jej motywem trzecim, przeciwdziałanie zagęszczeniu na drogach i zanieczyszczeniom środowiska. Ograniczając poprzez przyjęcie art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 zakres stosowania dyrektywy 92/106, prawodawca Unii naruszył również art. 91 ust. 2 TFUE, ponieważ nie uwzględnił negatywnego wpływu art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 na funkcjonowanie infrastruktury transportowej. Zwiększenie liczby pustych przebiegów i utrudnień w realizacji operacji kombinowanych wpłynie w sposób nieunikniony na zwiększenie obciążenia tej infrastruktury i tym samym na pogorszenie jej stanu.

1121 Po drugie, Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że prawodawca Unii poprzez wprowadzenie dodatkowego ograniczenia w zakresie kabotażu naruszył art. 94 TFUE, nie uwzględniając sytuacji przewoźników, w szczególności tych z państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii, oraz MŚP. Nie uwzględnił on również tego, że sytuacja przewoźników stała się dodatkowo utrudniona przez kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19, mający szczególnie negatywny wpływ na sektor transportu drogowego.

1122 Ponadto odniesienie do „dumpingu socjalnego” w celu uzasadnienia art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 świadczy o nieuwzględnieniu sytuacji przedsiębiorstw transportowych z państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii. Chęć absolutnego zrównania warunków konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi we wszystkich państwach członkowskich jest logicznie sprzeczna z samym pojęciem konkurencji. Różnice w stopniu produktywności i standardach rozwoju gospodarczego, które ostatecznie wyrażają się w różnych poziomach płac, są właśnie siłą napędową wymiany gospodarczej w konkurencyjnym środowisku. Wysiłki na rzecz ograniczenia udziału przedsiębiorstw z siedzibą w państwach członkowskich o niższym poziomie rozwoju w świadczeniu usług kabotażowych świadczą zatem o braku uwzględnienia – w świetle prawa konkurencji – sytuacji gospodarczej tych przedsiębiorstw.

1123 Parlament i Rada twierdzą, że ten zarzut jest bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1124 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 935–940 niniejszego wyroku – poszanowanie art. 91 ust. 2 TFUE, który zobowiązuje prawodawcę Unii do uwzględnienia przy przyjmowaniu środków takich jak przewidziane w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 poważnego negatywnego wpływu na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, odzwierciedla zasadniczo spoczywający na tym prawodawcy obowiązek działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności poprzez przyjmowanie środków, które są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu, nie wykraczają w sposób oczywisty poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu, i są proporcjonalne w świetle wspomnianego celu.

1125 Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 1116 niniejszego wyroku, podniesione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące naruszenia przez art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 zasady proporcjonalności nie pozwalają uznać, że prawodawca Unii naruszył tę zasadę.

1126 Ponadto oprócz tego, że argumenty podniesione w ramach badania naruszenia zasady proporcjonalności zostały oddalone, owo państwo członkowskie nie przedstawiło na poparcie niniejszego zarzutu naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE żadnego dodatkowego elementu mogącego wykazać, że uprawnienie przewidziane w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 wywiera poważny wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, czego prawodawca Unii nie uwzględnił przy ustanawianiu tego uprawnienia, z naruszeniem art. 91 ust. 2 TFUE.

1127 Po pierwsze, co się tyczy wpływu na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach, Rzeczpospolita Polska nie przedstawia argumentacji odnoszącej się specyficznie do tej możliwości, lecz, podobnie jak w odniesieniu do zarzutów sformułowanych wobec okresu karencji, odsyła do swojej argumentacji dotyczącej obowiązku powrotu pojazdów, który miałby prowadzić do wykonywania dodatkowych przejazdów, nie wyjaśniając, w jaki sposób konsekwencje tego ostatniego obowiązku odnoszą się również do tego uprawnienia.

1128 W konsekwencji argumentację Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą poziomu zatrudnienia należy również uznać, w braku jakichkolwiek konkretnych dowodów na poparcie jej zasadności, za mającą charakter spekulacji.

1129 Po drugie, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 doprowadzi do pogorszenia stanu wyposażenia i infrastruktury transportowej ze względu na wzrost pustych przebiegów i do zastąpienia przewozami wyłącznie drogowymi operacji transportu kombinowanego, również nie może zostać uwzględniona z powodów przedstawionych w pkt 1106 i 1107 niniejszego wyroku. Zresztą argumentacja ta opiera się częściowo na założeniu, że przewidziana w tym przepisie możliwość zostanie jednocześnie użyta przez znaczną liczbę państw członkowskich, czego jednak nie można domniemywać.

1130 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o podnoszone naruszenie art. 94 TFUE, należy przypomnieć, że postanowienie to, w myśl którego każdy środek „w dziedzinie stawek i warunków transportu" przyjęty w ramach traktatów powinien uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Artykuł 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim przewiduje on możliwość stosowania art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 w ramach operacji transportu kombinowanego, nie reguluje bowiem stawek lub warunków transportu rzeczy lub pasażerów, lecz przewiduje możliwość określenia przez państwa członkowskie, w celu uniknięcia nadużyć, zasad, zgodnie z którymi wykonywane są początkowe lub końcowe przejazdy drogowe stanowiące integralną część takich operacji transportu kombinowanego.

1131 W konsekwencji zarzuty drugi i trzeci podniesione przez Rzeczpospolitą Polską przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 należy oddalić jako bezzasadne.

c) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty

1) Argumentacja stron

1132 Rzeczpospolita Polska, poprzez swój zarzut wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) tego rozporządzenia, utrzymuje, że przyjmując ten przepis, prawodawca Unii naruszył art. 11 TFUE i art. 37 Karty.

1133 W ramach tego zarzutu to państwo członkowskie podnosi w odniesieniu do art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 te same argumenty, które zostały przedstawione w istocie w pkt 990–1002 niniejszego wyroku, w celu wykazania, że prawodawca Unii nie przeprowadził odpowiedniej analizy poważnych konsekwencji środowiskowych tego przepisu ze względu na powodowane przez niego dodatkowe przejazdy samochodów ciężarowych, w tym puste przebiegi, z których wynika wzrost emisji CO_2 i zanieczyszczeń powietrza.

1134 Ponadto Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że badanie ograniczeń w zakresie kabotażu w transporcie kombinowanym potwierdza negatywne skutki dla środowiska środka przewidzianego w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055 w ramach operacji transportu kombinowanego oraz fakt, że jest on sprzeczny z celami Zielonego Ładu.

1135 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

1136 Ponieważ w ramach zarzutu wspólnego dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim jest on skierowany przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) tego rozporządzenia, Rzeczpospolita Polska podnosi w odniesieniu do tego przepisu te same argumenty, które to państwo członkowskie podniosło przeciwko innym zaskarżonym przepisom rozporządzenia 2020/1055, rozważania przedstawione w pkt 1011–1030 niniejszego wyroku mają zastosowanie do uprawnienia przewidzianego w tym przepisie.

1137 W pozostałym zakresie, z powodów przedstawionych w pkt 1106, 1107 i 1129 niniejszego wyroku, należy oddalić twierdzenie Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym możliwość ta doprowadzi do wykonywania dodatkowych przejazdów w takim wymiarze, że spowoduje to znaczące negatywne skutki dla środowiska, które mogą stanowić naruszenie postanowień art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1138 Ponadto, jeśli chodzi o badanie ograniczeń w zakresie kabotażu w transporcie kombinowanym, opiera się ono, jak stwierdzono w pkt 1110–1114 niniejszego wyroku, na hipotezie, która stanowi bardziej rygorystyczne ograniczenie stosowania art. 4 dyrektywy 92/106 niż zakres uprawnienia przewidzianego przez prawodawcę Unii w art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055.

1139 W konsekwencji zarzut Rzeczypospolitej Polskiej wspólny dla wszystkich zaskarżonych przepisów rozporządzenia 2020/1055, w zakresie, w jakim jest skierowany przeciwko art. 2 pkt 5 lit. b) tego rozporządzenia, należy oddalić jako bezzasadny.

1140 W świetle całości powyższych rozważań skargę wniesioną przez Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-554/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności art. 2 pkt 5 lit. b) rozporządzenia 2020/1055.

6. Wnioski dotyczące rozporządzenia 2020/1055

1141 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić skargi Republiki Litewskiej (sprawa C-542/20), Republiki Bułgarii (sprawa C-545/20), Rumunii (sprawa C-547/20), Republiki Cypryjskiej (sprawa C-550/20), Węgier (sprawa C-551/20), Republiki Malty (sprawa C-552/20) i Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-554/20) w zakresie, w jakim mają one na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), a w pozostałym zakresie skargi te oddalić.

C. W przedmiocie dyrektywy 2020/1057

1142 Republika Litewska (sprawa C-541/20), Rumunia (sprawa C-548/20), Węgry (sprawa C-551/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-555/20) wnoszą, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów dyrektywy 2020/1057 lub, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości. Republika Bułgarii (sprawa C-544/20) i Republika Cypryjska (sprawa C-550/20) wnoszą o stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości.

1143 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skargi wniesione przez Republikę Litewską, Rumunię, Węgry i Rzeczpospolitą Polską mają na celu stwierdzenie nieważności art. 1 dyrektywy 2020/1057 lub niektórych przepisów zawartych w ust. 3–7 tego artykułu (zwanych dalej „zaskarżonymi przepisami art. 1 dyrektywy 2020/1057") w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają rozróżnienie między różnymi rodzajami przewozów drogowych i wyłączają niektóre z tych rodzajów przewozów ze stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników przewidzianych w dyrektywie 96/71. Co się tyczy skarg wniesionych przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską, mimo że zmierzają one do stwierdzenia nieważności dyrektywy 2020/1057 w całości, to na poparcie tych skarg przedstawiono zarzuty i argumenty, które dotyczą wyłącznie przepisów art. 1 tej dyrektywy, a w szczególności ust. 3 i 4 tego artykułu.

1144 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że skarga wniesiona przez Rzeczpospolitą Polską ma również na celu stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 w zakresie, w jakim wyznaczono w nim termin transpozycji tej dyrektywy.

1. Zwięzłe przedstawienie zarzutów

1145 Na poparcie żądań skargi o stwierdzenie nieważności, tytułem żądania głównego, art. 1 ust. 3 i 7 dyrektywy 2020/1057 lub, tytułem żądania ewentualnego, całości tej dyrektywy (sprawa C-541/20) Republika Litewska podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, ogólnej zasady niedyskryminacji ustanowionej w art. 20 Karty, po drugie, zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE, a po trzecie, zasady prawidłowej legislacji. Należy jednak przypomnieć, że na rozprawie – jak już wskazano w pkt 68 niniejszego wyroku – wspomniane państwo członkowskie wycofało swoje żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 7 dotyczącego przewozu kabotażowego.

1146 W uzasadnieniu swoich skarg o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2020/1057 w całości (sprawy C-544/20 i C-550/20) Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą po pięć zarzutów, które w znacznym stopniu pokrywają się z art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy i które zasadniczo dotyczą tego przepisu. Zarzuty pierwsze dotyczą naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE i w art. 1 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zarzuty drugie dotyczą naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji, ustanowionych w art. 18 TFUE oraz w art. 20 i 21 Karty, zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, a „w zakresie, w jakim Trybunał uzna to za konieczne" – art. 95 ust. 1 TFUE. Zarzuty trzecie dotyczą naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE. Zarzuty czwarte dotyczą naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE. Zarzuty piąte dotyczą naruszenia art. 34 i 35 TFUE (część pierwsza), a także, tytułem żądania głównego, art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub, tytułem żądania ewentualnego, art. 56 TFUE (część druga).

1147 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057 lub, tytułem żądania ewentualnego, całej tej dyrektywy (sprawa C-548/20) Rumunia podnosi dwa zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 5 ust. 4 TUE, a po drugie, zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, przewidzianej w art. 18 TFUE.

1148 W uzasadnieniu żądań skargi mających na celu, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności art. 1 dyrektywy 2020/1057 (sprawa C-551/20) Węgry podnoszą jeden zarzut, dotyczący naruszenia art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71. Na poparcie żądań przedstawionych w tej skardze mających na celu, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, Węgry podnoszą dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności, a drugi – naruszenia zasady niedyskryminacji.

1149 W uzasadnieniu żądań skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 3, 4, 6 i 7 dyrektywy 2020/1057 lub, tytułem żądania ewentualnego, całej tej dyrektywy (sprawa C-555/20) Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty, dotyczące naruszenia: po pierwsze, zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE, po drugie, art. 91 ust. 2 TFUE, po trzecie, art. 94 TFUE, a po czwarte, art. 11 TFUE oraz art. 37 Karty. W uzasadnieniu żądań tej samej skargi mających na celu stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 lub, tytułem żądania ewentualnego, całej tej dyrektywy, Rzeczpospolita Polska podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia: po pierwsze, zasady pewności prawa, po drugie, zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 5 ust. 4 TUE, a po trzecie, art. 94 TFUE.

1150 Po zwięzłym przedstawieniu przepisów Unii mających zastosowanie do delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego i przedstawieniu w tym kontekście różnych rodzajów przewozów drogowych, o których mowa w art. 1 dyrektywy 2020/1057, należy kolejno zbadać żądania skarg o stwierdzenie nieważności tego art. 1 lub niektórych jego przepisów, jak też art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

2. W przedmiocie przepisów Unii mających zastosowanie do delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego

1151 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71, celem tego aktu jest zapewnienie ochrony pracownikom delegowanym w czasie trwania delegowania w związku ze swobodą świadczenia usług poprzez ustanowienie bezwzględnie obowiązujących przepisów

dotyczących warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Dla celów tej dyrektywy „pracownika delegowanego” zdefiniowano w art. 2 ust. 1 owej dyrektywy jako pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje. Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby dane przedsiębiorstwa gwarantowały pracownikom, którzy zostali delegowani na ich terytorium, w oparciu o zasadę równego traktowania, warunki zatrudnienia w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca, obejmujące zagadnienia wymienione w tym przepisie, wśród których wymieniono, odpowiednio, w lit. b) i c) tego przepisu, minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych oraz wynagrodzenie.

1152 Jak orzekł już Trybunał, z wyjątkiem świadczenia usług z udziałem personelu pływającego marynarki handlowej dyrektywa 96/71 ma co do zasady zastosowanie do każdego transnarodowego świadczenia usług obejmującego delegowanie pracowników, niezależnie od sektora gospodarczego, z którym wiąże się takie świadczenie, a tym samym także w sektorze transportu drogowego (wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 33).

1153 Jeśli chodzi o dyrektywę 2020/1057, to dotyczy ona – jak wynika z samego jej tytułu – dwóch głównych zagadnień. Po pierwsze, ustanawia ona przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71 i dyrektywy 2014/67 dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Po drugie, zmienia ona dyrektywę 2006/22 w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie nr 1024/2012. Skarżące państwa członkowskie, które wnoszą o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2020/1057 lub jej części, koncentrują swoje skargi na pierwszym z tych dwóch zagadnień.

1154 W tym względzie, jak wynika z brzmienia ust. 1 tego artykułu, art. 1 dyrektywy 2020/1057 ustanawia w szczególności przepisy szczególne dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Motyw 1 tej dyrektywy stanowi, że ustanowienie takich przepisów szczególnych służy zapewnieniu z jednej strony odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej kierowcom, a z drugiej strony odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i uczciwej konkurencji przewoźnikom drogowym w celu utworzenia bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego. Z motywu tego wynika również, że zważywszy na wysoki stopień mobilności siły roboczej w sektorze transportu drogowego, prawodawca Unii poprzez ustanowienie takich przepisów szczególnych zmierzał do zapewnienia równowagi między swobodą świadczenia usług transgranicznych przez przewoźników, swobodnym przepływem towarów, odpowiednimi warunkami pracy i ochroną socjalną kierowców.

1155 Jak wynika bowiem z motywu 8 dyrektywy 2020/1057, z uwagi na wysoce mobilny charakter sektora transportu, kierowcy, w przeciwieństwie do warunków panujących w innych sektorach, zasadniczo nie są delegowani do innego państwa członkowskiego w ramach umów o świadczenie usług na długie okresy. W związku z tym – jak podkreślono również w motywach 2 i 3 tej dyrektywy – aby zapewnić w tych szczególnych warunkach, że swoboda świadczenia usług transportu drogowego będzie oparta na uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi, a tym samym zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przepisy sektorowe ustanowione w rzeczonej dyrektywie precyzują, w jakich okolicznościach kierowcy podlegają lub nie podlegają przepisom dotyczącym delegowania pracowników przewidzianym w dyrektywie 96/71.

1156 Z motywu 9 dyrektywy 2020/1057 wynika, że prawodawca Unii postanowił oprzeć te przepisy sektorowe na istnieniu wystarczającego powiązania między kierowcą a usługą świadczoną na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego oraz, w celu ułatwienia egzekwowania tych przepisów, dokonać rozróżnienia między poszczególnymi rodzajami przewozów, zależnie od stopnia powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

1157 I tak, w art. 1 tej dyrektywy dokonano, w ust. 3–7 w związku z motywami 7–13 wskazanej dyrektywy, rozróżnienia pomiędzy pięcioma rodzajami międzynarodowych przewozów drogowych, a mianowicie przewozami dwustronnymi, przewozami niebędącymi przewozami dwustronnymi (zwanymi dalej „przewozami cross-trade"), przewozami tranzytowymi, przewozami kombinowanymi i przewozami kabotażowymi.

1158 Co się tyczy w pierwszej kolejności przewozów dwustronnych, są to – jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2020/1057 – przewozy z państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo transportowe ma siedzibę, do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, lub odwrotnie, przewozy z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo transportowe ma siedzibę.

1159 Z art. 1 ust. 3 akapit pierwszy i art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 2020/1057 wynika, że – niezależnie od art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71 – kierowcy, który wykonuje przewóz dwustronny, odpowiednio, rzeczy lub osób, nie uznaje się za pracownika delegowanego do celów dyrektywy 96/71. Artykuł 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego oraz art. 1 ust. 4 akapity trzeci i czwarty dyrektywy 2020/1057 przewidują ponadto odstępstwa dla działalności dodatkowej, zarówno w odniesieniu do przewozów dwustronnych rzeczy, jak i w odniesieniu do przewozów dwustronnych osób.

1160 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o przewozy cross-trade, z motywu 13 dyrektywy 2020/1057 wynika, że charakteryzują się one tym, iż kierowca wykonuje przewóz międzynarodowy poza państwem członkowskim siedziby przedsiębiorstwa delegującego. Są to zatem przewozy realizowane z państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, w którym znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa, lub z państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego, które również nie jest państwem członkowskim siedziby, lub do państwa trzeciego. Jak wynika również z tego motywu, w tych przypadkach przepisy sektorowe są wymagane jedynie w odniesieniu do wymogów administracyjnych i przepisów dotyczących kontroli.

1161 Co się tyczy w trzeciej kolejności przewozów tranzytowych, jak wynika z motywu 11 dyrektywy 2020/1057, chodzi tu o przewozy, w ramach których kierowca przejeżdża przez terytorium państwa członkowskiego bez dokonywania załadunku lub rozładunku rzeczy i bez odbierania lub wysadzania pasażerów. Artykuł 1 ust. 5 tej dyrektywy przewiduje, że kierowcy, który przejeżdża w ten sposób na terytorium państwa członkowskiego, nie uznaje się za delegowanego do celów dyrektywy 96/71.

1162 Co się tyczy w czwartej kolejności przewozów kombinowanych, zostały one zdefiniowane w art. 1 akapit drugi dyrektywy 92/106, do której wyraźnie odwołuje się dyrektywa 2020/1057, jako przewóz towarów między państwami członkowskimi, podczas którego samochód ciężarowy lub inny środek transportu rzeczy połączony z samochodem ciężarowym korzysta z drogi na początkowym lub końcowym odcinku trasy, a na innym odcinku trasy korzysta z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego. Artykuł 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 stanowi, że – nie

naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71 – kierowcy wykonującego początkowy lub końcowy odcinek drogowy przewozu kombinowanego nie uznaje się za pracownika delegowanego, jeżeli ten odcinek drogowy sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych.

1163 Co się tyczy w piątej kolejności przewozów kabotażowych, art. 2 pkt 6 rozporządzenia nr 1072/2009 w związku z jego motywem 15 definiuje je jako świadczenie usług przez przewoźników w państwie członkowskim, w którym owi przewoźnicy nie mają siedziby, i stanowi, że przewozy takie nie powinny być zabronione, jeżeli nie są wykonywane w sposób oznaczający prowadzenie stałej i ciągłej działalności w tym państwie członkowskim. Artykuł 1 ust. 7 dyrektywy 2020/1057 przewiduje, że kierowcę wykonującego taki przewóz uznaje się za pracownika delegowanego na podstawie dyrektywy 96/71.

3. W przedmiocie art. 1 dyrektywy 2020/1057

1164 Na poparcie poszczególnych skarg o stwierdzenie nieważności art. 1 dyrektywy 2020/1057 lub niektórych przepisów zawartych w ust. 3–7 tego artykułu Republika Litewska (sprawa C-541/20), Republika Bułgarii (sprawa C-544/20), Rumunia (sprawa C-548/20), Republika Cypryjska (sprawa C-550/20), Węgry (sprawa C-551/20) i Rzeczpospolita Polska (sprawa C-555/20) powołują się, w zależności od przypadku, zasadniczo na naruszenie:

– art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71 (jedyny zarzut Węgier podniesiony jako zarzut główny);

– zasad równego traktowania i niedyskryminacji (zarzut pierwszy Republiki Litewskiej, zarzut drugi Republiki Bułgarii, zarzut drugi Rumunii, zarzut drugi Republiki Cypryjskiej i zarzut drugi Węgier podniesiony jako zarzut ewentualny);

– zasady proporcjonalności (zarzuty drugi i trzeci Republiki Litewskiej, zarzut pierwszy Republiki Bułgarii, zarzut pierwszy Rumunii, zarzut pierwszy Republiki Cypryjskiej, zarzut pierwszy Węgier podniesiony jako zarzut ewentualny i zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej);

– uregulowań prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej przewidzianych, po pierwsze, w art. 91 ust. 1 TFUE (zarzuty trzecie Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej), oraz po drugie, w art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, w art. 91 ust. 2 TFUE i w art. 94 TFUE (zarzut czwarty Republiki Bułgarii, zarzut drugi Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do art. 91 ust. 2 TFUE, zarzut trzeci Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do art. 94 TFUE, a także zarzut czwarty Republiki Cypryjskiej);

– swobodnego przepływu towarów przewidzianego w art. 34 i 35 TFUE (części pierwsze zarzutów piątych Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej);

– swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE lub posiłkowo w art. 56 TFUE (części drugie zarzutów piątych Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej), a także

– przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska przewidzianych w art. 11 TFUE i w art. 37 Karty (zarzut czwarty Rzeczypospolitej Polskiej).

1165 Zarzuty skierowane przeciwko art. 1 dyrektywy 2020/1057 należy zbadać jako pogrupowane w ten sposób i w tej kolejności.

a) W przedmiocie naruszenia art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71

1) Argumentacja stron

1166 W swoim jedynym zarzucie podniesionym jako zarzut główny Węgry twierdzą, że art. 1 dyrektywy 2020/1057 narusza art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71 ze względu na to, że kierowcy wykonujący międzynarodowe przewozy drogowe zasadniczo nie są objęci zakresem stosowania tej ostatniej dyrektywy z uwagi na szczególne cechy wykonywanej przez nich działalności.

1167 Po pierwsze, zgodnie z art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71 – do którego odsyła dyrektywa 2020/1057 w jej art. 1 ust. 2 – zastosowanie systemu delegowania do kierowców wykonujących działalność w zakresie międzynarodowego transportu drogowego byłoby możliwe jedynie w przypadku, gdyby istniał stosunek umowny między zatrudniającym ich przedsiębiorstwem transportowym a odbiorcą przesyłki. Tymczasem, i zważywszy, że taki stosunek umowny jest nietypowy w ramach umów przewozu, dyrektywa 2020/1057 nie wymaga, dla celów stosowania systemu delegowania, aby taka umowa została zawarta między przedsiębiorstwem wysyłającym a przedsiębiorstwem będącym odbiorcą. Wystarczy bowiem, że kierowca przekroczy granicę państwową.

1168 Po drugie, delegowanie w rozumieniu dyrektywy 96/71 jest ściśle związane ze świadczeniem usług przez pracodawcę w przyjmującym państwie członkowskim. Jednakże w ramach działalności transportowej akcent kładzie się nie na usługę świadczoną przez kierowcę, lecz na przepływ towarów między państwami członkowskimi. Nie chodzi tu zatem o działalność, która może uzasadniać zastosowanie przepisów w dziedzinie delegowania przewidzianych w dyrektywie 96/71. Argumentacja ta znajduje zresztą potwierdzenie w reakcji Unii na kryzys wywołany pandemią COVID-19. Po wprowadzeniu ograniczeń w podróżowaniu przez różne państwa członkowskie Komisja interweniowała bowiem niemal natychmiast w celu zapewnienia jak najskuteczniejszego funkcjonowania przewozu rzeczy.

1169 Po trzecie, ze względu na dużą mobilność pracowników w sektorze międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy kierowców należy uznawać nie za tymczasowo wykonujących pracę w innym państwie członkowskim, lecz za osoby, które nieustannie przemieszczają się między kilkoma państwami członkowskimi. W wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), Trybunał stwierdził zresztą, że nie można przyjąć, iż zgodnie z dyrektywą 96/71 pracownik nie może zostać uznany za delegowanego na terytorium innego państwa członkowskiego, jeżeli świadczona przez niego praca nie ma wystarczającego powiązania z tym terytorium. Nie można uznać, że związek taki powstaje w przypadku krótkiego – nawet tylko kilkugodzinnego – pobytu w innym państwie członkowskim.

1170 Argumentów tych nie podaje w wątpliwość wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, (C-815/18, EU:C:2020:976). Nawet jeśli z wyroku tego wynika bowiem, że stosowanie dyrektywy 96/71 do przewoźników drogowych nie jest co do zasady wykluczone, to nie zmienia to faktu, że w braku wystarczającego powiązania z państwami członkowskimi, w których kierowcy wykonują pracę, wiele usług transportu drogowego nie spełnia warunków delegowania objętych zakresem stosowania tej dyrektywy, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał we wspomnianym wyroku. Poza kabotażem, w odniesieniu do którego Trybunał stwierdził istnienie takiego wystarczającego powiązania, Trybunał nie udzielił zatem żadnej kategorycznej odpowiedzi w odniesieniu do innych przypadków, ponieważ każdy przypadek należy oceniać w świetle istotnych okoliczności danej sprawy.

1171 Parlament i Rada twierdzą, że zarzut ten jest bezskuteczny i bezpodstawny.

2) Ocena Trybunału

1172 Na wstępie należy przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w pkt 431 niniejszego wyroku – zgodność z prawem materialnym aktu prawa wtórnego nie może co do zasady być badana w świetle innego aktu Unii o tej samej randze normatywnej. W konsekwencji Węgry nie mogą skutecznie podnosić, że przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 są nieważne w świetle art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71.

1173 W zakresie, w jakim w swoim jedynym zarzucie Węgry powołują się na rzekomą niespójność między zakresami stosowania, odpowiednio, dyrektywy 96/71 i dyrektywy 2020/1057, należy w każdym razie zauważyć, że niespójność taka nie istnieje, i to niezależnie od tego, czy wystarczyłaby ona do uzasadnienia stwierdzenia nieważności art. 1 tej ostatniej dyrektywy. W pierwszej kolejności należy bowiem stwierdzić że Trybunał orzekł, iż dyrektywa 96/71 ma zastosowanie do transgranicznego świadczenia usług w sektorze transportu drogowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 33–41; z dnia 8 lipca 2021 r., Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, pkt 34–36). Wynika z tego, że kierowcy wykonujący międzynarodowe przewozy drogowe mogą być objęci zakresem stosowania dyrektywy 96/71 na podstawie przepisów tej dyrektywy, a nie – jak wydają się niesłusznie sugerować Węgry – ze względu na przyjęcie dyrektywy 2020/1057.

1174 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że – jak słusznie podkreśla Parlament – dyrektywa 2020/1057 stanowi lex specialis w stosunku do dyrektywy 96/71, ponieważ przedmiotem tej pierwszej dyrektywy nie jest rozszerzenie zakresu stosowania tej drugiej dyrektywy, lecz wyjaśnienie, w jakich okolicznościach kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe należy uznać za pracowników delegowanych w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71, a zatem za objętych zakresem stosowania tej ostatniej dyrektywy.

1175 Ściślej rzecz ujmując, w zakresie, w jakim Węgry zarzucają prawodawcy Unii, że poprzez przyjęcie art. 1 dyrektywy 2020/1057 sprawił on, iż przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie również do przewozów, które nie wiążą się z jednym ze środków wybiegających poza granice państwowe, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71, należy zauważyć, że – jak podkreśla samo to państwo członkowskie – dyrektywa 2020/1057 wyraźnie odwołuje się do tego ostatniego przepisu, stanowiąc w art. 1 ust. 2, że przepisy szczególne dotyczące delegowania kierowców przewidziane w jej art. 1 mają zastosowanie do kierowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwie członkowskim, które podejmują środek wybiegający poza granice państwowe, o którym mowa w art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71, a mianowicie delegują pracownika na własny rachunek i pod ich kierownictwem na terytorium innego państwa członkowskiego w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług działającym w tym państwie członkowskim, o ile w okresie delegowania istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem. Wynika z tego siłą rzeczy, że wspomniane przepisy szczególne nie eliminują konieczności spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71, aby można było uznać, że dany przewóz wchodzi w zakres stosowania tej dyrektywy.

1176 Co się tyczy argumentacji przedstawionej w tym kontekście przez Węgry, odnoszącej się do reakcji Unii na pandemię COVID-19, opiera się ona – jak wynika z pkt 1173 niniejszego wyroku – na błędnym założeniu, zgodnie z którym dyrektywa 96/71 nie miała zastosowania do przewozu

przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057. Tym samym argumentację tę, która ma zresztą charakter ogólny i nie odnosi się konkretnie do uregulowania delegowania pracowników przez prawo Unii, również należy oddalić.

1177 W trzeciej kolejności należy stwierdzić, że przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie można również uznać za nieważne ze względu na to, że w braku wystarczającego powiązania z państwami członkowskimi, w których kierowcy wykonują pracę, liczne świadczenia usług transportu drogowego nie spełniają warunków dotyczących sytuacji delegowania objętej zakresem stosowania dyrektywy 96/71, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że przyjmując przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057, prawodawca Unii przyjął podejście, które wpisuje się w tę samą logikę co podejście przyjęte przez Trybunał w tym wyroku.

1179 W szczególności w pkt 49, 62 i 63 wspomnianego wyroku Trybunał orzekł, w ramach wykładni dyrektywy 96/71, że zasady dotyczące delegowania przewidziane w tej dyrektywie nie mają zastosowania w szczególności do przewozów tranzytowych i przewozów dwustronnych, podczas gdy co do zasady mają one zastosowanie do przewozów kabotażowych wykonywanych w całości na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

1180 W ten sam sposób art. 1 dyrektywy 2020/1057 wyłącza w ust. 3 i 4 wszystkie przewozy dwustronne, a w ust. 5 wszystkie przewozy tranzytowe z zakresu stosowania dyrektywy 96/71, podczas gdy w art. 1 ust. 7 dyrektywy 2020/1057 uściślono, że dyrektywa 96/71 ma zastosowanie do przewozów kabotażowych.

1181 Ponadto w pkt 45 wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Trybunał orzekł z jednej strony, że pracownika można uznać za „delegowanego” na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71 tylko wtedy, gdy wykonywanie jego pracy wykazuje wystarczające powiązanie z tym terytorium, a z drugiej strony, że ustalenie istnienia takiego powiązania wymaga przeprowadzenia całościowej oceny wszystkich elementów charakteryzujących pracę danego pracownika.

1182 Tymczasem, jak wynika z motywu 9 dyrektywy 2020/1057, prawodawca Unii przyjął przepisy sektorowe dotyczące stosowania dyrektywy 96/71 do sektora transportu drogowego, które opierają się również na istnieniu wystarczającego powiązania między kierowcą a usługą świadczoną na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. W tym kontekście, aby ułatwić stosowanie tych przepisów, prawodawca ten opowiedział się za rozwiązaniem polegającym na sprecyzowaniu, w jakich okolicznościach należy uznać, że powiązanie takie istnieje.

1183 W tym celu z jednej strony ów prawodawca wyraźnie wskazał, że niektóre kategorie przewozów powinny być objęte zwolnieniem z przepisów dotyczących delegowania, a mianowicie, zgodnie z art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego dyrektywy 2020/1057, ograniczona liczba czynności związanych z przewozem dwustronnym oraz, zgodnie z art. 1 ust. 6 tej ostatniej dyrektywy, niektóre odcinki drogowe w ramach przewozu kombinowanego.

1184 Z drugiej strony, jak wynika w szczególności z motywu 13 dyrektywy 2020/1057, w odniesieniu do przewozów, które nie są objęte wyłączeniem na podstawie tej dyrektywy, prawodawca Unii uznał, że istnieje wystarczające powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i że w związku z tym należy uznać, iż dyrektywa 96/71 może mieć zastosowanie.

1185 Po drugie, sam fakt, że prawodawca Unii postanowił skonkretyzować pojęcie „wystarczającego powiązania", na którym oparł się Trybunał w wyrokach z dnia 19 grudnia 2019 r., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, pkt 31), i z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 45), poprzez wskazanie kategorii przewozów drogowych, do których przepisy dotyczące delegowania powinny mieć zastosowanie lub nie powinny mieć zastosowania, nie może powodować nieważności przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057. Rozumowanie, które przedstawił Trybunał w tych wyrokach, ma bowiem na celu dokonanie wykładni ram regulacyjnych w postaci, w jakiej obowiązywały one w czasie mającym znaczenie dla sporów, w których zapadły wspomniane wyroki, w związku z czym Trybunał wyjaśnił, co należy rozumieć przez „wystarczające powiązanie", opierając się wyłącznie na przepisach dyrektywy 96/71 mających zastosowanie w owym czasie. Ponadto Trybunał nie zasugerował wcale, by wyłącznie ta wykładnia pojęcia „wystarczającego powiązania", której dokonał on w tym kontekście, umożliwiała poszanowanie postanowień traktatów.

1186 Powyższe rozważania pozostają przy tym bez uszczerbku dla kwestii, która jest przedmiotem innych zarzutów podniesionych w rozpatrywanych skargach, a mianowicie czy sposób, w jaki prawodawca Unii postanowił ocenić istnienie takiego „wystarczającego powiązania" w przypadku każdej z kategorii przewozów wymienionych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, jest zgodny z prawem pierwotnym.

1187 W świetle powyższego jedyny zarzut Węgier podniesiony jako zarzut główny należy oddalić jako bezzasadny.

b) W przedmiocie naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji

1) Argumentacja stron

1188 Republika Litewska w zarzucie pierwszym, Republika Bułgarii w zarzucie drugim, Rumunia w zarzucie drugim, Republika Cypryjska w zarzucie drugim i Węgry w zarzucie drugim podniesionym jako zarzut ewentualny utrzymują, że art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie spełnia wymogów wynikających z zasady niedyskryminacji.

1189 Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą w tym względzie, że przyjęcie rozwiązania polegającego za tym, że przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie do przewozów cross-trade, a jednocześnie nie mają one zastosowania do przewozów dwustronnych, prowadzi do odmiennego traktowania sytuacji, które są podobne, a nawet identyczne, a zatem narusza zasadę niedyskryminacji.

1190 Po pierwsze, takie odmienne traktowanie przewozów cross-trade i przewozów dwustronnych skutkuje przyznaniem kierowcom zróżnicowanej ochrony socjalnej w zależności od przynależności państwowej ich pracodawcy i miejsca, w którym odbywają się przewozy. I tak, tytułem przykładu, w przypadku ładunku załadowanego we Włoszech i przewożonego do Frankfurtu (Niemcy) kierowca zostanie uznany za delegowanego do Niemiec, jeżeli jego pracodawca ma siedzibę w Portugalii, ale nie będzie tak w sytuacji, gdy jest to pracodawca włoski.

Tymczasem w obu przypadkach powiązanie z terytorium niemieckim jest takie samo, ponieważ rozładunek towarów nastąpi w Niemczech. Oprócz tego, że kierowcy doświadczają różnego traktowania w zależności od trasy przewozu, istnieje nawet dyskryminacja między kierowcami zatrudnionymi przez tego samego przewoźnika.

1191 Po drugie, Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą, że to odmienne traktowanie przewozów cross-trade i przewozów dwustronnych oddziałuje bardziej niekorzystnie na przedsiębiorstwa wykonujące przewozy cross-trade niż na przedsiębiorstwa wykonujące głównie lub wyłącznie przewozy dwustronne.

1192 Po trzecie, wspomniane odmienne traktowanie przewozów cross-trade i przewozów dwustronnych narusza zasadę równości państw członkowskich, ponieważ niektóre państwa członkowskie ponoszą skutki tej odmienności w sposób bardziej odczuwalny niż inne.

1193 Wreszcie po czwarte, z powodu tego odmiennego traktowania przedsiębiorstwa transportowe muszą ponosić różne koszty płacowe i administracyjne w zależności od państwa załadunku lub rozładunku. Przedsiębiorstwa te są zatem zachęcane do pobierania różnych stawek za przewozy tych samych towarów na tych samych trasach, w zależności od kraju pochodzenia lub przeznaczenia transportowanych towarów, co jest sprzeczne z duchem art. 95 ust. 1 TFUE.

1194 Rumunia podnosi, że zasadniczo to przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii ponoszą koszty administracyjne i finansowe związane z delegowaniem i są zniechęcane do wykonywania przewozów uregulowanych w art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057, ponieważ stają się one de facto całkowicie niekonkurencyjne. Ochrona socjalna kierowców nie może zresztą zostać zagwarantowana, jeżeli przedsiębiorstwa transportowe z obszarów znajdujących się na obrzeżach Unii zostaną wykluczone z rynku. Zgodnie z innym scenariuszem kierowcy będą musieli przenieść się do państwa członkowskiego lepiej umiejscowionego w stosunku do obszaru Unii, na którym natężenie przewozów jest największe. Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie zaskarżone przepisy art. 1 tej dyrektywy są zgodne z celami określonymi w art. 91 ust. 2 TFUE oraz w art. 94 TFUE.

1195 Ponadto zdaniem Rumunii to nie tylko wskazane przez nią przepisy dyrektywy 2020/1057, lecz również przepisy, które są przedmiotem skarg o stwierdzenie nieważności części rozporządzeń 2020/1054 i 2020/1055 (sprawy C-546/20 i C-547/20), rozpatrywane zarówno oddzielnie, jak i łącznie, skutkują dyskryminacją przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii.

1196 Zdaniem Rumunii orzecznictwo Trybunału, na które powołują się Parlament i Rada, wynikające z wyroków z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 167), a także z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada (C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 106), nie może zostać zastosowane odpowiednio w niniejszej sprawie. W wypadku przepisów „pakietu mobilności" nie chodzi o niewzięcie pod uwagę szczególnej sytuacji, jaka panuje tylko w jednym państwie członkowskim. Wręcz przeciwnie, zaskarżone przepisy dzielą państwa członkowskie na dwie duże kategorie w zależności od ich położenia geograficznego, a mianowicie na uprzywilejowane centrum i znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji, choć w różnych proporcjach, obrzeża. Tymczasem uregulowania przyjmowane na poziomie Unii powinny uwzględniać te różnice i dążyć do ich wyrównania poprzez zmniejszenie istniejących rozbieżności i dążenie do bardziej równomiernego rozłożenia zarówno korzyści, jak i kosztów członkostwa w Unii.

1197 Rada przyznaje zresztą w istocie, że dyrektywa 2020/1057 ułatwia przewozy dwustronne, ale nie ułatwia przewozów cross-trade, a zatem przewozów realizowanych przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich położonych na wschodzie Europy, poza obszarem, na którym skoncentrowany jest międzynarodowy transport drogowy Unii.

1198 Węgry podnoszą z kolei, że w praktyce można wyróżnić dwa rodzaje przewozów kombinowanych, a mianowicie operacje towarzyszące i operacje nietowarzyszące. W przypadku gdy kierowca pozostaje z pojazdem i jego ładunkiem przez cały czas trwania przewozu, ostatecznie chodzi o jeden przewóz. Zmianie ulega jedynie sposób transportu. W takim przypadku dany przewóz kombinowany byłby zasadniczo porównywalny z przewozem dwustronnym, w związku z czym podstawowa zasada równego traktowania uzasadniałaby wniosek, że zwolnienie przewidziane w art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057 obejmuje całość przewozu, a mianowicie oba odcinki drogowe.

1199 Jednakże zgodnie z art. 1 ust. 6 tej dyrektywy kierowcy wykonującego przewóz kombinowany nie uznaje się za pracownika delegowanego wyłącznie w przypadku, gdy odcinek drogowy sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych w rozumieniu art. 1 ust. 3 wspomnianej dyrektywy. Prawodawca Unii sztucznie podzielił zatem operacje przewozu kombinowanego na dwa odcinki drogowe (odcinek początkowy i odcinek końcowy), z których jeden nie spełnia warunku odnoszącego się do przewozu dwustronnego. Tym samym prawodawca ten, nie rozszerzając na operacje towarzyszące przewozu kombinowanego możliwości korzystania z odstępstwa przewidzianego dla przewozów dwustronnych rzeczy, naruszył zasadę równego traktowania.

1200 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

i) Rozważania wstępne

1201 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że o ile Republika Bułgarii i Republika Cypryjska wnoszą o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2020/1057 w całości, o tyle z argumentacji przedstawionej przez te państwa członkowskie, dotyczącej naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji, wynika, że kwestionują one przede wszystkim rozróżnienie dokonane w art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy w związku z jej motywem 13 między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi.

1202 W drugiej kolejności argumentacja przedstawiona przez Węgry w celu wykazania naruszenia tych zasad koncentruje się wyłącznie na art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, dotyczącym przewozów kombinowanych.

1203 Wreszcie w trzeciej kolejności, co się tyczy argumentacji przedstawionej przez Rumunię, należy zauważyć, że to państwo członkowskie wnosi o stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057, utrzymując, że przewidziane w nim zasady skutkują zniechęceniem przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę na „obrzeżach Unii" do realizowania rodzajów przewozów, o których mowa w tych przepisach, i zwracając przy tym uwagę konkretnie na domniemane negatywne skutki dla tych przedsiębiorstw, które wynikają z rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi.

1204 [Sprostowany postanowieniem z dnia 19 grudnia 2024 r.] W tym względzie należy jednak stwierdzić, po pierwsze, że w zakresie, w jakim Rumunia powołuje się na stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 5 dyrektywy 2020/1057, to państwo członkowskie ogranicza się do stwierdzenia w sposób ogólny, że państwa członkowskie znajdujące się na „obrzeżach Unii" są dyskryminowane pośrednio ze względu na zaskarżone przepisy tego art. 1, nie wyjaśniając, pod jakim względem wspomniany ust. 5 mógłby być źródłem niedogodności dla tych państw członkowskich, zważywszy, że ten ostatni przepis przyznaje przewoźnikowi odpowiedzialnemu za przewóz przebiegający przez terytorium danego państwa członkowskiego możliwość odstąpienia od stosowania przepisów dotyczących delegowania, jeżeli spełnione są przewidziane w nim warunki. Takie odstępstwo może ograniczyć wpływ różnicy odległości między państwem członkowskim, w którym ma siedzibę przewoźnik, a innym państwem członkowskim, w którym ma miejsce załadunek lub rozładunek towarów czy też zabieranie lub wysadzanie pasażerów, na kwestię, czy dany przewóz drogowy podlega przepisom dotyczącym delegowania pracowników przewidzianym w dyrektywie 96/71.

1205 Podobnie, po drugie, w zakresie, w jakim Rumunia odnosi się do art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, to państwo członkowskie nie wyjaśnia również, w jaki sposób ów przepis dotyczący przewozów kombinowanych narusza zasady równego traktowania i niedyskryminacji, stawiając zasadniczo w gorszej sytuacji przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na „obrzeżach Unii". Argument wysunięty w celu wykazania dyskryminacyjnego charakteru wszystkich przepisów zawartych w art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057, zgodnie z którym wzrasta udział w rynku przewozów międzynarodowych posiadany przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na „obrzeżach Unii", nie pozwala bowiem wykazać naruszenia tych zasad.

1206 W tych okolicznościach pozostaje zbadać argumenty, za pomocą których prawodawcy Unii zarzuca się to, że w art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy w związku z jej motywem 13 dokonał on rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi na potrzeby stosowania przepisów dotyczących delegowania, a także konkretne argumenty przedstawione przez Węgry odnośnie do stosowania tych przepisów do przewozów kombinowanych, o których mowa w art. 1 ust. 6 wspomnianej dyrektywy.

ii) W przedmiocie istnienia podnoszonego dyskryminującego traktowania

1207 Bezsporne jest to, że zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057, w zakresie, w jakim ustanawiają one szczególne zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego, mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw transportowych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, do wszystkich kierowców, bez względu na przynależność państwową i na państwo członkowskie, w którym ich pracodawca ma siedzibę, a także do wszystkich państw członkowskich, a tym samym nie stanowią dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez prawo Unii.

1208 Należy zatem zbadać, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 308–310 niniejszego wyroku, czy rzeczone przepisy, w zakresie, w jakim dokonują one rozróżnienia operacji przewozowych, o których mowa w pkt 1206 niniejszego wyroku, w sposób nieuzasadniony stosują różne zasady do porównywalnych sytuacji, w szczególności w świetle realizowanego przez nie celu, i czy w związku z tym powodują one dyskryminację pośrednią zakazaną przez prawo Unii, jako że ze względu na sam swój charakter mogą one mieć większy wpływ na

przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które usytuowane są „na obrzeżach Unii", kierowców zatrudnionych przez te przedsiębiorstwa i na tę grupę państw członkowskich.

1209 Jak wynika z orzecznictwa przywołanego w poprzednim punkcie, porównywalność poszczególnych rozpatrywanych sytuacji na potrzeby kontroli przestrzegania zasady równego traktowania należy oceniać w szczególności w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza dane rozróżnienie.

1210 W tym względzie należy zauważyć, że cel realizowany przez dyrektywę 2020/1057 polega, jak wynika z jej motywów 3 i 7, na ustanowieniu szczególnych przepisów w celu określenia państwa członkowskiego, którego warunki pracy i zatrudnienia zostaną zagwarantowane kierowcom transportu drogowego, uwzględniających szczególny charakter wysoce mobilnej siły roboczej w tym sektorze oraz, w celu sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wprowadzających równowagę między poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców a zwiększeniem swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi.

1211 Jak wynika z motywu 9 dyrektywy 2020/1057, to właśnie w ramy tego ogólnego celu realizowanego przez tę dyrektywy wpisuje się szczególny cel przepisów jej art. 1, które precyzują, w jakich okolicznościach kierowcy podlegają przepisom dotyczącym delegowania długoterminowego przewidzianym w dyrektywie 96/71.

1212 Należy zatem zbadać w świetle tego celu, czy prawodawca Unii w art. 1 dyrektywy 2020/1057 potraktował w sposób dyskryminujący przewozy cross-trade i przewozy kombinowane w porównaniu z przewozami dwustronnymi.

– W przedmiocie podnoszonego dyskryminacyjnego traktowania przewozów cross-trade w porównaniu z przewozami dwustronnymi

1213 Co się tyczy w pierwszej kolejności istnienia podnoszonej dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi a kierowcami, których te przedsiębiorstwa zatrudniają, w zależności od tego, czy wykonują oni przewozy cross-trade czy przewozy dwustronne, należy przypomnieć, że z przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, a w szczególności z ust. 3 akapit pierwszy i ust. 4 akapit pierwszy tego artykułu w związku z motywem 13 tej dyrektywy, wynika, że kierowcy wykonującego przewozy dwustronne nie uznaje się za delegowanego w rozumieniu dyrektywy 96/71, podczas gdy kierowca wykonujący przewozy cross-trade jest co do zasady uznawany za mającego taki status. Ponadto art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego oraz art. 1 ust. 4 akapity trzeci i czwarty dyrektywy 2020/1057 przewidują, że przewidziane w tych ustępach odstępstwa dotyczące przewozów dwustronnych mają również zastosowanie do niektórych rodzajów działalności dodatkowej związanej z takimi przewozami.

1214 Oznacza to, że podstawę wynikającego z tych przepisów dyrektywy 2020/1057 odmiennego traktowania – dla celów stosowania zasad dotyczących delegowania – przewozów cross-trade względem przewozów dwustronnych stanowi rodzaj przewozu, gdyż elementem rozróżniającym poszczególne rodzaje przewozów jest powiązanie między kierowcą i świadczoną usługą z jednej strony a terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i terytorium państwa członkowskiego siedziby z drugiej strony. O ile bowiem w wypadku przewozu dwustronnego

charakter usługi jest ściśle związany z państwem członkowskim siedziby, o tyle nie jest tak w przypadku przewozu cross-trade, w ramach którego kierowca wykonuje czynności w dwóch różnych państwach, przy czym żadne z nich nie jest państwem członkowskim siedziby.

1215 Wynika z tego, że przewozy cross-trade i przewozy dwustronne nie są porównywalne w świetle celu realizowanego przez dyrektywę 2020/1057, a konkretnie celu, do którego zmierzają zasady przewidziane w art. 1 tej dyrektywy oraz przypomniane w pkt 1210 i 1211 niniejszego wyroku. W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 1086 opinii, ani kierowcy, ani przedsiębiorstwa transportowe uczestniczące w tych dwóch kategoriach przewozów nie znajdują się w porównywalnej sytuacji w świetle tego ostatniego celu.

1216 Wniosku tego nie podważają konkretne przykłady przewozów przedstawione przez skarżące państwa członkowskie, które zdaniem tych państw świadczą o tym, że praca tego samego rodzaju może być wykonana przez dwóch różnych kierowców, pracujących, w zależności od przypadku, dla jednego i tego samego przedsiębiorstwa, podczas gdy ze względu na zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 ci dwaj kierowcy nie korzystają z tych samych warunków pracy i zatrudnienia, a w szczególności nie pobierają wynagrodzenia w tej samej wysokości.

1217 W tym względzie wystarczy zauważyć, że argumentacja ta opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym ocena porównywalności odnośnych sytuacji tych kierowców do celów ustalenia, czy zastosowanie mają przepisy dotyczące delegowania, powinna być dokonywana wyłącznie na podstawie charakteru ich pracy, podczas gdy – jak wynika z powyższych rozważań – w świetle celu realizowanego przez zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 istotne znaczenie dla tej oceny ma właśnie powiązanie danego kierowcy i świadczonej przezeń usługi z państwem członkowskim siedziby lub z przyjmującym państwem członkowskim.

1218 W każdym wypadku należy podkreślić, że prawodawca Unii – jak wynika z pkt 247 niniejszego wyroku – dysponuje szerokim zakresem uznania przy wytyczaniu wspólnej polityki transportowej, do której należą środki przewidziane w dyrektywie 2020/1057. Dyrektywa ta, przyjęta na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, wymaga dokonania wyborów o charakterze politycznym oraz złożonych ocen dotyczących gospodarczych i społecznych skutków tych środków.

1219 Nie można zatem zarzucać prawodawcy Unii naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że postanowił on, w ramach korzystania z tego szerokiego zakresu uznania, ustanowić kryteria ogólne w celu oceny istnienia wystarczającego powiązania między świadczoną usługą transportową a terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, zamiast pozostawić zainteresowanym podmiotom zadanie sprawdzenia, czy powiązanie takie istnieje w każdym konkretnym przypadku.

1220 Co się tyczy w drugiej kolejności istnienia podnoszonej dyskryminacji między państwami członkowskimi sprzecznej z zasadą równego traktowania tych państw wobec traktatów, ustanowioną w art. 4 ust. 2 TUE, nie można oczywiście wykluczyć, że niektóre państwa członkowskie będą bardziej niż inne dotknięte przez wprowadzone w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z motywem 13 tej dyrektywy rozróżnienie między przewozami dwustronnymi a przewozami cross-trade.

1221 Ponieważ strony są zgodne co do tego, że znaczna część popytu na rynku transportowym koncentruje się w państwach członkowskich znajdujących się bliżej „centrum Unii”, jest bowiem możliwe, że przedsiębiorstwa transportowe, które zdaniem skarżących państw członkowskich

mają siedzibę na „obrzeżach Unii", są przedsiębiorstwami, które wykonują największą część przewozów cross-trade w Unii i które w związku z tym podlegają najczęściej przepisom dotyczącym delegowania, podczas gdy ich konkurenci, którzy mają siedzibę bliżej „centrum Unii", wykonują głównie lub wyłącznie przewozy dwustronne.

1222 Należy jednak przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z orzecznictwem przedstawionym w pkt 332 niniejszego wyroku akt Unii mający na celu ujednolicenie norm państw członkowskich, o ile stosuje się go w taki sam sposób do wszystkich państw członkowskich, nie może zostać uznany za dyskryminujący, ponieważ taki akt harmonizujący nieuchronnie powoduje odmienne skutki w zależności od wcześniejszego stanu ustawodawstw i praktyk krajowych.

1223 W niniejszym przypadku poprzez przyjęcie przepisów sektorowych dotyczących delegowania pracowników, które mają zostać wdrożone w całej Unii w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, prawodawca Unii zamierzał osiągnąć – jak wynika z motywów 3, 7 i 9 dyrektywy 2020/1057 – równowagę między z jednej strony poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców a z drugiej strony ułatwieniem korzystania ze swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi.

1224 W tym kontekście podejście polegające na rozróżnieniu poszczególnych rodzajów przewozów dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania nie tylko nie narusza równości państw członkowskich, ale wręcz przeciwnie – jak wynika zasadniczo z motywu 4 tej dyrektywy – zmierza do zaradzenia nierównościom w traktowaniu, które mogły wynikać wcześniej, ze względu na stwierdzone między państwami członkowskimi rozbieżności w zakresie wykładni, stosowania i wdrażania przepisów mających zastosowanie przed wejściem w życie rzeczonej dyrektywy, które to rozbieżności stwarzają znaczne obciążenie administracyjne dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych.

1225 Po drugie, ewentualna różnica dotycząca wpływu zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 na państwa członkowskie w zależności od tego, czy znajdują się one w „centrum Unii", czy też na „obrzeżach Unii", o której to różnicy mowa w pkt 1220 i 1221 niniejszego wyroku, nie wynika z podnoszonego dyskryminacyjnego charakteru rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi, ale zasadniczo z modelu działalności gospodarczej, na który zdecydowały się przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w niektórych państwach członkowskich, ponieważ przewozy wykonywane przez przedsiębiorstwa transportowe świadczące zasadniczą część lub całość swoich usług w państwach członkowskich oddalonych od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, bez względu na to, o które państwo chodzi, częściej mogą być kwalifikowane jako przewozy cross-trade, a tym samym podlegać przepisom dotyczącym delegowania.

1226 Prawdą jest, że stosowanie tych przepisów może stanowić większe obciążenie dla pracodawców świadczących usługi w zakresie przewozów cross-trade w państwach członkowskich, w których poziom ochrony socjalnej, w szczególności wynagrodzenia, jest wyższy niż w ich państwie członkowskim siedziby.

1227 Jednakże taki skutek jest nierozerwalnie związany z celami realizowanymi przez dyrektywę 2020/1057, która zmierza właśnie do zapewnienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi poprzez zagwarantowanie kierowcom świadczącym usługi przewozu mające wystarczające powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego możliwości korzystania z warunków zatrudnienia równych warunkom mającym zastosowanie do

innych kierowców, którzy również świadczą takie usługi na tym terytorium. Zresztą sam fakt, że interesy niektórych podmiotów mogą zostać naruszone w większym stopniu niż interesy innych podmiotów, jest nierozłącznie związany z charakterystycznym dla działań legislacyjnych dążeniem do wypracowania równowagi między różnymi wzajemnie sprzecznymi interesami. Tak więc w niniejszej sprawie taki skutek jest nierozerwalnie związany z realizowanym przez tę dyrektywę celem polegającym na poprawie warunków socjalnych i warunków pracy kierowców przy jednoczesnym zapewnieniu uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi.

1228 Ponadto, jak wskazano w pkt 322 niniejszego wyroku, nie można przyjąć, że przepis prawa Unii sam w sobie jest sprzeczny z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że wywołuje on odmienne skutki dla niektórych podmiotów gospodarczych, jeżeli sytuacja ta jest konsekwencją odmiennych warunków prowadzenia działalności, w jakich znajdują się te podmioty, w szczególności ze względu na ich położenie geograficzne, a nie nierównego traktowania pod względem prawnym, które jest nierozerwalnie związane z zaskarżonym przepisem.

1229 W każdym razie, przy założeniu, że zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 prowadzą do odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 308 niniejszego wyroku, takie traktowanie byłoby obiektywnie uzasadnione celami realizowanymi w ramach wspólnej polityki transportowej zgodnie z art. 90 TFUE. Cele te obejmują w szczególności poprawę warunków zatrudnienia, o której mowa w preambule do traktatu FUE i w art. 151 akapit pierwszy TFUE, a także zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej, o której mowa w art. 9 i art. 151 akapit pierwszy TFUE.

1230 Co się tyczy w trzeciej kolejności przedstawionej przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską konkretnej argumentacji dotyczącej naruszenia art. 95 ust. 1 TFUE, należy przypomnieć, że postanowienie to zakazuje w ruchu wewnątrz Unii „dyskryminacji polegającej na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych”.

1231 W zakresie, w jakim Republika Bułgarii i Republika Cypryjska utrzymują, że przewoźnicy będą zachęcani do pobierania różnych stawek za te same towary i przejazdy w zależności od kraju pochodzenia lub przeznaczenia tych towarów w celu pokrycia różnych kosztów pracy i kosztów administracyjnych wynikających z zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, z jednej strony należy zauważyć, że przepisy te mają na celu zapewnienie zadowalających warunków pracy i zwiększonej ochrony socjalnej kierowców poprzez ustalenie kryteriów stosowania przepisów dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Wspomniane przepisy nie regulują zatem w żaden sposób cen czy warunków przewozu jako takich i w związku z tym nie można ich uznać za wchodzące w zakres środków, o których mowa w art. 95 ust. 1 TFUE.

1232 Z drugiej strony – jak wynika z pkt 1213–1224 niniejszego wyroku – ustanowione w art. 1 dyrektywy 2020/1057 rozróżnienie w zakresie stosowania przepisów dotyczących delegowania do przewozów dwustronnych i przewozów cross-trade nie opiera się na państwie pochodzenia lub przeznaczenia danych towarów, lecz na fakcie, że usługa świadczona w ramach tych dwóch rodzajów przewozów nie wykazuje tego samego powiązania z państwem członkowskim siedziby.

1233 W czwartej kolejności, w zakresie, w jakim w ramach zarzutu drugiego skargi, dotyczącego formalnie naruszenia zasady niedyskryminacji, Rumunia powołuje się na naruszenie art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, argumentacja tego państwa członkowskiego pokrywa się z argumentacją przedstawioną przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską w ramach zarzutów czwartych ich odnośnych skarg oraz z argumentacją przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polską w ramach zarzutów drugiego i trzeciego jej skargi. Argumentacja ta zostanie zatem zbadana w tym kontekście.

1234 W świetle powyższego nie można uznać, że podejście przyjęte przez prawodawcę Unii w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13, które polega generalnie na rozróżnieniu kilku rodzajów przewozów w zależności od elementu powiązania kierowcy i świadczonej przezeń usługi z jednej strony a terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub terytorium państwa członkowskiego prowadzenia działalności z drugiej strony, do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania, a w szczególności dla zapewnienia, by przepisy te miały zastosowanie do przewozów cross-trade, a jednocześnie nie miały zastosowania do przewozów dwustronnych oraz pewnych dodatkowych czynności, które są z nimi związane, narusza zasady równego traktowania i niedyskryminacji.

– W przedmiocie podnoszonego dyskryminacyjnego traktowania przewozów kombinowanych w porównaniu z przewozami dwustronnymi

1235 W swojej argumentacji odnoszącej się do art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, który dotyczy przewozu kombinowanego, Węgry twierdzą, że jeżeli ten sam kierowca towarzyszy pojazdowi i jego ładunkowi przez cały czas trwania przewozu kombinowanego, to cały ten przewóz powinien zostać zrównany z operacją przewozu dwustronnego, tak aby oba odcinki drogowe mogły korzystać z odstępstwa od stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników, ponieważ poszczególne części takiego przewozu kombinowanego różnią się od siebie tylko sposobem transportu. Argumentacja ta opiera się zatem na założeniu, że taki przewóz kombinowany, rozpatrywany jako całość, jest porównywalny z przewozem dwustronnym w świetle celu realizowanego przez normy zawarte w art. 1 dyrektywy 2020/1057.

1236 W tym względzie z definicji zawartej w art. 1 dyrektywy 92/106, do którego to przepisu odsyła art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, wynika, że przewóz kombinowany polega na transporcie rzeczy między państwami członkowskimi, w przypadku którego na początkowym lub końcowym odcinku trasy korzysta się z dróg, a na innym odcinku trasy, przekraczającym dystans minimalny, korzysta się z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego.

1237 Tymczasem, jak wynika z samego tytułu dyrektywy 2020/1057, dyrektywa ta ma na celu ustanowienie szczególnych przepisów dotyczących delegowania kierowców wyłącznie w sektorze transportu drogowego. Podobnie, jak wynika z pkt 1210 niniejszego wyroku, cel realizowany przez tę dyrektywę, a w szczególności przez jej art. 1, polega na ustanowieniu przepisów służących określeniu państwa członkowskiego, którego warunki zatrudnienia uwzględniające specyfikę tego sektora są gwarantowane kierowcom, przy czym stosowanie przepisów dotyczących delegowania do danego kierowcy zależy od istnienia wystarczającego powiązania między nim i świadczonymi przezeń usługami a terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

1238 To właśnie w tym kontekście art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, który dotyczy tego, jak należy traktować odcinki drogowe stanowiące część przewozu kombinowanego, wprowadza odstępstwo od stosowania przepisów dotyczących delegowania w odniesieniu do początkowego lub końcowego odcinka drogowego takiej operacji, w sytuacji gdy ów odcinek drogowy, rozpatrywany odrębnie, składa się z przewozów dwustronnych w rozumieniu art. 1 ust. 3 tej dyrektywy.

1239 Należy jednak przypomnieć, że prawodawca Unii – jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 247 niniejszego wyroku – dysponuje szerokim zakresem uznania przy wytyczaniu wspólnej polityki transportowej, do której należą środki przewidziane w dyrektywie 2020/1057. Dyrektywa ta, przyjęta na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, wymaga dokonania wyborów o charakterze politycznym oraz złożonych ocen dotyczących gospodarczych i społecznych skutków tych środków.

1240 W związku z tym, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 309 niniejszego wyroku, z którego wynika, że porównywalność poszczególnych rozpatrywanych sytuacji ocenia się w świetle przedmiotu i celów poddanego wykładni aktu prawa Unii, nie można zarzucać prawodawcy Unii, że przy korzystaniu z tego zakresu uznania doszedł on do wniosku, iż do celów stosowania przepisów w dziedzinie delegowania z przewozem dwustronnym można zrównać jedynie te części przewozu kombinowanego, które są wykonywane przy wykorzystaniu dróg, a nie cały przewóz kombinowany.

1241 Stwierdzenia tego nie podważa argument, zgodnie z którym podział przewozu kombinowanego na dwa odrębne odcinki drogowe jest sztuczny, w sytuacji gdy w odniesieniu do całej tej operacji przewóz jest realizowany przez tego samego kierowcę. Okoliczność, że towarom może towarzyszyć ten sam kierowca podczas całego czasu trwania tego przewozu, jest bowiem pozbawiona znaczenia w tym względzie, ponieważ bezsporne jest, że jeden ze sposobów transportu, z których składa się ta sama operacja, nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2020/1057, której przedmiotem jest ustanowienie szczególnych przepisów dotyczących delegowania kierowców wyłącznie w sektorze transportu drogowego.

1242 Stwierdzenia przedstawionego w pkt 1240 niniejszego wyroku nie podważa również okoliczność, że w stosownych przypadkach przewóz kombinowany należy uznać za pojedynczą operację służącą realizacji celów innych niż te, dla których przewidziane są normy zawarte w art. 1 dyrektywy 2020/1057. Nawet bowiem przy założeniu, że tak jest, okoliczność taka nie pozwala wykazać, że prawodawca Unii naruszył – mając na uwadze szeroki zakres uznania, jakim dysponuje on przy kształtowaniu wspólnej polityki transportowej – zasady równego traktowania i niedyskryminacji, gdy uznał, że jedynie te części przewozu kombinowanego, do realizacji których korzysta się z dróg, można zrównać z przewozem dwustronnym do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania.

1243 Wreszcie okoliczność, że tylko jeden z dwóch odcinków drogowych, z których składa się przewóz kombinowany, uznaje się za spełniający przewidziane w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 w związku z art. 1 ust. 3 tej dyrektywy przesłanki umożliwiające skorzystanie z odstępstwa na podstawie tego przepisu, jest jedynie konsekwencją uwzględnienia szczególnych cech każdego z tych odcinków. Jak bowiem wynika z motywu 12 wspomnianej dyrektywy, jeżeli taki odcinek drogowy, rozpatrywany odrębnie, może zostać zrównany z przewozem dwustronnym, to charakter usługi świadczonej podczas tej trasy jest ściśle związany z państwem członkowskim siedziby, co uzasadnia rozszerzenie odstępstwa przewidzianego w tym ust. 3 na rzeczony odcinek drogowy.

1244 W świetle powyższego należy stwierdzić, że nie utożsamiwszy przewozów kombinowanych – w sytuacji gdy ten sam kierowca towarzyszy pojazdowi i jego ładunkowi – z przewozami dwustronnymi, o których mowa w art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057, prawodawca Unii nie naruszył zasad równego traktowania i niedyskryminacji.

1245 Wniosku tego nie pozwala podważyć twierdzenie Rumunii dotyczące ogólnego skutku dyskryminującego, który wynika ze wszystkich przepisów wchodzących w skład „pakietu mobilności", będących przedmiotem trzech skarg wniesionych przez to państwo członkowskie w sprawach od C-546/20 do C-548/20. Wystarczy bowiem zauważyć, że w sprawie C-548/20 Rumunia nie wykazała, iż dyskryminacja wynika z dyrektywy 2020/1057, i że przedstawione w tym względzie przez to państwo członkowskie argumenty skierowane przeciwko rozporządzeniom 2020/1054 i 2020/1055, które to argumenty zbadano już w ramach skarg w sprawach C-546/20 i C-547/20, zostały oddalone.

1246 Należy zatem oddalić jako bezzasadne zarzut pierwszy Republiki Litewskiej, zarzut drugi Republiki Bułgarii, zarzut drugi Rumunii, zarzut drugi Republiki Cypryjskiej oraz zarzut drugi Węgier, podniesiony jako zarzut ewentualny.

c) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

1247 Republika Litewska w zarzutach drugim i trzecim, Republika Bułgarii w zarzucie pierwszym, Rumunia w zarzucie pierwszym, Republika Cypryjska w zarzucie pierwszym, Węgry w zarzucie pierwszym podniesionym jako zarzut ewentualny i Rzeczpospolita Polska w zarzucie pierwszym podnoszą, że art. 1 dyrektywy 2020/1057 lub niektóre zawarte w nim przepisy nie spełniają wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.

1248 Po pierwsze, wskazane państwa członkowskie kwestionują przeprowadzenie przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności przepisów zawartych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, w szczególności ze względu na brak oceny skutków dotyczącej ostatecznej wersji tych przepisów lub niektórych z nich. W szczególności, o ile zarzut trzeci Republiki Litewskiej jest formalnie oparty na naruszeniu zasady „prawidłowej legislacji" i „istotnych wymogów proceduralnych", o tyle z argumentacji przedstawionej na jego poparcie wynika, że to państwo członkowskie zmierza w rzeczywistości do wykazania naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na to, że skutki art. 1 ust. 3 tej dyrektywy nie zostały należycie ocenione. Podobnie należy w tym względzie zaznaczyć, że o ile w ramach zarzutu pierwszego podniesionego jako zarzut ewentualny Węgry formalnie podnoszą oczywisty błąd w ocenie i naruszenie zasady proporcjonalności, o tyle ich argumentacja w tym kontekście ma na celu wyłącznie wykazanie naruszenia tej ostatniej zasady.

1249 Po drugie, wspomniane państwa członkowskie, z wyjątkiem Węgier, kwestionują samą proporcjonalność wszystkich lub niektórych przewidzianych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 kryteriów służących określeniu sytuacji, w których przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie do kierowców w sektorze transportu drogowego.

1) W przedmiocie przeprowadzenia przez prawodawcę Unii badania proporcjonalności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057

i) Argumentacja stron

1250 Republika Bułgarii i Republika Cypryjska przypominają, że prawodawca Unii postanowił stosować do przewozów cross-trade, bez progu czasowego, przepisy dotyczące delegowania, zwalniając jednocześnie ze stosowania tych przepisów w odniesieniu do przewozów dwustronnych. Parlament i Rada nie dysponowały jednak żadną oceną skutków tych regulacji, mimo że kilka państw członkowskich wielokrotnie zwracało się o przeprowadzenie takiej oceny, ani żadną inną informacją, która mogłaby potwierdzić, że to odmienne traktowanie przewozów dwustronnych i przewozów cross-trade jest proporcjonalne. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania przewidziano zasadniczo odmienne podejście.

1251 Republika Litewska utrzymuje, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057 narusza zasadę prawidłowej legislacji, ponieważ skutki tego przepisu nie zostały należycie ocenione.

1252 Wskazane państwo członkowskie podkreśla, że zgodnie z art. 11 ust. 3 TUE Komisja ma obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Artykuł 2 protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności również nakłada na Komisję analogiczny obowiązek przeprowadzenia szerokich konsultacji. To samo dotyczy art. 5 tego protokołu, który stanowi, że projekty aktów prawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności, oraz wymaga, aby każdy projekt aktu prawodawczego zawierał szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami, z czego wynika, że projekty te powinny uwzględniać konieczność zapewnienia, by wszelkie obciążenia spoczywające na podmiotach gospodarczych były możliwie najmniejsze i współmierne do zamierzonego celu. Co więcej, na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego zadaniem Komisji jest dokonywanie oceny skutków w odniesieniu do jej inicjatyw prawodawczych mogących mieć znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne.

1253 Prawdą jest, że w niektórych przypadkach możliwe jest odstąpienie od przeprowadzenia oceny skutków. Jednakże w niniejszej sprawie nie było obiektywnych powodów, aby nie przeprowadzać oceny skutków, a nadto instytucje Unii nie uzasadniły swojej decyzji o nieprzeprowadzaniu takiej oceny. Wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), na który powołuje się Rada, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ w sprawie, w której zapadł ten wyrok, przeprowadzono ocenę skutków, podczas gdy w niniejszej sprawie nie zbadano oddziaływania zaskarżonych przepisów.

1254 Zdaniem Republiki Litewskiej adekwatności i niezbędności ocen skutków nie można interpretować w ten sposób, że cechy te podlegają czysto subiektywnej ocenie, która zależy wyłącznie od woli prawodawcy Unii. Przeciwnie, ocena ta powinna opierać się na istniejących obiektywnych danych, ponieważ jest to jedyny sposób zapewnienia, by prawodawca nie nadużył przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych.

1255 Rumunia formułuje zasadniczo analogiczną krytykę w odniesieniu do art. 1 ust. 3–6 dyrektywy 2020/1057. Podnosi ona w szczególności, że dokumenty zawierające analizę wyłącznie konieczność interwencji ustawodawczej w dziedzinie delegowania są niewystarczające. Określenie rozwiązań niezbędnych i odpowiednich do zwalczania stwierdzonych niedociągnięć nie może bowiem opierać się wyłącznie na ocenie istniejącej wcześniej sytuacji na rynku

przewozów. Należało również przeprowadzić rzeczywistą i kompleksową ocenę spodziewanych skutków planowanych środków. W tym względzie sam fakt, że w trakcie procesu legislacyjnego Komisja wskazała, iż podejście prawodawcy Unii gwarantuje ten sam cel co wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie delegowania, nie rekompensuje braku oceny skutków.

1256 Rzeczypospolita Polska podnosi, że w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, by Rada i Parlament Europejski dysponowały koniecznymi danymi pozwalającymi ocenić skutki, jakie zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 wywrą na środowisko, oraz sytuację gospodarczą poszczególnych przewoźników i całego sektora. Jeśli chodzi w szczególności o skutki gospodarcze, przewoźnicy musieliby ponosić wysokie koszty ze względu z jednej strony na konieczność dostosowania wynagrodzenia kierowców do stawek obowiązujących w państwach członkowskich, przez które przejeżdżają. Zgodnie z informacjami zawartymi w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 9, 10) między państwami członkowskimi występują istotne różnice w poziomie wynagrodzeń kierowców. Ich relacja do korzyści odnoszonych przez kierowców oraz uczciwej konkurencji jest nieproporcjonalna w przypadkach, gdy przewozy w danym państwie są rzadkie albo mają mało istotny charakter, w szczególności ze względu na czas ich trwania. Z drugiej strony koszty administracyjne związane ze stosowaniem przepisów krajowych przyjmującego państwa członkowskiego dotyczących wynagrodzenia kierowców mogłyby wynieść do 14 000 EUR rocznie dla jednego przewoźnika, nie licząc kosztów związanych z kontrolami i ewentualnymi grzywnami.

1257 Wzrost kosztów i utrudnienia związane z przewozami cross-trade i kabotażowymi spowodują ograniczenie liczby tego typu operacji, co z kolei wpłynie na wzrost pustych przebiegów, a w konsekwencji doprowadzi do ogólnego spadku poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na głównych szlakach komunikacyjnych w Unii, a także do pogorszenia wydajności transportu drogowego. Będzie to wiązało się ze zwiększoną emisją zanieczyszczeń.

1258 Ze względów zasadniczo analogicznych do tych, które zostały streszczone w pkt 1250–1257 niniejszego wyroku, Węgry podnoszą, że całkowity brak oceny skutków stanowi oczywisty błąd w ocenie prawodawcy Unii i naruszenie zasady proporcjonalności.

1259 W szczególności w komunikacie z dnia 15 kwietnia 2020 r. {Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 [TFUE] dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 1071/2009, rozporządzenie nr 1072/2009 i rozporządzenie nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w sektorze; rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów; oraz dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/22 w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania prawa i ustanawiającej przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71 i dyrektywy 2014/67 dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej rozporządzenie nr 1024/2012 [COM(2020) 151 final]} Komisja uznała, że ograniczenia mające zastosowanie do przewozów kombinowanych są źródłem problemów, w szczególności ze względu na fakt, że ograniczenia te mogą zmniejszyć skuteczność wsparcia dla multimodalnych przewozów rzeczy.

1260 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezzasadne.

ii) Ocena Trybunału

1261 W odniesieniu do argumentacji dotyczącej podnoszonego braku oceny skutków lub niewystarczającego charakteru tej oceny należy przypomnieć, że we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania pracowników Komisja zaproponowała system, w ramach którego, wychodząc z założenia, że dyrektywa 96/71 ma zastosowanie do sektora transportu drogowego, dwa z dziewięciu elementów warunków zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego wymienionych w art. 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy – a mianowicie minimalny wymiar corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego i wynagrodzenia – nie mają zastosowania do delegowania krótszego niż trzy dni w miesiącu, w sytuacji gdy kierowcy wykonują przewozy międzynarodowe w rozumieniu rozporządzeń nr 1072/2009 i nr 1073/2009. Natomiast zgodnie z tym wnioskiem, gdyby okres oddelegowania przekraczał ten próg trzech dni, wszystkie dziewięć elementów wspomnianych warunków zatrudnienia miałoby zastosowanie do całego okresu oddelegowania w danym miesiącu.

1262 Zgodnie ze wspomnianym wnioskiem kierowcy wykonujący przewozy międzynarodowe byliby zatem delegowani we wszystkich przypadkach, a większość warunków zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 miałaby do nich zastosowanie. Ponadto pracodawca musiałby uwzględnić czas spędzony przez każdego kierowcę co miesiąc w różnych państwach członkowskich w celu ustalenia, czy przepisy tych państw dotyczące minimalnego wymiaru corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego i wynagrodzenia, o których mowa w tym przepisie, mają również zastosowanie.

1263 Uznawszy, że rozwiązanie to nie jest satysfakcjonujące, prawodawca Unii wybrał ostatecznie środek polegający na wprowadzeniu rozróżnienia między poszczególnymi rodzajami przewozów. I tak, art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13 przewiduje odstępstwo od przepisów dotyczących delegowania, a zatem wszystkich warunków pracy i zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego, w odniesieniu do wszystkich przewozów dwustronnych, wszystkich przewozów tranzytowych, a także niektórych części przewozów kombinowanych, podczas gdy co do zasady przepisami tymi objęto zarówno przewozy cross-trade, jak i przewozy kabotażowe.

1264 Bezsporne jest zatem, że w ocenie skutków – aspekt społeczny nie zbadano skutków wynikających z ostatecznie przyjętego rozwiązania i że rozwiązanie to nie było przedmiotem dodatkowej oceny skutków.

1265 Należy jednak podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 218–226 niniejszego wyroku ocena skutków nie wiąże prawodawcy Unii, ponieważ może on przyjąć środki inne niż te, które były jej przedmiotem. Z orzecznictwa tego wynika również, że na potrzeby oceny proporcjonalności przyjmowanych środków prawodawca Unii może uwzględnić nie tylko daną ocenę skutków, lecz również wszelkie inne źródła informacji, w tym źródła informacji znajdujące się w domenie publicznej.

1266 W związku z tym sam fakt, że w tym wypadku prawodawca Unii przyjął w dyrektywie 2020/1057 odmienne przepisy i że niektóre z nich są bardziej restrykcyjne dla przedsiębiorstw transportu drogowego niż przepisy, które zostały pierwotnie zaproponowane przez Komisję we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania i które były przedmiotem oceny skutków – aspekt społeczny, nie może sam w sobie świadczyć o tym, że prawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności.

1267 Wbrew temu, co sugerują Republika Litewska i w mniejszym stopniu Rumunia, argumentów tych w żaden sposób nie podważają postanowienia porozumienia międzyinstytucjonalnego. O ile bowiem prawdą jest, że w pkt 15 tego porozumienia wskazano, iż „Parlament i Rada będą dokonywać oceny skutków w związku z proponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji", o tyle punkt ten nie ustanawia, jak wskazano już w pkt 224 i 231 niniejszego wyroku, żadnego stanowczego obowiązku po stronie tych instytucji, ponieważ przewiduje on jedynie możliwość przeprowadzenia takiej oceny skutków, jeżeli – zgodnie z jego wyraźnym brzmieniem – Parlament i Rada „uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego".

1268 W związku z tym należy w pierwszej kolejności zbadać inne źródła informacji, na które powołują się Parlament i Rada, w celu sprawdzenia, czy – jak twierdzą te instytucje – owe źródła pozwalają, wraz z oceną skutków – aspekt społeczny, ocenić skutki wynikające z rozróżnienia dokonanego w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13 między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi.

1269 W tym względzie należy zauważyć, że biorąc pod uwagę charakter przepisów zawartych w art. 1 dyrektywy 2020/1057, koszty operacyjne i związane z przestrzeganiem przepisów oraz ewentualne oszczędności uzyskane przez dane przedsiębiorstwo w wyniku wdrożenia tych przepisów zależą od zakresu, w jakim przedsiębiorstwo to wykonuje różne rodzaje przewozów. Jak podkreśla Rada, prawodawca Unii dysponował danymi opublikowanymi przez Eurostat dotyczącymi różnych rodzajów przeprowadzanych operacji, a w szczególności danymi zawartymi w badaniu dotyczącym lat 2014–2018 [„Road freight transport by journey characteristics" (Transport drogowy towarów według charakterystyki trasy), s. 3–5, 10, 11] oraz w tabeli dotyczącej 2018 r. Ze względu na to, że dane te pozwalały na określenie ilości przewozów cross-trade i przewozów dwustronnych wykonywanych rocznie między daną parą państw członkowskich, mogły one stanowić istotne dla prawodawcy Unii źródło informacji na potrzeby dokonania oceny proporcjonalności ostatecznie przyjętego w dyrektywie 2020/1057 rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi.

1270 Ponadto takie dane pozwalają z kolei ocenić zakres, w jakim kierowcy z różnych państw członkowskich będą uznawani za delegowanych do innych państw członkowskich w rozumieniu przepisów przewidzianych w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13.

1271 Jak podniosła również Rada przed Trybunałem, te dane dotyczące różnych rodzajów przewozów, w połączeniu z informacjami zawartymi w ocenie skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 62–65) oraz z informacjami zawartymi w badaniach dostępnych publicznie, na których opiera się ta ocena, takich jak w szczególności badanie Komisji (DG Move) zatytułowane „Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report" [(Badanie wspierające ocenę skutków w kontekście przeglądu przepisów socjalnych w transporcie drogowym. Sprawozdanie końcowe), maj 2017, s. 62–76], i które to informacje dotyczą w szczególności różnic w wynagrodzeniu między różnymi parami państw członkowskich, pozwalają oszacować koszty wynikające z rozróżnienia ustanowionego w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13 między przewozami cross-trade i przewozami dwustronnymi.

1272 W tym względzie należy podkreślić, że skarżące państwa członkowskie, które zakwestionowały brak lub niewystarczający charakter oceny skutków dyrektywy 2020/1057, nie wyjaśniły, pod jakim względem ustalenia Rady przedstawione w pkt 1269–1271 niniejszego wyroku miałyby być błędne. Podobnie nie wyjaśniono również, dlaczego ogólnych wniosków zawartych w ocenie

skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 60), zgodnie z którymi wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i zdrowie w pracy będzie marginalny, nie można odnieść do ostatecznie przyjętego modelu.

1273 W tym stanie rzeczy prawodawca Unii dysponował elementami wystarczającymi do dokonania oceny skutków rozróżnienia między przewozami dwustronnymi a przewozami cross-trade, wprowadzonego w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13.

1274 W drugiej kolejności należy stwierdzić, iż prawodawcy Unii nie można zarzucać, że nie zbadał on skutków wynikających z art. 1 ust. 5 dyrektywy 2020/1057, zgodnie z którym to przepisem przewozy tranzytowe korzystają ze zwolnienia z przepisów dotyczących delegowania, oraz z art. 1 ust. 7 tej dyrektywy, na mocy którego uznaje się, że przewozy kabotażowe wiążą się z sytuacją delegowania, w związku z czym należy do nich stosować owe przepisy.

1275 W tym względzie wystarczy zauważyć, że – jak wynika z pkt 1179 niniejszego wyroku – Trybunał orzekł już, w ramach wykładni dyrektywy 96/71, która miała zastosowanie przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057, że przepisy w dziedzinie delegowania przewidziane w dyrektywie 96/71 nie mają zastosowania do przewozów tranzytowych, natomiast co do zasady mają one zastosowanie do przewozów kabotażowych realizowanych w całości na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

1276 Ponieważ art. 1 ust. 5 i 7 dyrektywy 2020/1057 nie można zatem przypisać żadnej zmiany w mających zastosowanie przepisach materialnych, należy oddalić argument mający na celu wykazanie, że w odniesieniu do tych przepisów konieczna była dodatkowa ocena skutków.

1277 W trzeciej kolejności w zakresie, w jakim Węgry zarzucają w istocie prawodawcy Unii naruszenie zasady proporcjonalności poprzez przyjęcie art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 bez zbadania skutków tego przepisu, należy przypomnieć, że jak – wynika z motywu 12 tej dyrektywy – prawodawca Unii uznał, iż charakter usługi świadczonej podczas pokonywania początkowego lub końcowego odcinka drogowego przewozu kombinowanego jest ściśle związany z państwem członkowskim siedziby, jeżeli ten odcinek drogowy, rozpatrywany odrębnie, jest przewozem dwustronnym i brak jest w takim przypadku wystarczającego powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w związku z czym stosowanie przepisów dotyczących delegowania nie jest uzasadnione. Natomiast w przypadku gdy przewóz wykonywany na takim odcinku drogowym odbywa się w obrębie przyjmującego państwa członkowskiego lub ma charakter przewozu cross-trade, powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jest wystarczające, a zatem powinny mieć zastosowanie przepisy dotyczące delegowania.

1278 Tymczasem bezsporne jest, że stosowanie przepisów dotyczących delegowania, takich jak przewidziane w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, do przewozów kombinowanych również nie zostało poruszone w ocenie skutków – aspekt społeczny. O ile bowiem, jak wynika z pkt 1261–1264 niniejszego wyroku, we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania opracowanym na podstawie tej oceny skutków Komisja przewidziała przyjęcie kryterium dotyczącego czasu trwania przewozu w celu określenia okoliczności, w których przepisy te miałyby mieć zastosowanie, o tyle w dyrektywie 2020/1057 prawodawca Unii ostatecznie postanowił przyjąć podejście polegające na rozróżnieniu różnych kategorii przewozów, w tym przewozu kombinowanego.

1279 Należy zatem zbadać, czy w tym wypadku informacje, którymi dysponowały Parlament i Rada, były wystarczające, aby umożliwić im ocenę proporcjonalności zwolnienia przewidzianego w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057.

1280 W tym względzie z elementów przedstawionych Trybunałowi wynika, że prawodawca Unii dysponował znaczną ilością informacji na temat przewozu kombinowanego, które to informacje pochodzą z prac przygotowawczych dotyczących proponowanych zmian dyrektywy 92/106. Informacje te są zawarte w szczególności w ocenie skutków dotyczącej przeglądu tej dyrektywy [ocena skutków Komisji towarzysząca wnioskowi COM(2017) 648, SWD(2017) 362], w dokumencie sporządzonym w 2015 r. na wniosek Komisji i zawierającym dane dotyczące przewozu kombinowanego [KombiConsult, „Analysis of the EU Combined Transport" (Analiza przewozu kombinowanego UE), 2015], w aktualizacji tych danych przeprowadzonej w 2017 r. [ISL/KombiConsult, „Updating EU combined transport data" (Aktualizacja danych dotyczących przewozu kombinowanego UE), 2017], w uzupełnieniu z 2018 r. dotyczącym tych samych danych [TRT Trasporti e Territorio srl, „Gathering additional data on EU combined transport" (Zestawienie dodatkowych danych dotyczących przewozu kombinowanego UE), 2017] oraz w ramach konsultacji zleconych przez Komisję na poparcie oceny skutków [KombiConsult, „Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)" (Konsultacje i związane z nimi analizy w ramach oceny wpływu zmian do dyrektywy w sprawie przewozu kombinowanego (92/106/EWG), 2017].

1281 W szczególności w badaniu zatytułowanym „Analysis of the EU Combined Transport" (Analiza przewozu kombinowanego UE) (s. 175–177) zaproponowano szczegółową analizę rynku towarzyszącego i nietowarzyszącego przewozu kombinowanego, udostępniając w szczególności prezentację usług wszystkich sześciu przedsiębiorstw świadczących towarzyszące usługi drogowe w Unii, a także największych podmiotów świadczących usługi w zakresie nietowarzyszącego, drogowo-kolejowego przewozu kombinowanego. W badaniu tym przedstawiono również dane dotyczące długości początkowych lub końcowych odcinków drogowo-kolejowego przewozu kombinowanego (s. 67–70). Ponadto przeprowadzona przez Komisję ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/106, o której mowa w pkt 1280 niniejszego wyroku, zawierała dane dotyczące, po pierwsze, średnich długości, mediany długości i większych długości odcinków drogowych i innych niż drogowe przewozu kombinowanego, a po drugie, rodzaju i wolumenu transportu multimodalnego, który wchodzi w zakres pojęcia „przewozu kombinowanego" w rozumieniu dyrektywy 92/106, a zatem wchodzi w zakres stosowania art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057.

1282 Z informacji zawartych w dokumentach przekazanych Trybunałowi w ramach skarg w niniejszym postępowaniu, których użyteczność nie została konkretnie zakwestionowana przez Węgry, wynika zatem, że do celów przyjęcia dyrektywy 2020/1057 prawodawca Unii dysponował istotnymi danymi podstawowymi dotyczącymi rynku przewozów kombinowanych. Dane te, w połączeniu z innymi informacjami, którymi dysponował prawodawca Unii, w szczególności z informacjami dotyczącymi różnic w wynagrodzeniu między różnymi parami państw członkowskich, do których odniesiono się w pkt 1271 niniejszego wyroku, umożliwiły mu ocenę oddziaływania przewidzianych w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 kryteriów stosowania do przewozów kombinowanych przepisów dotyczących delegowania. Prawodawca Unii posiadał zatem informacje wystarczające do uzasadnienia wyboru tych kryteriów w ramach korzystania z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania.

1283 Powyższych rozważań nie może podważyć argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca rzekomego nieuwzględnienia kumulatywnego negatywnego efektu zaskarżonych przepisów dyrektywy 2020/1057 i rozporządzenia 2020/1055. O ile bowiem w drodze tej argumentacji wskazane państwo członkowskie najwyraźniej zarzuca prawodawcy Unii niespójność przy dokonywaniu wyborów leżących u podstaw zaskarżonych przepisów każdego z tych aktów, o tyle wystarczy zauważyć w tym względzie, że – jak twierdzi Parlament – „pakiet mobilności" składa się z kilku aktów ustawodawczych, które służą realizacji celów wprawdzie komplementarnych, ale jednak różnych. Nie można zatem uznać, że prawodawca ten naruszył zasadę proporcjonalności z tego tylko powodu, że warunki ustanowione w rozporządzeniu 2020/1055 w celu wykazania, że podmiot gospodarczy posiada stały i rzeczywisty zakład w państwie członkowskim, różnią się od kryteriów przewidzianych w przepisach dyrektywy 2020/1057 do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania do kierowców w transporcie drogowym.

1284 Należy zatem oddalić jako bezzasadną argumentację, zgodnie z którą prawodawca Unii nie przeprowadził badania proporcjonalności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057.

2) W przedmiocie proporcjonalności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057

i) Argumentacja stron

1285 Zdaniem Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej z dokonanego w dyrektywie 2020/1057 rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi wynikają niekorzystne skutki w odniesieniu do kosztów dostosowania się do nowych wymogów, a także kosztów związanych z dokumentacją dotyczącą każdego delegowania i stosowania przepisów przyjmującego państwa członkowskiego. Kierowcy często łączą przewozy cross-trade z przewozami dwustronnymi. Tymczasem zwolnienie z zastosowania przepisów dotyczących delegowania nie obejmuje wszystkich przewozów cross-trade wykonywanych jednocześnie z przewozami dwustronnymi. Dokonanie przez przewoźnika oceny, kiedy ma miejsce delegowanie, a kiedy nie, jest zatem dla niego bardzo skomplikowane. Dyrektywa 2020/1057 nie precyzuje również, w jaki sposób obliczać godziny, w których kierowcę należy uznać za delegowanego do konkretnego państwa członkowskiego. Skutkuje to powstaniem dużego obciążenia po stronie tych przewoźników, z których większość stanowią MŚP.

1286 Tak trudne do udźwignięcia obciążenie nałożone na przewoźników realizujących przewozy cross-trade może prowadzić do przestawiania się na inne rodzaje działalności, przenoszenia się do państw trzecich, zmniejszenia obrotów, a nawet do upadłości ich przedsiębiorstw. Ponadto jest prawdopodobne, że obciążenie to spowoduje spadek wydajności i zwiększy niekorzystny wpływ transportu drogowego na środowisko. Grozi ono ponadto zakłóceniem konkurencji, ponieważ dyrektywa 2020/1057 nie nakłada żadnych obowiązków na przewoźników mających siedzibę poza Unią i nie ma do nich zastosowania.

1287 Możliwe jest wyodrębnienie trzech zgodnych z prawem celów realizowanych przez dyrektywę 2020/1057, a mianowicie celów polegających na zapewnieniu, po pierwsze, warunków pracy oraz zadowalającej ochrony socjalnej kierowców, po drugie, odpowiednich warunków dla przedsiębiorstw transportowych i uczciwej konkurencji między nimi, a także, po trzecie, swobody świadczenia usług transgranicznych. Jednakże dyrektywa ta nie tylko nie zdoła utrzymać równowagi między tymi celami, ale ponadto nie pozwoli na osiągnięcie żadnego z nich.

1288 Jeśli bowiem chodzi o cel pierwszy, wyższe wynagrodzenie, z którego mogliby korzystać kierowcy, dotyczyłoby najczęściej jedynie krótkich okresów spędzonych w państwie załadunku lub rozładunku, wobec czego warunki pracy i ochrona socjalna kierowców uległyby jedynie nieznacznej poprawie.

1289 Co się tyczy celu drugiego, okoliczność, że przedsiębiorstwa wykonujące przewozy cross-trade podlegają przepisom dotyczącym delegowania, podczas gdy przedsiębiorstwa wykonujące przewozy dwustronne są z nich zwolnione, sprzyja nieuczciwej konkurencji. Przewaga komparatywna przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii polega bowiem na tym, że koszty ich działalności są niższe, co wynika w szczególności z niższych kosztów utrzymania i z niższego poziomu wynagrodzeń. Ze względu na zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 przewoźnicy realizujący przewozy cross-trade znajdują się obecnie w mniej korzystnej z punktu widzenia konkurencyjności sytuacji niż przewoźnicy wykonujący przewozy dwustronne. Zakłóca to konkurencję między centrum Unii, gdzie przewoźnicy wykonują głównie przewozy dwustronne, a państwami członkowskimi takimi jak Republika Bułgarii i Republika Cypryjska, gdzie przewoźnicy wykonują przede wszystkim przewozy cross-trade.

1290 Jeśli chodzi o cel trzeci, przepisy te ograniczają swobodę świadczenia usług transgranicznych ze względu na wzrost kosztów, do którego prowadzą.

1291 Zdaniem Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania nie jest ani właściwe, ani konieczne dokonywanie rozróżnienia między przewozami dwustronnymi a przewozami cross-trade. Ani w jednym, ani w drugim z tych przypadków nie istnieje wystarczająco silne powiązanie z żadnym z państw, przez które kierowca przejeżdża. Niezależnie od państwa członkowskiego rozpoczęcia przewozu lub przeznaczenia pracownicy wykonujący przewóz dwustronny wykonują taką samą pracę jak pracownicy wykonujący przewóz cross-trade. Państwo członkowskie rozpoczęcia przewozu lub przeznaczenia nie ma żadnego wpływu na powiązanie między kierowcą a państwem przyjmującym. Natomiast w ramach przewozów kabotażowych istnieje oczywiste powiązanie z terytorium.

1292 Zdaniem Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej odpowiedni środek polegałby na całkowitym zwolnieniu transportu międzynarodowego ze stosowania przepisów dotyczących delegowania. Takie wyłączenie jest uzasadnione szczególną sytuacją transportu międzynarodowego i jego wyjątkowo mobilnym charakterem, która to sytuacja charakteryzuje się brakiem wystarczającego powiązania z terytorium państw członkowskich innych niż państwo członkowskie siedziby. Tak więc całkowite wyłączenie pozwoliłoby na zrealizowanie wszystkich zamierzonych celów. Jeśli chodzi o rozwiązanie polegające na zastosowaniu, po ustaleniu progu czasowego, przepisów dotyczących delegowania do całego sektora transportu międzynarodowego, byłoby ono oczywiście bardziej odpowiednie niż przyjęty model, ale stwarzałoby jednak szereg poważnych problemów, ponieważ jego wpływ byłby zawsze nieproporcjonalny pod względem kosztów, obciążeń administracyjnych nałożonych na MŚP oraz trudności związanych z interpretacją i stosowaniem przepisów. Alternatywnym podejściem, które zapewniłoby jasność, jest podejście przyjęte przez Trybunał w pkt 48 wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), polegające na domniemaniu istnienia wystarczającego powiązania w przypadku wykonywania w ramach przewozów cross-trade minimalnych określonych zadań w konkretnym państwie członkowskim i w danym miesiącu, na przykład załadunku lub rozładunku towarów, konserwacji lub sprzątania pojazdów transportowych.

1293 Republika Litewska podnosi, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057 narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ kryteria przewidziane w tym przepisie są oczywiście nieodpowiednie ze względu na szkodliwe skutki gospodarcze i społeczne, jakie ten przepis wywołuje. Przepisy dotyczące delegowania mają bowiem na celu co do zasady zrekompensowanie dodatkowych kosztów, które pracownik ponosi ze względu na to, że wykonuje swoje obowiązki związane z pracą w państwie innym niż to, w którym ma on zwykłe miejsce zamieszkania. Jednakże w przypadku krótkoterminowego kabotażu i przewozu cross-trade kierowcy zazwyczaj nie mają żadnego powiązania z przyjmującym państwem członkowskim i na ogół spędzają w tym państwie jedynie niewiele czasu, a zatem ponoszą jedynie minimalne koszty w tym państwie.

1294 Ponadto kryterium oparte na rodzaju przewozu, służące ustaleniu, czy przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie, prowadzi do pośredniej dyskryminacji przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii, zniechęca do świadczenia usług krótkoterminowych i w istocie ogranicza konkurencję, kosztem w szczególności MŚP, które stanowią 99 % rynku transportu drogowego w Unii. Jest zresztą prawdopodobne, że skutkiem tych przepisów będzie zachęcenie MŚP do zaprzestania wykonywania przewozów cross-trade lub do przeniesienia ich działalności do państw członkowskich znajdujących się w centrum Unii lub w jego pobliżu. Do czasu przyjęcia dyrektywy 2020/1057 nie istniało żadne obciążenie administracyjne w tej dziedzinie.

1295 Republika Litewska podkreśla, że kryterium długości pobytu stanowi przykład obiektywnego kryterium, które wykazuje istnienie faktycznego powiązania z państwem członkowskim, w którym praca jest rzeczywiście świadczona, przy czym nie odrzuca możliwości zastosowania innych kryteriów, o ile są one obiektywnie uzasadnione, zapewniają wystarczające powiązanie z państwem członkowskim, w którym praca jest świadczona, i są zgodne z zasadą proporcjonalności. Ponadto, oceniając kryterium czasowe w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Trybunał wypowiedział się jedynie w przedmiocie przewozów kabotażowych, a nie w przedmiocie przewozów dwustronnych i przewozów cross-trade.

1296 Rumunia podnosi również, że przyjęte przez prawodawcę Unii kryterium mające na celu ustalenie wystarczającego powiązania z państwem członkowskim dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania w dziedzinie transportu drogowego jest oczywiście nieodpowiednie, ponieważ nie pozwala na wykazanie istnienia wystarczającego powiązania między kierowcą a przyjmującym państwem członkowskim.

1297 Co więcej, stosowanie tego kryterium jest źródłem niepewności co do identyfikacji przyjmującego państwa członkowskiego, a w konsekwencji co do mającego zastosowanie ustawodawstwa. Nie określono zatem w jasny sposób, czy zastosowanie rzeczonego kryterium wymaga wskazania tylko jednego przyjmującego państwa członkowskiego, z którym kierowca ma wystarczające powiązanie w ogólnym kontekście danego przewozu, czy też przepisy prawne obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich, w których dokonuje się załadunku bądź rozładunku, będą miały zastosowanie kumulatywnie.

1298 W każdym razie okoliczność, że w art. 1 ust. 3 akapity trzeci i czwarty dyrektywy 2020/1057 uwzględniono – w celu ustalenia wystarczającego powiązania kierowcy z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego – istnienie czynności załadunku lub rozładunku towarów, nie jest optymalna. Kierowcy wykonują bowiem takie czynności jedynie sporadycznie, czyli w 29 % przypadków. Ponadto uregulowanie delegowania w dziedzinie transportu w świetle

kryterium rodzaju przewozu wywarłoby bezpośrednie skutki na rynku, a mianowicie zniechęcałoby do wykonywania zarówno przewozów cross-trade, jak i przewozów kombinowanych, podczas gdy te przewozy tego drugiego rodzaju znacząco przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń pochodzących z transportu.

1299 Jak wynika również z oceny skutków – aspekt społeczny, brak elastyczności przepisów socjalnych mających zastosowanie do transportu prowadzi do sytuacji, w których przepisy nie są nieprzestrzegane. Tym samym w przypadku zmiany w trakcie przewozu liczby dodatkowych czynności związanych z przewozem dwustronnym, która mogłaby spowodować zastosowanie systemu delegowania, przewoźnik mógłby nie mieć możliwości przedłożenia zgłoszenia delegowania właściwym organom krajowym, ponieważ art. 1 ust. 11 lit. a) dyrektywy 2020/1057 wymaga złożenia takiego zgłoszenia najpóźniej w chwili rozpoczęcia delegowania. W niektórych sytuacjach przestrzeganie tego przepisu byłoby zatem trudne ze względu na zaskarżone przepisy art. 1 tej dyrektywy.

1300 Zważywszy na wspomniane problemy związane z poszanowaniem zasady pewności prawa, dyrektywa 2020/1057 może zakłócić świadczenie usług transportowych przez MŚP i nałożyć na nie obowiązki nieproporcjonalne w stosunku do korzyści, jakie oferuje ona kierowcom.

1301 W wyroku z dnia 15 marca 2011 r., Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, pkt 44–49), Trybunał stwierdził, że w sytuacji gdy działalność transportowa jest wykonywana w kilku państwach członkowskich, konieczne jest łączne uwzględnienie szeregu czynników w celu ustalenia państwa członkowskiego, z którym praca wykazuje istotne powiązanie. Przyjęcie jednego tylko kryterium, podobnie jak uczyniono to w dyrektywie 2020/1057, jest niewystarczające, a tym samym nie pozwala na udowodnienie istnienia takiego powiązania. W tym względzie Rumunia podnosi również, że zastosowanie czynnika czasowego, a mianowicie minimalnego czasu trwania działalności, należało przyjąć w tej dyrektywie jako kryterium służące ustaleniu wystarczającego powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do rodzajów przewozów innych niż kabotaż. Adekwatność stosowania tego kryterium wynika zarówno z oceny skutków – aspekt społeczny, jak i z treści ogólnych ram prawnych mających zastosowanie do delegowania. Brak istotnego powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku działalności wykonywanej w krótkim okresie wynika bowiem w szczególności z art. 3 ust. 4 dyrektywy 96/71, który przyznaje państwom członkowskim prawo do odstępstwa od obowiązków w zakresie delegowania, jeżeli okres delegowania nie przekracza jednego miesiąca.

1302 Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 1 ust. 3, 4, 6 i 7 dyrektywy 2020/1057 nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ przyjęte w tych przepisach kryteria zastosowania przepisów o delegowaniu do kierowców mają nieobiektywny charakter, nie uwzględniają istotnych okoliczności regulowanej sytuacji oraz skutkują nieproporcjonalnym obciążeniem dla przedsiębiorców i negatywnymi skutkami dla środowiska.

1303 Przepisy te nie są właściwe do osiągnięcia deklarowanych celów, ponieważ zamiast zapewnić uczciwą konkurencję, w szczególności skutkują ograniczeniem usług świadczonych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii. Przepisy dotyczące delegowania mają bowiem zastosowanie do przewozów cross-trade i przewozów kabotażowych, w których przedsiębiorstwa te odgrywają dominującą rolę.

1304 Prawodawca Unii pominął inne okoliczności świadczące o istnieniu powiązania między kierowcą a przyjmującym państwem członkowskim, w szczególności czas pobytu kierowcy na terytorium tego państwa przyjmującego, jak też państwo członkowskie siedziby. Jak wynika z oceny skutków – aspekt społeczny, kryterium czasowe najlepiej odpowiada mobilnemu charakterowi usług transportowych. W wyroku z dnia 15 marca 2001 r., Mazzoleni i ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), Trybunał orzekł, że właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego powinny ocenić wszystkie istotne czynniki, w tym czas trwania świadczonych usług, w celu ustalenia, czy zastosowanie jego uregulowań wprowadzających stawkę minimalną jest uzasadnione i proporcjonalne.

1305 Na podstawie dyrektywy 2020/1057 dwaj kierowcy wykonujący przewóz na tej samej trasie będą otrzymywać różne wynagrodzenie, zależne od tego, gdzie nastąpił załadunek albo rozładunek. Ponadto brak jest obiektywnego uzasadnienia dla wyłączenia niektórych przewozów między państwami trzecimi, przewidzianego w art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy. Rzeczpospolita Polska nie znajduje też wyjaśnienia dla zastosowanego zastrzeżenia, zgodnie z którym zwolnienie dotyczące dwóch operacji cross-trade w transporcie rzeczy odnosi się tylko do drogi powrotnej po wykonaniu przewozu dwustronnego z państwa członkowskiego siedziby, ale już nie do drogi do przyjmującego państwa członkowskiego.

1306 Ponadto wyłączenia przewidziane w zaskarżonych przepisach z art. 1 dyrektywy 2020/1057 budzą wątpliwości co do ich wykładni. Na przykład należałoby rozważyć określenie chwili, wraz z którą powinno rozpocząć się stosowanie przepisów przyjmującego państwa członkowskiego, w przypadku gdy kierowca wykonuje dodatkowe czynności załadunku lub rozładunku nieobjęte wyłączeniem przewidzianym w art. 1 ust. 3. Wykładnia art. 1 ust. 4 tej dyrektywy budzi analogiczne wątpliwości. Ponadto nie istnieje żadne obiektywne uzasadnienie okoliczności, że na podstawie tego ust. 3 w przypadku przewozu rzeczy dopuszczono dwa wyłączenia dotyczące dodatkowej działalności związanej z przewozem dwustronnym, podczas gdy w przypadku przewozu osób przewidziane jest tylko jedno zwolnienie dla dodatkowej działalności.

1307 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezzasadne.

ii) Ocena Trybunału

1308 Należy przypomnieć, że celem realizowanym przez dyrektywę 2020/1057, w świetle którego należy zbadać proporcjonalność art. 1 ust. 3–7 tej dyrektywy, jest ustanowienie – poprzez wprowadzenie szczególnych przepisów w celu określenia państwa członkowskiego, którego warunki pracy i zatrudnienia gwarantuje się kierowcom w transporcie drogowym – równowagi między poprawą warunków socjalnych i warunków pracy tych kierowców z jednej strony a ułatwieniem korzystania ze swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi z drugiej strony, przy czym równowaga ta powinna uwzględniać specyfikę skrajnej mobilności siły roboczej w tym sektorze i ma ona na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1309 Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Republika Cypryjska i Rzeczpospolita Polska nie kwestionują zasadności tego celu jako takiego, lecz twierdzą, że kryteria przewidziane w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 lub niektóre z nich same w sobie naruszają zasadę proporcjonalności.

1310 Aby ocenić zasadność tego rodzaju zastrzeżeń, należy zatem zbadać, czy kryteria te są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu, czy nie wykraczają w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, oraz czy są proporcjonalne w świetle wspomnianego celu.

– W przedmiocie kwestii, czy art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 jest odpowiedni do realizacji zamierzonego celu

1311 Co się tyczy w pierwszej kolejności przydatności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 do realizacji zamierzonego celu, należy przypomnieć, że przepisy te przewidują kryteria oparte na rodzaju wykonywanych przewozów i że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 968 opinii – każdy rodzaj przewozu, o którym mowa w tych przepisach, wykazuje inne powiązanie albo z terytorium państwa członkowskiego siedziby przewoźnika, albo z terytorium jednego lub większej liczby przyjmujących państw członkowskich.

1312 W szczególności, jak wynika z art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057, kierowcy wykonującego dwustronny przewóz rzeczy lub osób nie uznaje się za delegowanego w rozumieniu dyrektywy 96/71, ponieważ – jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2020/1057 – w takim przypadku charakter usługi jest ściśle związany z państwem członkowskim siedziby. Natomiast, jak wynika z motywu 13 tej dyrektywy, kierowcę wykonującego przewóz cross-trade uważa się za delegowanego w tym rozumieniu, ponieważ ów kierowca i ta czynność wykazują wystarczające powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Ponadto niektóre dodatkowe czynności związane z załadunkiem lub rozładunkiem towarów oraz z zabieraniem lub wysadzaniem pasażerów w państwach członkowskich lub państwach trzecich, przez które przejeżdża kierowca, są wyłączone z zastosowania przepisów dotyczących delegowania zgodnie z art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego oraz art. 1 ust. 4 akapity trzeci i czwarty wspomnianej dyrektywy ze względu na to, że te dodatkowe czynności są związane z przewozem dwustronnym, który z kolei zwolniono z tych przepisów ze względu na jego powiązanie z terytorium państwa członkowskiego siedziby, i że ich zakres nie jest na tyle duży, aby móc podważyć owo powiązanie.

1313 Podobnie z art. 1 ust. 5 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 11 wynika, że kierowcy wykonującego przewóz tranzytowy polegający na przejeździe przez państwo członkowskie bez załadunku lub rozładunku towarów oraz bez zabierania lub wysadzania pasażerów nie uważa się za delegowanego. W takim przypadku nie istnieje bowiem istotne powiązanie pomiędzy czynnościami kierowcy a państwem członkowskim tranzytu.

1314 Natomiast, jak wynika z art. 1 ust. 7 tej dyrektywy w związku z jej motywem 13, kierowcę wykonującego przewozy kabotażowe uważa się za delegowanego, ponieważ cały przewóz odbywa się w przyjmującym państwie członkowskim, w związku z czym usługa ta jest ściśle powiązana z terytorium tego ostatniego państwa członkowskiego.

1315 Wreszcie zgodnie z art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 kierowcy wykonującego początkowy lub końcowy odcinek drogowy przewozu kombinowanego nie uznaje się za delegowanego, jeżeli ów odcinek drogowy, rozpatrywany odrębnie, składa się z przewozów dwustronnych. W takim bowiem przypadku – jak wynika z motywu 12 tej dyrektywy – charakter usługi świadczonej na tym odcinku trasy jest ściśle związany z państwem członkowskim siedziby, zaś w przypadku gdy przewóz na danym odcinku drogowym jest wykonywany w przyjmującym państwie członkowskim lub jako przewóz cross-trade, istnieje wystarczające powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w związku z czym zastosowanie mają przepisy dotyczące delegowania.

1316 Wynika z tego, że – jak słusznie podnosi Rada i jak wskazał rzecznik generalny w pkt 969 opinii – przyjmując w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 kryteria oparte na rodzaju przewozów, prawodawca Unii nie wziął pod uwagę wyłącznie terytorium, na którym kierowca jest obecny, lecz w odniesieniu do każdego rodzaju świadczonej usługi porównał powiązanie kierowcy z przyjmującym państwem członkowskim z jego powiązaniem z państwem członkowskim siedziby, tak aby osiągnąć właściwą równowagę między poszczególnymi wchodzącymi w grę interesami.

1317 Ponadto w ramach wykładni przepisów dyrektywy 96/71 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057 Trybunał orzekł, że pracownika należy uznać za delegowanego na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy 96/71, jeżeli wykonywanie jego pracy wykazuje wystarczające powiązanie z tym terytorium (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

1318 Po wskazaniu w tym wyroku, że stwierdzenie istnienia wystarczającego powiązania z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego wymagało przeprowadzenia całościowej oceny wszystkich elementów charakteryzujących działalność danego pracownika, Trybunał określił ponadto, po pierwsze, niektóre rodzaje przewozów drogowych, które należy uznać za wykazujące takie powiązanie, a tym samym wymagające delegowania, a po drugie, inne rodzaje przewozów drogowych, które, przeciwnie, nie wykazywały takiego powiązania i które w związku z tym powinny być wyłączone z zakresu stosowania przepisów dotyczących delegowania. W szczególności Trybunał stwierdził, że kierowcy wykonującego przewóz tranzytowy lub przewóz dwustronny nie można uznać za „delegowanego” w rozumieniu dyrektywy 96/71, podczas gdy kierowcę wykonującego przewóz kabotażowy należy co do zasady uznać za mającego taki status (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 45, 49, 62, 63, 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

1319 Czyniąc to, Trybunał w sposób dorozumiany, lecz nie budzący wątpliwości uznał, że do celów ustalenia, czy istnieje wystarczające powiązanie pomiędzy kierowcą wykonującym międzynarodowy przewóz drogowy a przyjmującym państwem członkowskim, uzasadniające zastosowanie do tego kierowcy przepisów dotyczących delegowania, właściwe jest, po pierwsze, podejście polegające na ustaleniu istnienia takiego powiązania w zależności od rodzaju danego przewozu, oraz po drugie, uwzględnienie znaczenia w tym kontekście niektórych szczególnych rodzajów przewozów wymienionych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13, a mianowicie przewozów dwustronnych i tranzytowych, do których przepisy te nie mają zastosowania, oraz przewozów cross-trade i przewozów kabotażowych, do których przepisy te mogą mieć zastosowanie.

1320 Prawdą jest, że zasady stosowania przepisów w dziedzinie delegowania do przewozów cross-trade na podstawie dyrektywy 96/71, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał w orzecznictwie przedstawionym w pkt 1317–1319 niniejszego wyroku, choć wpisują się w tę samą logikę, to jednak nie są ściśle takie same jak te wynikające ze stosowania przepisów dyrektywy 2020/1057.

1321 W szczególności, po pierwsze, przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057 konieczne było dokonanie całościowej oceny wszystkich elementów charakteryzujących działalność kierowcy wykonującego przewozy cross-trade w celu ustalenia, czy wykonywana przezeń praca była wystarczająco powiązana z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. podobnie

wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 45, 51). Natomiast na podstawie art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy w związku z jej motywem 13 uznaje się, że takie powiązanie istnieje co do zasady, gdy kierowca wykonuje przewóz cross-trade.

1322 Jednakże różnica ta w żaden sposób nie umniejsza znaczenia rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi dokonanego w dyrektywie 2020/1057 na potrzeby stosowania przepisów dotyczących delegowania. Wręcz przeciwnie, różnica taka ilustruje raczej zwiększoną pewność prawa, która jest efektem systemu wynikającego z przepisów ustanowionych w art. 1 ust. 3 i 4 tej dyrektywy w związku z jej motywem 13, w porównaniu z systemem obowiązującym przed jej wejściem w życie, jako że ten pierwszy system pozwala wyjaśnić fakt, iż przewozy cross-trade wiążą się zazwyczaj z delegowaniem kierowcy, ponieważ usługa jest świadczona poza państwem członkowskim siedziby.

1323 Po drugie, oprócz zakwestionowania wyboru ogólnego kryterium opartego na rodzaju przewozów Rumunia podaje w wątpliwość znaczenie szczególnego kryterium dotyczącego miejsca załadunku lub rozładunku towarów, przewidzianego w art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego dyrektywy 2020/1057.

1324 W tym względzie prawdą jest, że przepis ten, podobnie jak art. 1 ust. 4 akapity trzeci i czwarty tej dyrektywy, dotyczący przewozu osób, różni się w tej kwestii od systemu, który miał zastosowanie przed wejściem w życie owej dyrektywy. O ile bowiem na podstawie tych przepisów ograniczona liczba dodatkowych czynności związanych z załadunkiem lub rozładunkiem jest objęta rozszerzeniem wyłączenia mającego zastosowanie do przewozów dwustronnych, o tyle w ramach wykładni dyrektywy 96/71, która obowiązywała przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057, Trybunał orzekł, że załadunek lub rozładunek towarów należą do czynników istotnych dla oceny, czy praca wykonywana przez kierowcę wykazuje powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego wystarczające do tego, aby przepisy w dziedzinie delegowania przewidziane w dyrektywie 96/71 miały do niej zastosowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 48).

1325 Jednakże okoliczność, że Trybunał uznał w ten sposób znaczenie takich dodatkowych czynności dla całościowej oceny istnienia wystarczającego powiązania między przewozem a przyjmującym państwem członkowskim, nie stoi na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii zdecydował, w ramach szerokiego zakresu uznania, jaki przysługuje mu w tym kontekście, o uczynieniu z tego elementu szczególnego kryterium. Tak więc w tym wypadku ów prawodawca nie naruszył tego zakresu uznania, gdy w celu ułatwienia wykonywania przewozów uważanych za efektywne, a tym samym korzystania ze swobody świadczenia usług, nie osłabiając jednak nadmiernie poziomu ochrony socjalnej gwarantowanego kierowcom wykonującym przewozy dwustronne, lecz również w celu wzmocnienia pewności prawa, uznał, iż kierowcom tym należy umożliwić wykonywanie ograniczonej liczby dodatkowych czynności załadunku lub rozładunku towarów, przy czym czynności te nie spowodują uznania danej usługi za świadczoną w ramach delegowania w rozumieniu dyrektywy 96/71.

1326 Rzeczpospolita Polska podnosi ponadto, że zgodnie z art. 1 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2020/1057 odstępstwem może zostać objęta jedna czynność załadunku lub rozładunku, podczas gdy zgodnie z art. 1 ust. 3 akapit czwarty tej dyrektywy odstępstwo może dotyczyć dwóch czynności załadunku lub rozładunku.

1327 W tym względzie prawdą jest, że – jak wynika z treści tych przepisów rozpatrywanych łącznie – jedna dodatkowa czynność załadunku lub rozładunku może zostać objęta odstępstwem w ramach przewozu dwustronnego z państwa członkowskiego siedziby, podczas gdy na trasie powrotnej można zastosować odstępstwo do maksymalnie dwóch z tych czynności, to znaczy gdy przewóz dwustronny kończy się w państwie członkowskim siedziby, jeżeli podczas przewozu z tego państwa nie przeprowadzono żadnej dodatkowej operacji.

1328 Jednakże z jednej strony, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 993 opinii i jak wynika w istocie z pkt 1324 niniejszego wyroku, ograniczenie liczby dodatkowych czynności mogących korzystać z rozszerzenia odstępstwa od stosowania przepisów dotyczących delegowania przewidzianego dla przewozów dwustronnych jest wyrazem politycznego wyboru prawodawcy Unii, poprzez który zmierza on do osiągnięcia właściwej równowagi między celem polegającym na ułatwieniu swobodnego świadczenia usług a celem polegającym na zagwarantowaniu pewnego poziomu ochrony socjalnej kierowcom w sektorze transportu drogowego. Ponadto takie ograniczenia ilościowe mogą również wzmocnić pewność prawa w stosunku do systemu, który obowiązywał wcześniej na gruncie dyrektywy 96/71.

1329 Z drugiej strony, o ile liczba dodatkowych rodzajów działalności, które mogą być objęte odstępstwem z tego tytułu, różni się w zależności od tego, czy przewóz dwustronny jest wykonywany z państwa członkowskiego siedziby, czy do tego państwa, o tyle nie można z tego wywnioskować, że prawodawca Unii wybrał środek niezdatny do realizacji zamierzonego celu, uznając, że takie zróżnicowanie pozwala najlepiej zapewnić – jak podniosła Rada – skuteczną kontrolę przez władze krajowe warunków uzasadniających przyznane z tego tytułu odstępstwa. O ile bowiem, w sytuacji gdy kierowca opuszcza państwo członkowskie siedziby, organy te nie są w stanie określić liczby dodatkowych czynności, które kierowca wykona następnie na trasie powrotnej, o tyle podczas pokonywania przez niego tejże trasy wspomniane organy są w stanie zweryfikować liczbę dodatkowych czynności, które zostały wykonane przez tego kierowcę.

1330 Wreszcie, co się tyczy przewozu kombinowanego, o ile w orzecznictwie dotyczącym wykładni dyrektywy 96/71 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057 Trybunał nie wyjaśnił, w jaki sposób przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie do tego rodzaju operacji, o tyle wybór dokonany przez prawodawcę Unii w tym względzie, skonkretyzowany w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057, wpisuje się w logikę przyjętą przez Trybunał w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). O ile bowiem w pkt 49 tego wyroku Trybunał stwierdził, że przewozy dwustronne powinny być wyłączone z zakresu stosowania przepisów dotyczących delegowania, o tyle prawodawca Unii jedynie rozszerzył w owym art. 1 ust. 6 możliwość skorzystania z tego odstępstwa przez przewoźników w odniesieniu do tych części drogowych przewozu kombinowanego, które można potraktować jako przewóz dwustronny.

1331 Należy ponadto zauważyć, że decydując się na takie doprecyzowanie w odniesieniu do przewozu kombinowanego, prawodawca Unii wzmocnił pewność prawa co do sposobu, w jaki przepisy dotyczące delegowania stosuje się do tego konkretnego rodzaju przewozu, i w ten sposób, wbrew temu, co utrzymuje Rumunia w tym względzie, stworzył zachętę do wykonywania przewozów tego rodzaju, zgodnie z bardziej ogólnym celem dyrektywy 2020/1057, jakim jest ułatwienie swobodnego świadczenia usług.

1332 W świetle tych rozważań nie można uznać, że wybierając w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 kryterium stosowania przepisów dotyczących delegowania oparte na rozróżnieniu między różnymi przewozami drogowymi, prawodawca Unii przyjął kryterium niezdatne do realizacji zamierzonego celu.

1333 Żaden z argumentów przedstawionych przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską i Rzeczpospolitą Polską nie jest w stanie podważyć tego wniosku.

1334 Po pierwsze, co się tyczy argumentacji przedstawionej przez Rumunię i Rzeczpospolitą Polską, dotyczącej podnoszonej niejasności i niepewności prawa, której źródłem są zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057, należy zauważyć z jednej strony, że ogólnie rzecz biorąc, zasada proporcjonalności oraz – jak wynika z pkt 159 niniejszego wyroku – zasada pewności prawa nie stoją na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii, w ramach normy, którą przyjmuje, posłużył się abstrakcyjnym pojęciem prawnym, przy czym zasady te nie wymagają również, aby taka abstrakcyjna norma wymieniała różne konkretne sytuacje, w których może być stosowana, ponieważ ów prawodawca nie jest w stanie określić z góry wszystkich takich sytuacji.

1335 Ściślej rzecz ujmując, co się tyczy kwestii, od którego momentu mają zastosowanie normy dotyczące delegowania zawarte w art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057, z przepisu tego wystarczająco jasno wynika, że jeżeli którykolwiek z przewidzianych w nim warunków nie jest spełniony, w szczególności gdy w trakcie podróży do miejsca docelowego w konkretnym przewozie dwustronnym realizowana jest więcej niż jedna czynność dodatkowa, odstępstwo przewidziane dla przewozów dwustronnych nie może zostać zastosowane.

1336 Nie można również zarzucać prawodawcy Unii, że przyjął niewłaściwe kryterium stosowania przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade, ponieważ w odniesieniu do sytuacji, gdy taki przewóz jest wykonywany w kilku państwach członkowskich, nie sprecyzował on, ustawodawstwo którego lub których z tych państw członkowskich może mieć zastosowanie do danego kierowcy. Jak wynika bowiem z pkt 1321 i 1322 niniejszego wyroku, w motywie 13 dyrektywy 2020/1057 uściślono, w odniesieniu do tego rodzaju przewozów, że wystarczające powiązanie między świadczoną usługą a terytorium przyjmującego państwa członkowskiego uznaje się za istniejące co do zasady wówczas, gdy kierowca wykonuje przewóz cross-trade, zaś z brzmienia tego motywu wynika, iż jest możliwe, by świadczona usługa wykazywała takie powiązanie z kilkoma przyjmującymi państwami członkowskimi. Do przedsiębiorstw transportowych i właściwych organów krajowych należy zatem dokonanie oceny, zgodnie ze szczególnymi kryteriami przewidzianymi w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, w wypadku którego państwa członkowskiego lub państw członkowskich istnieje takie powiązanie uzasadniające stosowanie ich przepisów krajowych w dziedzinie warunków pracy i zatrudnienia.

1337 Rumunia podnosi ponadto, że kryterium oparte na rodzaju przewozów, a także, w stosownych przypadkach, na istnieniu czynności załadunku lub rozładunku towarów oraz zabierania lub wysadzania pasażerów utrudnia przedsiębiorstwom transportowym przestrzeganie przewidzianego w art. 1 ust. 11 lit. a) dyrektywy 2020/1057 obowiązku przedłożenia właściwym organom zgłoszenia delegowania najpóźniej w chwili rozpoczęcia delegowania. W tym względzie wystarczy zauważyć, że to państwo członkowskie nie wyjaśniło powodów, dla których w przypadku nieplanowanego przewozu w państwie członkowskim, w odniesieniu do którego nie złożono żadnego zgłoszenia delegowania, przedsiębiorstwo transportowe nie mogłoby, jak sugeruje Rada, przedłożyć takiego zgłoszenia poprzez ponowne wykorzystanie już przekazanych danych i dodanie informacji na temat dodatkowego państwa członkowskiego, w którym będzie mieć miejsce delegowanie.

1338 Z drugiej strony Rumunia nie wyjaśniła również, w jaki sposób rozwiązanie, które chciałaby, aby prawodawca Unii preferował, polegające na zbadaniu wszystkich cech charakterystycznych każdego przewozu, w tym czasu jego trwania, w celu ustalenia, czy istnieje wystarczające powiązanie między danym przewozem a przyjmującym państwem członkowskim, stworzyłoby większą pewność prawa, ułatwiając określenie sytuacji, w których kierowcę należy uznać za „delegowanego" w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71.

1339 Po drugie, niektóre ze skarżących państw członkowskich utrzymują, że zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 mogą, ze względu na przyjęcie przez prawodawcę Unii nieodpowiednich kryteriów, raczej zniechęcać do swobodnego świadczenia usług niż ułatwiać ich swobodne świadczenie, w szczególności w odniesieniu do przewozów cross-trade czy przewozów kombinowanych.

1340 Jednakże z jednej strony należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 1318 i 1319 niniejszego wyroku – przepisy dotyczące delegowania mające zastosowanie do przewozów kabotażowych nie zmieniły się wskutek wejścia w życie dyrektywy 2020/1057. Z drugiej strony, co się tyczy transportu kombinowanego, prawodawca Unii – jak wynika z pkt 1330 i 1331 tego wyroku – określił w istocie jedynie okoliczności, w których strony uczestniczące w takiej operacji powinny być zwolnione z tych uregulowań, wobec czego nie można również uznać, że przepisy art. 1 rzeczonej dyrektywy dotyczące tego rodzaju transportu skutkują zniechęcaniem do jego wykonywania.

1341 W każdym razie, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 995 i 996 opinii, prawodawca Unii mógł uznać w ramach przysługującego mu szerokiego zakresu uznania, że ze względu na konieczność przywrócenia równowagi wchodzących w grę interesów zwiększona ochrona socjalna kierowców może prowadzić do wzrostu kosztów ponoszonych przez niektóre przedsiębiorstwa transportowe. W tym kontekście okoliczność, że prawodawca ten nie faworyzuje niektórych rodzajów działalności na rynku w sposób, jakiego życzyłyby sobie niektóre państwa członkowskie, mieści się w tym zakresie uznania i nie oznacza, że przyjęte w tym względzie kryteria nie są odpowiednie do realizacji zamierzonych celów.

1342 W świetle powyższego należy stwierdzić, że kryteria ustanowione w zaskarżonych przepisach art. 1 dyrektywy 2020/1057 są odpowiednie do realizacji celu, któremu przepisy te służą.

– *W przedmiocie niezbędnego charakteru art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057*

1343 Co się tyczy w drugiej kolejności niezbędnego charakteru art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, jest on kwestionowany przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską i Rzeczpospolitą Polską ze względu na to, że istnieją rozwiązania alternatywne mniej restrykcyjne niż te przepisy, a mianowicie, po pierwsze, przyznanie transportowi międzynarodowemu ogólnego odstępstwa od przepisów dotyczących delegowania pracowników, po drugie, wprowadzenie progu czasu trwania takiego jak ten zawarty w projekcie dyrektywy w sprawie delegowania, i po trzecie, uwzględnienie wszystkich elementów charakteryzujących daną usługę, w tym czasu trwania tej usługi w przyjmującym państwie członkowskim.

1344 Jednakże wykluczając takie rozwiązania, prawodawca Unii nie przekroczył przysługującego mu szerokiego zakresu uznania przy ustalaniu odpowiednich kryteriów.

1345 Jeśli chodzi, po pierwsze, o rozwiązanie alternatywne przedstawione przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską, które polega na całkowitym wyłączeniu międzynarodowego transportu drogowego z zakresu stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników, wystarczy

zauważyć, że takie rozwiązanie nie pozwoliłoby, ze względu na sam swój charakter, na osiągnięcie zamierzonej równowagi między wchodzącymi w grę interesami, ponieważ w szczególności nie skutkowałoby ono ani zwiększeniem ochrony socjalnej kierowców, ani stworzeniem bardziej sprawiedliwych warunków konkurencji na rynku.

1346 Po drugie, jeśli chodzi o rozwiązanie alternatywne polegające na wprowadzeniu progu czasowego, jego mniej restrykcyjny charakter został podkreślony przez Republikę Litewską oraz, w mniejszym stopniu, przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską. Co się tyczy Rumunii, podkreśla ona znaczenie kryterium czasu trwania przewozu, rozpatrywanego łącznie z innymi elementami, zaznaczając w szczególności, że jego znaczenie wynika z art. 3 ust. 4 dyrektywy 96/71, który pozwala państwom członkowskim przewidzieć możliwość odstąpienia od pewnych obowiązków w zakresie delegowania, jeżeli okres delegowania nie przekracza jednego miesiąca.

1347 Należy jednak stwierdzić, że dyrektywa 2020/1057 nie stoi na przeszkodzie możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 i 4 dyrektywy 96/71, której przepisy pozwalają państwom członkowskim na odstąpienie od stosowania niektórych warunków zatrudnienia i pracy przyjmującego państwa członkowskiego, gwarantowanych zwykle pracownikom delegowanym, jeżeli okres delegowania nie przekracza jednego miesiąca. Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu rozróżnienia pomiędzy różnymi rodzajami przewozów może zatem ewentualnie łączyć się z uregulowaniami krajowymi wdrażającymi te przepisy.

1348 W pozostałym zakresie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, a w szczególności z oceny skutków – aspekt społeczny (część 1/2, s. 54), wynika, że prawodawca Unii ostatecznie odrzucił rozwiązanie alternatywne polegające na uzależnieniu stosowania przepisów dotyczących delegowania od progu czasowego, w szczególności ze względu na ryzyko obchodzenia przepisów, które wynikałoby z możliwej rotacji kierowców w celu zapewnienia, aby spędzali oni w danym państwie członkowskim czas krótszy od ustanowionego limitu.

1349 Co się tyczy, po trzecie, rozwiązania alternatywnego popieranego przez Republikę Bułgarii, Republikę Cypryjską, Rumunię i Rzeczpospolitą Polską, które polega na wprowadzeniu – w celu ustalenia, czy istnieje wystarczające powiązanie między świadczoną usługą a przyjmującym państwem członkowskim – wymogu ogólnej oceny wszystkich elementów charakteryzujących tę usługę, z rozważań przedstawionych w pkt 1311–1331 niniejszego wyroku wynika, że prawodawca Unii przyjął niektóre z kryteriów zastosowanych przez Trybunał w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), ustanawiając przy tym dodatkowe kryteria, które wpisują się w tę samą logikę. Nie można zatem uznać, że czyniąc to, prawodawca Unii przyjął kryteria, które nie są niezbędne do ustalenia, czy istnieje wystarczające powiązanie między usługą transportową a przyjmującym państwem członkowskim.

1350 Wynika z tego, że prawodawca Unii mógł zasadnie uznać, że alternatywne środki rozważane przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską i Rzeczpospolitą Polską nie doprowadziłyby do takiego samego rezultatu jak art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057.

– *W przedmiocie proporcjonalnego charakteru art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057*

1351 Co się tyczy w trzeciej kolejności proporcjonalnego charakteru kryteriów przewidzianych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, należy przede wszystkim przypomnieć znaczenie, jakie – zgodnie z preambułą traktatu FUE – ma „zasadniczy cel" stałej poprawy warunków życia i zatrudnienia, który prawodawca Unii jest zobowiązany na mocy art. 9 i 90 TFUE w pełni uwzględniać w ramach wykonywania swoich kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki transportowej.

W szczególności prawodawca ten powinien w tym względzie dążyć do zapewnienia – w myśl art. 151 akapit pierwszy TFUE – zwłaszcza wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia, poprawy warunków życia i pracy, zagwarantowania odpowiedniej ochrony socjalnej, a także wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi.

1352 Tymczasem – jak wynika w istocie z pkt 1341 niniejszego wyroku – wzmocnienie przez prawodawcę Unii ochrony socjalnej niektórych kategorii pracowników, w niniejszym wypadku poprzez wynikający z art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 obowiązek stosowania przepisów dotyczących delegowania do kierowców wykonujących określone rodzaje przewozów, może wiązać się z pewnymi dodatkowymi kosztami dla pracodawców, którzy muszą zapewnić przestrzeganie tych przepisów. Okoliczność, że obowiązek ustanowiony przez prawodawcę Unii może wiązać się z pewnymi kosztami dla przedsiębiorstw transportowych, na których ciężar ten spoczywa, nie stanowi jednak sama w sobie naruszenia zasady proporcjonalności, chyba że koszty te są w sposób oczywisty nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.

1353 Po pierwsze, co się tyczy podnoszonych negatywnych skutków dla przedsiębiorstw transportowych w ogólności, wynikających z art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057, należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 1311–1331 niniejszego wyroku – z jednej strony przewidziane w tych przepisach kryteria stosowania przepisów dotyczących delegowania wpisują się w tę samą logikę co kryteria mające zastosowanie przed wejściem w życie tej dyrektywy, a z drugiej strony różnice, jakie mogą istnieć między tymi pierwszymi a tymi drugimi kryteriami, wynikają częściowo z faktu, iż rzeczona dyrektywa ustanawia obecnie na rzecz przewoźników jasne odstępstwa od tych przepisów, które nie były wyraźnie przewidziane w ramach prawnych obowiązujących wcześniej.

1354 W szczególności przepisy art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego oraz art. 1 ust. 4 akapity trzeci i czwarty dyrektywy 2020/1057 przewidują możliwość wykonywania przez kierowcę realizującego przewóz dwustronny szeregu dodatkowych czynności związanych z załadunkiem lub rozładunkiem towarów, jak również z zabieraniem lub wysadzaniem pasażerów w państwach członkowskich lub państwach trzecich, przez które kierowca ten przejeżdża, na warunkach określonych w tych przepisach, przy czym nie uznaje się, że zastosowanie znajdują przepisy dotyczące delegowania, a w konsekwencji warunki pracy i zatrudnienia gwarantowane w przyjmującym państwie członkowskim. Tymczasem możliwość ta przyczynia się właśnie, ze względu na elastyczne podejście, na którym się opiera, do zapewnienia – jak wynika z motywu 10 tej dyrektywy – aby stosowanie tych przepisów do przewozów cross-trade nie wykraczało poza to, co jest konieczne do zapewnienia swobody świadczenia usług transgranicznego transportu drogowego. Przyjmując jasną zasadę, która pozwala na rozszerzenie na korzyść przewoźników odstępstwa przewidzianego dla przewozów dwustronnych do maksymalnie dwóch dodatkowych czynności, prawodawca Unii upewnił się w ten sposób, że przewozy cross-trade, które mają ścisły związek z przewozem dwustronnym, nie podlegają przepisom dotyczącym delegowania.

1355 Wynika z tego, że podnoszone wyższe koszty wynikające dla przewoźników z zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie mają w żadnym razie takiego znaczenia, aby można było uznać, że wykraczają one w sposób oczywisty poza korzyści, jakie wynikają z tych przepisów, polegające, po pierwsze, na zmniejszeniu obciążeń wynikającym z istnienia jednolitych i jaśniejszych ram prawnych, a po drugie, na zwiększeniu ochrony socjalnej gwarantowanej kierowcom w połączeniu ze zdrowszą konkurencją na rynku.

1356 Jak wynika z pkt 1334–1338 niniejszego wyroku, ponieważ podnoszona niepewność co do wykładni zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 oraz istnienie praktycznych trudności we wdrażaniu tych przepisów również nie zostały wykazane, ewentualne negatywne skutki wywołane przez wspomniane przepisy po stronie przewoźników w ogólności nie są oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów.

1357 Po drugie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą stosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade i do przewozów kabotażowych może mieć większy wpływ na państwa członkowskie znajdujące się na „obrzeżach Unii", w których przedsiębiorstwa wykonują głównie te rodzaje przewozów, z rozważań przedstawionych w pkt 1318–1329 niniejszego wyroku wynika, że przepisy te miały już zastosowanie do przewozów kabotażowych i że zaskarżone przepisy zawarte w art. 1 dyrektywy 2020/1057 mają ograniczony wpływ na przewozy cross-trade. Ponadto należy odesłać do orzecznictwa przypomnianego w pkt 247 i 332 niniejszego wyroku, dotyczącego zasady równego traktowania państw członkowskich.

1358 Co więcej, o ile prawdą jest, że konkurencja kosztowa jest elementem dynamiki leżącej u podstaw rynku wewnętrznego, o tyle celem ani nawet skutkiem dyrektywy 2020/1057 nie jest wyeliminowanie wszelkiej konkurencji opartej na kosztach, lecz zmierza ona do zapewnienia swobody świadczenia usług transportowych na sprawiedliwych zasadach – czyli w ramach konkurencji, która nie zależy od nadmiernych różnic w warunkach pracy i zatrudnienia stosowanych w tym samym państwie członkowskim do przedsiębiorstw transportowych z różnych państw członkowskich – przy jednoczesnym zapewnieniu większej ochrony kierowcom delegowanym.

1359 Ponadto, jak przypomniano w pkt 266 i 573 niniejszego wyroku, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania aktu ustawodawczego do wszelkich zmian okoliczności lub rozwoju wiedzy, mając na uwadze ciążący na nim obowiązek czuwania nad ochroną interesów ogólnych uznanych w traktacie FUE oraz uwzględnienie przekrojowych celów Unii ustanowionych w preambule, w art. 9 i w art. 151 akapit pierwszy TFUE, w szczególności poprawy warunków zatrudnienia oraz zagwarantowania odpowiedniej ochrony socjalnej.

1360 W szczególności, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 267 niniejszego wyroku, prawodawca Unii, biorąc pod uwagę istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny w sektorze transportu drogowego, mógł dostosować dyrektywę 96/71, aby zrównoważyć wchodzące w grę interesy w celu zwiększenia ochrony socjalnej kierowców poprzez zmianę warunków, na jakich odbywa się swoboda świadczenia usług, oraz w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji. W tym względzie Trybunał wskazał już konkretnie, że konieczność dostosowania równowagi, na której opierała się ta dyrektywa, w celu jak najlepszego osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie bardziej uczciwej konkurencji w zmieniającym się kontekście, wynikała w szczególności ze strukturalnego zróżnicowania przepisów dotyczących wynagrodzeń oraz innych warunków pracy i zatrudnienia obowiązujących w państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 63).

1361 Tymczasem w tym wypadku, zmieniając uregulowania Unii dotyczące stosowania przepisów dotyczących delegowania do kierowców w sektorze transportu drogowego, prawodawca Unii zamierzał właśnie osiągnąć, jak wynika z motywów 1, 3 i 7 dyrektywy 2020/1057, nową równowagę między swobodą świadczenia usług, swobodnym przepływem towarów, poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców oraz zapewnieniem bardziej uczciwej konkurencji na rynku między przedsiębiorstwami transportowymi.

1362 Prawodawca ten mógł bowiem zasadnie uznać – korzystając z szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje on w tym względzie – że kierowcy uczestniczący w usługach przewozowych wykazujących powiązanie z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego powinni móc korzystać z takich samych warunków pracy i zatrudnienia jak kierowcy zatrudnieni przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w owym państwie.

1363 W konsekwencji negatywne skutki – o ile zostaną one wykazane – jakie dla niektórych państw członkowskich, dla przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w tych państwach oraz dla zatrudnianych przez te przedsiębiorstwa kierowców niesie ze sobą stosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade, które to skutki wynikają z art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13, nie są w każdym razie oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów.

1364 Po trzecie, co się tyczy argumentacji przedstawionej przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską, zgodnie z którą przyjęte rozróżnienie między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi grozi zakłóceniem konkurencji, ponieważ dyrektywa 2020/1057 nie nakłada żadnego obowiązku na przewoźników z państw, które nie są członkami Unii, i nie ma do nich zastosowania, należy zauważyć, że – jak podniosła Rada podczas pisemnego etapu postępowania i na rozprawie – przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach trzecich nie korzystają z takiego samego dostępu do rynku wewnętrznego, w związku z czym ich sytuacja nie jest porównywalna z sytuacją przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 1997 r., SAM Schiffahrt i Stapf, C-248/95 i C-249/95, EU:C:1997:377, pkt 64).

1365 Ponadto, jak wynika z art. 1 ust. 10 dyrektywy 2020/1057 i z art. 1 ust. 4 dyrektywy 96/71, do którego odnosi się motyw 15 pierwszej z tych dyrektyw, przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach trzecich nie mogą być traktowane w sposób bardziej korzystny niż przedsiębiorstwa mające siedzibę w Unii, w tym w odniesieniu do szczególnych przepisów dotyczących delegowania przewidzianych w dyrektywie 2020/1057.

1366 Po czwarte, jeśli chodzi o argumenty dotyczące podnoszonych negatywnych skutków dla środowiska wynikających z zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, argumenty te pokrywają się z argumentacją przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polską w ramach jej zarzutu czwartego, w związku z czym zostaną one zbadane w tym kontekście.

1367 W związku z tym przepisy art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 nie powodują niedogodności oczywiście nieproporcjonalnych w stosunku do celów, których realizacji służą.

1368 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne zarzuty drugi i trzeci Republiki Litewskiej, zarzut pierwszy Republiki Bułgarii, zarzut pierwszy Rumunii, zarzut pierwszy Republiki Cypryjskiej, zarzut pierwszy Węgier podniesiony jako zarzut ewentualny i zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej.

d) W przedmiocie naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE

1) Argumentacja stron

1369 W ramach zarzutów trzecich odnośnych skarg Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą, że przyjmując dyrektywę 2020/1057, prawodawca Unii naruszył art. 91 ust. 1 TFUE.

1370 Zdaniem tych państw członkowskich ów art. 91 ust. 1, który stanowi podstawę prawną tej dyrektywy, wymagał od prawodawcy Unii stanowienia zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z EKES-em oraz Komitetem Regionów. Wprowadzone do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania rozróżnienie między przewozami dwustronnymi i przewozami cross-trade nie zostało ujęte we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie delegowania, w związku z czym komitety te nie mogły zbadać go przed wydaniem przez nie odnośnych opinii. Nie konsultując się później z tymi komitetami w sprawie istotnej zmiany tego wniosku, prawodawca ten naruszył wspomniany art. 91 ust. 1.

1371 Republika Bułgarii i Republika Cypryjska zwracają uwagę, że Trybunał wypowiedział się na temat obowiązku konsultacji w ramach procedury ustawodawczej w okresie, w którym Parlament nie był współustawodawcą i – podobnie jak EKES i Komitet Regionów obecnie – pełnił rolę doradczą. Orzekł on, że wymóg konsultacji z Parlamentem wiąże się z wymogiem przeprowadzenia ponownej konsultacji za każdym razem, gdy ostatecznie przyjęty tekst, rozpatrywany jako całość, różni się co do istoty od tekstu, w przedmiocie którego konsultowano się już z Parlamentem (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 1992 r., Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, pkt 16).

1372 Ponieważ EKES i Komitet Regionów pełnią obecnie tę rolę doradczą, zgodnie z art. 91 ust. 1 TFUE orzecznictwo, o którym mowa w poprzednim punkcie, ma zastosowanie przez analogię do obowiązku zasięgnięcia opinii tych dwóch komitetów. W niniejszym przypadku należało zatem ponownie skonsultować się z tymi komitetami w przedmiocie istotnej zmiany polegającej na wprowadzeniu rozróżnienia między przewozami dwustronnymi i przewozami cross-trade dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania.

1373 Błędne jest przedstawione przez Parlament twierdzenie, że nie istnieje żaden precedens dotyczący drugiej konsultacji z tymi komitetami w ramach procedury ustawodawczej. Otóż na przykład w trakcie procedury ustawodawczej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE [COM(2018) 51 final] do podstawy prawnej wspomnianego aktu dodano przepis uzupełniający, co skłoniło prawodawcę Unii do podjęcia decyzji o powtórnym zasięgnięciu opinii EKES-u.

1374 Parlament i Rada podnoszą, że te zarzuty i argumenty są bezzasadne.

2) Ocena Trybunału

1375 W odniesieniu do naruszenia przez prawodawcę Unii art. 91 ust. 1 TFUE przy przyjmowaniu dyrektywy 2020/1057 Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą te same argumenty co argumenty podniesione przez pierwsze z tych państw członkowskich w celu zakwestionowania zgodności z prawem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 (sprawa C-545/20). Z powodów przedstawionych w pkt 898–909 niniejszego wyroku argumenty te nie mogą zatem zostać uwzględnione, ponieważ z owego art. 91 ust. 1 nie wynika wymóg ponownej konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów w przypadku zmiany wniosku, w przedmiocie którego przeprowadzono już konsultacje z tymi komitetami.

1376 W konsekwencji zarzuty trzecie Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej należy oddalić jako bezzasadne.

e) W przedmiocie naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE

1) Argumentacja stron

1377 W ramach zarzutów czwartych swych odnośnych skarg Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą, że art. 1 dyrektywy 2020/1057 narusza art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE, art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE. Z kolei Rzeczpospolita Polska utrzymuje w zarzutach drugim i trzecim, że ów art. 1 narusza art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE. Wreszcie, Rumunia nie przedstawia odrębnego zarzutu w tym względzie, lecz powołuje się na naruszenie tych dwóch ostatnich postanowień traktatu FUE w ramach zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji, podnosząc argumenty przedstawione w pkt 1194 niniejszego wyroku.

1378 W szczególności Republika Bułgarii i Republika Cypryjska zarzucają prawodawcy Unii naruszenie wspomnianych postanowień prawa pierwotnego ze względu na szkodliwe skutki wynikające z rozróżnienia dokonanego w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z motywem 13 tej dyrektywy dla poziomu życia i zatrudnienia w Bułgarii i na Cyprze, a także generalnie w państwach członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii, jak też dla sytuacji gospodarczej przewoźników mających siedzibę w tych państwach członkowskich. Stosowanie przepisów dotyczących delegowania sprawia bowiem, że przewozy cross-trade są niewykonalne dla tych przedsiębiorstw. Prowadzi ono również do negatywnego wpływu na środowisko i wzrostu zagęszczenia ruchu drogowego. Tymczasem nie przeprowadzono żadnej oceny skutków w odniesieniu do tego rozróżnienia ani żadnych konsultacji w tym zakresie z EKES-em czy Komitetem Regionów.

1379 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że poprzez przyjęcie arbitralnego kryterium zastosowania przepisów dotyczących delegowania do przewozów prawodawca Unii naruszył art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE, ponieważ nie uwzględnił on okoliczności, że zastosowanie tego kryterium może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, na funkcjonowanie infrastruktury transportowej i na sytuację gospodarczą przewoźników. To państwo członkowskie nie zgadza się z wykładnią tych przepisów zaproponowaną przez Parlament i Radę. Okoliczność, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania, nie oznacza jednak bowiem, że obowiązek uwzględnienia przez niego określonych skutków ogranicza się jedynie do przyjęcia ich do wiadomości.

1380 Co się tyczy w pierwszej kolejności naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, przy przyjmowaniu zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie uwzględniono skutku polegającego na wzroście liczby pustych przebiegów pojazdów, które w przeciwnym wypadku realizowałyby przewozy kabotażowe i cross-trade. Ekonomicznym uzasadnieniem dla wykorzystywania pojazdów do wykonywania przewozów cross-trade jest zresztą to, że przewoźnicy mogą, uwzględniając perspektywę geograficzną, zaspokajać w sposób elastyczny zmieniające się potrzeby transportowe, aby zminimalizować liczbę pustych przebiegów i uniknąć nieefektywnego oczekiwania na zlecenie przewozu towaru z powrotem do państwa członkowskiego siedziby. Podobne zalety z punktu widzenia efektywności ma realizacja przewozów kabotażowych.

1381 Stosowanie przepisów rozporządzeń 2020/1054 i 2020/1055 sprawia, że przedsiębiorstwa mające siedzibę w Polsce są zmuszone do realizacji co najmniej 1 221 120 000 km dodatkowych przebiegów w skali roku. Zmiany wynikające z tych rozporządzeń oraz dodatkowe ograniczenia wynikające z zaskarżonych przepisów dyrektywy 2020/1057 będą miały istotne skutki dla poziomu zatrudnienia i jakości życia w niektórych rejonach, a także dla infrastruktury transportowej.

1382 Ponadto ograniczenia w wykonywaniu przewozów cross-trade i kabotażowych, wynikające z zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, mogą nawet prowadzić do wycofania się przewoźników z rynku, ponieważ nie będą oni w stanie prowadzić zyskownej działalności w ramach modelu usług transportowych zakładającego mniejszą wydajność operacji przewozowych. Skutki te dotkną w szczególności przewoźników z państw członkowskich położonych na obrzeżach Unii, których działalność opiera się w znacznym stopniu na przewozach cross-trade i kabotażowych.

1383 Ocena skutków – aspekt społeczny była ograniczona do pobieżnego badania w zakresie wpływu zaskarżonych przepisów na poziom zatrudnienia w pewnych regionach, a w każdym razie odnosi się do stosowania kryterium czasowego do celów stosowania przepisów dotyczących delegowania, odmiennego od kryterium ostatecznie przyjętego w dyrektywie 2020/1057, które nie wywiera takiego samego wpływu na rynki państw członkowskich znajdujących się na obrzeżach Unii. Co więcej, chociaż okoliczność, że 90 % przedsiębiorstw transportowych zatrudnia mniej niż 10 osób, została stwierdzona w tej ocenie skutków, to jednak nie uwzględniono jej na potrzeby oceny wpływu rzeczonych przepisów na poziom zatrudnienia. W ocenie skutków wspomniano również o wpływie na pogorszenie infrastruktury transportowej w Unii, chociaż nie przeprowadzono oceny tego wpływu.

1384 Większy ruch na drogach wpływa też negatywnie na jakość życia w obszarach położonych w pobliżu głównych węzłów transportowych. Warto w tym kontekście zwrócić w szczególności uwagę na ryzyko, jakie wprowadzone zmiany niosą dla bezpieczeństwa na drogach.

1385 Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską, zmiany prawne w transporcie drogowym zwiększają w państwach członkowskich średnio o 19 % ilość ryzykownych zachowań kierowców związanych z możliwością łamania prawa, celem dostosowania się do nowych przepisów dotyczących delegowania lub obejścia ich, dodatkowo podnosząc ilość wypadków śmiertelnych z udziałem niektórych rodzajów pojazdów.

1386 Co się tyczy w drugiej kolejności naruszenia art. 94 TFUE, w ocenie skutków – aspekt społeczny nie uwzględniono sytuacji gospodarczej przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich położonych na obrzeżach Unii, o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, których działalność w zakresie międzynarodowego transportu drogowego w większym stopniu koncentruje się na przewozach cross-trade oraz kabotażu. Dodatkowe koszty ponoszone przez przewoźników, wynikające ze stosowania przepisów dotyczących delegowania, stawiają tych przewoźników w sytuacji, która jest mniej korzystna niż sytuacja przedsiębiorstw konkurencyjnych usytuowanych bliżej geograficznego centrum Unii.

1387 Przyjęcie zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 w czasie poważnych zakłóceń gospodarki wywołanych pandemią COVID-19 świadczy również o tym, że nie uwzględniono sytuacji gospodarczej przewoźników. Skutki gospodarcze tej pandemii są szczególnie odczuwalne w sektorze transportu, gdyż jest on narażony nie tylko na spadek popytu w handlu międzynarodowym, ale także na wprowadzone przez poszczególne państwa członkowskie ograniczenia związane z przekraczaniem granic wewnętrznych. Skutki te występowały już podczas prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2020/1057.

1388 Parlament i Rada twierdzą, że te zarzuty i argumenty są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

1389 W pierwszej kolejności, co się tyczy przedstawionej przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską argumentacji dotyczącej naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE ze względu na to, że prawodawca Unii nie uwzględnił celu traktatów polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska, należy stwierdzić, że argumentacja ta pokrywa się z argumentacją przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polską w ramach zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty. Argumentacja ta zostanie zatem zbadana w kontekście tego zarzutu.

1390 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentacji dotyczącej podnoszonego naruszenia art. 94 TFUE wystarczy zauważyć, że postanowienie to, które zobowiązuje prawodawcę Unii do uwzględnienia sytuacji gospodarczej przewoźników przy przyjmowaniu środka „w dziedzinie stawek i warunków transportu", nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ – jak wskazano w pkt 1231 niniejszego wyroku – art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie reguluje stawek ani warunków przewozu rzeczy lub osób, lecz określa kryteria stosowania przepisów dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego.

1391 W trzeciej kolejności, co się tyczy naruszenia art. 91 ust. 2 TFUE, należy przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem prawodawca Unii przy przyjmowaniu środków określonych w ust. 1 tego artykułu, które mają na celu realizację wspólnej polityki transportowej z uwzględnieniem szczególnych aspektów tej polityki, musi „uwzględnić" przypadki, w których zastosowanie tych środków mogłoby „poważnie" wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

1392 W tym względzie, ponieważ dyrektywa 2020/1057 została przyjęta przez prawodawcę Unii na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE, która to podstawa prawna nie jest kwestionowana w ramach skarg rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu, prawodawca Unii powinien był zatem uwzględnić, przy ustalaniu kryteriów stosowania przepisów dotyczących delegowania przewidzianych w art. 1 ust. 3–7 tej dyrektywy, wymogi wynikające z art. 91 ust. 2 TFUE.

1393 Niemniej jednak, jak wynika w istocie z pkt 393–396 niniejszego wyroku, art. 91 ust. 2 TFUE nie może stać na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii, w świetle szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje przy wytyczaniu wspólnej polityki transportowej, przyjął wiążące środki mogące wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia oraz na funkcjonowanie infrastruktury transportowej w niektórych państwach członkowskich w większym stopniu niż w innych, pod warunkiem że prawodawca ten uwzględni poważne szkodliwe skutki dla tych parametrów w szerszym kontekście wyważenia różnych wchodzących w grę celów i interesów.

1394 Co się tyczy skarg rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu, należy zauważyć, że argumentacja przedstawiona przez Republikę Bułgarii, Republikę Cypryjską i Rzeczpospolitą Polską opiera się na założeniu, że prawodawca Unii nie uwzględnił, naruszając art. 91 ust. 2 TFUE, skutków wywołanych przez dyrektywę 2020/1057, a mianowicie tego, że stosowanie przepisów dotyczących delegowania przewidzianych w art. 1 tej dyrektywy sprawi, że przewozy cross-trade i kabotażowe staną się niewykonalne.

1395 Jednakże Trybunał orzekł już, że dyrektywa 96/71 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057 obejmowała co do zasady każde transgraniczne świadczenie usług wiążące się z delegowaniem pracowników, w tym w sektorze transportu drogowego, i wyjaśnił

ponadto, że kierowcę wykonującego przewozy kabotażowe należy co do zasady uznać za delegowanego w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71 (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, pkt 33, 49, 62, 63, 65).

1396 Prawdą jest, że – jak wskazano w pkt 1320 niniejszego wyroku – zastosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade, które wynika z dyrektywy 2020/1057, nawet jeśli wpisuje się w tę samą logikę, nie jest ściśle identyczne z tym wynikającym z dyrektywy 96/71, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał.

1397 Jednakże z informacji przedstawionych przed Trybunałem w ramach skarg rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu nie wynika, że ewentualne wyższe koszty wynikają ze stosowania przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade, które to stosowanie wynika z art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13, mogłyby, nawet rozpatrywane łącznie, „poważnie” wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia w niektórych regionach w rozumieniu art. 91 ust. 2 TFUE. Jakikolwiek wpływ na te ostatnie elementy nie wystarcza bowiem do wykazania, że osiągnięty został próg wymagany do wykazania naruszenia tego ostatniego postanowienia.

1398 Ponadto w ramach oceny skutków wynikających z przyjęcia zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 prawodawca Unii był zobowiązany do pogodzenia różnych wchodzących w grę interesów, aby osiągnąć uzasadnione cele, do których dąży. Tak więc – jak wskazano już w pkt 395 niniejszego wyroku – sam fakt, że prawodawca ten powinien był uwzględnić jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, a tym samym interesy gospodarcze przedsiębiorstw transportowych, nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorstwa te podlegały wiążącym środkom, generującym dla nich określone koszty.

1399 Podobnie przy założeniu, że – jak twierdzą Republika Bułgarii, Republika Cypryjska i Rzeczpospolita Polska – niektórzy przewoźnicy są zmuszeni do opuszczenia rynku ze względu na wynikające z art. 1 dyrektywy 2020/1057 zastosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade i przewozów kabotażowych, co wiąże się z ryzykiem utraty miejsc pracy przez niektórych kierowców, takie negatywne skutki powinny być postrzegane w kontekście, po pierwsze, zwiększonej ochrony socjalnej zapewnianej bardzo wielu kierowcom, którzy pozostaną zatrudnieni w sektorze transportu drogowego, a po drugie, okoliczności, że swoboda świadczenia usług na rynku odbywa się obecnie w oparciu o bardziej uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi.

1400 Należy jeszcze podkreślić, że – jak podnosi w istocie Rada – art. 91 ust. 2 TFUE nie może być interpretowany w ten sposób, że nakłada on na prawodawcę Unii obowiązek ochrony istniejących udziałów w rynku niektórych przewoźników, gdyż mogłoby to uniemożliwić temu prawodawcy dostosowanie ram prawnych do zmian na rynku w celu zapewnienia uczciwej konkurencji na tym rynku.

1401 W odniesieniu do przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską argumentów dotyczących wzrostu liczby zachowań obarczonych ryzykiem i wypadków śmiertelnych, który to wzrost w ocenie tego państwa będzie efektem wdrożenia zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, należy stwierdzić, iż argumenty te nie są poparte wiarygodnymi i spójnymi dowodami. Mają one zatem charakter spekulacyjny, w związku z czym nie pozwalają na wykazanie naruszenia wymogów wynikających z art. 91 ust. 2 TFUE.

1402 Rzeczpospolita Polska powołuje się również na negatywne skutki dla funkcjonowania infrastruktury transportowej wynikające z wykonywania dodatkowych przejazdów w efekcie stosowania zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057. Jednakże to państwo członkowskie nie przedstawiło wystarczających dowodów na poparcie swojego argumentu, zgodnie z którym przepisy te, jak twierdzi, doprowadzą do „zwiększenia liczby dodatkowo przejechanych kilometrów". Ponadto analogiczna argumentacja dotycząca dodatkowych przebiegów będących skutkiem wdrożenia rozporządzeń 2020/1054 i 2020/1055 została zbadana i oddalona w ramach skarg skierowanych przeciwko tym rozporządzeniom.

1403 Pozostałe twierdzenia przedstawione w ramach badanych zarzutów, które są zresztą ogólne i słabo uzasadnione, pokrywają się w dużej mierze z argumentami przedstawionymi w ramach zarzutów dotyczących, odpowiednio, naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na podnoszony brak uwzględnienia skutków uregulowań zawartych w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 i naruszenia art. 91 ust. 1 TFUE ze względu na brak ponownej konsultacji z EKES-em i Komitetem Regionów. Te pozostałe twierdzenia należy zatem oddalić z tych samych powodów co te, które przedstawiono w pkt 1311–1368, a także w pkt 1375 i 1376 niniejszego wyroku.

1404 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadne zarzuty czwarte Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej, zarzuty drugi i trzeci Rzeczypospolitej Polskiej oraz argumentację przedstawioną przez Rumunię w ramach jej zarzutu drugiego.

f) W przedmiocie naruszenia swobody przepływu towarów i swobody świadczenia usług

1) Argumentacja stron

1405 W ramach zarzutów piątych odpowiednich skarg Republika Bułgarii i Republika Cypryjska podnoszą, że podejście polegające na rozróżnieniu między przewozami dwustronnymi a przewozami cross-trade dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania stanowi nieuzasadnione ograniczenie zarówno swobodnego przepływu towarów (części pierwsze zarzutów), jak i swobody świadczenia usług transportowych (części drugie zarzutów).

1406 Z jednej strony, jeśli chodzi o swobodny przepływ towarów, stosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade należy postrzegać – ze względu na wynikające z niego szkodliwe skutki – jako środek mający skutki równoważne z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 34 i 35 TFUE. Taki środek nie może jednak być uzasadniony na podstawie art. 36 TFUE, ponieważ ta kategoria przewozów międzynarodowych nie wykazuje wystarczającego powiązania z danym państwem członkowskim i stwarza nieproporcjonalne ograniczenia administracyjne uniemożliwiające prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1407 W komunikacie prasowym zatytułowanym „Komisja zwraca się do Austrii o dopilnowanie, aby jej ustawodawstwo dotyczące minimalnego wynagrodzenia nie ograniczało nadmiernie rynku wewnętrznego" (IP/17/1053) instytucja ta wyjaśniła, że stosowanie przepisów krajowych do wszystkich operacji transportu międzynarodowego obejmujących załadunek lub rozładunek na terytorium krajowym stanowi ograniczenie nieproporcjonalne w szczególności w świetle swobodnego przepływu towarów i że zastosowanie tego środka do przewozów międzynarodowych niemających wystarczającego powiązania z danym państwem członkowskim nie jest uzasadnione, ponieważ jest ono nieproporcjonalne.

1408 Z drugiej strony, co się tyczy swobodnego świadczenia usług transportowych, stosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów cross-trade ogranicza tę swobodę z naruszeniem art. 58 ust. 1 TFUE w związku z art. 91 TFUE.

1409 W tym względzie, jak wynika z pkt 64 i 65 wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), z jednej strony zobowiązania przewidziane w art. 91 ust. 1 lit. a) i b) TFUE obejmują zobowiązanie do ustanowienia swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, a jednym z wymogów związanych ze swobodą świadczenia usług jest zniesienie wszelkich form dyskryminacji wobec podmiotów świadczących owe usługi ze względu na ich przynależność państwową lub na okoliczność, że mają one siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym ma być świadczona usługa. Z drugiej strony prawodawca Unii nie dysponuje w tej kwestii uprawnieniami dyskrecjonalnymi, na które może się powoływać w innych dziedzinach wspólnej polityki transportowej.

1410 Tymczasem rozróżnienie między przewozami dwustronnymi a przewozami cross-trade dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania przywraca pewną formę dyskryminacji i stanowi krok wstecz w tworzeniu wspólnej polityki transportowej.

1411 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że kwestia ta jest również regulowana przez art. 56 TFUE, zarzut ten jest również oparty na tym postanowieniu.

1412 Parlament i Rada podnoszą, że te zarzuty i argumenty są bezzasadne.

2) Ocena Trybunału

i) W przedmiocie swobody przepływu towarów

1413 Co się tyczy części pierwszych zarzutów piątych odnośnych skarg, dotyczących naruszenia swobody przepływu towarów, Republika Bułgarii i Republika Cypryjska nie wyjaśniają wcale, w jaki sposób dyrektywa 2020/1057 ogranicza tę swobodę ani też pod jakim względem jej skutki są równoważne z rzekomym ograniczeniem ilościowym, o którym wspominają te państwa członkowskie.

1414 W szczególności, poza przypomnieniem art. 34–36 TFUE i orzecznictwa Trybunału dotyczącego okoliczności, w których takie ograniczenie ilościowe można uznać za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE, wspomniane państwa członkowskie ograniczają się do odesłania do argumentów podniesionych w ramach zarzutów pierwszych ich odnośnych skarg.

1415 Tymczasem, jak wynika w istocie z pkt 1308–1368 niniejszego wyroku, Republika Bułgarii i Republika Cypryjska nie wykazały, że zastosowanie do przewozów cross-trade przepisów dotyczących delegowania wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zgodnego z prawem celu, do którego zmierzają zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057.

1416 W konsekwencji w braku jakiejkolwiek argumentacji na poparcie części pierwszych zarzutów piątych należy uznać, że nawet przy założeniu, iż przepisy te można by uznać za stanowiące ograniczenie w rozumieniu art. 34 i 35 TFUE, ograniczenie to byłoby w każdym razie uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE z powodów, które uzasadniały oddalenie tychże zarzutów.

1417 W pozostałym zakresie, w odniesieniu do komunikatu prasowego przywołanego w pkt 1407 niniejszego wyroku, który Republika Bułgarii i Republika Cypryjska przytaczają bez wyjaśnienia jego znaczenia, wystarczy nadmienić, że tego rodzaju niewiążący dokument nie może wiązać Trybunału przy dokonywaniu wykładni lub oceny ważności dyrektywy 2020/1057.

1418 W każdym razie, o ile we wspomnianym komunikacie prasowym Komisja krytykuje podejście polegające na stosowaniu przepisów krajowych przyjmującego państwa członkowskiego do wszystkich operacji transportu międzynarodowego obejmujących załadunek lub rozładunek na terytorium tego państwa członkowskiego, o tyle zaskarżone przepisy art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057 wyłączają z zakresu stosowania owych przepisów krajowych zarówno przewozy dwustronne, jak i niektóre dodatkowe czynności załadunku lub rozładunku związane z takimi przewozami, i to właśnie w celu zapewnienia proporcjonalności wszelkich ewentualnych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów oraz w swobodnym świadczeniu usług transportowych, które wynikałyby z zastosowania przepisów dotyczących delegowania do kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym.

1419 W konsekwencji części pierwsze zarzutów piątych Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej należy oddalić jako bezzasadne.

ii) W przedmiocie swobody świadczenia usług

1420 Co się tyczy części drugich zarzutów piątych Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej, opartych na naruszeniu postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego świadczenia usług, należy podkreślić, że – jak wynika z pkt 352–358 niniejszego wyroku – swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu nie podlega regulacji art. 56 TFUE, który dotyczy swobody świadczenia usług w ogólności, lecz postanowieniu szczególnemu zawartemu w art. 58 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[s]wobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu", czyli tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, który to tytuł obejmuje art. 90–100 TFUE. Przedsiębiorstwom transportowym przysługuje zatem prawo do swobodnego świadczenia usług wyłącznie w zakresie, w jakim prawo to zostało przyznane w drodze środków prawa wtórnego przyjętych przez prawodawcę Unii na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących wspólnej polityki transportowej, a w szczególności art. 91 ust. 1 TFUE.

1421 Taki jest właśnie cel dyrektywy 2020/1057, przyjętej przez prawodawcę Unii na podstawie tego postanowienia, w szczególności w celu ustanowienia przepisów szczególnych w odniesieniu do dyrektywy 96/71, a tym samym harmonizacji niektórych uregulowań socjalnych w dziedzinie transportu drogowego.

1422 Co się tyczy wniosków płynących z wyroku z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220, pkt 64, 65), na które powołują się Republika Bułgarii i Republika Cypryjska, należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 982 niniejszego wyroku – Trybunał orzekł wprawdzie, iż w odniesieniu do ustanowienia swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu prawodawca Unii nie dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi, na które może się on powoływać w innych dziedzinach wspólnej polityki transportowej. Jednakże okoliczność ta nie podważa faktu, że w sytuacji gdy prawodawca Unii wykonuje swoje kompetencje w tej dziedzinie, dysponuje on w tym względzie – jak przypomniano w pkt 242–247 tego wyroku – szerokim zakresem uznania.

1423 W każdym razie w zakresie, w jakim Republika Bułgarii i Republika Cypryjska zarzucają prawodawcy Unii, że poprzez przyjęcie rozwiązania polegającego na tym, że przepisy dotyczące delegowania mają zastosowanie do przewozów cross-trade, naruszył on szczególne obowiązki

ciążące na nim na mocy art. 91 TFUE, ponieważ przywrócił on pewną formę dyskryminacji przewoźników ze względu na ich przynależność państwową lub miejsce, w którym mają oni siedzibę, argumentacja tych państw pokrywa się z argumentacją przedstawioną w ramach zarzutów drugich ich odnośnych skarg, dotyczących naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji. Argumentację tę należy zatem oddalić z tych samych względów co te, które przedstawiono w pkt 1213–1234 niniejszego wyroku.

1424 Ponadto w zakresie, w jakim – niezależnie od argumentacji oddalonej w poprzednim punkcie – Republika Bułgarii i Republika Cypryjska zarzucają prawodawcy Unii uczynienie kroku wstecz w kwestii wspólnej polityki transportowej gwarantującej swobodę świadczenia usług, ich argumentacja jest bezzasadna.

1425 Jak bowiem wynika w szczególności z pkt 1210, 1223, 1308 i 1361 niniejszego wyroku, art. 1 dyrektywy 2020/1057 ma na celu, wręcz przeciwnie, ułatwienie swobodnego świadczenia usług transportowych poprzez określenie okoliczności, w których przewidziane w dyrektywie 96/71 przepisy dotyczące delegowania obowiązują lub nie obowiązują kierowców wykonujących przewozy drogowe, w tym kierowców wykonujących przewozy cross-trade, przy jednoczesnym zapewnieniu lepszej równowagi między różnymi wchodzącymi w grę interesami w świetle zmian na rynku, co stanowi wypełnienie obowiązków przewidzianych w art. 91 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 48).

1426 Należy ponadto przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 266 niniejszego wyroku – w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych i uwzględniania przekrojowych celów Unii określonych w art. 9 tego traktatu, wśród których znajdują się wymogi związane z zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie polegające na ochronie tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony do dostosowania właściwych przepisów Unii w celu uwzględnienia takich zmian lub rozwoju wiedzy.

1427 Wynika z tego, że sam fakt, iż niektórzy przewoźnicy mogliby ponieść wyższe koszty ze względu na poprawę warunków zatrudnienia i zwiększenie ochrony socjalnej gwarantowanej niektórym kierowcom przez zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057, nie może zostać uznany za krok wstecz w kształtowaniu wspólnej polityki transportowej, stanowiący naruszenie art. 91 ust. 2 TFUE.

1428 W konsekwencji należy oddalić części drugie zarzutów piątych Republiki Bułgarii i Republiki Cypryjskiej jako bezzasadne, wobec czego zarzuty te należy oddalić w całości.

g) W przedmiocie naruszenia art. 11 TFUE i art. 37 Karty

1) Argumentacja stron

1429 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 11 TFUE i art. 37 Karty powinny być interpretowane w ten sposób, że ustanawiają one wobec instytucji Unii obowiązek uwzględnienia wymogów ochrony środowiska zarówno przy określaniu i wdrażaniu innych polityk unijnych, jak i przy podejmowaniu przez Unię innych działań. Cel ochrony środowiska,

określony w art. 191 TFUE, nie może być bowiem uwzględniony i realizowany wyłącznie w drodze przepisów przyjmowanych na podstawie art. 192 TFUE w ramach odrębnej, autonomicznej polityki. Zasada integracji pozwala na pogodzenie celów i wymogów ochrony środowiska z innymi interesami i celami realizowanymi przez Unię.

1430 Wykładnia, zgodnie z którą art. 11 TFUE dotyczy dziedzin prawa Unii, a nie środków szczególnych, nie pozwala na osiągnięcie celu zamierzonego przez to postanowienie. Obecność dyrektywy 2020/1057 w ramach szerszego pakietu mającego na celu zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w sektorze transportu drogowego nie dowodzi tego, iż wpływ tej dyrektywy na środowisko, a w szczególności na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dokumentach programowych i aktach przyjętych przez Unię w dziedzinie środowiska, został należycie rozważony. Ponadto nie można również przyjąć, że po ustaleniu celów w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych cele te pozostają niezmienne, niezależnie od dodatkowych emisji, które powstaną w przyszłości w wyniku realizacji zobowiązań wynikających z nowych uregulowań Unii.

1431 Rzeczpospolita Polska podziela wykładnię przyjętą przez rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w pkt 59 i 60 opinii w sprawie Austria/Parlament i Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), zgodnie z którą, w sytuacji gdy interesy związane ze środowiskiem w sposób oczywisty nie zostały wzięte pod uwagę lub gdy zostały całkowicie pominięte, art. 11 TFUE może służyć jako standard kontroli legalności prawodawstwa Unii. Jeżeli zostanie wykazane, że przepis szczególny przyjęty przez prawodawcę Unii szkodzi realizacji celów określonych przez prawodawcę Unii w innych aktach prawa wtórnego przyjętych w dziedzinie środowiska, to prawodawca ten jest zobowiązany do wyważenia kolidujących ze sobą interesów i wprowadzenia w razie potrzeby odpowiednich zmian do aktów mających zastosowanie w dziedzinie środowiska.

1432 W tym wypadku prawodawca Unii uchybił temu obowiązkowi, ponieważ nie zbadał wpływu wdrożenia zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 na wymogi w dziedzinie środowiska. W szczególności nie wziął on pod uwagę faktu, że wdrożenie tych przepisów skutkuje dodatkowymi przebiegami, w tym pustymi przebiegami pojazdów ciężarowych, na dużych dystansach, które generują – co potwierdzają dane i badania, o których mowa w pkt 416 niniejszego wyroku – emisje CO_2 i zanieczyszczenia powietrza będące źródłem licznych problemów zdrowotnych.

1433 Skoro bowiem w braku wspomnianych przepisów owe pojazdy mogłyby wykonywać przewozy cross-trade i kabotażowe, to ograniczenie tych dwóch rodzajów operacji poskutkuje zwiększeniem liczby przewozów dwustronnych, co doprowadzi do zwiększenia liczby pustych przebiegów. Tymczasem przewozy cross-trade są użyteczne, ponieważ minimalizują liczbę tych pustych przebiegów, pozwalają uniknąć oczekiwania na zlecenia przewozów rzeczy do państwa członkowskiego siedziby i pomagają w reagowaniu na popyt na transport, który zmienia się geograficznie.

1434 Skutki dla środowiska zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 należy zbadać łącznie ze skutkami wywoływanymi przez rozporządzenia 2020/1054 i 2020/1055, które również stanowią część „pakietu mobilności” i które także powodują konieczność wykonywania przez samochody ciężarowe dodatkowych przebiegów, często bez ładunku i na długich dystansach.

1435 Te dodatkowe emisje, ze względu na ich skalę, mogą mieć znaczący wpływ na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dokumentach programowych i aktach przyjętych przez Unię w dziedzinie ochrony środowiska, o których wspomniano w pkt 417–419

niniejszego wyroku, oraz na możliwość zrealizowania obowiązków nałożonych w tych aktach na państwa członkowskie. Tymczasem żaden z zaskarżonych aktów składających się na „pakiet mobilności" nie odnosi się do tych różnych rodzajów ryzyka wpływu. W ocenie skutków – aspekt społeczny Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że nie ustaliła ona żadnego wpływu rozważanych rozwiązań na środowisko, ale twierdzenie to nie jest ani uzasadnione, ani wiarygodne.

1436 Mimo że niektóre państwa członkowskie i Komisja zwróciły uwagę na konieczność uwzględnienia wpływu środków planowanych w ramach „pakietu mobilności" na wzrost liczby pustych przebiegów i emisji CO_2, prawodawca Unii zignorował te obawy. Opracowanie przed końcem 2020 r. zapowiedzianych przez komisarz A. Vălean dodatkowych analiz dotyczących skutków obowiązkowego powrotu pojazdów do państwa członkowskiego siedziby co osiem tygodni i ograniczeń mających zastosowanie do przewozów kombinowanych nie eliminuje wcale tego uchybienia, a wręcz potwierdza zasadność tego zarzutu.

1437 Republika Bułgarii i Republika Cypryjska powtarzają z kolei argumentację przedstawioną w pkt 1377 i 1378 niniejszego wyroku, dotyczącą naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE ze względu na szkodliwe skutki dla środowiska wynikające z dokonanego w art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 13 rozróżnienia między przewozami cross-trade a przewozami dwustronnymi.

1438 Parlament i Rada twierdzą, że argumenty te są bezpodstawne.

2) Ocena Trybunału

1439 Na wstępie, z powodów wskazanych w pkt 423, 424 i 934 niniejszego wyroku, należy oddalić przedstawioną przez Republikę Bułgarii i Republikę Cypryjską argumentację dotyczącą naruszenia art. 90 TFUE w związku z art. 3 ust. 3 TUE.

1440 W tych okolicznościach, i ze względów przedstawionych w pkt 428–430 niniejszego wyroku, należy jedynie zbadać, czy – jak podnosi Rzeczpospolita Polska – prawodawca Unii przy przyjmowaniu zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 naruszył wymogi związane z ochroną środowiska wynikające z art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1441 W tym względzie należy zauważyć, że argumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską w ramach zarzutu czwartego odnoszą się niemal wyłącznie nie do przepisów dyrektywy 2020/1057, lecz do przepisów innych aktów tworzących „pakiet mobilności", w szczególności zaś do przepisów rozporządzenia 2020/1055. Zasadnicza część badań i innych informacji, na których opiera się Rzeczpospolita Polska w tym kontekście, dotyczy bowiem obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), dotyczący powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego co osiem tygodni. Tymczasem ten ostatni przepis stanowi przedmiot odrębnych zarzutów w ramach skarg skierowanych przeciwko rozporządzeniu 2020/1055 w sprawach C-542/20, C-545/20, C-547/20, od C-549/20 do C-552/20 i C-554/20. W zakresie, w jakim przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty nie odnoszą się do przepisów dyrektywy 2020/1057, argumenty te należy uznać za bezskuteczne.

1442 W zakresie jednak, w jakim argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty dotyczy konkretnie przepisów dyrektywy 2020/1057, należy przypomnieć z jednej strony, że – jak wskazano w pkt 436 niniejszego wyroku – art. 11 TFUE ma charakter przekrojowy, co oznacza, że prawodawca Unii powinien włączyć wymogi związane z ochroną środowiska do polityk i działań Unii, a w szczególności do wspólnej polityki transportowej, do której należy dyrektywa 2020/1057.

1443 Z drugiej strony kontrola zgodności z prawem, którą Trybunał ma przeprowadzić w niniejszym przypadku w świetle art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, dotyczy aktu Unii, w którym prawodawca Unii ma zapewnić – na co zwrócono uwagę w szczególności w pkt 1210, 1223, 1308 i 1361 niniejszego wyroku – równowagę między różnymi wchodzącymi w grę interesami i celami.

1444 W tych okolicznościach należy przypomnieć, że nawet gdyby zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 rozpatrywane odrębnie miały znaczące negatywne skutki dla środowiska, to w celu ustalenia, czy należy stwierdzić naruszenie art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty, należałoby uwzględnić inne działania podjęte przez prawodawcę Unii w celu ograniczenia takich skutków transportu drogowego dla środowiska i osiągnięcia ogólnego celu polegającego na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń.

1445 W niniejszej sprawie w argumentacji odnoszącej się do naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska Rzeczpospolita Polska opiera się na założeniu, że kryteria stosowania przepisów dotyczących delegowania określone w zaskarżonych przepisach art. 1 dyrektywy 2020/1057 doprowadzą do szkodliwych skutków dla środowiska ze względu na wzrost emisji zanieczyszczeń, jakim skutkować będzie wdrożenie tych kryteriów. W szczególności to państwo członkowskie utrzymuje, że wspomniane przepisy doprowadzą do dodatkowych, często pustych przebiegów na długich dystansach, ponieważ przewoźnicy zastąpią przewozy kabotażowe i przewozy cross-trade, które w ocenie tego państwa są korzystniejsze dla środowiska, przewozami dwustronnymi w celu skorzystania z pełnego odstępstwa od rzeczonych przepisów, mającego zastosowanie do przewozów tego ostatniego rodzaju.

1446 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że – jak wynika już w szczególności z pkt 1318, 1321 i 1395 niniejszego wyroku – obowiązek stosowania co do zasady przepisów dotyczących delegowania do kierowców wykonujących przewozy cross-trade i przewozy kabotażowe wynikał już z ram regulacyjnych, które istniały przed wejściem w życie dyrektywy 2020/1057, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 W konsekwencji znaczna część podnoszonych negatywnych skutków dla środowiska, które Rzeczpospolita Polska przypisuje przepisom zawartym w art. 1 dyrektywy 2020/1057, przy założeniu, że zostaną one wykazane, wynika w rzeczywistości nie z tej dyrektywy, lecz z przepisów Unii, które miały zastosowanie przed jej wejściem w życie.

1448 Po drugie, należy zaznaczyć w każdym razie, że różne rodzaje przewozów, o których wspomina Rzeczpospolita Polska, niekoniecznie są zamienne. O ile bowiem przewozy cross-trade i przewozy dwustronne mogą co do zasady – jak podkreśla Rada – być wzajemnie zastępowane, o tyle przewozy kabotażowe nie mogą, ze względu na swój charakter, być zastępowane przewozami dwustronnymi.

1449 Ponadto, jak wynika w istocie z pkt 358 niniejszego wyroku, art. 49 TFUE, wdrożony w sektorze transportu przez rozporządzenie nr 1071/2009, gwarantuje każdemu przedsiębiorstwu prawo do stałego prowadzenia działalności gospodarczej, w razie potrzeby poprzez zakładanie spółek zależnych, w wybranym przez nie państwie członkowskim, tak aby mogło ono zorganizować swą działalność w optymalny sposób i wypełnić przy tym zobowiązania wynikające z prawa Unii. Tak więc przewoźnicy, którzy zamierzają wykonywać przewozy krajowe w innym państwie członkowskim w sposób systematyczny lub bardzo regularny, mogą utworzyć tam spółkę zależną lub jakikolwiek inny stały zakład, co pozwoli im wyeliminować długie powroty pojazdów, przy czym zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej doprowadzi to do negatywnych skutków dla środowiska ze względu na wzrost emisji CO_2 i zanieczyszczeń powietrza.

1450 W związku z tym art. 1 dyrektywy 2020/1057 nie może sam w sobie prowadzić do znaczących negatywnych skutków dla środowiska, ponieważ – mogąc zachęcać niektórych przewoźników do prowadzenia działalności bliżej obszaru, na którym istnieje rzeczywisty popyt na usługi transportowe, niż miało to miejsce przed wejściem w życie tej dyrektywy – przyczynia się on do tego, by istniało ściślejsze powiązanie między miejscem siedziby usługodawcy a miejscem, w którym usługi te są faktycznie świadczone.

1451 Po trzecie, w przypadku gdy – jak sugeruje Rzeczpospolita Polska – przedsiębiorstwo transportowe decyduje się na powrót pustego pojazdu do państwa członkowskiego siedziby po to, aby dany przewóz został uznany za dwustronny, należy zauważyć, że wybór takiego rozwiązania nie wystarczy w każdym razie do uznania danego przewozu za dwustronny w rozumieniu art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2020/1057, ponieważ aby dany przewóz mógł zostać zakwalifikowany w ten sposób, przepisy te wymagają przewiezienia towarów lub pasażerów z lub do państwa członkowskiego siedziby.

1452 Ponadto – jak wynika z pkt 377 niniejszego wyroku – prawodawca Unii pozostaje uprawniony, poprzez dostosowanie aktu ustawodawczego w celu zwiększenia ochrony socjalnej zainteresowanych osób, do zmiany warunków korzystania ze swobody świadczenia usług i zapewnienia uczciwej konkurencji. Zgodnie bowiem z art. 58 ust. 1 TFUE stopień liberalizacji nie jest określony bezpośrednio w art. 56 TFUE, lecz określa go sam prawodawca Unii w ramach realizacji wspólnej polityki transportowej.

1453 W pozostałym zakresie należy stwierdzić, że przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące przewoźników, którzy byliby zmuszeni do opuszczenia rynku ze względu na rzekomo zwiększone koszty wynikające z kryteriów stosowania przepisów dotyczących delegowania określonych w art. 1 dyrektywy 2020/1057 w zakresie, w jakim mają one zastosowanie do przewozów cross-trade i przewozów kabotażowych, mają charakter spekulacyjny. Jest tak tym bardziej w świetle rozważań przedstawionych w pkt 1448–1450 niniejszego wyroku. W każdym razie owo państwo członkowskie nie wykazało, że tego rodzaju możliwe opuszczenia rynku pociągnęłyby za sobą znaczące negatywne skutki dla środowiska.

1454 Po czwarte, jak podnosi Rada, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej nie pozwala na wskazanie zasadniczej różnicy pod względem efektywności i oddziaływania na środowisko między przewozem cross-trade a przewozem dwustronnym, w sytuacji gdy operacje te mają na celu zaspokojenie popytu na transport w pewnej części Unii w sposób mniej lub bardziej trwały. Ponadto, jak wynika w istocie z pkt 1354 niniejszego wyroku, na podstawie art. 1 ust. 3 akapity od trzeciego do piątego dyrektywy 2020/1057 w związku z jej motywem 10 niektóre działania dodatkowe związane z przewozami dwustronnymi korzystają z rozszerzenia odstępstwa od

stosowania przepisów dotyczących delegowania przewidzianego dla tych ostatnich operacji, i to właśnie w celu uwzględnienia ewentualnego wzrostu efektywności wynikającego z takiej organizacji transportu drogowego.

1455 Wreszcie w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że przewidziane w art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 stosowanie przepisów dotyczących delegowania do przewozów kombinowanych zniechęca do wykonywania takich przewozów, których korzystny wpływ na środowisko jest uznawany, wystarczy przypomnieć rozważania przedstawione w pkt 1330, 1331 i 1340 niniejszego wyroku, z których wynika, że w porównaniu z systemem obowiązującym przed wejściem w życie tej dyrektywy przepis ów ma na celu jedynie sprecyzowanie okoliczności, w których przewoźnicy wykonujący przewozy kombinowane mogą korzystać z odstępstwa od stosowania tych przepisów w odniesieniu do niektórych części tych przewozów. Nie wykazano zatem, że wspomniany przepis skutkuje zniechęceniem do wykonywania tego rodzaju przewozów.

1456 W każdym razie, biorąc pod uwagę charakter dyrektywy 2020/1057, która zmierza do osiągnięcia równowagi między poszczególnymi wyznaczonymi w niej celami i która sama nie wchodzi w zakres polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska, naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty nie można wykazać jedynie na tej podstawie, że przyjmując ten akt, prawodawca Unii nie faworyzował wszystkich rodzajów działalności transportowej, które można by uznać za korzystne dla środowiska, kosztem rezygnacji z zapewnienia zwiększonej ochrony socjalnej kierowców.

1457 W świetle powyższego, wobec braku znaczących negatywnych skutków dla środowiska wynikających z zaskarżonych przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057 odnoszących się do przewozów cross-trade, przewozów kombinowanych czy przewozów kabotażowych, należy oddalić podniesione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące naruszenia art. 11 TFUE w związku z art. 37 Karty.

1458 W tym stanie rzeczy nie ma potrzeby badania ani argumentów podniesionych przez to państwo członkowskie na podstawie innych aktów Unii, których cele w dziedzinie ochrony środowiska miałyby zostać podważone przez przyjęcie art. 1 dyrektywy 2020/1057, ani niektórych innych przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii w sektorze transportu drogowego, na które powołują się Parlament i Rada, w celu dokonania oceny, w jakim zakresie prawodawca ten uwzględnił ogólny cel polegający na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń w tym sektorze.

1459 W konsekwencji zarzut czwarty Rzeczypospolitej Polskiej należy oddalić go jako bezzasadny.

1460 W świetle całości powyższych rozważań skargi wniesione przez Republikę Litewską (sprawa C-541/20), Republikę Bułgarii (sprawa C-544/20), Rumunię (sprawa C-548/20) i Republikę Cypryjską (sprawa C-550/20) należy oddalić w całości. Podobnie skargi wniesione przez Węgry (sprawa C-551/20) i przez Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-555/20) należy oddalić w zakresie, w jakim zmierzają one do stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 lub niektórych z zawartych tamże przepisów.

4. W przedmiocie art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057

1461 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 w zakresie, w jakim przepis ten wyznacza termin transpozycji tej dyrektywy na dzień 2 lutego 2022 r., Rzeczpospolita Polska (sprawa C-555/20) podnosi trzy zarzuty, które można zbadać łącznie, a które dotyczą naruszenia, po pierwsze, zasady pewności prawa, po drugie, zasady proporcjonalności, a po trzecie, art. 94 TFUE.

a) Argumentacja stron

1462 Co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonego naruszenia zasady pewności prawa, Rzeczpospolita Polska przypomina, że zasada ta wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, tak by zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii. Rzeczoną zasadę stosuje się szczególnie rygorystycznie, gdy dane uregulowanie może wiązać się z obciążeniami finansowymi, podobnie jak dyrektywa 2020/1057.

1463 Tymczasem zaskarżone przepisy art. 1 tej dyrektywy nie precyzują obowiązków przewoźników. Wiążą się one ponadto z problemami interpretacyjnymi oraz trudnościami natury praktycznej w zakresie określenia prawa mającego zastosowanie do warunków pracy i zatrudnienia kierowców wykonujących przewozy drogowe. Zagadnienia te mają zostać wyjaśnione dopiero w krajowych aktach wdrażających oraz w dokumentach interpretacyjnych i przewodnikach Komisji, o ile zostaną one wydane.

1464 Ponadto wdrożenie tych przepisów wymagałoby długich prac legislacyjnych na szczeblu krajowym. W rezultacie znaczna część 18-miesięcznego okresu przeznaczonego na transpozycję dyrektywy 2020/1057 miałaby zostać poświęcona na redakcję i przyjęcie uregulowań krajowych. Istotnie skraca to czas, który przewoźnicy będą mogli poświęcić na zapoznanie się z przedmiotem i zakresem spoczywających na nich obowiązków. Ponadto przepisy krajowe określają również warunki zatrudnienia i pracy, a przewoźnicy są zobowiązani do zapoznania się z odpowiednimi przepisami ustanowionymi przez więcej niż jedno państwo członkowskie. Wreszcie, braku obowiązku ustanowienia szczególnego terminu transpozycji nie można utożsamiać z pełnymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi prawodawcy Unii w tym względzie.

1465 Co się tyczy w drugiej kolejności podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że wyznaczenie przez prawodawcę Unii skróconego terminu transpozycji wynoszącego 18 miesięcy nie odpowiada wymogom wynikającym z tej zasady.

1466 Prawodawca Unii nie przedstawił obiektywnych powodów uzasadniających ustalenie tego terminu, podczas gdy termin przyjęty dla aktów tego rodzaju wynosi co najmniej dwa lata. Biorąc pod uwagę specyfikę sektora transportu drogowego, który charakteryzuje się wysoką mobilnością, a zatem koniecznością zastosowania regulacji licznych państw członkowskich w krótkim okresie rozliczeniowym, prawodawca ten powinien był także uwzględnić okoliczność, że przewoźnicy będą musieli przygotować się do stosowania również wymogów wynikających z innych aktów składających się na „pakiet mobilności”.

1467 Prawodawca Unii nie wziął też pod uwagę faktu, że dominującą rolę na rynku transportu drogowego odgrywają MŚP, dla których dostosowanie się do nowych uregulowań wiąże się z trudnościami i konkretnymi kosztami. Co więcej, dodatkowe trudności zostały spowodowane przez pandemię COVID-19. Wreszcie, na przewoźników, którzy nie są w stanie dostosować się do nowych regulacji w wyznaczonym czasie, będą nakładane sankcje, często surowe.

1468 Co się tyczy odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu wcześniejsza sytuacja prawna i faktyczna przewoźników została zmieniona dyrektywą 2020/1057, kwestia stosowania dyrektywy 96/71 do transportu drogowego od dawna stanowiła kwestię sporną. Tak więc – jak wynika z motywu 4 dyrektywy 2020/1057 – istnieją liczne rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie wykładni, stosowania i wdrażania przepisów dyrektywy 96/71. W wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), udzielono jedynie odpowiedzi na kilka pytań dotyczących sposobów wykonywania przewozów międzynarodowych.

1469 Co się tyczy w trzeciej kolejności zarzucanego naruszenia art. 94 TFUE, Rzeczpospolita Polska podnosi, że termin transpozycji przewidziany w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 nie uwzględnia sytuacji gospodarczej przewoźników. W tym kontekście owo państwo członkowskie powołuje się również na fakt, że sektor ten jest zdominowany przez MŚP, że przedmiotowe zmiany pociągają za sobą znaczne koszty oraz że zostały one wprowadzone w okresie kryzysu gospodarczego i zakłóceń w prowadzeniu działalności transportowej wywołanych pandemią COVID-19.

1470 Parlament i Rada twierdzą, że te argumenty są bezpodstawne.

b) Ocena Trybunału

1471 W celu zbadania tych zarzutów należy przypomnieć, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 przewiduje w akapicie pierwszym, iż państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia i opublikowania przepisów krajowych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy „do dnia 2 lutego 2022 r.”, zaś w akapicie drugim dodaje, że te same państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania tych środków od tego samego dnia.

1472 W pierwszej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady pewności prawa, należy zauważyć, iż Rzeczpospolita Polska zarzuca prawodawcy Unii nie to, że przyjął on nieprecyzyjny termin transpozycji, lecz to, że wyznaczony przezeń termin transpozycji jest zbyt krótki ze względu na niepewność co do wykładni przepisów przewidzianych w art. 1 dyrektywy 2020/1057 i problemy praktyczne dotyczące ich stosowania.

1473 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. W związku z tym – jak podkreśla Parlament – rezultat, który ma być osiągnięty, jest przedstawiony już w samym akcie prawnym Unii. Wynika z tego, że w tym wypadku przewoźnicy mieli możliwość zapoznania się, co najmniej od dnia 31 lipca 2020 r., czyli od daty publikacji dyrektywy 2020/1057 w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, ze swymi przyszłymi obowiązkami wynikającymi z tej dyrektywy.

1474 Ponadto zakres, w jakim przepisy przewidziane w art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 ustanawiają nowe obowiązki ciążące na przedsiębiorstwach transportowych, jest w każdym razie ograniczony faktem, że – jak wynika z pkt 1178–1182 niniejszego wyroku – system regulujący stosowanie do

kierowców przepisów dotyczących delegowania, wynikający z kryteriów określonych w tych przepisach, jest w pewnym zakresie podobny do systemu istniejącego przed wejściem w życie tej dyrektywy.

1475 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powołuje się na problemy interpretacyjne i trudności praktyczne związane z określeniem prawa właściwego dla warunków pracy i zatrudnienia kierowców, należy zauważyć z jednej strony, że – wbrew temu, co sugeruje to państwo członkowskie – prawo krajowe mające zastosowanie w danym przypadku nie zależy od krajowych aktów transponujących, lecz określają je właśnie przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057, w których wyliczono wyraźnie poszczególne rodzaje przewozów i sprecyzowano te, w odniesieniu do których należy uznać, że mają do nich zastosowanie przepisy dotyczące delegowania, a tym samym przepisy krajowe przyjmującego państwa członkowskiego w dziedzinie warunków pracy i zatrudnienia.

1476 Z drugiej strony, jak wynika z motywów 4, 8 i 9 dyrektywy 2020/1057 i jak wskazano w istocie w pkt 1224 niniejszego wyroku, to właśnie w szczególności ze względu na szereg dostrzeżonych rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie wykładni, stosowania i wdrażania przepisów prawa Unii mających zastosowanie przed wejściem w życie tej dyrektywy prawodawca Unii dążył do przyjęcia szczególnych regulacji prawnych dla sektora drogowego, które przewidują kryteria pozwalające określić sytuacje, w jakich kierowcy powinni podlegać przepisom dotyczącym delegowania długoterminowego przewidzianym w dyrektywie 96/71.

1477 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że znaczną część 18-miesięcznego terminu należy poświęcić na przyjęcie przepisów krajowych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2020/1057, wskazane państwo członkowskie opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym obowiązki przewoźników dotyczące określania prawa właściwego regulującego warunki pracy i zatrudnienia kierowców wynikają z aktów transponujących przyjętych przez państwa członkowskie, podczas gdy – jak wskazano w pkt 1473 niniejszego wyroku – obowiązki te wynikają z art. 1 tej dyrektywy. Wynika z tego, że okoliczność, iż w danym wypadku ustawodawca krajowy w Polsce został zobowiązany do poświęcenia mniej lub bardziej znaczącej części tego terminu na przyjęcie niezbędnych w tym względzie aktów transponujących, nie dowodzi naruszenia przez prawodawcę Unii jego zobowiązań wynikających z zasady pewności prawa.

1478 Rzeczpospolita Polska podnosi również, że przewoźnicy będą potrzebowali czasu, aby zapoznać się z odpowiednimi przepisami szeregu państw członkowskich, w szczególności dlatego, że prawo Unii wymaga nie tylko wypłaty minimalnej stawki wynagrodzenia, lecz ponadto, na mocy dyrektywy 2020/1057, stosowania warunków pracy i zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego. W tym względzie należy z jednej strony zwrócić uwagę, że – jak podkreśla Rada – termin transpozycji upływający w dniu 2 lutego 2022 r. przewidziano, jak wyraźnie wynika to z art. 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2020/1057 w związku z motywem 43 tej dyrektywy, jako datę graniczną, od której należy stosować przepisy krajowe, aby uniknąć tworzenia nowych barier poprzez wprowadzanie w życie przez państwa członkowskie zróżnicowanych przepisów aż do upływu przewidzianego terminu transpozycji. W związku z tym, niezależnie od tego, jaka część 18-miesięcznego terminu transpozycji została poświęcona przez dane państwo członkowskie na transpozycję dyrektywy 2020/1057, państwo to nie mogło w żadnym razie nakładać na przedsiębiorstwa transportowe nowych obowiązków wynikających z tej dyrektywy przed dniem 2 lutego 2022 r.

1479 Z drugiej strony – jak podkreśla sama Rzeczpospolita Polska – w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957 przewidziano, że akt ten będzie miał zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22 w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego w odniesieniu do dyrektyw 96/71 i 2014/67 szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. W konsekwencji, o ile prawdą jest, że warunki przewidziane w dyrektywie 96/71, zmienionej dyrektywą 2018/957, zaczęły obowiązywać od dnia, w którym dyrektywa 2020/1057 powinna zostać transponowana, o tyle jednak przedsiębiorstwa transportowe były poinformowane od czasu przyjęcia dyrektywy 2018/957, czyli od dnia 28 czerwca 2018 r., że prawodawca Unii przewidział lex specialis w sektorze transportu drogowego i że zmiany w dyrektywie 96/71 wprowadzone dyrektywą 2020/1057 wchodzą w życie z chwilą rozpoczęcia stosowania tego lex specialis.

1480 Tak więc poprzez powołanie się na trudności dotyczące wykładni i stosowania art. 1 dyrektywy 2020/1057 Rzeczpospolita Polska nie wykazała, że ustalając termin transpozycji tej dyrektywy na 18 miesięcy, prawodawca Unii naruszył zasadę pewności prawa.

1481 W drugiej kolejności, w odniesieniu do podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności, należy zauważyć, że w pkt 42 porozumienia międzyinstytucjonalnego Parlament, Rada i Komisja podkreśliły konieczność, w odniesieniu do zwykłej procedury ustawodawczej, ustanowienia możliwie jak najkrótszego terminu transpozycji dyrektyw, który co do zasady nie powinien przekraczać dwóch lat. Podejście to wpisuje się w bardziej ogólny cel polegający na zapewnieniu szybkiego i prawidłowego stosowania prawa Unii w państwach członkowskich.

1482 Ponadto prawodawca Unii dysponuje zakresem uznania przy ustalaniu terminu transpozycji dyrektywy i – wbrew temu, co sugeruje Rzeczpospolita Polska – nie jest on w żaden sposób zobowiązany do wskazywania powodów uzasadniających wyznaczenie tego terminu za każdym razem, gdy termin ten jest krótszy niż dwa lata.

1483 Nie można również uwzględnić bardzo ogólnego argumentu, zgodnie z którym uwzględnienie zobowiązań wynikających z innych aktów tworzących „pakiet mobilności” powinno było doprowadzić do ustalenia dłuższego terminu transpozycji w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2020/1057. Sam bowiem fakt, że do odnośnych zobowiązań wynikających z każdego z aktów tworzących „pakiet mobilności” mają zastosowanie różne terminy wdrożenia, świadczy właśnie o tym, że w celu określenia odpowiedniego terminu transpozycji lub stosowania prawodawca Unii wziął pod uwagę charakter zobowiązań, jak również szczególne okoliczności każdego z tych aktów.

1484 Ponadto w ramach równie ogólnej argumentacji dotyczącej pandemii COVID-19 Rzeczpospolita Polska nie wykazała, w jaki sposób koszty, ograniczenia w świadczeniu usług czy wprowadzone przez państwa członkowskie zmiany przepisów spowodowane tą pandemią mogły wywrzeć jakikolwiek wpływ na ustalenie terminu transpozycji dyrektywy 2020/1057. W każdym razie do prawodawcy Unii nie należało zaradzenie skutkom tej pandemii w ramach dyrektywy 2020/1057, która ma w szczególności na celu poprawę warunków pracy kierowców, tym bardziej że – jak wynika z pkt 286 niniejszego wyroku – cel taki był realizowany za pomocą innych szczególnych aktów prawnych Unii.

1485 Co więcej, Rzeczpospolita Polska nie może twierdzić, iż wykazała – poprzez spekulowanie nad częstotliwością zachowań naruszających wynikające z dyrektywy 2020/1057 obowiązki w zakresie delegowania pracowników w sektorze transportu drogowego – że termin transpozycji tej

dyrektywy ma charakter nieproporcjonalny, ponieważ ewentualna surowość sankcji stosowanych przez państwa członkowskie w przypadku nieprzestrzegania warunków zatrudnienia i pracy lub związanych z nimi wymogów formalnych w żaden sposób nie może podważyć samej długości tego terminu.

1486 W konsekwencji, i w świetle rozważań przedstawionych w pkt 1473–1476, 1478 i 1479 niniejszego wyroku, z których wynika w szczególności, że prawodawca Unii uwzględnił specyfikę sektora transportu drogowego, w tym obecność MŚP na rynku, do której odnosi się motyw 20 dyrektywy 2020/1057, nie można uznać, że ustanawiając w art. 9 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy 18-miesięczny termin jej transpozycji, prawodawca ten w oczywisty sposób wykroczył poza to, co było konieczne do osiągnięcia w ramach transpozycji owej dyrektywy celu polegającego na zapewnieniu szybkiego i prawidłowego stosowania prawa Unii w państwach członkowskich.

1487 W trzeciej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia art. 94 TFUE, wystarczy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 1390 niniejszego wyroku – art. 1 ust. 3–7 dyrektywy 2020/1057 nie reguluje „stawek i warunków transportu" w rozumieniu tego art. 94, lecz ogranicza się do ustalenia kryteriów stosowania przepisów dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Ponieważ wspomniany art. 94 nie ma zatem zastosowania do wskazanych ustępów art. 1 tej dyrektywy, argumentację dotyczącą jego naruszenia ze względu na długość terminu przewidzianego na ich transpozycję należy oddalić.

1488 Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie jej żądań dotyczących stwierdzenia nieważności art. 9 ust. 1 dyrektywy 2020/1057 (sprawa C-555/20) nie został uwzględniony, należy oddalić te żądania, a w konsekwencji – oddalić całą skargę.

5. Wnioski dotyczące dyrektywy 2020/1057

1489 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy oddalić, po pierwsze, skargi wniesione przez Republikę Litewską (sprawa C-541/20) i Węgry (sprawa C-551/20) w zakresie, w jakim dotyczą one dyrektywy 2020/1057, a po drugie, skargi wniesione przez Republikę Bułgarii (sprawa C-544/20), Rumunię (sprawa C-548/20), Republikę Cypryjską (sprawa C-550/20) i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-555/20).

D. Ogólny wniosek w przedmiocie skarg

1490 W związku z powyższym należy:

– stwierdzić nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim wprowadza on ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009;

– oddalić skargi w pozostałym zakresie.

V. W przedmiocie kosztów

1491 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

1492 Artykuł 138 § 3 tego regulaminu stanowi, że w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

1493 Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie kosztami Republiki Litewskiej (sprawa C-541/20), Republiki Bułgarii (sprawy C-543/20 i C-544/20), Rumunii (sprawy C-546/20 i C-548/20), Republiki Cypryjskiej (sprawa C-550/20) i Rzeczypospolitej Polskiej (sprawy C-553/20 i C-555/20), a te państwa członkowskie przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania, w tym – w odniesieniu do Republiki Litewskiej – kosztami postępowania w przedmiocie środków tymczasowych (sprawa C-541/20 R).

1494 Ponieważ Republika Cypryjska wniosła o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania (sprawa C-549/20), a instytucje te przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania w tej sprawie.

1495 Ponieważ Republika Litewska, Republika Bułgarii, Rumunia, Węgry, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska przegrały sprawę w części (sprawy C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 i C-554/20), każde z tych państw członkowskich pokrywa własne koszty związane z tymi sprawami, w tym – w odniesieniu do Republiki Bułgarii – koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych (sprawa C-545/20 R).

1496 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty, które poniosły jako interwenienci.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) W sprawie C-541/20, Litwa/ Parlament i Rada:

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Republika Litewska zostaje obciążona kosztami postępowania, w tym kosztami postępowania w przedmiocie środków tymczasowych (sprawa C-541/20 R);**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

2) W sprawie C-542/20, Litwa/Parlament i Rada:

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu**

przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE dodaje on ust. 1 lit. b);

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

3) **W sprawie C-543/20, Bułgaria/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Republika Bułgarii zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

4) **W sprawie C-544/20, Bułgaria/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Republika Bułgarii zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

5) **W sprawie C-545/20, Bułgaria/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty, w tym koszty dotyczące postępowania w przedmiocie środków tymczasowych (sprawa C-545/20 R);**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

6) **W sprawie C-546/20, Rumunia/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Rumunia zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

7) **W sprawie C-547/20, Rumunia/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

8) **W sprawie C-548/20, Rumunia/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Rumunia zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

9) **W sprawie C-549/20, Cypr/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **Parlament i Rada zostają obciążone kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

10) **W sprawie C-550/20, Cypr/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Republika Cypryjska zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

11) **W sprawie C-551/20, Węgry/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

12) **W sprawie C-552/20, Malta/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty;**

– **Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

13) **W sprawie C-553/20, Polska/Parlament i Rada:**

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

14) **W sprawie C-554/20, Polska/Parlament i Rada:**

– **stwierdza się nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b);**

– **w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;**

– **każda ze stron pokrywa własne koszty;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

15) W sprawie C-555/20, Polska/Parlament i Rada:

– **skarga zostaje oddalona;**

– **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania;**

– **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Łotewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo**

– **Niderlandów, Republika Austrii, Rumunia i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Lenaerts	Bay Larsen	Regan
von Danwitz	Biltgen	Csehi
Rodin	Kumin	Ziemele
Passer	Gratsias	Arastey Sahún
	Gavalec	

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 4 października 2024 r.

Sekretarz	Prezes
A. Calot Escobar	K. Lenaerts