Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. oktober 2024*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 19. december 2024 og 12. marts 2025]

Indhold

I. Retsforskrifter . . . 15

A. Folkeretten . . . 15

B. EU-retten . . . 16

1. Regler om arbejdstidens omfang . . . 16

a) Forordning (EF) nr. 561/2006 . . . 16

b) Forordning (EU) nr. 165/2014 . . . 18

c) Forordning 2020/1054 . . . 20

2. Reglerne om etableringskravet samt om cabotagekørsel og kombineret transport . . . 27

a) Direktiv 92/106/EØF . . . 27

b) Forordning nr. 1071/2009 . . . 28

c) Forordning (EF) nr. 1072/2009 . . . 29

d) Forordning 2020/1055 . . . 32

3. Reglerne om udstationering af arbejdstagere . . . 36

a) Direktiv 96/71/EF . . . 36

b) Direktiv 2014/67/EU . . . 38

c) Direktiv 2018/957 . . . 38

* Processprog: bulgarsk, græsk, engelsk, litauisk, ungarsk, polsk og rumænsk.

d) Direktiv 2020/1057 38

4. Den interinstitutionelle aftale 43

II. Sagens baggrund 44

III. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen 45

A. Sag C-541/20 45

B. Sag C-542/20 46

C. Sag C-543/20 47

D. Sag C-544/20 47

E. Sag C-545/20 48

F. Sag C-546/20 48

G. Sag C-547/20 49

H. Sag C-548/20 49

I. Sag C-549/20 50

J. Sag C-550/20 50

K. Sag C-551/20 51

L. Sag C-552/20 51

M. Sag C-553/20 52

N. Sag C-554/20 52

O. Sag C-555/20 53

P. Forening af sagerne C-541/20 – C-555/20 53

IV. Om søgsmålene 54

A. Forordning 2020/1054 54

1. Oversigt over anbringenderne 54

2. Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 56

a) Formaliteten 56

1) Parternes argumenter 56

2) Domstolens bemærkninger 57

b) Realiteten 58

1) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet 59

i) Parternes argumenter 59

ii) Domstolens bemærkninger 61

2) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet 68

i) Parternes argumenter 68

ii) Domstolens bemærkninger 70

– EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 71

– Proportionaliteten af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 . . 74

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er egnet til at nå det forfulgte mål 76

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er nødvendig 77

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forholdsmæssig 77

3) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling 84

i) Parternes argumenter 84

ii) Domstolens bemærkninger 85

4) Tilsidesættelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende frihedsrettigheder 90

i) Parternes argumenter 90

ii) Domstolens bemærkninger 92

5) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF 97

i) Parternes argumenter 97

ii) Domstolens bemærkninger 98

6) Tilsidesættelsen af de EU-retlige bestemmelser om miljøbeskyttelse 102

i) Parternes argumenter 102

ii) Domstolens bemærkninger . . . 104

3. Artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 . . . 107

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 107

1) Parternes argumenter . . . 107

2) Domstolens bemærkninger . . . 111

i) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 . . . 111

ii) Proportionaliteten af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 . . . 112

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er egnet til at nå det forfulgte mål . . . 113

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er nødvendig . . . 120

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er forholdsmæssig . . . 121

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling . . . 123

1) Parternes argumenter . . . 123

2) Domstolens bemærkninger . . . 124

c) Tilsidesættelse af EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser . . . 127

1) Parternes argumenter . . . 127

2) Domstolens bemærkninger . . . 128

d) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF . . . 129

1) Parternes argumenter . . . 129

2) Domstolens bemærkninger . . . 129

4. Artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 . . . 130

a) Indledende bemærkninger . . . 130

b) Anlæggelse af et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 131

1) Parternes argumenter . . . 131

2) Domstolens bemærkninger . . . 132

c) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning . . . 134

1) Parternes argumenter . . . 134

2) Domstolens bemærkninger . . . 135

d) Tilsidesættelse af artikel 151, stk. 2, TEUF . . . 138

1) Parternes argumenter . . . 138

2) Domstolens bemærkninger . . . 138

5. Artikel 3 i forordning 2020/1054 . . . 139

a) Parternes argumenter . . . 139

b) Domstolens bemærkninger . . . 141

6. Konklusion vedrørende forordning 2020/1054 . . . 143

B. Om forordning 2020/1055 . . . 144

1. Oversigt over anbringenderne . . . 145

2. Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 . . . 147

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 148

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 . . . 149

i) Parternes argumenter . . . 149

ii) Domstolens bemærkninger . . . 153

2) Proportionaliteten af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 . . . 156

b) De øvrige anbringender rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 . . . 156

3. Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 . . . 156

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 157

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 158

i) Parternes argumenter 158

ii) Domstolens bemærkninger 159

2) Proportionaliteten af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 160

i) Parternes argumenter 160

ii) Domstolens bemærkninger 165

– Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er egnet til at nå det forfulgte mål 165

– Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er nødvendig 167

– Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er forholdsmæssig 169

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling 174

1) Parternes argumenter 174

2) Domstolens bemærkninger 176

c) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF 179

1) Parternes argumenter 179

2) Domstolens bemærkninger 180

d) Tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF 182

1) Parternes argumenter 182

2) Domstolens bemærkninger 185

e) Tilsidesættelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende frihedsrettigheder 188

1) Parternes argumenter 188

2) Domstolens bemærkninger 191

f) Tilsidesættelse af de EU-retlige bestemmelser og forpligtelser vedrørende miljøbeskyttelse 193

1) Parternes argumenter 193

2) Domstolens bemærkninger . . . 197

4. Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 . . . 201

a) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet . . . 201

1) Parternes argumenter . . . 201

2) Domstolens bemærkninger . . . 202

b) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 204

1) Parternes argumenter . . . 204

2) Domstolens bemærkninger . . . 205

c) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37 . . . 206

1) Parternes argumenter . . . 206

2) Domstolens bemærkninger . . . 207

5. Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 . . . 207

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 208

1) Parternes argumenter . . . 208

2) Domstolens bemærkninger . . . 209

b) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF . . . 212

1) Parternes argumenter . . . 212

2) Domstolens bemærkninger . . . 213

c) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37 . . . 214

1) Parternes argumenter . . . 214

2) Domstolens bemærkninger . . . 214

6. Konklusion vedrørende forordning 2020/1055 . . . 215

C. Direktiv 2020/1057 . . . 215

1. Oversigt over anbringenderne . . . 215

2. De EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på udstationering af førere i vejtransportsektoren . . . 217

3. Artikel 1 i direktiv 2020/1057 . . . 219

a) Tilsidesættelse af artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71 220

1) Parternes argumenter 220

2) Domstolens bemærkninger 221

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling 223

1) Parternes argumenter 223

2) Domstolens bemærkninger 225

i) Indledende bemærkninger 225

ii) Spørgsmålet, om den angivelige forskelsbehandling foreligger 226

– Den angivelige forskelsbehandling mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter 227

– Den angivelige forskelsbehandling mellem kombinerede transporter og bilaterale transporter 230

c) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet 232

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 233

i) Parternes argumenter 233

ii) Domstolens bemærkninger 235

2) Proportionaliteten af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 239

i) Parternes argumenter 239

ii) Domstolens bemærkninger 243

– Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er egnet til at nå det forfulgte mål 243

– Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er nødvendige . 249

– Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er forholdsmæssige 250

d) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF 253

1) Parternes argumenter 253

2) Domstolens bemærkninger 253

e) Tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF . . . 254

1) Parternes argumenter . . . 254

2) Domstolens bemærkninger . . . 256

f) Tilsidesættelse af varernes frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser . . . 258

1) Parternes argumenter . . . 258

2) Domstolens bemærkninger . . . 259

i) De frie varebevægelser . . . 259

ii) Den frie udveksling af tjenesteydelser . . . 260

g) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37 . . . 262

1) Parternes argumenter . . . 262

2) Domstolens bemærkninger . . . 263

4. Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 . . . 266

a) Parternes argumenter . . . 267

b) Domstolens bemærkninger . . . 268

5. Konklusion vedrørende direktiv 2020/1057 . . . 271

D. Samlet konklusion om søgsmålene . . . 271

V. Sagsomkostninger . . . 271

»Annullationssøgsmål – mobilitetspakke I (»mobilitetspakken«) – forordning (EU) 2020/1054 – maksimal daglig og ugentlig køretid – minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid – tilrettelæggelse af førernes arbejde, således at de kan vende tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens driftscentral hver tredje eller fjerde uge, afhængigt af omstændighederne, med henblik på at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation – forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet – frist for installation af intelligente takografer (andengenerationstakografer) – dato for ikrafttræden – forordning (EU) 2020/1055 – opfyldelse af etableringskravet – forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til virksomheden i etableringsmedlemsstaten – forpligtelse vedrørende antallet af køretøjer og førere, der normalt er tilknyttet virksomheden i etableringsmedlemsstaten – cabotagekørsel – karensperiode på fire dage for cabotagekørsel – undtagelse vedrørende cabotagekørsel som led i kombineret transport – direktiv (EU) 2020/1057 – særlige regler for udstationering af førere i vejtransportsektoren – gennemførelsesfrist – det indre marked – særlig ordning, der finder anvendelse på den fri

udveksling af transporttjenester – fælles transportpolitik – artikel 91 TEUF og 94 TEUF – grundlæggende frihedsrettigheder – proportionalitetsprincippet – konsekvensanalyse – ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – miljøbeskyttelse – artikel 11 TEUF – høring af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Det Europæiske Regionsudvalg«

I de forenede sager C-541/20 – C-555/20,

[som berigtiget ved kendelse af 19. december 2024] angående søgsmål med påstand om annullation i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 23. oktober 2020 (sagerne C-541/20 – C-550/20 og C-552/20) og den 26. oktober 2020 (sagerne C-551/20 og C-553/20 – C-555/20),

Republikken Litauen ved K. Dieninis, R. Dzikovič og V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, som befuldmægtigede, bistået af advokatas R. Petravičius, A. Kisieliauskaitė og G. Taluntyté (C-541/20 og C-542/20),

Republikken Bulgarien først ved M. Georgieva, T. Mitova og L. Zaharieva, derefter ved T. Mitova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede (C-543/20 – C-545/20),

Rumænien ved R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede (C-546/20 – C-548/20),

Republikken Cypern ved I. Neophytou, som befuldmægtiget (C-549/20 og C-550/20),

Ungarn ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede (C-551/20),

Republikken Malta ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget, bistået af abogados D. Sarmiento Ramírez-Escudero og J. Sedano Lorenzo (C-552/20),

Republikken Polen ved B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk og D. Lutostańska, som befuldmægtigede (C-553/20 – C-555/20),

sagsøgere,

støttet af:

Kongeriget Belgien først ved S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet og B. Van Hyfte, derefter ved S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet og B. Van Hyfte, som befuldmægtigede (C-552/20),

Republikken Estland først ved N. Grünberg og M. Kriisa, derefter ved M. Kriisa, som befuldmægtigede (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 – C-552/20, C-554/20 og C-555/20),

Republikken Letland først ved K. Pommere, I. Romanovska og V. Soņeca, derefter ved J. Davidoviča, K. Pommere og I. Romanovska, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Republikken Litauen ved K. Dieninis, R. Dzikovič og V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, som befuldmægtigede, bistået af advokatas R. Petravičius, A. Kisieliauskaitė og G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 og C-554/20),

Rumænien ved R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-545/20 og C-549/20 – C-555/20),

intervenienter,

mod

Europa-Parlamentet først ved I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás og S. Toliušis, derefter ved I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W.D. Kuzmienko, B.D. Simon, S. Toliušis og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark først ved J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff og L. Teilgård, derefter ved V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff og L. Teilgård, dernæst ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff og endelig ved C. Maertens og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og D. Klebs, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Den Hellenske Republik (C-542/20, C-543/20, C-545/20 – C-547/20 og C-551/20),

Den Franske Republik først ved A.-L. Desjonquères, A. Ferrand og N. Vincent, derefter ved A.-L. Desjonquères og N. Vincent, dernæst ved R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères og B. Herbaut, og endelig ved R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut og B. Travard, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Storhertugdømmet Luxembourg først ved A. Germeaux og T. Uri, derefter ved A. Germeaux, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Republikken Østrig ved A. Posch og J. Schmoll, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Kongeriget Sverige først ved H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, dernæst ved H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

intervenienter,

og

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnavn og L. Vétillard, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark først ved J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff og L. Teilgård, derefter ved V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff og L. Teilgård, dernæst ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff og endelig ved C. Maertens og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og D. Klebs, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Den Hellenske Republik (C-542/20, C-543/20, C-545/20 – C-547/20 og C-551/20),

Den Franske Republik først ved A.-L. Desjonquères, A. Ferrand og N. Vincent, derefter ved A.-L. Desjonquères og N. Vincent, dernæst ved R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères og B. Herbaut og endelig ved R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut og B. Travard, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Den Italienske Republik først ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, derefter ved S. Fiorentino, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato A. Lipari og G. Santini (C-541/20 – C-555/20),

Storhertugdømmet Luxembourg først ved A. Germeaux og T. Uri, derefter ved A. Germeaux, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Republikken Østrig ved A. Posch og J. Schmoll, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

Kongeriget Sverige først ved H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, dernæst ved H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, som befuldmægtigede (C-541/20 – C-555/20),

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af Domstolens præsident, K. Lenaerts, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, afdelingsformændene, E. Regan (refererende dommer), T. von Danwitz, F. Biltgen og Z. Csehi, samt dommerne S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtige R. Şereş og R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. og den 25. april 2023,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Med søgsmålene har Republikken Litauen (C-541/20 og C-542/20) nedlagt påstand om annullation af følgende:

– principalt artikel 1, nr. 6), litra d), og artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1054 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006 for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid, og forordning (EU) nr. 165/2014 for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (EUT 2020, L 249, s. 1) eller, subsidiært, forordning 2020/1054 i sin helhed (C-541/20)

– artikel 1, nr. 3), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1055 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, (EF) nr. 1072/2009 og (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i vejtransportsektoren (EUT 2020, L 249, s. 17), for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler om betingelser for udøvelse af vejtransporterhvervet og om ophævelse af Rådets direktiv 96/26/EF (EUT 2009, L 300, s. 51) og artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 (C-542/20)

– principalt artikel 1, stk. 3 og 7, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/1057 af 15. juli 2020 om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71/EF og direktiv 2014/67/EU om udstationering af førere i vejtransportsektoren og om ændring af direktiv 2006/22/EF for så vidt angår håndhævelseskravene og af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT 2020, L 249, s. 49) eller, subsidiært, direktiv 2020/1057 i sin helhed (C-541/20).

2 Med søgsmålene har Republikken Bulgarien (C-543/20 – C-545/20) nedlagt påstande om annullation af følgende:

– principalt artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed (C-543/20)

– direktiv 2020/1057 (C-544/20)

– principalt artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eller, subsidiært, artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 i sin helhed samt denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra a), eller, subsidiært, nævnte forordnings artikel 2, nr. 4), eller, endnu mere subsidiært, forordningen i sin helhed (C-545/20).

3 Med søgsmålene har Rumænien (C-546/20 – C-548/20) nedlagt påstand om annullation af følgende:

– principalt artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed (C-546/20)

– artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, samt artikel 2, nr. 4), litra a)-c), i forordning 2020/1055 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed (C-547/20)

– principalt artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktiv i sin helhed (C-548/20).

4 Med søgsmålene har Republikken Cypern (C-549/20 og C-550/20) nedlagt påstand om annullation af følgende:

– principalt artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eller, subsidiært, artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 i sin helhed eller, endnu mere subsidiært, denne forordning i sin helhed (C-549/20)

– direktiv 2020/1057 i sin helhed (C-550/20).

5 Med søgsmålet har Ungarn (C-5551/20) nedlagt påstand om annullation af følgende:

– artikel 1, nr. 6), litra c), og artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 samt eventuelt enhver bestemmelse i denne forordning, som ikke kan udskilles fra disse bestemmelser, eller endda forordningen i sin helhed

– artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, samt eventuelt enhver bestemmelse i forordning 2020/1055, som ikke kan udskilles fra denne bestemmelse

– principalt artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktivs artikel 1, stk. 6, samt eventuelt enhver bestemmelse i dette direktiv, som ikke kan udskilles fra denne bestemmelse.

6 Med søgsmålet har Republikken Malta (C-552/20) nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

7 Med søgsmålene har Republikken Polen (C-553/20 – C-555/20) nedlagt påstand om annullation af følgende:

– principalt artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed (C-553/20)

– principalt artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning

nr. 1071/2009, artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 samt denne forordnings artikel 2, nr. 5), litra b), eller, subsidiært, nævnte forordning i sin helhed (C-554/20)

– principalt artikel 1, stk. 3, 4, 6 og 7, samt artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktiv i sin helhed (C-555/20).

I. Retsforskrifter

A. Folkeretten

8 Den 9. maj 1992 blev De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (De Forenede Nationers traktatsamling, bind 1771, s.107, herefter »UNFCCC«) vedtaget i New York med det overordnede formål at stabilisere koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren på et sådant niveau, at alle menneskeskabte forstyrrelser, som er farlige for klimasystemet, undgås. Den 11. december 1997 vedtog parterne i UNFCCC i medfør af denne kyotoprotokollen til denne rammekonvention.

9 Med henblik på at imødegå Kyotoprotokollens anden forpligtelsesperiode, som omfattede perioden 2013-2020, vedtog UNFCCC-partskonferencen den 12. december 2015 Parisaftalen om klimaændringer, hvis hovedformål var at begrænse den globale opvarmning til mellem 1,5°C og 2°C over de førindustrielle niveauer.

10 Denne aftales artikel 2 bestemmer:

»1. Formålet med denne aftale, som forbedrer gennemførelsen af [UNFCCC], herunder af dennes mål, er at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaændringer inden for rammerne af bæredygtig udvikling og indsatsen for at udrydde fattigdom, bl.a. ved at:

a) holde stigningen i den globale gennemsnitstemperatur til et godt stykke under 2°C over det førindustrielle niveau og fortsætte bestræbelserne på at begrænse temperaturstigningen til 1,5°C i forhold til det førindustrielle niveau, idet det erkendes, at dette vil reducere risiciene ved og virkningerne af klimaændringer væsentligt

b) øge tilpasningsevnen over for de skadelige virkninger af klimaændringer og fremme modstandsdygtigheden over for klimaændringer og en udvikling med lave drivhusgasemissioner på en måde, der ikke er til fare for fødevareproduktionen, og

c) lede finansielle strømme i retning af lave drivhusgasemissioner og klimarobust udvikling.

2. Gennemførelsen af denne aftale bygger på et retfærdigt grundlag og princippet om parternes fælles, men differentierede ansvar, og respektive muligheder i lyset af forskellige nationale forhold.«

11 Nævnte aftales artikel 4, stk. 1-3, fastsætter:

»1. For at nå det langsigtede temperaturmål, som er fastlagt i artikel 2, sigter parterne mod at nå toppen af drivhusgasemissionerne så hurtigt som muligt globalt set, samtidig med at det anerkendes, at udviklingslandsparterne vil være længere om at nå toppen; parterne sigter mod derefter at gennemføre hurtige reduktioner i overensstemmelse med den bedste

forhåndenværende videnskab, således at der i anden halvdel af dette århundrede opnås balance mellem menneskeskabte drivhusgasemissioner fordelt på kilder og optaget heraf fordelt på dræn, hvilket skal ske på et retfærdigt grundlag og inden for rammerne af bæredygtig udvikling og indsatsen for at udrydde fattigdom.

2. Hver part udarbejder, meddeler og håndhæver de successive nationalt bestemte bidrag, som den agter at yde. Parterne iværksætter nationale modvirkningsforanstaltninger med henblik på at nå målene for sådanne bidrag.

3. Hver parts successive nationalt bestemte bidrag skal udgøre et fremskridt i forhold til partens på det pågældende tidspunkt gældende nationalt bestemte bidrag og afspejle den størst mulige ambition fra partens side i overensstemmelse med parternes fælles, men differentierede ansvar og respektive muligheder i lyset af forskellige nationale forhold.«

B. EU-retten

1. Regler om arbejdstidens omfang

a) Forordning (EF) nr. 561/2006

12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1) er hvad angår flere bestemmelser senest blevet ændret ved forordning 2020/1054.

13 I kapitel I i forordning nr. 561/2006 med overskriften »Indledende bestemmelser« bestemmer denne forordnings artikel 4, litra d)-h), som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1054, følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

d) »pause«: enhver periode, i hvilken en fører hverken må udføre kørsel eller andet arbejde, og som udelukkende benyttes til rekreation

[...]

f) »hvil«: enhver sammenhængende periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid

g) »daglig hviletid«: den daglige periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid; dette begreb dækker »regulær daglig hviletid« og »reduceret daglig hviletid«

– »regulær daglig hviletid«: ethvert hvil på mindst 11 timer. Denne regulære daglige hviletid kan subsidiært tages i to perioder, hvoraf den første periode skal være på mindst tre sammenhængende timer og den anden på mindst ni sammenhængende timer

– »reduceret daglig hviletid«: ethvert hvil på mindst ni timer, men mindre end 11 timer

h) »ugentlig hviletid«: en ugentlig periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid; dette begreb dækker »regulær ugentlig hviletid« og »reduceret ugentlig hviletid«:

– »regulær ugentlig hviletid«: ethvert hvil på mindst 45 timer

– »reduceret ugentlig hviletid«: ethvert hvil, som er mindre end 45 timer, men som, med forbehold af betingelserne i artikel 8, stk. 6, kan reduceres til mindst 24 timer i træk

[...]«

14 I kapitel II i forordning nr. 561/2006 med overskriften »Medfølgende personale, køretid, pauser og hviletid« bestemte denne forordnings artikel 8, stk. 6 og 8, i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, følgende:

»6. I to på hinanden følgende uger skal en fører tage mindst:

– to regulære ugentlige hviletider, eller

– en regulær ugentlig hviletid og en reduceret ugentlig hviletid på mindst 24 timer. Denne reduktion skal dog kompenseres med et tilsvarende hvil, som skal tages samlet inden tre uger efter udløbet af den pågældende uge.

En ugentlig hviletid skal starte senest ved afslutningen af seks på hinanden følgende 24 timers perioder efter afslutningen af den foregående ugentlige hviletid.

[...]

8. Daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, kan tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille.«

15 I samme kapitel fastsatte artikel 9, stk. 2 og 3, i forordning nr. 561/2006 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, følgende:

»2. Enhver tid, føreren bruger på at rejse til eller fra et køretøj, der er omfattet af denne forordning, og som ikke befinder sig ved førerens bopæl eller ved arbejdsgiverens virksomhed, hvor føreren normalt er baseret, beregnes ikke som pause eller hvil, medmindre føreren befinder sig på en færge eller et tog med adgang til en køje eller liggeplads.

3. Enhver tid, føreren bruger som fører af et køretøj, der ikke er omfattet af denne forordning, til at rejse til eller fra et køretøj, der er omfattet af denne forordning, og som ikke befinder sig ved førerens bopæl eller ved arbejdsgiverens virksomhed, hvor føreren normalt er baseret, beregnes som »andet arbejde«.«

16 I kapitel IV i forordning nr. 561/2006 med overskriften »Undtagelser« havde denne forordnings artikel 14 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, følgende ordlyd:

»1. For så vidt som det er foreneligt med de i artikel 1 fastsatte mål, kan medlemsstaterne med godkendelse fra Kommissionen tillade, at transport, der udføres under ekstraordinære omstændigheder, undtages fra bestemmelserne i artikel 6-9.

2. I nødstilfælde kan medlemsstaterne for en periode af højst 30 dage meddele en midlertidig tilladelse, hvorom Kommissionen straks skal underrettes.

3. Kommissionen underretter de øvrige medlemsstater om enhver undtagelse, hvortil der er meddelt tilladelse i henhold til denne artikel.«

17 Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 561/2006, som fremgår af kapitel V i denne forordning, med overskriften »Kontrol og sanktioner«, og som ikke blev ændret ved forordning 2020/1054, har følgende ordlyd:

»Virksomheden opstiller en fartplan og en arbejdstidsplan, som for hver fører angiver navn og hjemsted samt den forud fastsatte tidsplan for de forskellige køretider, perioder med andet arbejde, pauser og rådighedstid.

Enhver fører, der udfører en i stk. 1 omhandlet tjeneste, medfører et uddrag af arbejdstidsplanen og et eksemplar af fartplanen.«

18 I samme kapitel bestemmer artikel 18 i forordning nr. 561/2006, som ikke blev ændret ved forordning 2020/1054, følgende:

»Medlemsstaterne vedtager de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre denne forordning.«

b) Forordning (EU) nr. 165/2014

19 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af forordning nr. 561/2006 (EUT 2014, L 60, s. 1) er hvad angår flere bestemmelser blevet ændret ved forordning 2020/1054.

20 I kapitel I i forordning nr. 165/2014 med overskriften »Principper, anvendelsesområde og krav« bestemte denne forordnings artikel 3, der selv havde overskriften »Anvendelsesområde«, i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, følgende i stk. 4:

»Femten år efter, at nyregistrerede køretøjer pålægges at have en takograf som fastsat i artikel 8, 9 og 10, skal køretøjer, der anvendes i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har indregistreret dem, udstyres med en sådan takograf.«

21 I kapitel II i forordning nr. 165/2014 med overskriften »Intelligente takografer« havde denne forordnings artikel 11, der selv havde overskriften »Detaljerede bestemmelser for intelligente takografer«, i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, følgende ordlyd:

»For at sikre, at intelligente takografer overholder principperne og kravene i denne forordning, vedtager Kommissionen ved hjælp af gennemførelsesretsakter detaljerede bestemmelser, der er nødvendige for den ensartede anvendelse af artikel 8, 9 og 10, bortset fra bestemmelser om takografens registrering af supplerende data. Disse gennemførelsesretsakter vedtages i overensstemmelse med undersøgelsesproceduren i artikel 42, stk. 3.

De i stk. 1 omhandlede detaljerede bestemmelser skal:

a) for så vidt angår funktionerne i den intelligente takograf, som omhandlet i nærværende kapitel, omfatte de nødvendige krav til sikring af sikkerheden, nøjagtigheden og pålideligheden af de data, der leveres til takografen af satellitpositioneringstjenesten og den fjernkommunikationsteknologi, der er omhandlet i artikel 8 og 9

b) specificere de forskellige betingelser og krav til satellitpositioneringstjenesten og fjernkommunikationsteknologien, der er omhandlet i artikel 8 og 9, enten uden for eller indbygget i takografen, og når de er uden for, specificere betingelserne for brugen af satellitpositioneringssignalet som en anden bevægelsessensor

c) specificere de nødvendige standarder for det i artikel 10 nævnte interface. Sådanne standarder kan omfatte en bestemmelse om distributionen af adgangsrettigheder for førere, værksteder, transportvirksomheder og kontrolroller for de data, som takografen registrerer, hvis kontrolroller skal bygge på en mekanisme til ægthedsbekræftelse/tilladelse, der er defineret for interfacet som f.eks. et certifikat for hvert adgangsniveau og med forbehold af den tekniske gennemførlighed heraf.«

22 Kapitel VI i forordning nr. 165/2014 med overskriften »Brugsforskrifter« indeholder denne forordnings artikel 33, som selv har overskriften »Transportvirksomheders ansvar«, og som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1054, hvis artikels stk. 2 bestemmer:

»Transportvirksomheder opbevarer diagramark og udskrifter, når der er lavet udskrifter for at efterkomme artikel 35, i kronologisk orden og i læselig form i mindst et år efter anvendelsen og skal give de berørte førere en kopi, såfremt de ønsker det. Transportvirksomheder giver også kopier af data, der er overført fra førerkortene, til de berørte førere, som anmoder herom, samt udskrifter af disse kopier. Diagramark, udskrifter og overførte data forevises på anmodning af eller udleveres til en dertil bemyndiget kontrolmedarbejder.«

23 Artikel 1, stk. 2, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/799 af 18. marts 2016 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 om fastsættelse af forskrifter for konstruktion, afprøvning, installering, brug og reparation af takografer og deres komponenter (EUT 2016, L 139, s. 1), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/502 af 28. februar 2018 (EUT 2018, L 85, s. 1) (herefter »gennemførelsesforordning 2016/799«), bestemmer:

»Konstruktion, afprøvning, installering, eftersyn, brug og reparation af intelligente takografer og deres komponenter skal ske i henhold til de tekniske krav i bilag I C til denne forordning.«

24 Artikel 6, stk. 3, i forordning 2016/799 fastsætter:

»Bilag I C gælder dog fra den 15. juni 2019 [...]«

25 Bilag I C vedrører forskrifter for konstruktion, afprøvning, montering og eftersyn af intelligente takografer.

c) Forordning 2020/1054

26 1., 2., 4., 6., 8., 13.-15., 17.-19., 23., 27., 34. og 36. betragtning til forordning 2020/1054 har følgende ordlyd:

»(1) Gode arbejdsvilkår for førere og fair forretningsvilkår for [vejtransportvirksomheder] er af afgørende betydning for at skabe en sikker, effektiv og socialt ansvarlig vejtransportsektor med henblik på at sikre ikkeforskelsbehandling og tiltrække kvalificerede arbejdstagere. For at fremme denne proces er det altafgørende, at Unionens sociale bestemmelser om vejtransport er klare, forholdsmæssige, egnede til formålet og lette at anvende og håndhæve og gennemføres på effektiv og konsekvent vis i hele Unionen.

(2) Efter at have evalueret effektiviteten og virkningen af gennemførelsen af Unionens gældende sociale bestemmelser vedrørende vejtransport, navnlig [forordning nr. 561/2006], blev der konstateret visse mangler i gennemførelsen af denne retlige ramme. Uklare regler om ugentlig hviletid, hvilefaciliteter og pauser i flermandsbetjeningen samt fraværet af regler om føreres tilbagevenden til deres bopæl har ført til forskellige fortolkninger og håndhævelsespraksis i medlemsstaterne. Adskillige medlemsstater har for nylig vedtaget ensidige foranstaltninger, der yderligere øger den retlige usikkerhed og den ulige behandling af førere og operatører. Den maksimale køretid pr. dag og pr. uge er imidlertid effektiv med hensyn til at forbedre de sociale vilkår for førere og færdselssikkerheden generelt. Der er behov for en vedvarende indsats for at sikre overholdelse.

[...]

(4) Den efterfølgende evaluering af forordning [...] nr. 561/2006 bekræftede, at den inkonsekvente og ineffektive håndhævelse af Unionens sociale bestemmelser primært skyldtes uklare regler, ineffektiv og uensartet anvendelse af kontrolredskaberne og utilstrækkelig administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne.

[...]

(6) Klare, egnede og forholdsmæssige regler, som håndhæves ens, er også afgørende for at opnå de politiske målsætninger om at forbedre føreres arbejdsvilkår og især for at sikre lige og fair konkurrencevilkår mellem operatører og bidrage til færdselssikkerheden for alle trafikanter.

[...]

(8) Førere, som udfører international godstransport over store afstande, tilbringer lange perioder væk fra deres bopæl. De gældende krav om regulært ugentligt hvil kan forlænge disse perioder unødigt. Det er derfor ønskværdigt, at bestemmelserne om regulær ugentlig hviletid tilpasses på en sådan måde, at det er nemmere for førere at udføre internationale

transporter i overensstemmelse med reglerne og samtidig nå hjem til deres bopæl for at afholde deres regulære ugentlige hviletid, og at de bliver fuldt kompenseret for alle reducerede ugentlige hviletider. […]

[…]

(13) For at fremme sociale fremskridt er det hensigtsmæssigt at præcisere, hvor den ugentlige hviletid kan afholdes, så det sikres, at førere får passende hvileforhold. Indkvarteringens kvalitet er særlig vigtig under den regulære ugentlige hviletid, som føreren bør afholde væk fra køretøjets førerhus i egnet indkvartering på regning af transportvirksomheden som arbejdsgiver. Med henblik på at sikre gode arbejdsvilkår og sikkerhed for førere er det hensigtsmæssigt at præcisere kravet om, at førere får stillet kvalitetssikret og kønsvenlig indkvartering til rådighed i forbindelse med deres regulære ugentlige hviletider, hvis de afholdes væk fra egen bopæl.

(14) Det er også nødvendigt at sørge for, at transportvirksomheder tilrettelægger føreres arbejde, således at perioder væk hjemmefra ikke er uforholdsmæssigt lange, og at førere kan afholde lange hviletider som kompensation for reduceret ugentlig hviletid. Tilbagerejsen bør tilrettelægges, således at den gør det muligt at nå frem til transportvirksomheden i etableringsmedlemsstaten eller førerens bopæl, og førerne frit kan vælge, hvor de ønsker at afholde deres hviletid. For at påvise, at transportvirksomheden opfylder sine forpligtelser med hensyn til tilrettelæggelsen af de regelmæssige tilbagerejser, bør transportvirksomheden kunne anvende data fra takografen, arbejdstidsplaner for førerne eller anden dokumentation. En sådan dokumentation bør være tilgængelig hos transportvirksomheden med henblik på fremlæggelse, hvis kontrolmyndigheder anmoder herom.

(15) Selv om regulære ugentlige hviletider og længere hviletider ikke kan afholdes i køretøjet eller på et parkeringsområde, men kun i egnet indkvartering, der kan støde op til et parkeringsområde, er det yderst vigtigt at give førere mulighed for at finde sikrede parkeringsområder, som har et passende sikkerhedsniveau og passende faciliteter. Kommissionen har allerede undersøgt, hvordan udviklingen af parkeringsområder af høj kvalitet, herunder de nødvendige minimumskrav, kan fremmes. Kommissionen bør derfor udvikle standarder for sikrede parkeringsområder. Disse standarder bør bidrage til at fremme parkeringsområder af høj kvalitet. Standarderne kan revideres for at sikre bedre adgang til alternative brændstoffer i overensstemmelse med de politikker, der vedrører udvikling af den pågældende infrastruktur. Det er også vigtigt, at parkeringsområder holdes fri for is og sne.

[…]

(17) Af hensyn til færdselssikkerheden og håndhævelsen bør alle førere være fuldt ud klar over reglerne for køre- og hviletid og farerne ved træthed. I den forbindelse er det vigtigt med let tilgængelige oplysninger om tilgængelige hvilefaciliteter. Kommissionen bør derfor give oplysninger om sikrede parkeringsområder på et brugervenligt websted. Disse oplysninger bør ajourføres.

(18) For at sikre parkeringsområdernes fortsatte sikkerhed bør beføjelsen til at vedtage retsakter i overensstemmelse med artikel 290 [TEUF] delegeres til Kommissionen for så vidt angår fastsættelse af [s]tandarder for serviceniveauet på sikrede parkeringsområder og procedurer for certificering af sikkerheden på parkeringsområder. [...]

(19) De reviderede TEN-T-retningslinjer, der er fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 [af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU (EUT 2013, L 348, s. 1, herefter »TEN-T-forordningen«)], lægger op til anlæggelse af parkeringsområder på motorveje med ca. 100 km afstand for at tilvejebringe tilstrækkeligt sikre parkeringspladser til erhvervstrafikanter. For at fremskynde og fremme opbygningen af en passende parkeringsinfrastruktur er det vigtigt, at der er tilstrækkelige muligheder for medfinansiering fra Unionens side i overensstemmelse med nuværende og fremtidige EU-retsakter, der fastsætter betingelserne for denne finansielle støtte.

[...]

(23) Medlemsstaterne bør træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nationale regler om sanktioner for overtrædelse af forordning [...] nr. 561/2006 og [nr. 165/2014] er gennemført på en effektiv, forholdsmæssig og afskrækkende måde. [...]

[...]

(27) Omkostningseffektiviteten for så vidt angår håndhævelsen af de sociale bestemmelser, den rivende udvikling af nye teknologier, digitaliseringen gennem hele Unionens økonomi og behovet for lige konkurrencevilkår for virksomheder i international vejtransport gør det nødvendigt at afkorte overgangsperioden for montering af intelligente takografer i indregistrerede køretøjer. Intelligente takografer vil bidrage til at forenklede kontroller og dermed lette de nationale myndigheders arbejde.

[...]

(34) Det er vigtigt, at transportvirksomheder, der er etableret i tredjelande, er underlagt regler, der svarer til EU-reglerne, når de udfører vejtransporter på Unionens område. Kommissionen bør vurdere anvendelsen af dette princip på EU-plan og foreslå passende løsninger, der skal forhandles inden for rammerne af den europæiske overenskomst om arbejde, der udføres af det kørende personale i international vejtransport (»AETR-overenskomsten«).

[...]

(36) Målene for denne forordning, nemlig at forbedre vejsikkerheden og føreres arbejdsvilkår i Unionen gennem harmonisering af reglerne om køretider, pauser og hviletider for vejtransport og harmonisering af reglerne om anvendelse og håndhævelse af takografer, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af målenes karakter bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

27 Artikel 1, nr. 6)-8), 11), 13) og 16), i forordning 2020/1054 bestemmer:

»I forordning [...] nr. 561/2006 foretages følgende ændringer:

[...]

6) Artikel 8 ændres således:

a) Stk. 6 affattes således:
»6. I to på hinanden følgende uger skal en fører afholde mindst:
a) to regulære ugentlige hviletider, eller
b) en regulær ugentlig hviletid og en reduceret ugentlig hviletid på mindst 24 timer.

En ugentlig hviletid skal starte senest ved afslutningen af seks på hinanden følgende 24 timers perioder efter afslutningen af den foregående ugentlige hviletid.

Uanset første afsnit kan en fører, der udfører international godstransport, uden for etableringsmedlemsstatens område afholde to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider, forudsat at føreren i fire på hinanden følgende uger afholder mindst fire ugentlige hviletider, hvoraf mindst to skal være regulære ugentlige hviletider.

I dette stykke anses en fører for at udføre international transport, hvor føreren starter to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider uden for arbejdsgiverens etableringsmedlemsstat og førerens bopælsland.«

[...]

c) Stk. 8 affattes således:
»8. De regulære ugentlige hviletider og ugentlige hviletider på mere end 45 timer, der afholdes som kompensation for tidligere reducerede ugentlige hviletider, må ikke afholdes i et køretøj. De skal afholdes i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold.

Alle omkostninger til indkvartering uden for køretøjet dækkes af arbejdsgiveren.«

d) Følgende stykke indsættes:
»8a. Transportvirksomheder tilrettelægger førernes arbejde, således at førerne kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed, hvor føreren sædvanligvis er baseret, og hvor førerens regulære ugentlige hviletid begynder, i etableringsmedlemsstaten eller tilbage til førernes bopæl inden for hver fire på hinanden følgende uger med henblik på at afholde mindst én regulær ugentlig hviletid eller en ugentlig hviletid på mere end 45 timer, der tages som kompensation for reduceret ugentligt hviletid.

Hvor føreren har afholdt to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider i overensstemmelse med stk. 6, tilrettelægger transportvirksomheden imidlertid førerens arbejde, således at føreren kan vende tilbage inden starten på den regulære ugentlige hviletid på mere end 45 timer, der afholdes som kompensation.

Virksomheden dokumenterer, hvordan den opfylder denne forpligtelse, og opbevarer dokumentationen i sine lokaler med henblik på at kunne forelægge den efter anmodning fra kontrolmyndigheder.«

[...]

7) Følgende artikel indsættes:

»Artikel 8a

1. Kommissionen sikrer, at oplysninger om sikrede parkeringsområder er let tilgængelige for førere, der udfører godstransport og passagerbefordring ad vej. Kommissionen offentliggør en liste over alle de parkeringsområder, der er certificeret, for at give førerne adgang til passende:

   – afsløring og forebyggelse af indtrængen

   – belysning og synlighed

   – kontaktpunkter og procedurer i nødsituationer

   – kønsvenlige sanitære faciliteter

   – muligheder for køb af mad og drikke

   – kommunikationsforbindelser

   – strømforsyning.

   Listen over sådanne parkeringsområder skal være tilgængelig på et enkelt officielt websted, der ajourføres regelmæssigt.

2. Kommissionen vedtager delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 23a med henblik på at fastsætte standarder, der præciserer service- og sikkerhedsniveauet for de områder, der er anført i stk. 1, og procedurerne for certificering af parkeringsområder.

3. Alle parkeringsområder, der er certificeret, kan angive, at de er certificeret i henhold til EU-standarder og -procedurer.

   I henhold til artikel 39, stk. 2, litra c), i [TEN-T-forordningen] skal medlemsstaterne tilskynde til etablering af parkeringspladser til erhvervstrafikanter.

4. Senest den 31. december 2024 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om tilgængeligheden af egnede hvilefaciliteter for førere og af sikrede parkeringsfaciliteter samt om udviklingen af trygge og sikre parkeringsområder, der er certificeret i overensstemmelse med de delegerede retsakter omhandlet i stk. 2. Rapporten kan angive foranstaltninger til at øge antallet og kvaliteten af sikrede parkeringsområder.«

8) Artikel 9 ændres således:

[...]

b) Stk. 2 affattes således:

»2. Enhver tid, føreren bruger på at rejse til eller fra et køretøj, der er omfattet af denne forordning, og som ikke befinder sig ved førerens bopæl eller ved arbejdsgiverens virksomhed, hvor føreren normalt er baseret, beregnes ikke som pause eller hvil, medmindre føreren befinder sig på en færge eller et tog med adgang til en sovekabine, køje eller liggeplads.«

[...]

11) I artikel 12 tilføjes følgende stykker:

»Forudsat at færdselssikkerheden ikke dermed bringes i fare, kan føreren under ekstraordinære omstændigheder også fravige artikel 6, stk. 1 og 2, og artikel 8, stk. 2, ved at overskride den daglige og ugentlige køretid med op til én time for at nå frem til arbejdsgiverens virksomhed eller førerens bopæl med henblik på at afholde den ugentlige hvileperiode.

Føreren kan på samme betingelser overskride den daglige og ugentlige køretid med op til to timer for at nå frem til arbejdsgiverens virksomhed eller førerens bopæl med henblik på at afholde en regulær ugentlig hviletid, forudsat at der blev taget en uafbrudt pause på 30 minutter umiddelbart før den yderligere kørsel.

[...]«

[...]

13) Artikel 14, stk. 2, affattes således:

»2. I nødstilfælde kan medlemsstaterne under særlige omstændigheder for en periode af højst 30 dage meddele en behørigt begrundet midlertidig undtagelse, hvorom Kommissionen omgående skal underrettes. Kommissionen offentliggør omgående disse oplysninger på et offentligt websted.«

[...]

16) Artikel 19, stk. 1, affattes således:

»1. Medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning og forordning [...] nr. 165/2014 og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de anvendes. Sanktionerne skal være effektive og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsernes alvor [...] samt have afskrækkende virkning og ikke medføre forskelsbehandling. Der må for samme overtrædelse af nærværende forordning og af forordning [...] nr. 165/2014 ikke pålægges mere end én sanktion eller indledes mere end én retsforfølgning. [...]««

28 Artikel 2 i forordning 2020/1054 har følgende ordlyd:

»I forordning (EU) nr. 165/2014 foretages følgende ændringer:

[...]

2) Artikel 3, stk. 4, erstattes af følgende:

»4. Senest tre år efter udgangen af det år, hvor de i artikel 11, stk. 2, omhandlede detaljerede bestemmelser træder i kraft, skal følgende kategorier af køretøjer, der anvendes i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har indregistreret dem, udstyres med en intelligent takograf som fastsat i denne forordnings artikel 8, 9 og 10:

a) køretøjer, der er udstyret med en analog takograf

b) køretøjer, der er udstyret med en digital takograf, som overholder de specifikationer i bilag I B til [Rådets] forordning (EØF) nr. 3821/85 [af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport (EFT 1985, L 370, s. 8)], der var gældende indtil den 30. september 2011

c) køretøjer, der er udstyret med en digital takograf, som overholder de specifikationer i bilag I B til forordning [...] nr. 3821/85, der er gældende fra den 1. oktober 2011, og

d) køretøjer, der er udstyret med en digital takograf, som overholder de specifikationer i bilag I B til forordning [...] nr. 3821/85, der er gældende fra den 1. oktober 2012.

4a. Senest fire år efter det år, hvor de i artikel 11, stk. 2, omhandlede detaljerede bestemmelser træder i kraft, skal køretøjer, der er udstyret med en intelligent takograf, som overholder bilag I C til [gennemførelsesforordning 2016/799], og som anvendes i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har indregistreret dem, udstyres med en intelligent takograf som fastsat i denne forordnings artikel 8, 9 og 10.«

[...]

8) Artikel 11 ændres således:

a) Stk. 1 affattes således:

»For at sikre, at intelligente takografer overholder principperne og kravene i denne forordning, vedtager Kommissionen ved hjælp af gennemførelsesretsakter detaljerede bestemmelser, der er nødvendige for den ensartede anvendelse af artikel 8, 9 og 10, bortset fra bestemmelser om takografens registrering af supplerende data.

Senest den 21. august 2021 vedtager Kommissionen gennemførelsesretsakter, der fastlægger de detaljerede bestemmelser for den ensartede anvendelse af forpligtelsen til at registrere og lagre oplysninger om alle køretøjets grænsepassager og aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, første afsnit, andet og tredje led, og artikel 8, stk. 1, andet afsnit.

[...]««

29 De tekniske specifikationer for intelligente takografer fastsat i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 165/2014, som ændret ved artikel 2, nr. 8), litra a), i forordning 2020/1054, er genstand for Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/1228 af 16. juli 2021 om ændring af gennemførelsesforordning 2016/799 (EUT 2021, L 273, s. 1), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2023/980 af 16. maj 2023 for så vidt angår en intelligent overgangstakograf og dens brug af Galileo Open Service Navigation Message Authentication og om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2021/1228 (EUT 2023, L 134, s. 28) (herefter

»gennemførelsesforordning 2021/1228«). I henhold til artikel 1 i gennemførelsesforordning 2021/1228 ændrer denne gennemførelsesforordning bilag I C til gennemførelsesforordning 2016/799 i overensstemmelse med bilaget til denne gennemførelsesforordning 2021/1228.

30 Artikel 3, stk. 1, i forordning 2020/1054 bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

2. Reglerne om etableringskravet samt om cabotagekørsel og kombineret transport

a) Direktiv 92/106/EØF

31 Tredje betragtning til Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (EFT 1992, L 368, s. 38) har følgende ordlyd:

»[D]e stigende problemer i forbindelse med vejenes overbelastning, miljøet og færdselssikkerheden kræver af samfundsmæssige hensyn […] yderligere udvikling af kombineret transport som alternativ til vejtransport[.]«

32 Dette direktivs artikel 1 bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på kombineret transport, jf. dog [Rådets] forordning (EØF) nr. 881/92 [af 26. marts 1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT 1992, L 95, s. 1)].

I dette direktiv forstås ved »kombineret transport«: transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder en lastvogn, påhængsvogn, sættevogn med eller uden trækkende køretøj, et veksellad eller en container på 20 fod og derover anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning og til den resterende strækning anvender jernbane, indre vandveje eller søvejen, når denne strækning er over 100 km i lige linje, og den indledende eller afsluttende vejstrækning tilbagelægges:

– enten mellem det sted, hvor godset læsses, og den indladningsbanegård, der ligger nærmest, for så vidt angår den indledende strækning, og mellem den udladningsbanegård, der ligger nærmest, og det sted, hvor godset losses, for så vidt angår den afsluttende strækning[…]

– eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra laste- eller lossehavnen.«

33 Nævnte direktivs artikel 4 bestemmer:

»Enhver transportvirksomhed, der er etableret i en medlemsstat og opfylder betingelserne for adgang til erhvervet og til markedet for godstransport mellem medlemsstaterne, har ret til i forbindelse med en kombineret transport mellem medlemsstaterne at udføre transporten på de indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, der udgør en integrerende del af den kombinerede transport, uanset om disse vejstrækninger passerer en grænse.«

b) Forordning nr. 1071/2009

34 I kapitel I i forordning nr. 1071/2009 med overskriften »Generelle bestemmelser« bestemte denne forordnings artikel 3, der selv havde overskriften »Krav med henblik på udøvelse af vejtransporterhvervet« i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, følgende:

»1. Virksomheder, der udøver vejtransporterhvervet, skal:

a) have et faktisk etableret og varigt forretningssted i en af medlemsstaterne

b) udvise god vandel

c) have et tilstrækkeligt økonomisk grundlag, og

d) have de nødvendige faglige kvalifikationer.

2. Medlemsstaterne kan stille yderligere krav, der skal være rimelige og ikke må medføre forskelsbehandling, og som virksomhederne skal opfylde for at opnå tilladelse til at udøve vejtransporterhvervet.«

35 I kapitel II i forordning nr. 1071/2009 med overskriften »Krav, der skal opfyldes for at opfylde kravene i artikel 3« fastsatte denne forordnings artikel 5, der selv havde overskriften »Opfyldelse af etableringskravet« i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, følgende:

»For at opfylde kravet i artikel 3, stk. 1, litra a), skal virksomheden i den pågældende medlemsstat:

a) råde over et forretningssted i denne medlemsstat med lokaler, hvor virksomhedens kernedokumenter opbevares, navnlig alle dokumenter vedrørende regnskaber og personaleforvaltning, dokumenter med oplysninger om køre- og hviletid samt andre dokumenter, som den kompetente myndighed skal have adgang til for at kunne kontrollere, om kravene i denne forordning er opfyldt[; m]edlemsstaterne kan kræve, at virksomhederne på deres område til enhver tid også kan fremvise andre dokumenter i deres lokaler

b) når der er givet tilladelse, råde over et eller flere køretøjer, som er indregistreret eller på anden måde godkendt til kørsel i overensstemmelse med lovgivningen i denne medlemsstat, enten som ejer eller på anden måde, f.eks. i kraft af en afbetalingsaftale eller en leje- eller leasingkontrakt eller en lejekøbskontrakt (leasing) eller en købsaftale

c) være i besiddelse af det påkrævede administrative apparatur og effektivt og vedvarende drive en driftscentral for de i litra b) nævnte køretøjer beliggende i denne medlemsstat og med det hensigtsmæssige udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter.«

36 Artikel 6 i forordning nr. 1071/2009 vedrører ifølge sin overskrift kravene til opfyldelse af vandelskravet.

c) Forordning (EF) nr. 1072/2009

37 2., 4., 5., 13. og 15. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72) er affattet således:

»(2) Indførelsen af en fælles transportpolitik indebærer bl.a. fastsættelse af fælles regler om adgang til markedet for international godskørsel på Fællesskabets område samt fastsættelse af betingelser for transportvirksomheders adgang til at udføre national godskørsel i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Disse regler bør udformes på en måde, så de bidrager til et velfungerende indre marked på transportområdet.

[...]

(4) Indførelsen af en fælles transportpolitik omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres.

(5) For at sikre en smidig og gnidningsløs gennemførelse heraf bør der indføres en overgangsordning for cabotagekørsel, så længe harmoniseringen af markedet for godskørsel endnu ikke er fuldført.

[...]

(13) Transportvirksomheder, der har en fællesskabstilladelse som omhandlet i denne forordning, og transportvirksomheder, som har ret til at udføre visse kategorier af international transport, bør i overensstemmelse med denne forordning have adgang til at udføre national transport i en medlemsstat i en begrænset periode, hvor de ikke har hjemsted eller andet forretningssted. [...]

[...]

(15) Cabotagekørsel er transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og bør ikke forbydes, hvis den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i en værtsmedlemsstat, jf. dog traktatens bestemmelser om etableringsret. For at bidrage til at håndhæve dette krav bør cabotagekørslers hyppighed og den periode, i hvilken de kan udføres, defineres tydeligere. Tidligere blev der givet en tidsbegrænset tilladelse til sådanne nationale transporter. I praksis har det været vanskeligt at afgøre, hvilke transporter der var tilladt. Der er derfor brug for klare regler, der er lette at håndhæve.«

38 Kapitel I i forordning nr. 1072/2009 med overskriften »Generelle bestemmelser« indeholder denne forordnings artikel 2, der selv har overskriften »Definitioner«, som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055 og bestemmer følgende:

»I denne forordning forstås ved:

1) »køretøj«: et motorkøretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, eller et sammenkoblet vogntog, hvoraf i det mindste motorkøretøjet er indregistreret i en medlemsstat, og som udelukkende er beregnet til godstransport

2) »international transport«:
   a) kørsel med et læsset køretøj, som kører fra en medlemsstat til en anden, med eller uden transit gennem en eller flere medlemsstater eller et eller flere tredjelande
   b) kørsel med et læsset køretøj fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, med eller uden transit gennem en eller flere medlemsstater eller et eller flere tredjelande
   c) kørsel med et læsset køretøj mellem tredjelande med transit gennem en eller flere medlemsstaters område, eller
   d) kørsel uden last i forbindelse med de former for transport, der er nævnt i litra a), b) og c)

[...]

6) »cabotagekørsel«: national transport for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat i overensstemmelse med denne forordning

[...]«

39 Kapitel III i forordning nr. 1072/2009 med overskriften »Cabotagekørsel« består af denne forordnings artikel 8-10.

40 Forordningens artikel 8, der selv havde overskriften »Generelt princip«, fastsatte følgende i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft:

»1. Enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning, som er indehaver af en fællesskabstilladelse, og hvis fører, såfremt denne er statsborger i et tredjeland, er i besiddelse af en førerattest, har adgang til på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, at udføre cabotagekørsel.

2. Transportvirksomheder, som beskrevet i stk. 1, har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til værtsmedlemsstaten, efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret. Den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport.

Inden for det i første afsnit omhandlede tidsrum kan transportvirksomheder udføre nogle eller alle de cabotagekørsler, der er tilladt i henhold til nævnte afsnit, i en hvilken som helst medlemsstat, idet de dog er begrænset til én cabotagekørsel pr. medlemsstat inden for tre dage efter indrejse i den pågældende medlemsstats område uden last.

3. National godskørsel, der udføres i værtsmedlemsstaten af en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed, anses kun for at være i overensstemmelse med denne forordning, hvis transportvirksomheden kan forelægge klart bevis for den indgående internationale transport samt bevis for hver efterfølgende cabotagekørsel, der er udført der.

Et sådant bevis skal, jf. første afsnit, omfatte følgende oplysninger om hver transport:

a) afsenderens navn, adresse og underskrift

b) transportvirksomhedens navn, adresse og underskrift

c) modtagerens navn og adresse samt – efter at varerne er leveret – modtagerens underskrift og datoen for leveringen

d) sted og dato for overtagelsen af varerne samt det sted, hvor varerne skal leveres

e) den almindeligt benyttede betegnelse for varerne og emballeringsmetoden samt, hvis der er tale om farligt gods, en alment anerkendt beskrivelse af varerne samt antallet af pakker og særlig mærkning og særlige numre på pakkerne

f) varernes bruttovægt eller mængden af varer udtrykt på anden vis

g) motorkøretøjets og påhængsvognens nummerplader.

4. Der må ikke forlanges yderligere dokumentation som godtgørelse for, at betingelserne i denne artikel er blevet opfyldt.

5. Enhver transportvirksomhed, der i etableringsmedlemsstaten efter lovgivningen i denne stat har ret til at udføre godskørsel for fremmed regning som fastsat i artikel 1, stk. 5, litra a), b) og c), har på de betingelser, der er fastsat i nærværende kapitel, alt efter det enkelte tilfælde, adgang til at udføre cabotagekørsel af samme art eller cabotagekørsel med køretøjer af samme kategori.

6. Der gælder ingen restriktioner for adgang til cabotagekørsel som led i transport som omhandlet i artikel 1, stk. 5, litra d) og e).«

41 Artikel 10 i forordning nr. 1072/2009, der selv havde overskriften »Beskyttelsesforanstaltninger«, bestemte følgende i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft:

»1. I tilfælde af alvorlige forstyrrelser på markedet for national transport inden for et bestemt geografisk område, som skyldes cabotagekørsel, eller som forværres af denne, kan enhver medlemsstat forelægge sagen for Kommissionen med henblik på vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger, idet medlemsstaten meddeler Kommissionen de nødvendige oplysninger, samt hvilke foranstaltninger den påtænker at træffe over for de hjemmehørende transportvirksomheder.

2. I stk. 1 forstås ved:

– »alvorlige forstyrrelser på markedet for intern transport inden for et bestemt geografisk område«, at der på dette marked opstår problemer, der er specifikke for dette marked, og som medfører et alvorligt og tilsyneladende vedvarende udbudsoverskud i forhold til efterspørgslen,

hvilket indebærer en trussel for mange vejgodstransportvirksomheders økonomiske ligevægt og overlevelsesevne

– »geografisk område« et område, som omfatter en del af eller hele en medlemsstats område, eller som udstrækker sig til at omfatte en del af andre medlemsstaters område eller hele deres område.

3. Kommissionen undersøger situationen på grundlag af bl.a. de relevante oplysninger og træffer efter høring af det i artikel 15, stk. 1, nævnte udvalg inden for en frist på en måned efter modtagelsen af medlemsstatens anmodning afgørelse om, hvorvidt der er grundlag for at træffe beskyttelsesforanstaltninger, og vedtager dem i bekræftende fald.

Disse foranstaltninger kan gå så vidt som til midlertidigt at udelukke det pågældende område fra denne forordnings anvendelsesområde.

Gyldighedsperioden for de foranstaltninger, der vedtages i medfør af denne artikel, er højst seks måneder, og den kan forlænges én gang med de samme begrænsninger.

Kommissionen underretter straks medlemsstaterne og Rådet om enhver afgørelse, der træffes i henhold til dette stykke.

4. Hvis Kommissionen beslutter at vedtage beskyttelsesforanstaltninger vedrørende en eller flere medlemsstater, skal de pågældende medlemsstaters kompetente myndigheder træffe foranstaltninger af tilsvarende omfang over for de hjemmehørende transportvirksomheder og underrette Kommissionen herom. Sidstnævnte foranstaltninger anvendes senest fra samme dato som de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen vedtager.

5. Hver medlemsstat kan forelægge den i stk. 3 nævnte kommissionsafgørelse for Rådet inden for en frist på 30 dage efter datoen for meddelelsen af denne. Rådet kan med kvalificeret flertal træffe anden afgørelse inden for en frist på 30 dage efter den dato, hvor det får sagen forelagt af en medlemsstat, eller, hvis det får sagen forelagt af flere medlemsstater, efter den dato, hvor det får den forelagt første gang.

De i stk. 3, tredje afsnit, fastsatte begrænsninger gælder for Rådets afgørelse. De kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater skal træffe foranstaltninger af tilsvarende omfang over for de hjemmehørende transportvirksomheder og underrette Kommissionen herom. Hvis Rådet ikke træffer afgørelse inden for den frist, der er nævnt i første afsnit, bliver Kommissionens afgørelse endelig.

6. Hvis Kommissionen finder, at de i stk. 3 omhandlede foranstaltninger skal videreføres, forelægger den et forslag for Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal.«

d) Forordning 2020/1055

42 Følgende fremgår af 6., 8., 20. og 22. betragtning til forordning 2020/1055:

»(6) For at bekæmpe fænomenet med såkaldte skuffeselskaber og sikre fair konkurrence og lige vilkår på det indre marked er det nødvendigt at sikre, at vejtransportvirksomheder, der er etableret i en medlemsstat, har en reel og vedvarende tilstedeværelse i den pågældende medlemsstat og udøver deres transportvirksomhed derfra. Derfor, og i lyset af

erfaringerne, er det nødvendigt at tydeliggøre og skærpe bestemmelserne om eksistensen af et faktisk etableret og varigt forretningssted, samtidig med at det undgås, at der pålægges uforholdsmæssige administrative byrder.

[...]

(8) Forordning (EF) nr. 1071/2009 pålægger virksomhederne at udføre deres aktiviteter effektivt og vedvarende med det hensigtsmæssige tekniske udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter i en driftscentral beliggende i etableringsmedlemsstaten, og den giver mulighed for at indføre yderligere krav på nationalt plan, hvoraf det mest almindelige er et krav om at stille parkeringspladser til rådighed i etableringsmedlemsstaten. Disse krav, der anvendes på en uensartet måde, har imidlertid ikke været tilstrækkelige til at sikre en reel forbindelse til den pågældende medlemsstat med henblik på effektivt at bekæmpe skuffeselskaber og mindske risikoen for systematisk cabotagekørsel og nomadechauffører, der er organiseret fra en virksomhed, som køretøjerne ikke vender tilbage til. I betragtning af, at det for at sikre et velfungerende indre marked på transportområdet kan være nødvendigt at indføre særlige regler om etableringsretten og udvekslingen af tjenesteydelser, er det hensigtsmæssigt at harmonisere etableringskravene yderligere og styrke de krav, der er knyttet til tilstedeværelse i etableringsmedlemsstaten af de køretøjer, der anvendes af transportvirksomheden. Definitionen af et klart minimumsinterval, inden for hvilket køretøjet skal vende tilbage, bidrager også til at sikre, at de pågældende køretøjer kan vedligeholdes korrekt med det tekniske udstyr, der befinder sig i etableringsmedlemsstaten, og letter kontrol.

Cyklussen for sådan tilbagevenden bør synkroniseres med transportvirksomhedens forpligtelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 [...] til at tilrettelægge sin drift på en sådan måde, at føreren kan vende tilbage til sin bopæl mindst hver fjerde uge, således at begge forpligtelser kan opfyldes ved, at føreren sammen med køretøjet som minimum vender tilbage efter hver anden cyklus på fire uger. Denne synkronisering styrker førerens ret til at vende tilbage og mindsker risikoen for, at køretøjet kun skal vende tilbage for at opfylde dette nye etableringskrav. Kravet om at vende tilbage til etableringsmedlemsstaten bør dog ikke omfatte krav om, at der udføres et bestemt antal aktiviteter i etableringsmedlemsstaten, eller på anden måde begrænse virksomhedernes mulighed for at levere tjenesteydelser i hele det indre marked.

[...]

(20) Reglerne om national transport, der udføres i en begrænset periode af transportvirksomheder i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (»cabotagekørsel«), bør være klare, enkle og lette at håndhæve, samtidig med at den grad af liberalisering, der hidtil er opnået, bevares.

(21) Cabotagekørsel bør bidrage til at øge tunge erhvervskøretøjers belastningsfaktor og reducere tomkørsel og bør tillades, så længe den ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i den berørte medlemsstat. For at undgå, at cabotagekørsel foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet, bør transportvirksomheder ikke have tilladelse til at udføre cabotagekørsel i samme medlemsstat inden for et vist tidsrum efter afslutningen af en periode med cabotagekørsel.

(22) Selv om den yderligere liberalisering, der er fastsat ved artikel 4 i Rådets direktiv 92/106/EØF [...], i forhold til cabotagekørsel i henhold til forordning (EF) nr. 1072/2009 har været gavnlig i forbindelse med at fremme kombineret transport og i princippet bør bibeholdes, er det nødvendigt at sikre, at den ikke misbruges. Erfaringen viser, at denne bestemmelse i visse dele af Unionen er blevet anvendt systematisk til at omgå cabotagekørslens midlertidige karakter og som grundlag for den vedvarende tilstedeværelse af køretøjer i en anden medlemsstat end den, hvor virksomheden har hjemsted. Sådan illoyal praksis risikerer at føre til social dumping og bringe overholdelse af lovrammen vedrørende cabotagekørsel i fare. Medlemsstaterne bør derfor have mulighed for at fravige artikel 4 i direktiv 92/106/EØF og at anvende bestemmelserne om cabotagekørsel i forordning (EF) nr. 1072/2009 med henblik på at håndtere sådanne problemer ved at indføre et forholdsmæssigt loft for den vedvarende tilstedeværelse af køretøjer på deres område.«

43 Artikel 1 i forordning 2020/1055 bestemmer:

»I forordning (EF) nr. 1071/2009 foretages følgende ændringer:

[...]

3) Artikel 5 affattes således:

»Artikel 5

Opfyldelse af etableringskravet

1. For at opfylde kravet i artikel 3, stk. 1, litra a), skal virksomheden i etableringsmedlemsstaten:

a) råde over lokaler, hvor den kan få adgang til de originale udgaver af sine kernedokumenter i enten elektronisk eller andet format, navnlig sine transportkontrakter, dokumenter vedrørende de køretøjer, som virksomheden råder over, regnskaber, dokumenter vedrørende personaleforvaltning, ansættelseskontrakter, socialsikringsdokumenter, dokumenter med oplysninger om afsendelse og udstationering af førere, dokumenter med oplysninger om cabotagekørsel, køre- og hviletider samt andre dokumenter, som den kompetente myndighed skal have adgang til for at kunne kontrollere, om virksomheden opfylder kravene i denne forordning

b) planlægge sin flåde af køretøjers aktiviteter på en sådan måde, at det sikres, at køretøjer, som virksomheden råder over, og som anvendes til international transport, vender tilbage til en af driftscentralerne i denne medlemsstat senest otte uger efter, at de har forladt den

c) være opført i handelsselskabsregistret i denne medlemsstat eller i et tilsvarende register, når det er påkrævet i henhold til national ret

d) være skattepligtig af indtægter og, når det er påkrævet i henhold til national ret, have et gyldigt momsregistreringsnummer

e) når der er givet tilladelse, råde over et eller flere køretøjer, som er indregistreret eller godkendt til kørsel eller godkendt til anvendelse i overensstemmelse med lovgivningen i denne medlemsstat, uanset om disse køretøjer er 100% ejet eller f.eks. besiddes i henhold til en afbetalingsaftale eller en leje- eller leasingkontrakt

f) effektivt og vedvarende udføre sine administrative og kommercielle aktiviteter med det hensigtsmæssige udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter i lokaler som omhandlet i litra a) beliggende i denne medlemsstat og effektivt og vedvarende forvalte sine transporter ved hjælp af de køretøjer, der er omhandlet i litra g), med det hensigtsmæssige tekniske udstyr, der befinder sig i denne medlemsstat

g) løbende og regelmæssigt råde over et antal køretøjer, som opfylder betingelserne i litra e), og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i denne medlemsstat, som i begge tilfælde står i forhold til omfanget af de transporter, der udføres af virksomheden.

[...]««

44 Artikel 2 i forordning 2020/1055 fastsætter:

»I forordning (EF) nr. 1072/2009 foretages følgende ændringer:

[...]

4) Artikel 8 ændres således:

a) Følgende stykke indsættes:
»2a. Transportvirksomheder har ikke tilladelse til at udføre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i den samme værtsmedlemsstat i fire dage fra afslutningen af dets cabotagekørsel i denne medlemsstat.«

b) Stk. 3, første afsnit, affattes således:
»3. National godskørsel, der udføres i værtsmedlemsstaten af en ikkehjemmehørende transportvirksomhed, anses kun for at være i overensstemmelse med denne forordning, hvis transportvirksomheden kan fremlægge klart bevis for den forudgående internationale transport samt bevis for hver efterfølgende cabotagekørsel, der er udført dér. I det tilfælde at køretøjet har befundet sig på værtsmedlemsstatens område i fire dage før den internationale transport, skal transportvirksomheden desuden fremlægge klart bevis for alle kørsler, der har været udført i den pågældende periode.«

c) Følgende stykke indsættes:
»4a. Bevis som omhandlet i stk. 3 skal forelægges for eller fremsendes til kontrolpersonalet i værtsmedlemsstaten på anmodning og i løbet af vejkontrollen. Det kan forelægges eller fremsendes elektronisk ved brug af et reviderbart struktureret format, der kan anvendes direkte til elektronisk lagring og behandling, såsom et elektronisk fragtbrev (e-CMR) i henhold til Genève-tillægsprotokollen til konventionen om fragtaftaler ved international godsbefordring ad landevej (CMR) vedrørende det elektroniske fragtbrev af 20. februar 2008. I forbindelse med vejkontrollen er det tilladt for føreren at kontakte hovedkontoret, transportlederen eller en anden person eller enhed, således at ethvert bevis, der er omhandlet i stk. 3, kan fremsendes inden afslutningen af vejkontrollen.«

[...]

5) Artikel 10 ændres således:

[...]

b) Følgende stykke tilføjes:
»7. Ud over denne artikels stk. 1-6 og uanset artikel 4 i direktiv 92/106/EØF, kan medlemsstater, hvor det er nødvendigt for at undgå misbrug af sidstnævnte bestemmelse ved at udføre ubegrænsede og kontinuerlige tjenester bestående af indledende eller afsluttende vejstrækninger i en værtsmedlemsstat, der indgår i kombineret transport mellem medlemsstater, fastsætte, at artikel 8 i denne forordning finder anvendelse på transportvirksomheder, når de gennemfører sådanne indledende og/eller afsluttende vejstrækninger i den pågældende medlemsstat. For så vidt angår sådanne vejstrækninger kan medlemsstaterne fastsætte en længere periode end den i denne forordnings artikel 8, stk. 2, fastsatte frist på syv dage og kan fastsætte en kortere periode end den i denne forordnings artikel 8, stk. 2a, fastsatte frist på fire dage. Anvendelsen af denne forordnings artikel 8, stk. 4, på sådanne transporter berører ikke krav, der følger af direktiv 92/106/EØF. Medlemsstater, der gør brug af undtagelsen i nærværende stykke, underretter Kommissionen herom inden anvendelsen af deres relevante nationale foranstaltninger. De reviderer disse foranstaltninger mindst hvert femte år og underretter Kommissionen om resultaterne af denne revision. De gør reglerne, herunder varigheden af de respektive perioder, offentligt tilgængelige på en gennemsigtig måde.«

3. Reglerne om udstationering af arbejdstagere

a) Direktiv 96/71/EF

45 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 (EUT 2018, L 173, s. 16), med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« fastsætter:

» – 1. Dette direktiv sikrer beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte obligatoriske bestemmelser vedrørende arbejdsvilkår og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, som skal overholdes.

[...]

3. Dette direktiv finder anvendelse, dersom en af de i stk. 1 anførte virksomheder træffer en af følgende grænseoverskridende foranstaltninger:

a) for egen regning og under egen ledelse udstationerer en arbejdstager på en medlemsstats område i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelsen, der driver virksomhed i denne medlemsstat, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren[…]

eller

b) i en medlemsstat udstationerer en arbejdstager på et forretningssted eller i en virksomhed, der tilhører koncernen, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren[…]

eller

c) i sin egenskab af vikarbureau eller i sin egenskab af virksomhed, der stiller arbejdstagere til rådighed, udstationerer en arbejdstager i en brugervirksomhed, der er etableret eller har et forretningssted på en medlemsstats område, forudsat at der er et ansættelsesforhold mellem vikarbureauet eller den virksomhed, der stiller arbejdstagere til rådighed, og arbejdstageren i udstationeringsperioden.

[…]«

46 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definition« bestemmer følgende i stk. 1:

»Med henblik på anvendelsen af dette direktiv forstås ved en udstationeret arbejdstager enhver arbejdstager, der i en bestemt periode udfører arbejde på en anden medlemsstats område end den, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde.«

47 Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Arbejds- og ansættelsesvilkår« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at virksomheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på grundlag af et princip om ligebehandling skal sikre arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som dækker følgende områder, der i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat:

– ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller

– ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med stk. 8:

a) maksimal arbejdstid og minimal hviletid
b) mindste antal betalte feriedage pr. år
c) aflønning, herunder overtidsbetaling; dette gælder ikke for erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger
d) betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, navnlig via vikarbureauer
e) sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
f) beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder eller kvinder, der lige har født, samt for børn og unge
g) ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikkeforskelsbehandling
h) betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted
i) ydelser eller godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed.

[…]

3. Medlemsstaterne kan efter samråd med arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med skik og brug i de enkelte medlemsstater i de i artikel 1, stk. 3, litra a) og b), nævnte tilfælde undlade at anvende stk. 1, første afsnit, litra c), i nærværende artikel, hvis udstationeringen højst varer en måned.

4. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis fastsætte, at der kan gøres undtagelse fra stk. 1, andet afsnit, litra c), i de tilfælde, der er nævnt i artikel 1, stk. 3, litra a) og b), samt fra en afgørelse truffet af en medlemsstat i henhold til stk. 3 i nærværende artikel, gennem kollektive aftaler som omhandlet i stk. 8 i nærværende artikel for et eller flere aktivitetsområder, hvis udstationeringen højst varer en måned.

[...]«

b) Direktiv 2014/67/EU

48 Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) (EUT 2014, L 159, s. 11) vedrører de administrative krav og de nationale kontrolforanstaltninger vedrørende udstationering af arbejdstagere.

c) Direktiv 2018/957

49 15. betragtning til direktiv 2018/957 er affattet således:

»Da arbejde inden for international vejtransport er kendetegnet ved høj mobilitet, rejser gennemførelsen af dette direktiv i denne sektor særlige juridiske spørgsmål og vanskeligheder, der vil blive adresseret inden for rammerne af mobilitetspakken gennem særlige regler for vejtransport, der også styrker bekæmpelse af svig og misbrug.«

50 Dette direktivs artikel 3, stk. 3, foreskriver:

»Dette direktiv finder anvendelse på vejtransportsektoren fra datoen for anvendelsen af en lovgivningsmæssig retsakt om ændring af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/22/EF [af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35)] for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv [96/71] og direktiv [2014/67] om udstationering af førere i vejtransportsektoren.«

d) Direktiv 2020/1057

51 1.-4., 7.-13., 15. og 43. betragtning til direktiv 2020/1057 har følgende ordlyd:

»(1) For at skabe en sikker, effektiv og socialt ansvarlig vejtransportsektor er det nødvendigt at sikre egnede arbejdsvilkår og social beskyttelse for førere på den ene side og passende forretningsvilkår og vilkår for fair konkurrence for vejtransportoperatørerne (»operatører«) på den anden side. I betragtning af den høje grad af mobilitet, som

kendetegner arbejdsstyrken i vejtransportsektoren, er der brug for sektorspecifikke regler for at sikre en balance mellem operatørernes frihed til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser, fri bevægelighed for varer, egnede arbejdsvilkår og social beskyttelse af førere.

(2) I betragtning af den iboende høje grad af mobilitet inden for vejtransporttjenester er det nødvendigt at være særlig opmærksom på at sikre, at førerne nyder godt af deres rettigheder, og at operatørerne, som for størstedelens vedkommende er små virksomheder, ikke konfronteres med uforholdsmæssigt store administrative hindringer eller diskriminerende kontroller, som uretmæssigt begrænser deres frihed til at yde grænseoverskridende tjenester. Af samme grund skal alle nationale regler for vejtransport være forholdsmæssige og berettigede under hensyntagen til behovet for at sikre egnede arbejdsvilkår og social beskyttelse for førere og lette udøvelsen af retten til at levere vejtransporttjenester baseret på fair konkurrence mellem nationale og udenlandske operatører.

(3) Balancen mellem at forbedre de sociale vilkår og arbejdsvilkårene for førere og lette udøvelsen af retten til at levere vejtransporttjenester baseret på fair konkurrence mellem nationale og udenlandske operatører er afgørende for et velfungerende indre marked.

(4) Efter at have evalueret effektiviteten og virkningen af Unionens gældende sociale lovgivning i vejtransportsektoren, er der konstateret visse smuthuller i de gældende bestemmelser og mangler i deres håndhævelse såsom med hensyn til anvendelsen af skuffeselskaber. Derudover er der en række uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne, når det drejer sig om fortolkning, anvendelse og gennemførelse af disse bestemmelser, hvilket skaber en tung administrativ byrde for førere og operatører. Det skaber retsusikkerhed, hvilket er skadeligt for føreres sociale vilkår og arbejdsvilkår samt for fair konkurrencevilkår for operatører i sektoren.

[...]

(7) For at sikre effektiv og forholdsmæssig gennemførelse af direktiv [96/71] i vejtransportsektoren er det nødvendigt at fastsætte sektorspecifikke regler, der afspejler særegenhederne ved den meget mobile arbejdsstyrke inden for vejtransport og skaber balance mellem den sociale beskyttelse af førere og operatørers frihed til at yde grænseoverskridende tjenester. Bestemmelserne om udstationering af arbejdstagere i direktiv [96/71] og om håndhævelse af disse bestemmelser i direktiv [2014/67] finder anvendelse på vejtransportsektoren og bør være omfattet af de særlige regler, der er fastsat i dette direktiv.

(8) Som følge af transportsektorens meget mobile karakter er førere normalt ikke udstationeret i en anden medlemsstat i henhold til tjenesteydelseskontrakter i lange perioder, som det nogle gange er tilfældet i andre sektorer. Det bør derfor præciseres, under hvilke omstændigheder reglerne om længerevarende udstationering i direktiv [96/71] ikke finder anvendelse på sådanne førere.

(9) Afbalancerede sektorspecifikke regler om udstationering bør være baseret på eksistensen af en tilstrækkelig forbindelse mellem føreren og den ydede tjeneste og en værtsmedlemsstats område. For at lette håndhævelsen af disse regler bør der skelnes mellem forskellige typer transporter alt efter graden af tilknytning til værtsmedlemsstatens område.

(10) Når en fører beskæftiger sig med bilaterale transporter fra den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret (»etableringsmedlemsstaten«), til en anden medlemsstats eller et tredjelands område eller tilbage til etableringsmedlemsstaten, er tjenesten kendetegnet ved en tæt forbindelse til etableringsmedlemsstaten. Det er muligt, at en fører foretager flere bilaterale transporter under en enkelt rejse. Det ville være en uforholdsmæssig begrænsning af friheden til at yde grænseoverskridende vejtransporttjenester, hvis udstationeringsreglerne og derfor de vilkår og betingelser for ansættelse, der er garanteret i værtsmedlemsstaten, skulle finde anvendelse på sådanne bilaterale transporter.

(11) Det bør præciseres, at international transport i transit gennem en medlemsstats område ikke udgør en udstationeringssituation. Sådanne transporter er kendetegnet ved, at føreren passerer medlemsstaten uden pålæsning eller aflæsning af varer og uden optagning eller afsætning af passagerer, og der er derfor ingen forbindelse af betydning mellem førerens aktiviteter og transitmedlemsstaten. Betegnelse af førerens tilstedeværelse i en medlemsstat som transit påvirkes derfor ikke af stop, der eksempelvis foretages af hygiejnemæssige årsager.

(12) Når føreren er beskæftiget i en kombineret transport, er arten af den ydede tjeneste på den indledende eller afsluttende vejstrækning tæt forbundet med etableringsmedlemsstaten, hvis vejstrækningen i sig selv udgør en bilateral transport. Omvendt er der en tilstrækkelig forbindelse til en værtsmedlemsstats område, når transporten på vejstrækningen udføres inden for værtsmedlemsstaten eller som en ikkebilateral international transport, og derfor bør udstationeringsreglerne finde anvendelse.

(13) Hvor en fører udfører andre typer transporter, navnlig cabotagekørsler eller ikkebilaterale internationale transporter, er der en tilstrækkelig forbindelse til værtsmedlemsstatens område. Forbindelsen eksisterer ved cabotagekørsel som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 […] og [Europa-Parlamentets og Rådets forordning] (EF) nr. 1073/2009 [af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til det internationale marked for buskørsel og om ændring af forordning nr. 561/2006 (EUT 2009, L 300, s. 88)], eftersom hele transporten finder sted i en værtsmedlemsstat, og tjenesten er dermed tæt forbundet med værtsmedlemsstatens område. En ikkebilateral international transport er kendetegnet ved det faktum, at føreren beskæftiger sig med international transport uden for den udstationerende virksomheds etableringsmedlemsstat. De ydede tjenester er derfor snarere forbundet med den berørte værtsmedlemsstat end med etableringsmedlemsstaten. I disse tilfælde stilles der kun krav om sektorspecifikke regler i forbindelse med de administrative krav og kontrolforanstaltninger.

[…]

(15) EU-operatører oplever voksende konkurrence fra operatører, der er baseret i tredjelande. Det er derfor af største betydning at sikre, at EU-operatører ikke forskelsbehandles. I henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv [96/71] må virksomheder, der er etableret i en ikkemedlemsstat, ikke behandles mere gunstigt end virksomheder, der er etableret i en medlemsstat. Dette princip bør også gælde for de særlige regler om udstationering, der er fastsat i nærværende direktiv. Det bør navnlig gælde, når tredjelandsoperatører udfører transporter i henhold til bilaterale eller multilaterale aftaler, der giver adgang til EU-markedet.

[…]

(43) Nationale bestemmelser, der gennemfører dette direktiv, bør anvendes fra datoen 18 måneder efter dette direktivs ikrafttræden. [Direktiv 2018/957] skal finde anvendelse på vejtransportsektoren i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 3, stk. 3, fra den 2. februar 2022.«

52 Artikel 1 i direktiv 2020/1057 med overskriften »Særlige regler for udstationering af førere« bestemmer:

»1. Denne artikel fastsætter særlige regler vedrørende visse aspekter af direktiv [96/71] angående udstationering af førere inden for vejtransportsektoren og af direktiv [2014/67] om administrative krav og kontrolforanstaltninger i forbindelse med udstationering af disse førere.

2. Disse særlige regler finder anvendelse på førere, som er ansat af virksomheder etableret i en medlemsstat, der træffer den i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv [96/71] omhandlede grænseoverskridende foranstaltning.

3. Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv [96/71] anses en fører ikke for at være udstationeret i betydningen i direktiv [96/71], når vedkommende udfører bilaterale transporter med hensyn til gods.

I dette direktiv forstås ved en bilateral transport med hensyn til gods varebevægelser baseret på en transportkontrakt fra etableringsmedlemsstaten som defineret i artikel 2, nr. 8), i forordning [...] nr. 1071/2009 til en anden medlemsstat eller til et tredjeland eller fra en anden medlemsstat eller et tredjeland til etableringsmedlemsstaten.

Fra den 2. februar 2022, dvs. den dato fra hvilken førerne i henhold til artikel 34, stk. 7, i forordning [...] nr. 165/2014 manuelt skal registrere oplysninger om grænsepassage, skal medlemsstaterne anvende den undtagelse for bilaterale transporter med hensyn til gods, der er fastsat i nærværende stykkes første og andet afsnit, også hvor føreren som supplement til udførelse af en bilateral transport udfører én pålæsnings- og/eller aflæsningsaktivitet i de medlemsstater eller tredjelande, som føreren krydser, forudsat at føreren ikke pålæsser gods og aflæsser det i samme medlemsstat.

Hvor en bilateral transport, der påbegyndes fra etableringsmedlemsstaten, og hvor der ikke blev udført nogen supplerende aktivitet, følges af en bilateral transport til etableringsmedlemsstaten, finder undtagelsen for supplerende aktiviteter fastsat i tredje afsnit anvendelse for højst to supplerende pålæsnings- og/eller aflæsningsaktiviteter på betingelserne fastsat i tredje afsnit.

Undtagelserne for supplerende aktiviteter fastsat i dette stykkes tredje og fjerde afsnit finder kun anvendelse indtil den dato, fra hvilken intelligente takografer, som overholder kravet om registrering af grænsepassager og supplerende aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning [...] nr. 165/2014, skal være påmonteret i køretøjer, der er registret i en medlemsstat for første gang, i henhold til artikel 8, stk. 1, fjerde afsnit, i nævnte forordning. Fra nævnte dato finder undtagelserne for supplerende aktiviteter fastsat i nærværende stykkes tredje og fjerde afsnit udelukkende anvendelse på førere af køretøjer, der er påmonteret intelligente takografer, som fastsat i artikel 8, 9 og 10 i nævnte forordning.

4. Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv [96/71] anses en fører ikke for at være udstationeret i betydningen i direktiv [96/71], når føreren udfører bilaterale transporter med hensyn til passagerer.

Med henblik på nærværende direktiv forstås ved bilateral transport i international personbefordring med lejlighedsvis kørsel eller rutekørsel i den i forordning [...] nr. 1073/2009 anvendte betydning det forhold, at en fører udfører en eller flere af følgende transporter:

a) optager passagerer i etableringsmedlemsstaten og sætter dem af i en anden medlemsstat eller et tredjeland

b) optager passagerer i en medlemsstat eller et tredjeland og sætter dem af i etableringsmedlemsstaten, eller

c) optager og afsætter passagerer i etableringsmedlemsstaten med henblik på at udføre lokale udflugter i en anden medlemsstat eller i et tredjeland i overensstemmelse med forordning [...] nr. 1073/2009.

Fra den 2. februar 2022, dvs. den dato fra hvilken førerne i henhold til artikel 34, stk. 7, i forordning [...] nr. 165/2014 manuelt skal registrere oplysninger om grænsepassage, skal medlemsstaterne anvende den undtagelse for bilaterale transporter med hensyn til passagerer, der er fastsat i nærværende stykkes første og andet afsnit, også hvor føreren som supplement til udførelse af en bilateral transport optager passagerer én gang og/eller afsætter passagerer én gang i de medlemsstater eller tredjelande, som føreren krydser, forudsat at føreren ikke tilbyder personbefordring mellem to steder i den medlemsstat, der krydses. Det samme gælder for tilbagerejsen.

Den undtagelse for supplerende aktiviteter, der er fastsat i dette stykkes tredje afsnit, finder kun anvendelse indtil den dato, fra hvilken intelligente takografer, som overholder kravet om registrering af grænsepassager og supplerende aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, første afsnit i forordning [...] nr. 165/2014, skal være påmonteret i køretøjer, der er registret i en medlemsstat for første gang, i henhold til artikel 8, stk. 1, fjerde afsnit, i nævnte forordning. Fra nævnte dato finder undtagelsen for supplerende aktiviteter fastsat i nærværende stykkes tredje afsnit udelukkende anvendelse på førere af køretøjer, der er påmonteret intelligente takografer, som fastsat i artikel 8, 9 og 10 i nævnte forordning.

5. Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv [96/71] anses en fører ikke for at være udstationeret i betydningen i direktiv [96/71], når føreren passerer igennem en medlemsstats område uden pålæsning eller aflæsning af varer og uden optagning eller afsætning af passagerer.

6. Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv [96/71] anses en fører ikke for at være udstationeret i betydningen i direktiv [96/71], når føreren udfører den indledende eller afsluttende vejstrækning som en del af en kombineret transport som defineret i [direktiv 92/106], hvis vejstrækningen i sig selv består af bilaterale transporter som defineret i nærværende artikels stk. 3.

7. En fører, der udfører cabotagekørsel som defineret i forordning [...] nr. 1072/2009 og [...] nr. 1073/2009, anses [for] udstationeret i henhold til direktiv [96/71].

[...]

10. Transportvirksomheder, der er etableret i en ikkemedlemsstat, må ikke behandles gunstigere end virksomheder, der er etableret i en medlemsstat, herunder når de udfører transport i henhold til bilaterale eller multilaterale aftaler, der giver adgang til EU-markedet eller dele heraf.

11. Uanset artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv [2014/67] må medlemsstaterne kun indføre følgende administrative krav og kontrolforanstaltninger med hensyn til udstationering af førere:

a) en forpligtelse for operatører, der er etableret i en anden medlemsstat, til senest ved udstationeringens begyndelse at indsende en udstationeringserklæring til de nationale kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor føreren er udstationeret, ved hjælp af en flersproget standardformular i den offentlige brugerflade, der er forbundet til informationssystemet for det indre marked (»IMI«), som er oprettet ved [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2012 af 25. oktober 2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked og om ophævelse af Kommissionens beslutning 2008/49/EF (»IMI-forordningen«) (EUT 2012, L 316, s. 1)]. [...]

[...]«

53 Artikel 9 i direktiv 2020/1057 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer i stk. 1, første og andet afsnit:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 2. februar 2022 de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.

De anvender disse bestemmelser fra den 2. februar 2022.«

4. Den interinstitutionelle aftale

54 Punkt 12-16 i interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning af 13. april 2016 (EUT 2016, L 123, s. 1, herefter »den interinstitutionelle aftale«), som fremgår af denne aftales kapitel III med overskriften »Værktøjer til bedre lovgivning«, fastsætter følgende under overskriften »Konsekvensanalyse«:

»12. De tre institutioner er enige om, at konsekvensanalyser yder et positivt bidrag til forbedring af EU-lovgivningens kvalitet.

Konsekvensanalyser er et værktøj, der skal hjælpe de tre institutioner med at nå frem til velfunderede beslutninger, og ikke en erstatning for politiske beslutninger i den demokratiske beslutningsproces. Konsekvensanalyser må ikke medføre unødige forsinkelser i lovgivningsprocessen eller forringe medlovgivernes mulighed for at foreslå ændringer.

Konsekvensanalyser bør omfatte eksistensen, omfanget og konsekvenserne af et problem og angive, om det er nødvendigt med tiltag fra Unionens side. De bør foreslå alternative løsninger og om muligt angive de potentielle omkostninger og fordele på kort og lang sigt, idet de på en integreret og afbalanceret måde vurderer de økonomiske, miljømæssige og sociale indvirkninger ved anvendelse af både kvalitative og kvantitative analyser. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt de grundlæggende rettigheder bør respekteres fuldt ud. Konsekvensanalyser bør også så vidt muligt undersøge »omkostningerne ved fravær af Europa« og indvirkningen på konkurrenceevnen og de administrative byrder i forbindelse med de forskellige valgmuligheder, idet der tages særlig hensyn til [små og mellemstore virksomheder (herefter »SMV'er«)] (»tænk småt først«), digitale aspekter og den territoriale indvirkning. Konsekvensanalyser bør baseres på nøjagtige, objektive og fuldstændige oplysninger og bør stå i rimeligt forhold til deres anvendelsesområde og fokus.

13. Kommissionen vil foretage konsekvensanalyser af sine lovgivnings- og ikkelovgivningsinitiativer, delegerede retsakter og gennemførelsesforanstaltninger, som forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. Initiativerne i Kommissionens arbejdsprogram eller i den fælles erklæring vil som hovedregel blive ledsaget af en konsekvensanalyse.

    Kommissionen vil i sin egen konsekvensanalyseproces gennemføre en så bred høring som muligt. Kommissionens Udvalg for Forskriftskontrol vil foretage en objektiv kvalitetskontrol af Kommissionens konsekvensanalyser. De endelige resultater af konsekvensanalyserne vil blive gjort tilgængelige for Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter og vil blive offentliggjort sammen med udtalelsen eller udtalelserne fra Udvalget for Forskriftskontrol på tidspunktet for vedtagelsen af Kommissionens initiativ.

14. Europa-Parlamentet og Rådet vil ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser. Med henblik herpå skal konsekvensanalyser forelægges på en sådan måde, at det bliver lettere for Europa-Parlamentet og Rådet at vurdere de valg, som Kommissionen har truffet.

15. Europa-Parlamentet og Rådet vil foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag, når de mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen. Europa-Parlamentet og Rådet vil som hovedregel tage udgangspunkt i Kommissionens konsekvensanalyse i deres videre arbejde. Det er op til den respektive institution at afgøre, hvad der er definitionen på en »væsentlig« ændring.

16. Kommissionen kan på eget initiativ eller på opfordring fra Europa-Parlamentet eller Rådet supplere sin egen konsekvensanalyse eller udføre andet analytisk arbejde, som den anser for nødvendigt. Kommissionen vil i den forbindelse tage hensyn til alle tilgængelige oplysninger, fasen i lovgivningsprocessen og behovet for at undgå unødige forsinkelser i denne proces. Medlovgiverne vil tage fuldt hensyn til eventuelle yderligere elementer, som Kommissionen i denne forbindelse forelægger.«

55 Den interinstitutionelle aftales punkt 42, som fremgår af denne aftales kapitel VII med overskriften »Gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivning«, er affattet således:

»De tre institutioner understreger behovet for en hurtig og korrekt anvendelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Fristen for gennemførelse i national ret af direktiver vil blive så kort som muligt og vil generelt ikke være på over to år.«

II. Sagens baggrund

56 Den 31. maj 2017 vedtog Kommissionen flere forslag som led i »Mobilitetspakke I«, også kaldet »mobilitetspakken«, med henblik på at ændre visse aspekter i den EU-lovgivning, der finder anvendelse på vejtransportsektoren.

57 Disse omfattede for det første forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid og forordning (EU) nr. 165/2014 for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (COM(2017) 277 final, herefter »forslaget til forordningen om arbejdstid«), for det andet forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og

forordning (EF) nr. 1072/2009 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren (COM(2017) 281 final, herefter »forslaget til forordningen om etablering«) og for det tredje forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/22 for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71/EF og direktiv 2014/67/EU om udstationering af førere i vejtransportsektoren (COM(2017) 278 final, herefter »forslaget til direktivet om udstationering«).

58 Disse forslag var ledsaget af to konsekvensanalyser, hvoraf den ene vedrørte det første og det tredje af disse forslag (SWD(2017) 186 final, herefter »konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold«), og den anden vedrørte det andet forslag (SWD(2017) 194 final, herefter »konsekvensanalysen vedrørende etablering«).

59 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) afgav den 18. januar 2018 to særskilte udtalelser om henholdsvis forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og forordning (EF) nr. 1072/2009 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren (COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)) (EUT 2018, C 197, s. 38) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/22/EF for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71/EF og direktiv 2014/67/EU om udstationering af førere i vejtransportsektoren (COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)) og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid og forordning (EU) nr. 165/2014 for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)) (EUT 2018, C 197, s. 45). Det Europæiske Regionsudvalg (Regionsudvalget) afgav den 1. februar 2018 en udtalelse vedrørende de tre forslag med titlen »Et mobilt Europa: arbejdsretlige aspekter af godstransport ad landevej« (EUT 2018, C 176, s. 57).

60 Efter drøftelser i Parlamentet og Rådet såvel som mellem disse to institutioner fandtes under forhandlingerne den 11. og 12. december 2019 som led i den interinstitutionelle trilog mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen et kompromis for Kommissionens tre forslag.

61 Under afstemningen i Rådet den 7. april 2020 vedrørende vedtagelsen af de tre omhandlede retsakter opnåede de støtte fra et kvalificeret flertal af medlemsstaterne, mens ni medlemsstater, nemlig Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen og Rumænien, imidlertid stemte imod vedtagelsen.

62 Den 15. juli 2020 vedtog Parlamentet og Rådet forordning 2020/1054 og 2020/1055 samt direktiv 2020/1057 (herefter samlet »de anfægtede retsakter«).

III. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

A. Sag C-541/20

63 Republikken Litauen har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres artikel 1, stk. 3 og 7, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktiv i sin helhed.

– Principalt annulleres artikel 1, nr. 6), litra d), og artikel 3 i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

64 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Litauen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

65 Ved kendelse afsagt den 13. april 2021, Litauen mod Parlamentet og Rådet (C-541/20 R, EU:C:2021:264), har Domstolens vicepræsident forkastet Republikken Litauens anmodning om at anordne udsættelse af gennemførelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), og artikel 3 i forordning 2020/1054.

66 Ved afgørelser af 27. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Litauens påstande.

67 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

68 I retsmødet den 25. april 2023 har Republikken Litauen frafaldet sin påstand om annullation af artikel 1, stk. 7, i direktiv 2020/1057.

B. Sag C-542/20

69 Republikken Litauen har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 annulleres.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

70 Ved afgørelser af 26. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Litauens påstande.

71 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

C. Sag C-543/20

72 Republikken Bulgarien har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

73 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

74 Ved afgørelser af 29. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Bulgariens påstande.

75 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

D. Sag C-544/20

76 Republikken Bulgarien har nedlagt følgende påstande:

– Direktiv 2020/1057 annulleres.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

77 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

78 Ved afgørelser af 29. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Bulgariens påstande.

79 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

E. Sag C-545/20

80 Republikken Bulgarien har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eller, subsidiært, annulleres denne artikel 1, nr. 3), i sin helhed.

– Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 annulleres, eller, subsidiært, annulleres denne artikel 2, nr. 4), i sin helhed.

– Endnu mere subsidiært annulleres denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

81 Ved afgørelser af 29. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Bulgariens påstande.

82 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

83 Ved kendelse afsagt den 3. juni 2022, Bulgarien mod Parlamentet og Rådet (C-545/20 R, EU:C:2022:445), har Domstolens vicepræsident forkastet Republikken Bulgariens anmodning om at anordne udsættelse af gennemførelsen af principalt artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eller, subsidiært, af denne artikel 1, nr. 3), i sin helhed eller, endnu mere subsidiært, af forordning 2020/1055 i det hele.

F. Sag C-546/20

84 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

85 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

86 Ved afgørelser af 21. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Letland tilladelse til at intervenere til støtte for Rumæniens påstande.

87 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

G. Sag C-547/20

88 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– Artikel 2, stk. 4, litra a)-c), i forordning 2020/1055 annulleres.

– Subsidiært annulleres denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

89 Ved afgørelser af 22. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Republikken Litauen tilladelse til at intervenere til støtte for Rumæniens påstande.

90 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

91 Ved kendelse afsagt den 3. juni 2022, Rumænien mod Parlamentet og Rådet (C-547/20 R, EU:C:2022:446), har Domstolens vicepræsident forkastet Rumæniens anmodning om at anordne udsættelse af gennemførelsen af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

H. Sag C-548/20

92 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktiv i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

93 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

94 Ved afgørelser af 22. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland og Republikken Letland tilladelse til at intervenere til støtte for Rumæniens påstande.

95 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

I. Sag C-549/20

96 Republikken Cypern har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eller, subsidiært, annulleres denne artikel 1, nr. 3), i sin helhed.

– Endnu mere subsidiært annulleres forordning 2020/1055 i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

97 Ved afgørelser af 12. maj 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Cyperns påstande.

98 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

J. Sag C-550/20

99 Republikken Cypern har nedlagt følgende påstande:

– Direktiv 2020/1057 annulleres.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

100 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Cypern tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

101 Ved afgørelser af 29. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Cyperns påstande.

102 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

K. Sag C-551/20

103 Ungarn har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 6), litra c), og artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 samt eventuelt de bestemmelser i denne forordning, som ikke kan udskilles fra disse bestemmelser, eller endda forordningen i sin helhed, annulleres.

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, samt eventuelt de bestemmelser i forordning 2020/1055, som ikke kan udskilles fra denne bestemmelse.

– Principalt annulleres artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, dette direktivs artikel 1, stk. 6, samt eventuelt de bestemmelser i dette direktiv, som ikke kan udskilles fra denne bestemmelse.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

104 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

105 Ved afgørelser af 13. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande.

106 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

L. Sag C-552/20

107 Republikken Malta har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 annulleres.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

108 Ved afgørelser af 22. april 2021 har Domstolens præsident givet Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Maltas påstande.

109 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

M. Sag C-553/20

110 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, denne forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

111 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

112 Ved afgørelser af 27. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande.

113 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

N. Sag C-554/20

114 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 annulleres.

– Denne forordnings artikel 2, nr. 5), litra b), annulleres.

– Subsidiært annulleres nævnte forordning i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

115 Ved afgørelser af 27. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande.

116 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

O. Sag C-555/20

117 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, stk. 3, 4, 6 og 7, samt artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 annulleres, eller, subsidiært, annulleres dette direktiv i sin helhed.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

118 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse i det hele.

– Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

119 Ved afgørelser af 27. april 2021 har Domstolens præsident givet Republikken Estland, Republikken Letland og Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande.

120 Ved afgørelser af samme dato har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande samt Den Italienske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

P. Forening af sagerne C-541/20 – C-555/20

121 Ved afgørelse truffet den 13. oktober 2023 har Domstolens præsident i henhold til artikel 54, stk. 2, i Domstolens procesreglement besluttet at forene sagerne C-541/20 – C-555/20 med henblik på såvel retsforhandlingernes mundtlige del, der endnu ikke var afsluttet, som med henblik på den afgørelse, hvorved sagens behandling afsluttes.

IV. Om søgsmålene

A. Forordning 2020/1054

122 Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20), Ungarn (sag C-551/20) og Republikken Polen (sag C-553/20) har nedlagt påstand om annullation af flere bestemmelser i forordning 2020/1054 eller, subsidiært, af denne forordning i sin helhed.

123 For det første har Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn med deres søgsmål nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, som erstattede stk. 8 i artikel 8 i forordning nr. 561/2006 med et nyt stk. 8, som i det væsentlige forbyder førerne at afholde den regulære ugentlige hviletid eller de ugentlige hviletider på mere end 45 timer, der afholdes som kompensation for tidligere reducerede ugentlige hviletider, i køretøjet (herefter »forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet«).

124 For det andet har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen med deres søgsmål nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som har indsat et stk. 8a i artikel 8 i forordning nr. 561/2006, hvorved fastsættes en forpligtelse for transportvirksomhederne til at tilrettelægge førernes arbejde, således at sidstnævnte kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl inden for hver tre eller fire på hinanden følgende uger, alt efter om de tidligere har afholdt to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider, med henblik på at påbegynde eller afholde mindst én regulær ugentlig hviletid eller en hviletid, der afholdes som kompensation [herefter »forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054«].

125 For det tredje har Ungarn med sit søgsmål ligeledes nedlagt påstand om annullation af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054, som erstattede stk. 4 i artikel 3 i forordning nr. 165/2014 med et nyt stk. 4 og et nyt stk. 4a, hvorved datoen for ikrafttrædelsen af forpligtelsen til at installere intelligente andengenerationstakografer (herefter »andengenerationstakografer«) fremrykkes.

126 For det fjerde og sidste har Republikken Litauen med sit søgsmål også nedlagt påstand om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054, for så vidt som denne artikel i stk. 1 fastsætter dagen for ikrafttrædelsen af denne forordning til tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

1. Oversigt over anbringenderne

127 Til støtte for søgsmålet (sag C-541/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har Republikken Litauen fremsat fire anbringender om tilsidesættelse af for det første artikel 45 TEUF, for det andet artikel 26 TEUF (det første led) og det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling (det andet led), for det tredje artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 11 TEUF og 191 TEUF og Unionens politik vedrørende miljø og bekæmpelse af klimaændringer samt for det fjerde proportionalitetsprincippet. Til støtte for påstandene i samme søgsmål om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054 har nævnte medlemsstat fremsat tre anbringender om tilsidesættelse af for det første proportionalitetsprincippet, for det andet begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF og for det tredje princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

128 Til støtte for søgsmålet (sag C-543/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 har Republikken Bulgarien fremsat fem anbringender. Det første til det tredje anbringende, som er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), vedrører for så vidt angår det første anbringende en tilsidesættelse af artikel 45 TEUF (det første led) samt artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (det andet led), det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet«), og det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Det fjerde anbringende, som er rettet mod artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i denne protokols artikel 1. Det femte anbringende, som er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c) og d), vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18 TEUF samt chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, og, for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt, artikel 95, stk. 1, TEUF.

129 Til støtte for søgsmålet (sag C-546/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra c) og d), i forordning 2020/1054 har Rumænien fremsat tre anbringender. Det første anbringende, som er rettet mod disse to bestemmelser, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU. Det andet anbringende, som er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), vedrører en tilsidesættelse af etableringsfriheden, der er fastsat i artikel 49 TEUF. Det tredje anbringende, som består af to led, og som er rettet mod nævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra c) og d), vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 18 TEUF.

130 Til støtte for søgsmålet (sag C-551/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 har Ungarn fremsat et enkelt anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Til støtte for påstandene i nævnte søgsmål om annullation af denne forordnings artikel 2, nr. 2), har denne medlemsstat fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det andet vedrører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af den forpligtelse til at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne, som er fastsat i artikel 151, stk. 2, TEUF.

131 Til støtte for søgsmålet (sag C-553/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har Republikken Polen fremsat fem anbringender om tilsidesættelse af for det første proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, for det andet retssikkerhedsprincippet, for det tredje artikel 91, stk. 2, TEUF, for det fjerde artikel 94 TEUF og for det femte artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

132 Søgsmålenes påstande om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), artikel 1, nr. 6), litra c), artikel 2, nr. 2), og artikel 3 i forordning 2020/1054 undersøges successivt.

2. Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054

133 Til støtte for deres respektive søgsmål med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20) og Republikken Polen (sag C-553/20) alt efter tilfældet i det væsentlige gjort gældende, at følgende er blevet tilsidesat:

– proportionalitetsprincippet (Republikken Litauens fjerde anbringendes første til tredje led, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens første anbringendes andet led og Republikken Polens første anbringende)

– ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling (Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Republikken Bulgariens femte anbringendes første led og Rumæniens tredje anbringendes andet led)

– retssikkerhedsprincippet (Republikken Litauens fjerde anbringendes fjerde led, Republikken Bulgariens tredje anbringende og Republikken Polens andet anbringende)

– unionsborgernes frie bevægelighed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45 (Republikken Bulgariens første anbringendes andet led)

– det indre markeds funktion, der er fastsat i artikel 26 TEUF (Republikken Litauens andet anbringendes første led)

– arbejdstagernes frie bevægelighed, der er fastsat i artikel 45 TEUF (Republikken Litauens første anbringende og Republikken Bulgariens første anbringendes første led)

– etableringsfriheden, der er fastsat i artikel 49 TEUF (Rumæniens andet anbringende)

– de EU-retlige regler om den fælles transportpolitik, som er fastsat i artikel 91, stk. 2, TEUF (Rumæniens første anbringendes andet led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og Republikken Polens tredje anbringende) og i artikel 94 TEUF (Rumæniens første anbringendes andet led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og Republikken Polens fjerde anbringende)

– de EU-retlige regler om miljøbeskyttelse (Republikken Litauens tredje anbringende og Republikken Polens femte anbringende).

a) Formaliteten

1) Parternes argumenter

134 I sag C-543/20 har Rådet udtrykt tvivl om, hvorvidt påstandene i Republikken Bulgariens søgsmål om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 kan antages til realitetsbehandling, eftersom disse påstande i virkeligheden ikke tager sigte på at rejse tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse, men på at opnå en afklaring af fortolkningen heraf.

135 Rådet har i denne henseende anført, at en bestemmelse i den afledte EU-ret i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med traktaternes bestemmelser. Denne institution har i det foreliggende tilfælde anført, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ifølge Republikken Bulgarien kan gøres til genstand for en overensstemmende fortolkning, hvilket, såfremt dette måtte være tilfældet, bevirker, at Domstolen ikke skal undersøge de anbringender, der er fremsat til støtte for disse påstande. Enten er den af denne medlemsstat anførte fortolkning følgelig korrekt, i hvilket tilfælde medlemsstaten ikke har rejst tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse, eller også er denne fortolkning urigtig, fordi der findes en anden fortolkning, der er i overensstemmelse med traktaterne, i hvilket tilfælde alle de fremsatte anbringender skal forkastes som ugrundede.

136 Det kan ikke tillades, at en medlemsstat benytter sin privilegerede stilling i medfør af artikel 263 TEUF til at rejse tvivl om lovligheden af Unionens lovgivningsmæssige retsakter alene med henblik på at få afklaret betydningen heraf ved at forelægge Domstolen forskellige fortolkninger og ved at anmode denne om at udelukke visse af disse fortolkninger. I lighed med artikel 267 TEUF kan artikel 263 TEUF ikke anvendes til at stille Domstolen hypotetiske spørgsmål.

137 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at påstandene i denne medlemsstats søgsmål om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 kan antages til realitetsbehandling.

2) Domstolens bemærkninger

138 Det fremgår af en kombineret læsning af artikel 263 TEUF og 264 TEUF, at et søgsmål anlagt i henhold til disse bestemmelser med påstand om annullation af en af de retsakter, der er nævnt i førstnævnte bestemmelses stk. 1, skal tilsigte annullation af denne retsakt. Det følger heraf, at et søgsmål, hvor påstandene tilsigter at opnå Domstolens fortolkning af en sådan retsakt ikke har hjemmel i artikel 263 TEUF og skal afvises.

139 Når en part i henhold til artikel 263 TEUF har nedlagt påstand om annullation af en EU-retsakt og i stævningen anført, således som det kræves i medfør af artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 120, litra c), de anbringender og argumenter, der gøres gældende til støtte for påstanden, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne, skal Domstolen nødvendigvis og uafhængigt af enhver påstand herom fra sagsøgeren, efterprøve, om den fortolkning af den anfægtede retsakt, som er forudsætningen for nævnte anbringender og argumenter, er korrekt. Såfremt Domstolen fastlægger en anden fortolkning af denne retsakt, kan denne nemlig være tilstrækkelig til at begrunde, at disse forkastes som ugrundede.

140 I det foreliggende tilfælde indeholder den stævning, som Republikken Bulgarien har indleveret i sag C-543/20, en klar og præcis angivelse af de anbringender og argumenter, der gøres gældende til støtte for søgsmålets påstande om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Det fremgår således af stævningen, at dette søgsmål tager sigte på at rejse tvivl om lovligheden af denne bestemmelse i henhold til artikel 263 TEUF under overholdelse af kravene i artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 120, litra c).

141 Det fremgår desuden af læsningen af denne stævning, at Republikken Bulgariens anbringender og argumenter tager udgangspunkt i den antagelse, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 skal fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger førerne, at de med henblik på afholdelse af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, alt efter

omstændighederne hver tredje eller fjerde uge skal vende tilbage til enten arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, uden at der fastsættes mulighed for, at førerne selv vælger, hvor de ønsker at afholde denne hviletid.

142 Undersøgelsen af disse anbringender og argumenter kræver således, at Domstolen efterprøver, om den fortolkning af artikel 1, nr. 6), litra d), i fortolkning 2020/1054, som er nævnt i den foregående præmis, og som er forudsætningen for disse anbringender og argumenter, er korrekt.

143 Republikken Bulgarien har i indledningen af stævningen ganske vist selv anerkendt dels, at denne bestemmelse ligeledes kan fortolkes således, at den ikke pålægger førerne en sådan forpligtelse til at vende tilbage til et af de to steder, der er fastsat i denne bestemmelse, hvorved de fortsat frit kan vælge at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, hvor de ønsker, dels at det, såfremt Domstolen måtte lægge en sådan fortolkning til grund, er ufornødent at undersøge de anbringender og argumenter, som er fremsat til støtte for søgsmålet, vedrørende en tilsidesættelse af arbejdstagernes og unionsborgernes grundlæggende rettigheder til fri bevægelighed samt af proportionalitetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. En sådan omstændighed begrunder imidlertid ikke, at søgsmålet afvises. Domstolen er nemlig under alle omstændigheder forpligtet til at undersøge, om den fortolkning af nævnte bestemmelse, som er forudsætningen for disse anbringender og argumenter, er korrekt.

144 Følgelig skal Rådets formalitetsindsigelse vedrørende påstandene i Republikken Bulgariens søgsmål om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 forkastes.

b) Realiteten

145 Det fremgår af den argumentation, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har fremført til støtte for deres respektive søgsmål om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, at de af disse medlemsstater fremsatte anbringender om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved EUF-traktaten, og EUF-traktatens bestemmelser om miljøbeskyttelse er støttet på en antagelse om, at denne bestemmelse skal fortolkes som anført i nærværende doms præmis 141, dvs. således, at den pålægger førerne, at de alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge skal vende tilbage til enten arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, hvorved de fratages muligheden for selv at vælge, hvor de ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

146 Eftersom Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen imidlertid har foreholdt EU-lovgiver en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet med den begrundelse, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke er tilstrækkeligt klar, skal der følgelig indledningsvis foretages en undersøgelse af anbringenderne og argumenterne om tilsidesættelse af dette princip.

1) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

i) Parternes argumenter

147 Med Republikken Litauens fjerde anbringendes fjerde led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, Republikken Bulgariens tredje anbringende og Republikken Polens andet anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet, eftersom denne bestemmelses præcise rækkevidde savner klarhed.

148 Retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. Selv om det kan tillades, at lovgivningen er vag, indeholder abstrakte udtryk eller tillægger skønsbeføjelser, er dette imidlertid betinget af, at lovgivningen ikke medfører vilkårlighed, og at den kan præciseres i retspraksis, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

149 For det første har Republikken Bulgarien og Republikken Polen gjort gældende, at selve arten af de forpligtelser, som førerne eller transportvirksomhederne er blevet pålagt, ikke er klart defineret. Ordlyden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 efterlader nemlig stor tvivl om, hvorvidt førerne med henblik på at afholde deres regulære ugentlige hviletid kan vælge et andet sted end de to steder, der er anført i denne bestemmelse, om overholdelsen af den forpligtelse, der følger af denne bestemmelse, påhviler førerne eller transportvirksomhederne, og i sidstnævnte tilfælde om disse virksomheder alene har pligt til at give føreren fritid og stille et transportmiddel til rådighed for den pågældende, således at vedkommende kan afholde sin hviletid på et af de to anførte steder, eller om det ligeledes påhviler disse virksomheder at sikre, at føreren rent faktisk begiver sig til et af de to steder, hvilket snarere antydes i 14. betragtning til denne forordning, hvori henvises til transportvirksomhedens overholdelse af sin forpligtelser »med hensyn til tilrettelæggelsen af de regelmæssige tilbagerejser«.

150 Republikken Litauen og Republikken Bulgarien har gjort gældende, at den eneste fortolkning af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, der er i overensstemmelse med førernes grundlæggende frihedsrettigheder og formålet om at forbedre arbejdsvilkårene, er, hvis denne bestemmelse anses for ikke at pålægge føreren at vende tilbage til sin bopæl eller arbejdsgiverens etableringsmedlemsstat, men at transportvirksomheden skal tilrettelægge førerens arbejdstid på en sådan måde, at denne førers frihed til at vælge at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, hvor vedkommende ønsker, ikke påvirkes. Republikken Bulgarien har anført, at selv om nævnte bestemmelse har en sådan rækkevidde, skal arbejdsgiveren imidlertid kun have en sådan forpligtelse, hvis føreren udtrykker ønske om at vende tilbage til et af disse to steder.

151 For det andet har Republikken Litauen og Republikken Polen gjort gældende, at det er meget vanskeligt at afgøre, hvordan transportvirksomheden konkret skal opfylde forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054. Republikken Litauen har i denne henseende gjort gældende, at EU-lovgiver ikke har præciseret, hvorledes denne forpligtelse skal opfyldes i praksis. Således præciseres hverken reglerne for førerens tilbagevenden, såsom udgifter til og bevis for denne tilbagevenden, eller reglerne for afslag på tilbagevenden og følgerne heraf hvad angår sanktioner for arbejdsgiver og eventuelt arbejdstager. Udtrykket førerens »bopæl« er heller ikke klart defineret. Det er navnlig uklart, om en fører fra et tredjeland skal vende tilbage til dette land eller til den midlertidige bopæl i den pågældende medlemsstat, og det er mere generelt usikkert, om dette udtryk tager sigte på den pågældende medlemsstat eller bopælens præcise adresse. Alle

disse usikkerheder gør det umuligt at anvende forordning 2020/1054 ensartet. Republikken Polen har for sin del gjort gældende, at denne forordning ikke gør det muligt at identificere, hvorledes transportvirksomheden skal forpligte føreren til at benytte den mulighed for tilbagevenden, som denne virksomhed tilbyder vedkommende. Det er heller ikke klart, hvilket køretøj der skal benyttes med henblik herpå. Nævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), kan således pålægge transportvirksomhederne forpligtelser, som de absolut ikke kan opfylde uden at tilsidesætte førernes grundlæggende ret til personlig frihed.

152 For det tredje har Republikken Polen gjort gældende, at det ligeledes er meget tvivlsomt, om føreren skal vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed inden vedkommendes tilbagevenden til bopælen. I lyset af affattelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er det nemlig uklart, om en transportvirksomhed ved at give førerne mulighed for at vende direkte tilbage til deres bopæl overholder forpligtelsen til at sikre dem hviletid, eftersom førernes »ugentlige hviletid begynder« på arbejdsgiverens virksomhed. Denne manglende præcision kan foranledige transportvirksomhederne til at stille et transportmiddel til rådighed for førerne til arbejdsgiverens virksomhed og først derefter til deres bopæl, hvilket for førere, der bor langt fra denne virksomhed, kan medføre hviletid af dårligere kvalitet.

153 For det fjerde har Republikken Polen gjort gældende, at det ikke er klart, om takografen, hvis registreringer udgør den dokumentation, som kræves i medfør af artikel 8, stk. 8a, tredje afsnit, i forordning nr. 561/2006, som indført i denne forordning ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, er takografen i det køretøj, hvori føreren vender tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller sin bopæl, eller i det køretøj, som føreren normalt benytter. I henhold til artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 165/2014 skal de oplysninger, der registreres ved hjælp af takografer, opbevares i mindst et år. I medfør af 14. betragtning til forordning 2020/1054 kan transportvirksomheden dog ligeledes anvende andre dokumenter for at påvise opfyldelsen af den forpligtelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), uden at artikel 8, stk. 8a, i forordning nr. 561/2006 imidlertid præciserer, hvor længe nævnte dokumenter skal opbevares.

154 Selv om det er korrekt, at medlemsstaterne på visse betingelser kan vedtage gennemførelsesforanstaltninger til EU-retten, skal forordningerne ikke desto mindre med tilstrækkelig præcision fastlægge indholdet af disse nationale foranstaltninger. Det forholder sig ikke således med hensyn til artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som indrømmer de kompetente nationale myndigheder en for udstrakt skønsmargen eller giver mulighed for en uforholdsmæssigt bred vifte af forskellige nationale løsninger. Denne forordning tilsigter imidlertid netop at styrke retssikkerheden hvad angår transportvirksomhedernes forpligtelser. Disse forpligtelser bør således defineres udtømmende og uanfægteligt i en EU-retsakt, der finder direkte anvendelse, således at der sikres en ensartet anvendelse af EU-retten i det indre marked. Medlemsstaternes præciseringer til bestemmelserne i nævnte forordning medfører tværtimod forskelligartet anvendelse i disse stater, hvorved den retlige usikkerhed skærpes.

155 For det femte har Republikken Bulgarien gjort gældende, at den retlige usikkerhed, som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 giver anledning til, ses ved de modstridende fortolkninger, der følger af den begrundelse, som Rådet fremlagde under førstebehandlingen i lovgivningsprocessen, såvel som af de forklaringer, som Parlamentet gav under denne, vedrørende et ændringsforslag, der i sidste ende ikke blev indført. Denne retlige usikkerhed bekræftes ligeledes af Kommissionens erklæringer som svar på de anmodninger om præcisering, som repræsentanter for transportsektoren indgav, samt af dokumenterne »Spørgsmål og svar« vedrørende bl.a. forordning 2020/1054 (»*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest*

times, Questions and Answers, Parts 1 and 2« (»Mobilitetspakke I – Sociale regler – Køre- og hviletid – Spørgsmål og svar – del 1 og 2«) af 25.11.2020 og 21.4.2021), der indeholder retningslinjer, som under alle omstændigheder ikke er bindende.

156 For det sjette har Republikken Bulgarien fremhævet, at når der ikke foreligger retssikkerhed, kan det ikke udelukkes, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 fortolkes af de lokale myndigheder eller unionsborgerne, således at førerne pålægges en forpligtelse til hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til deres bopæl eller den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver er etableret. Det fremgår således af en rapport fra belgisk politi, at en transportvirksomhed er blevet pålagt en bøde, alene med den begrundelse at den kontrollerede fører ikke var vendt tilbage i 13 uger, uden at der blev foretaget en vurdering hvad angår det sted, hvor denne fører havde valgt at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, også selv om føreren ville have haft mulighed for at vende tilbage til sin bopæl eller den medlemsstat, hvor vedkommendes arbejdsgiver er etableret.

157 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

158 Det følger af Domstolens faste praksis, at retssikkerhedsprincippet kræver dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når de kan have bebyrdende virkninger. Dette princip kræver bl.a., at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 223 og den deri nævnte retspraksis).

159 Disse krav kan imidlertid ikke forstås således, at de er til hinder for, at EU-lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, eller således at de pålægger, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 224 og den deri nævnte retspraksis).

160 Det er således ikke påkrævet, at en lovgivningsmæssig retsakt selv indeholder præciseringer af teknisk art, idet EU-lovgiver kan anvende en almindelig retlig ramme, som efter omstændighederne efterfølgende kan præciseres (dom af 30.1.2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

161 Følgelig er den omstændighed, at en lov giver de myndigheder, der er ansvarlige for dens gennemførelse, en skønsmargen, ikke i sig selv i strid med kravet om forudsigelighed, forudsat at rækkevidden og fremgangsmåden i forbindelse med en sådan beføjelse er defineret tilstrækkeligt præcist, henset til det pågældende lovlige formål, til at give borgeren en hensigtsmæssig beskyttelse mod vilkårlighed (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 225 og den deri nævnte retspraksis).

162 På samme måde indebærer retssikkerhedsprincippet ikke en forpligtelse til at lade retsordenen forblive uændret over tid, idet EU-lovgiver inden for rammerne af sin skønsmargen frit kan ændre den eksisterende lovgivningsmæssige situation (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, præmis 50).

163 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal vurderes, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forenelig med retssikkerhedsprincippet.

164 Det skal i denne henseende bemærkes, at denne bestemmelse indførte et stk. 8a i artikel 8 i forordning nr. 561/2006 med tre afsnit.

165 I henhold til det første afsnit tilrettelægger transportvirksomhederne førernes arbejde, således at førerne kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller til deres bopæl inden for hver fire på hinanden følgende uger med henblik på at påbegynde eller afholde – alt efter omstændighederne – deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der overholdes som kompensation.

166 Det andet afsnit bestemmer, at når føreren har afholdt to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider i overensstemmelse med artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, som ændret ved artikel 1, nr. 6), litra a), i forordning 2020/1054, tilrettelægger transportvirksomheden førerens arbejde, således at vedkommende kan vende tilbage den tredje uge for at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

167 I medfør af det tredje afsnit dokumenterer transportvirksomheden, hvordan den opfylder denne forpligtelse, og opbevarer dokumentationen i sine lokaler med henblik på at kunne forelægge den efter anmodning fra kontrolmyndigheder.

168 For det første skal det med hensyn til den argumentation, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen har fremført, hvorefter artikel 8, stk. 8a, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, ikke gør det muligt at forstå dels, om den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, påhviler førerne eller transportvirksomhederne, dels om førerne frit kan vælge et andet sted end arbejdsgiverens virksomhed eller sin bopæl med henblik på at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, fastslås, således som det klart fremgår af ordlyden af denne artikel 8, stk. 8a, navnlig af udtrykket »[t]ransportvirksomheder[ne] tilrettelægger«, som fremgår af de to første afsnit, og »[v]irksomheden dokumenterer, hvordan den opfylder denne forpligtelse«, der fremgår af det tredje afsnit, at bestemmelserne i nævnte artikel 8, stk. 8a, ikke er rettet til førerne, men til transportvirksomhederne, idet sidstnævnte pålægges at tilrettelægge førernes arbejde, således at førerne, som det fremgår af ordet »kan«, der benyttes i de to første afsnit, har mulighed for alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til enten arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl med henblik på at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

169 Som generaladvokaten har anført i punkt 126 i forslaget til afgørelse, pålægger artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 således transportvirksomhederne en pligt til at tilrettelægge førernes arbejde, således at disse virksomheder som arbejdsgivere ved anvendelse af alle de midler, som de råder over som led i arbejdsforholdet med deres førere, skal muliggøre førernes tilbagevenden i arbejdstiden til et af de to steder, der er præciseret i denne bestemmelse, nemlig arbejdsgiverens virksomhed eller førernes bopæl, idet denne forpligtelse i øvrigt er begrænset til blot et af disse to steder og dermed ikke omfatter andre steder.

170 Den forpligtelse, der er nævnt i den foregående præmis, gælder imidlertid med forbehold af førerens frihed til at vælge at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, hvor vedkommende ønsker.

171 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 pålægger nemlig ikke førerne nogen pligt med hensyn til det sted, hvor deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, afholdes. Som ottende betragtning til forordning 2020/1055 bekræfter, sikrer denne bestemmelse navnlig førerne »ret« til at vende tilbage til et af de to steder, der er præciseret heri, med henblik på at påbegynde eller afholde denne hviletid, hvorimod den ikke pålægger dem en forpligtelse i denne henseende. Bestemmelsen foreskriver således ikke, at førerne i alle tilfælde har pligt til at vende tilbage til deres arbejdsgivers virksomhed eller deres bopæl, hvorfor de frit kan vælge at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, hvor de ønsker.

172 Den rækkevidde, som skal tillægges forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, bekræftes i øvrigt af 14. betragtning til denne forordning, hvoraf fremgår, at transportvirksomhederne for at undgå, at førerne tilbringer en uforholdsmæssigt lang periode væk hjemmefra, skal tilrettelægge førernes arbejde, således at det »gør det muligt« for dem at nå frem til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl og alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge, idet det udtrykkeligt præciseres, at førerne »frit kan vælge, hvor de ønsker at afholde deres hviletid«.

173 Det fremgår således heraf, at selv om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 beskytter førernes ret til frit at vælge, hvor de ønsker at påbegynde eller at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, har EU-lovgiver især og mere grundlæggende sikret, at der ikke udøves noget pres på førerne, for at de angiveligt vælger ikke at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl. I denne henseende har konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 49) omtalt førernes vanskeligheder ved at bevise, at de foretager et frit valg, når de beslutter at afholde deres hviletid i køretøjet.

174 Det skal nemlig bemærkes, at eftersom arbejdstageren skal anses for den svage part i arbejdsforholdet, er det nødvendigt at forhindre, at arbejdsgiveren bruger sin stilling til at pålægge arbejdstageren en begrænsning af dennes rettigheder, eller at arbejdstageren afskrækkes fra at gøre sine rettigheder udtrykkeligt gældende over for sin arbejdsgiver (jf. i denne retning dom af 14.5.2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, præmis 44 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

175 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 kan i modsætning til, hvad Republikken Bulgarien har gjort gældende, dermed ikke fortolkes således, at denne bestemmelse giver arbejdsgiveren mulighed for at frigøre sig fra forpligtelsen til at tilrettelægge førernes arbejdstid for at muliggøre deres tilbagevenden, med den begrundelse at førerne på forhånd og generelt har givet afkald på den ret, som de er indrømmet ved denne bestemmelse, til at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, hvor de ønsker.

176 Som Rådet med føje har anført, supplerer artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 således artikel 9, stk. 2 og 3, i forordning nr. 561/2006, hvis ordlyd i det væsentlige ikke er blevet ændret ved artikel 1, nr. 8), litra b), i forordning 2020/1054, og hvoraf fremgår, at når føreren efterlader køretøjet på et andet sted end sin bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed, anses enhver tid, som føreren bruger på at rejse til og fra dette køretøj, principielt ikke for at være omfattet af hviletiden. I denne forbindelse sikrer artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 således nu førerne den rettighed, der ligger til grund for artikel 9, stk. 2 og 3, i forordning nr. 561/2006, til at rejse til et af disse to steder for at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Eftersom den tid, der kræves til denne tilbagevenden, ikke udgør hviletid, men arbejdstid, skal arbejdsgiveren påtage sig eventuelle udgifter i forbindelse med tilbagerejsen.

177 Det følger heraf, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 pålægger transportvirksomhederne at tilrettelægge førernes arbejdstid således, at det alt efter omstændighederne er muligt for dem hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til virksomheden eller deres bopæl for at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

178 Denne bestemmelse fastsætter ligeledes principielt en forpligtelse for transportvirksomheden til for egen regning at tilrettelægge førerens tilbagevenden til et af de to steder, der er nævnt i den foregående præmis, medmindre vedkommende vælger ikke at vende tilbage hertil for at påbegynde eller afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, idet førerens ret til tilbagevenden ellers skades. En transportvirksomhed har således ikke pligt til at tage de nødvendige skridt med henblik på at tilrettelægge en bestemt førers tilbagevenden, hvis vedkommende har meddelt virksomheden sit valg om ikke at ville vende tilbage til et af disse steder.

179 I modsætning til, hvad Republikken Polen har anført, pålægger artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 dermed heller ikke transportvirksomhederne at tvinge førerne til faktisk at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på deres egen bopæl, idet en arbejdsgiver nemlig hverken kan pålægge det sted, hvor arbejdstageren skal afholde denne hviletid, eller så meget desto mindre kontrollere de aktiviteter, som føreren udøver, når vedkommende ikke arbejder.

180 I modsætning til, hvad Republikken Litauen har anført, følger det ligeledes heraf, at føreren ikke kan pålægges en sanktion, hvis vedkommende nægter at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på sin bopæl, ligesom transportvirksomheden ikke kan pålægges en sanktion, hvis føreren ikke vender tilbage til et af de steder, der er præciseret i denne bestemmelse, forudsat at denne virksomhed kan godtgøre, at føreren frit har valgt ikke at benytte den mulighed for tilbagevenden, som virksomheden ville tilrettelægge.

181 For det andet skal det med hensyn til den argumentation, som Republikken Litauen og Republikken Polen har fremført, om manglende præciseringer i forordning 2020/1054 vedrørende den praktiske gennemførelse af forpligtelsen efter denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), for at gøre førernes tilbagevenden mulig, navnlig transportvirksomhedernes tilrettelæggelse af denne eventuelle tilbagevenden, fremhæves, at retssikkerhedsprincippet i medfør af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 159, ikke er til hinder for, at EU-lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb og ikke pålægger, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori den kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde.

182 Overholdelsen af retssikkerhedsprincippet kræver således hverken, at EU-lovgiver fastlægger alle de specifikke metoder til gennemførelse af en lovgivningsmæssig retsakt, eller at denne påtænker alle de konkrete tilfælde, hvor disse bestemmelser kan finde anvendelse, idet lovgiver, som det fremgår af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 160, for at muliggøre fleksibilitet og med henblik på at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet har ret til at anvende en generel retlig ramme, der skal præciseres på et senere tidspunkt.

183 EU-lovgiver kan følgelig ikke foreholdes, at denne i en bestemmelse med generel rækkevidde, såsom artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, ikke har præciseret alle de praktiske metoder vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet hvad angår førernes eventuelle tilbagevenden, bl.a. metoderne vedrørende det transportmiddel, som de kan anvende til at foretage

tilbagerejsen. Sådanne præciseringer ville have skadet den fleksibilitet, som EU-lovgiver har tilsigtet at give transportvirksomhederne som arbejdsgivere til selv, inden for rammerne af arbejdsforholdet med deres førere, at fastsætte de konkrete metoder til udøvelsen af de hermed forbundne rettigheder, som førerne er tillagt, alt efter hver enkelt særlige situation. Det kan følgelig heller ikke foreholdes EU-lovgiver, at denne i en sådan bestemmelse med generel rækkevidde ikke præciserede, hvorledes transportvirksomhederne skal forene forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 med overholdelsen af førernes frihed til at vælge, hvor de ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, idet dette krav om fleksibilitet ellers ville blive tilsidesat, eftersom sådanne metoder nemlig skal tilpasses det enkelte særlige tilfælde.

184 På samme måde skal Republikken Litauens argumentation om, at udtrykket »bopæl« ikke er klart defineret, forkastes. Henset til dette ords sædvanlige betydning og til Domstolens faste praksis, hvorefter bopæl svarer til det sted, hvor den pågældende person har sit sædvanlige interessecentrum (jf. i denne retning dom af 11.11.2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, præmis 37, og af 11.9.2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis), skal det nemlig fastslås, at dette begreb klart og præcist henviser til et bestemt sted og ikke en medlemsstats område som helhed, således som Republikken Litauen har anført.

185 Med hensyn til den særlige situation for førere fra tredjelande kan det heller ikke gøres gældende, at den omstændighed, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke udtrykkeligt regulerer denne situation, udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, eftersom transportvirksomhederne i medfør af denne bestemmelse skal muliggøre sådanne føreres tilbagevenden i arbejdstiden til enten deres bopæl, der eventuelt ligger i et tredjeland, eller til arbejdsgiverens virksomhed, der ligger i EU.

186 For det tredje kan Republikken Polens mere specifikke argumentation i denne forbindelse om, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 synes at pålægge transportvirksomhederne en forpligtelse til at sikre, at førerne først kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed, før de derefter kan vende tilbage til deres egen bopæl, hvorved de fratages muligheden for at vende direkte tilbage til sidstnævnte sted, ikke tages til følge. Det fremgår nemlig af selve ordlyden af denne bestemmelse, sammenholdt med 14. betragtning til denne forordning, at førerne skal have mulighed for at vende tilbage til det første »eller« det andet af disse to specifikke steder for at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. De angivelige praktiske vanskeligheder, som førerens forpligtelse til først at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed, inden vedkommende kan vende tilbage til sin bopæl, medfører, skyldes således denne medlemsstats urigtige læsning af nævnte bestemmelse.

187 Selv om det er korrekt, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke pålægger førerne først at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed, inden de efter eget ønske kan vende tilbage til deres bopæl, forbyder denne bestemmelse imidlertid ikke transportvirksomheden som arbejdsgiver at forpligte de førere, som den har ansat, til først at vende tilbage til denne virksomhed, forudsat at denne forpligtelse pålægges i arbejdstiden, idet en sådan forpligtelse vedrørende arbejdstiden henhører under den lovgivning, der finder anvendelse på ansættelsesforholdet mellem denne virksomhed og dens førere.

188 En sådan eventuel forpligtelse til først at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed fratager desuden på ingen måde de pågældende førere retten til at vælge, hvor de – efter at de i givet fald har efterkommet arbejdsgiverens instrukser om at vende tilbage til denne virksomhed og således

har opfyldt en forpligtelse, som påhviler dem i medfør af ansættelsesforholdet til denne virksomhed – ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

189 For det fjerde skal det med hensyn til Republikken Polens argumentation om, at tredje afsnit i artikel 8, stk. 8a, i forordning nr. 561/2006, som er indført i sidstnævnte bestemmelse ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, savner klarhed med hensyn til, hvorledes transportvirksomhederne skal godtgøre overholdelsen af den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, bemærkes, at det følger af ordlyden af 14. betragtning til denne forordning, at nævnte bevisforpligtelse kan opfyldes ved såvel takografens registreringer som førernes arbejdstidsplaner eller med ethvert andet dokument.

190 Det fremgår heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 140 i forslaget til afgørelse, at EU-lovgiver har tilsigtet at give transportvirksomhederne en vis fleksibilitet ved at give dem mulighed for at bevise såvel overholdelsen af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som hvorledes denne forpligtelse i givet fald i et givent tilfælde er blevet forenet med det ønske, som føreren har udtrykt om at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på et andet sted end sin bopæl, ved brug af enhver dokumentation, der er relevant med henblik herpå. En sådan fleksibilitet er i øvrigt i overensstemmelse med den fleksibilitet, som EU-lovgiver har givet transportvirksomhederne hvad angår selve tilrettelæggelsen af førerens tilbagevenden.

191 I denne henseende betyder den omstændighed, at tredje afsnit i artikel 8, stk. 8a, i forordning nr. 561/2006, som er indført i denne bestemmelse ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, ikke mere præcist identificerer, hvorledes – og navnlig med hvilke dokumenter – transportvirksomhederne kan godtgøre, at de opfylder den forpligtelse, der er fastsat i nævnte bestemmelse, ikke, at bestemmelsen er i strid med retssikkerhedsprincippet.

192 Som det fremgår af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 159, kan de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet, nemlig ikke forstås således, at de pålægger, at en norm skal omtale de forskellige konkrete tilfælde, hvori den kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde. En bestemmelse som den, der er fastsat i artikel 8, stk. 8a, tredje afsnit, i forordning nr. 561/2006, som er indført ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, der finder anvendelse på mange forskellige situationer, skal dermed hverken foretage en detaljeret præcisering eller regulering af alle de situationer, hvor denne bestemmelse skal finde anvendelse.

193 Det skal dernæst bemærkes, at forordning nr. 165/2014, som ændret ved artikel 2 i forordning 2020/1054, hvad angår takografers registreringer, hvorom 14. betragtning til forordning 2020/1054 præciserer, at de kan udgøre relevante beviser, selv indeholder en række specifikke bestemmelser, der skal sikre kontrollen med overholdelsen af bestemmelserne i forordning nr. 561/2006, idet Kommissionen i henhold til artikel 2, nr. 8), litra a), i forordning 2020/1054 har til opgave at vedtage detaljerede bestemmelser for den ensartede anvendelse af forpligtelsen til at registrere og lagre oplysninger om arbejdstiden.

194 For så vidt som det desuden måtte være nødvendigt at foretage en yderligere præcisering af visse konkrete metoder til transportvirksomhedernes gennemførelse af deres forpligtelser i medfør af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, såsom med hensyn til beviserne for overholdelsen af denne bestemmelse, skal det fremhæves, at artikel 18 i forordning nr. 561/2006, der ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1054, udtrykkeligt giver medlemsstaterne beføjelse

til i henhold til artikel 291, stk. 1, TEUF at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at anvende forordning nr. 561/2006. Det følger nemlig af fast retspraksis, at medlemsstaterne kan vedtage bestemmelser til gennemførelse af en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

195 Når der ikke foreligger præcis lovgivning på EU-plan eller nationalt plan om, hvorledes transportvirksomhederne skal godtgøre, at de opfylder den forpligtelse, der påhviler dem i medfør af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, tilkommer det endelig transportvirksomhederne selv i deres egenskab af arbejdsgivere inden for rammerne af den fleksibilitet, som EU-lovgiver har givet dem, at vælge en pålidelig og effektiv metode ved hjælp af alle de midler, som de råder over inden for ansættelsesforholdet med førerne, og som kan sikre overholdelsen af beviskravet vedrørende denne forpligtelse (jf. analogt dom af 30.1.2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

196 For det femte er det med hensyn til Republikken Bulgariens argumentation om visse indikationer, der fremgår af lovgivningsprocessen, tilstrækkeligt at fastslå, at hverken Parlamentets forklaringer vedrørende de ændringsforslag, der blev udeladt under denne proces, eller Rådets forklaringer i begrundelsen for forslaget til forordningen om arbejdstid, der udgør forberedende retsakter, som EU-institutionerne vedtager med henblik på at forberede vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt uden at fastlægge deres standpunkt endeligt, kan have indflydelse på fortolkningen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som den fremgår af ordlyden af den endelige version af denne bestemmelse som vedtaget af EU-lovgiver. Det følger heraf, at sådanne dokumenter ikke kan give anledning til retlig usikkerhed.

197 Det forholder sig på samme måde med hensyn til Kommissionens erklæringer afgivet efter vedtagelsen af forordning 2020/1054, såsom dem, der fremgår af dokumenterne »Spørgsmål og svar« vedrørende denne forordning, og som er omtalt i nærværende doms præmis 155, eftersom disse dokumenter, der i øvrigt ikke er usædvanlige, ikke har nogen bindende retlig værdi (jf. analogt dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 47). Disse erklæringer kan således ikke godtgøre, at nævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), er i strid med retssikkerhedsprincippet.

198 Endelig og for det sjette kan den af Republikken Bulgarien anførte omstændighed, at belgisk politi har pålagt en bøde, alene fordi den kontrollerede fører ikke var vendt tilbage i 13 uger, uden at der blev foretaget en vurdering hvad angår det sted, hvor denne fører havde valgt at afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, også selv om føreren ville have haft mulighed for at vende tilbage til sin bopæl eller den medlemsstat, hvor vedkommendes arbejdsgiver er etableret, selv hvis denne omstændighed antages at være godtgjort, ikke bevise, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er i strid med retssikkerhedsprincippet. En sådan tilsidesættelse kan nemlig ikke med rimelighed udledes af den måde, hvorpå de nationale myndigheder har anvendt denne bestemmelse i et konkret tilfælde.

199 Følgelig skal Republikken Litauens fjerde anbringendes fjerde led, Republikken Bulgariens tredje anbringende og Republikken Polens andet anbringende forkastes som ugrundede.

200 Det følger heraf, at de øvrige anbringender og argumenter, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har fremsat til støtte for deres påstande om annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, således som de to førstnævnte medlemsstater selv udtrykkeligt har anerkendt i deres søgsmål og i retsmødet, skal forkastes, for så vidt som de er støttet på den urigtige antagelse, at denne bestemmelse pålægger førerne alt efter omstændighederne at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl hver tredje eller fjerde uge, uden at de selv kan vælge, hvor de ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

2) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

i) Parternes argumenter

201 Med Republikken Litauens fjerde anbringendes første til tredje led, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens første anbringendes andet led og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

202 I første række har disse fire medlemsstater anfægtet selve forholdsmæssigheden ved den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse.

203 For det første har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen gjort gældende, at nævnte forpligtelse ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som følge af forpligtelsens negative konsekvenser for transportvirksomhederne, navnlig med hensyn til de betydelige økonomiske omkostninger, der skabes herved.

204 Denne forpligtelse skaber driftsomkostninger knyttet til tilrettelæggelsen af tilbagerejsen til etableringsmedlemsstaten samt indtægtstab knyttet til den tid, der anvendes til denne tilbagevenden, hvorunder førerne, som rejser i køretøjer, der kører tomkørsel, ikke udøver indtægtsgivende virksomhed, hvilket begrænser de kommercielle aktiviteter og reducerer indtægterne. Desuden skaber det krav, som transportvirksomhederne er pålagt ved artikel 8, stk. 8a, tredje afsnit, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, om at dokumentere, hvorledes disse virksomheder opfylder den i denne bestemmelse fastsatte forpligtelse, også betydelige supplerende omkostninger.

205 Transportvirksomheder er oftest SMV'er, for hvilke alle disse omkostninger vil være særligt byrdefulde. EØSU har i denne henseende fremhævet behovet for at begrænse nævnte omkostninger, og Regionsudvalget har for sin del anført, at medlemsstaterne i EU's periferi har større vanskeligheder ved at nå kernen i det indre marked. Den pågældende bestemmelse blev endvidere vedtaget under en økonomisk krise, der var udløst af covid-19-pandemien, hvilket skærper de negative virkninger heraf.

206 For det andet er forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som følge af de negative konsekvenser heraf for førerne.

207 Republikken Litauen og Republikken Bulgarien har indledningsvis anført, at denne forpligtelse er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som forpligtelsen ved at begrænse førernes ret til selv at vælge, hvor de vil afholde deres hviletid, og således at påvirke deres frie bevægelighed, er en

åbenbart uegnet foranstaltning, som går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om at forbedre arbejdstagernes hviletidsbetingelser. I denne forbindelse har Republikken Polen for sin del gjort gældende, at nævnte forpligtelse er i strid med artikel 4, litra f), i forordning nr. 561/2006, hvorefter begrebet »hvil« omfatter enhver sammenhængende periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid. Denne medlemsstat har ligeledes gjort gældende, at EU-lovgiver i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har fastlagt de steder, hvor førerne har pligt til at afholde deres hviletid, vilkårligt.

208 Dernæst har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anført, at det øgede antal rejser, som forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 medfører, vil skabe øget træthed for førerne, navnlig dem, der har pligt til at vende tilbage til medlemsstater i EU's periferi. Den ubalance, som denne forpligtelse skaber for førerne, vil påvirke deres helbred og arbejdsevne, henset til den udmattelse, som denne hyppige tilbagevenden vil forvolde dem. Denne situation vil ligeledes have negative konsekvenser for trafiksikkerheden. Den pågældende foranstaltning er således ikke egnet til at nå det mål, som forfølges med denne forordning, og som består i at forbedre førernes arbejdsvilkår i Unionen og trafiksikkerheden.

209 Endelig har Rumænien gjort gældende, at selv om et af formålene med forordning 2020/1054, således som det fremgår af første betragtning hertil, er at tiltrække kvalificerede arbejdstagere på vejtransportområdet, vil den tvungne flytning af transportvirksomheder, som de omkostninger, der er forbundet med den nye forpligtelse, vil skabe, udsætte et betydeligt antal arbejdstagere for en risiko for at miste arbejdet eller skulle emigrere til en anden medlemsstat med henblik på fortsat at kunne udøve den virksomhed, som de har kvalifikationer til. Ifølge de oplysninger, som Rumænien har til rådighed, påtænker mere end 45% af transportvirksomhederne i denne medlemsstat således at oprette selskaber eller datterselskaber i eller flytte deres virksomhed til medlemsstater i Vesteuropa med henblik på at afbøde de negative virkninger af de foranstaltninger, der udgør »mobilitetspakken«. Disse negative virkninger opstår i en sektor, der har afgørende betydning for den nationale økonomi, idet vejgodstransporttjenester indgår i de sektorer, som skaber den største eksport for Rumænien, og som i væsentlig grad bidrager til at udligne den nationale handelsbalance.

210 For det tredje har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen gjort gældende, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som følge af den negative virkning heraf på miljøet. Denne forpligtelse fører nemlig til at planlægge yderligere ture for ud- og tilbagerejse for tusinder af førere dagligt. Navnlig førere fra medlemsstater i EU's periferi er objektivt set nødt til at rejse over meget lange afstande, som i væsentlig grad overstiger dem, der tilbagelægges af deres kolleger i Central- og Vesteuropa, hvor størstedelen af transporten i EU foregår. Tilbagerejserne foregår endvidere sandsynligvis med begrænset last eller endda uden last, hvilket tvinger tusinder af køretøjer til at køre tomme. Denne betydelige forøgelse af antallet af rejser indebærer en forøgelse af emissionerne af kuldioxid (CO_2) og har væsentlig virkning på miljøet.

211 For det fjerde har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen gjort gældende, at der fandtes mindre indgribende løsninger for førere og transportvirksomheder. Førernes frihed kunne nemlig sikres, hvis der fastsættes en forpligtelse for transportvirksomhederne til kun at tilrettelægge tilbagerejser, såfremt førerne ønsker at vende tilbage. Herved skal transportvirksomhederne ikke bære uforholdsmæssige meromkostninger. Denne løsning sikrer

større fleksibilitet og dermed en passende beskyttelse af førernes rettigheder. Republikken Polen har fremhævet, at Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender havde foreslået en foranstaltning i denne retning under lovgivningsprocessen.

212 I anden række har Rumænien og Republikken Polen anfægtet EU-lovgivers undersøgelse af forholdsmæssigheden ved den foranstaltning, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, og har navnlig kritiseret fraværet af en konsekvensanalyse vedrørende denne bestemmelses endelige version, hvilket er i strid med den interinstitutionelle aftale, bl.a. denne aftales punkt 12-15. EU-lovgiver undersøgte således ikke flere relevante omstændigheder ved den situation, som nævnte bestemmelse skal regulere.

213 For det første har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver ikke undersøgte, om gennemførelsen af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ville bidrage til en stigning i trafikken. Eftersom denne forpligtelse imidlertid i praksis gennemføres med vejtransport, vil overholdelsen af nævnte forpligtelse skabe 8 880 000 tilbagerejser om året. EU-lovgiver tog endvidere ikke hensyn til de betydelige afstande, som førerne ansat i medlemsstater i EU's periferi skal tilbagelægge for at gennemføre denne forpligtelse.

214 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver ikke foretog en passende analyse af den indvirkning, som forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 vil have på førernes sikkerhed. Denne lovgiver så bort fra EØSU's udtalelse om forslaget til forordningen om arbejdstid, hvorved dette udvalg beklagede, at de foreslåede ændringer ikke var ledsaget af en grundig vurdering af fører-, passager- eller trafiksikkerheden i forbindelse med førernes træthed. Rumænien har gjort gældende, at indvirkningen på førerne af gentagne langvarige rejser inden for korte tidsrum ikke blev taget i betragtning ved vedtagelsen af denne bestemmelse.

215 For det tredje har Republikken Polen gjort gældende, at den endelige ordlyd af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i modsætning til den oprindelige udgaves ordlyd forpligter transportvirksomhederne til, uden at der er gennemført en konsekvensanalyse i denne henseende, at dokumentere, hvordan de opfylder den heri fastsatte forpligtelse, og til at bevare denne dokumentation for at kunne fremlægge den i tilfælde af kontrol. Denne medlemsstat har anført, at der forud for en forpligtelse af denne art skulle have været foretaget en udtømmende analyse af virkningerne heraf under hensyntagen til den omstændighed, at de fleste transportvirksomheder er SMV'er.

216 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

217 Med deres argumentation har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen rejst tvivl om, hvorvidt artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forenelig med proportionalitetsprincippet. Eftersom Rumænien og Republikken Polen desuden har anfægtet, at EU-lovgiver ikke undersøgte forholdsmæssigheden ved denne bestemmelse, skal denne argumentation undersøges først.

– EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054

218 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at EU-lovgiver skal være i stand til for Domstolen at godtgøre, at den pågældende retsakt blev vedtaget ved en faktisk udøvelse af lovgivers skønsbeføjelse. Med henblik herpå skal lovgiver i det mindste være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke denne retsakt blev vedtaget, og som udøvelsen af dennes skønsbeføjelse afhang af (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

219 Når dette er sagt, har EU-lovgiver en vid skønsbeføjelse ikke udelukkende hvad angår arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også hvad angår relevansen af disse tilgrundliggende faktiske forhold (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

220 Det fremgår i denne henseende af fast retspraksis, at den form, hvormed de nævnte tilgrundliggende oplysninger opregnes, er uden betydning. EU-lovgiver kan tage hensyn til ikke alene konsekvensanalysen, men også til enhver anden informationskilde (dom af 13.3.2019, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

221 Domstolen har således præciseret, at en forpligtelse til at foretage en konsekvensanalyse under alle omstændigheder ikke følger af ordlyden af punkt 12-15 i den interinstitutionelle aftale (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 82).

222 Selv om den interinstitutionelle aftale i punkt 14 bestemmer, at Parlamentet og Rådet ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag skal tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser, fremgår det nemlig af samme aftales punkt 12, at sådanne analyser »er et værktøj, der skal hjælpe de tre institutioner med at nå frem til velfunderede beslutninger, og ikke en erstatning for politiske beslutninger i den demokratiske beslutningsproces«. Selv om Parlamentet og Rådet er forpligtede til at tage hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser, er de derfor ikke af den grund bundet af indholdet af disse analyser, navnlig ikke hvad angår de deri indeholdte vurderinger (dom af 21.3.2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

223 Den omstændighed alene, at EU-lovgiver har vedtaget en anden foranstaltning og efter omstændighederne en mere indgribende foranstaltning end den, der blev anbefalet efter konsekvensanalysen, kan heller ikke godtgøre, at EU-lovgiver har overskredet grænserne for, hvad der var nødvendigt for at nå det tilsigtede mål (dom af 21.3.2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

224 På samme måde fremgår det af Domstolens praksis, at når EU-lovgiver ændrer væsentlige elementer i Kommissionens forslag, pålægger punkt 15 i den interinstitutionelle aftale ikke denne lovgiver en konkret forpligtelse til at foretage en ajourføring af Kommissionens konsekvensanalyser, idet dette punkt alene henviser til muligheden for at foretage en sådan ajourføring, hvis Parlamentet og Rådet »mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen« (jf. i denne retning dom af 13.3.2019, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 43).

225 Det følger heraf, at udarbejdelse af konsekvensanalyser udgør et skridt i den lovgivningsproces, der som hovedregel skal foretages, når et lovgivningsinitiativ kan få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger, idet udeladelsen af en konsekvensanalyse imidlertid ikke kan kvalificeres som tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor EU-lovgiver befinder sig i en særlig situation, der kræver, at der gives afkald på den, og råder over tilstrækkelige oplysninger, som gør det muligt for denne at vurdere, om en foranstaltning, der er vedtaget, er forholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 84 og 85).

226 I denne henseende kan EU-lovgiver ved den faktiske udøvelse af sin skønsbeføjelse under lovgivningsprocessen ligeledes skulle tage hensyn til de tilgængelige videnskabelige oplysninger og andre konstateringer, der er blevet tilgængelige, herunder det videnskabelige materiale, som anvendes af medlemsstaterne i forbindelse med Rådets møder, og som sidstnævnte ikke selv råder over (jf. i denne retning dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis). EU-lovgiver kan ligeledes tage hensyn til oplysninger, som er offentligt tilgængelige for enhver person og ethvert selskab med interesse herfor (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 39).

227 Det står i det foreliggende tilfælde fast, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning 2020/1054 rådede over en konsekvensanalyse, og at denne analyse bl.a. vedrørte forpligtelsen efter denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d). Eftersom konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20) anførte, at der var negative virkninger for førernes sundhed hvad angår stress og træthed som følge af de lange perioder, som de tilbragte langt væk hjemmefra, foretog konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, som ledsagede forslaget til forordningen om arbejdstid, en detaljeret undersøgelse af indvirkningen af en foranstaltning, der lettede førernes afholdelse af hviletiden på deres bopæl (del 1/2, s. 41, 55 og 63).

228 I denne forbindelse fastsatte dette forslags artikel 1, nr. 5), litra c), at der i artikel 8 i forordning nr. 561/2006 indførtes et stk. 8b, som skulle bestemme, at transportvirksomheden organiserer førerens arbejde, således at føreren kan tilbringe mindst én regulær ugentlig hviletid eller en ugentlig hviletid, der afholdes som kompensation, på sin bopæl i løbet af hver tre på hinanden følgende uger.

229 Som Republikken Polen med føje har anført til støtte for sin argumentation, har den endelige version af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som vedtaget af EU-lovgiver, ganske rigtigt ikke været genstand for en supplerende konsekvensanalyse, selv om den adskiller sig fra artikel 1, nr. 5), litra c), i forslaget til forordningen om arbejdstid.

230 Det skal imidlertid bemærkes, at det følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 220-226, at EU-lovgiver ikke alene ikke har pligt til at råde over en konsekvensanalyse i alle tilfælde, men at en sådan konsekvensanalyse heller ikke er bindende, hvorfor denne lovgiver frit kan vedtage andre foranstaltninger end dem, der har været genstand for en sådan analyse. Den omstændighed alene, at EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde i forordning 2020/1054 vedtog en anden bestemmelse end den, som Kommissionen havde foreslået på grundlag af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, er således ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at denne lovgiver ikke undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

231 I modsætning til, hvad Republikken Polen har anført, rejser den interinstitutionelle aftale, og navnlig denne aftales punkt 15, på ingen måde tvivl om disse betragtninger. Selv om det er korrekt, at det fremgår af dette punkt, at »[Parlamentet] og Rådet vil foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag«, forholder det sig ikke desto mindre således, som det er anført i nærværende doms præmis 224, at nævnte punkt 15 ikke indeholder en konkret forpligtelse for disse institutioner, eftersom der alene foreskrives en mulighed for at foretage en konsekvensanalyse, når Parlamentet og Rådet, som det udtrykkeligt anføres heri, »mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen«.

232 For det første skal det under alle omstændigheder bemærkes, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 indlemmede den regel om, at førerne skal vende tilbage hver tredje uge, som Kommissionen havde påtænkt i sit forslag til forordningen om arbejdstid, i den situation, hvor føreren i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelsen i artikel 8, stk. 6, tredje afsnit, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 6), litra a), i forordning 2020/1054, har afholdt to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider. I medfør af sidstnævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), er det således hovedreglen, at førerne skal vende tilbage hver fjerde uge.

233 For det andet bestemmer artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, at transportvirksomheden ligeledes kan tilrettelægge førernes arbejde, således at de kan vende tilbage til enten deres bopæl eller til arbejdsgiverens virksomhed. Sidstnævnte mulighed skal, som Rådet har anført, lette overholdelsen af den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, når føreren, som det er omtalt i nærværende doms præmis 185, har bopæl i et tredjeland eller langt fra arbejdsgiverens virksomhed.

234 Det følger heraf, at der i det foreliggende tilfælde så meget desto mindre forelå en forpligtelse til at foretage en supplerende konsekvensanalyse, eftersom den bestemmelse, som EU-lovgiver i sidste ende fastlagde i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, er mere fleksibel for transportvirksomhederne end den, som Kommissionen havde foreslået, hvorfor den har mindre indvirkning på disse.

235 Ingen af de argumenter, som Rumænien og Republikken Polen har fremført, kan godtgøre, at EU-lovgiver havde pligt til at råde over en sådan supplerende konsekvensanalyse vedrørende forpligtelsen efter denne bestemmelse.

236 For det første fremgår det med hensyn til den argumentation, som Rumænien og Republikken Polen har fremført vedrørende EU-lovgivers manglende undersøgelse af den indvirkning på trafikintensiteten af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 som følge af de yderligere rejser, som denne forpligtelse medfører, af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20 og 21), at de fleste førere, uanset hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver var etableret i, allerede før denne bestemmelse trådte i kraft, og selv om der var visse forskelle, alt efter om førerne var ansat i en medlemsstat, der var tiltrådt Unionen fra den 1. maj 2004 eller før denne dato, vendte tilbage til deres bopæl i hvert fald hver fjerde uge. I denne henseende fremgår det navnlig af denne konsekvensanalyse, at selv om flere og flere førere, som hovedsageligt er ansat i en medlemsstat, der er tiltrådt Unionen fra den 1. maj 2004, tilbringer lange periode langt væk hjemmefra, tilbringer selv disse førere generelt kun mellem to og fire på hinanden følgende uger på vejen, før de vender tilbage til deres bopæl, mens førere, der er ansat i en medlemsstat, der er tiltrådt Unionen før denne dato, generelt ikke er væk fra deres

bopæl i mere end en til to uger. Det fremgår heraf, at EU-lovgiver således rådede over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere indvirkningen af denne artikel 1, nr. 6), litra d), på trafikintensiteten.

237 For det andet skal Republikken Polens argumentation om, at EU-lovgiver ikke foretog en passende analyse af den indvirkning, som forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 vil have på førernes sikkerhed, forkastes af de samme grunde som de i den foregående præmis anførte.

238 For det tredje er det med hensyn til denne medlemsstats argumentation om den manglende konsekvensanalyse vedrørende den foranstaltning, der er fastsat i artikel 8, stk. 8a, tredje afsnit, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, hvorefter transportvirksomhederne skal godtgøre, hvorledes de opfylder forpligtelsen efter denne bestemmelse, tilstrækkeligt at fastslå, at denne foranstaltning, der tager sigte på at imødegå et af de væsentligste problemer, som er identificeret i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, nemlig vanskelighederne ved at håndhæve EU-lovgivningen, herunder på det sociale område (del 1/2, s. 14-17), er uløseligt forbundet med denne forpligtelse, som var genstand for en konsekvensanalyse, og som foranstaltningen tilsigter at sikre overholdelsen af. Som det fremgår af 14. betragtning til sidstnævnte forordning, og som det er anført i nærværende doms præmis 189, kan den bevisforpligtelse, der er fastsat ved nævnte foranstaltning, i øvrigt opfyldes med ethvert dokument, idet EU-lovgiver ikke har pålagt nogen særlig regel i denne henseende.

239 Følgelig skal de argumenter, som Rumænien og Republikken Polen har fremført om EU-lovgivers manglende undersøgelse af virkningerne af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, forkastes.

– *Proportionaliteten af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054*

240 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, kræver, at de retsakter, som EU-lovgiver vedtager, skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 340 og den deri nævnte retspraksis).

241 Dette princip er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

242 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne en vid skønsmargen på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som EU-lovgiver forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

243 Selv når EU-lovgiver har en vid skønsmargen, skal denne imidlertid basere sit valg på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har endog væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende. Således skal der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter i henhold til artikel 5 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås (dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

244 Det tilkommer EU-lovgiver, når den pågældende retsakt er genstand for en retslig prøvelse, for Domstolen at godtgøre, at denne lovgiver med henblik på vedtagelsen heraf faktisk udøvede sin skønsbeføjelse, idet den tog hensyn til alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten havde til formål at regulere. Som det allerede fremgår af nærværende doms præmis 218, skal denne lovgiver i det mindste være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhang af.

245 Det tilkommer i denne henseende sagsøgeren at anføre grundene til, at de ulemper, som følger af EU-lovgivers normative valg, ikke står i rimeligt forhold til de fordele, der i øvrigt er forbundet hermed (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 177 og den deri nævnte retspraksis).

246 Det skal desuden fremhæves, at når den omhandlede EU-retsakt har konsekvenser i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de med retsakten forfulgte mål, kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der tager hensyn til den særlige situation for samtlige medlemsstater, ikke i sig selv anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 167, og af 13.3.2019, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 106).

247 De principper, som følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 240-246, finder fuldt ud anvendelse på de foranstaltninger, som vedtages inden for den fælles transportpolitik, som dem, der er fastsat i forordning 2020/1054, der, idet den er vedtaget i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, indebærer valg af både politisk karakter og komplekse vurderinger af deres økonomiske og sociale virkninger (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 112 og 113). Efter Domstolens faste praksis indrømmer EUF-traktaten, når den giver Parlamentet og Rådet til opgave at indføre en fælles transportpolitik, således disse en vid skønsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler (jf. i denne retning dom af 9.9.2004, Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 29 og 56 og den deri nævnte retspraksis).

248 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om EU-lovgiver tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

249 Det formål, der forfølges med denne bestemmelse, i forhold til hvilket forholdsmæssigheden af bestemmelsen skal undersøges, er, således som det bl.a. fremgår af 1., 2., 6., 8., 14. og 36. betragtning til denne forordning, at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne i EU ved at sikre, at disse førere regelmæssigt kan nå frem til deres bopæl med henblik på at

afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, således at den periode, som førere, der foretager international transport, tilbringer langt væk fra denne bopæl, ikke er uforholdsmæssigt lang. Målet med nævnte bestemmelse er således at afhjælpe fraværet af klare regler om den ugentlige hviletid og førernes tilbagevenden til deres bopæl.

250 Dette formål indgår i rammerne for et mere generelt mål, som forfølges med forordning 2020/1054, der, som det anføres i første betragtning hertil, består i at sikre fair forretningsvilkår for vejtransportvirksomheder for at skabe en sikker, effektiv og socialt ansvarlig vejtransportsektor med henblik på at sikre ikke-forskelsbehandling og tiltrække kvalificerede arbejdstagere. På denne baggrund tilsigter denne forordning at fastsætte sociale EU-regler på vejtransportområdet, som er klare, forholdsmæssige, egnede til formålet og lette at anvende og håndhæve, og som gennemføres på effektiv og konsekvent vis i hele EU.

251 Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen, som ikke har anfægtet, at disse forskellige formål er lovlige, har gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i sig selv er i strid med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

252 Med henblik på at fastslå, om denne bestemmelse overholder dette princip, skal det undersøges, om den heri fastsatte forpligtelse er egnet til at nå det mål, som forfølges med nævnte bestemmelse, og som består i at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne ved at sikre, at den periode, som førere, der foretager international transport, tilbringer langt væk hjemmefra, ikke er uforholdsmæssigt lang, om den ikke åbenbart går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og om den står i rimeligt forhold til dette mål.

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er egnet til at nå det forfulgte mål

253 I første række er det med hensyn til spørgsmålet, om forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er egnet til nå det forfulgte mål, tilstrækkeligt at fastslå, at en foranstaltning, som forpligter transportvirksomhederne til at give førerne mulighed for alt efter omstændighederne at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl hver tredje eller fjerde uge med henblik på at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, kan sikre, at disse førere ikke opholder sig langt væk hjemmefra i lange perioder, eftersom denne foranstaltning giver dem mulighed for, såfremt de måtte ønske dette, at vende tilbage hertil med regelmæssige mellemrum, som ikke overstiger fire uger, efter at de afhængigt af de konkrete metoder til gennemførelse af denne forpligtelse eventuelt er nået frem til arbejdsgiverens virksomhed i overensstemmelse med de muligheder, som transportvirksomhederne er givet i denne henseende, og som er nævnt i nærværende doms præmis 186-188 og 233.

254 Det fremgår ganske vist af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20 og 21), at mange førere, uanset hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver var etableret i, selv før vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, allerede vendte tilbage til deres bopæl hver anden til fjerde uge, hvorfor den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, kun bør have begrænset indvirkning på transportvirksomhederne.

255 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, kan det imidlertid ikke heraf udledes, at denne forpligtelse ikke er egnet til at nå det forfulgte mål.

256 Selv om et allerede stort antal førere, der var ansat i EU, før vedtagelsen af forordning 2020/1054 vendte tilbage til deres bopæl mindst hver fjerde uge, var dette nemlig ikke tilfældet med alle disse førere. Desuden fremgår det af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20) og den undersøgelse, som Kommissionen gennemførte vedrørende den sociallovgivning, der fandt anvendelse i transportsektoren før vedtagelsen af denne forordning (»*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report*« (Efterfølgende evaluering af sociallovgivningen på vejtransport og håndhævelsen heraf, endelig rapport) i juni 2016 (herefter »den efterfølgende evaluering af sociallovgivningen«), s. 24), som er omtalt i fjerde betragtning til nævnte forordning, at de perioder, som førere ansat i EU tilbringer langt væk hjemmefra, er steget betydeligt i de ti seneste år. Denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), sikrer således netop de pågældende førere en øget social beskyttelse, samtidigt med at der ved anvendelsen af en bindende og ensartet regel i EU sikres en mere rimelig konkurrence mellem transportvirksomhederne og en forbedring af trafiksikkerheden i hele EU.

257 På denne baggrund kunne EU-lovgiver med føje finde, at denne bestemmelse var egnet til at nå det mål, der forfølges hermed.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er nødvendig*

258 I anden række har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anfægtet, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er nødvendig, idet de har anført, at der fandtes mindre indgribende alternativer.

259 Det er i denne henseende korrekt, at muligheden for at begrænse denne forpligtelse til de tilfælde, hvor førerne vælger at vende tilbage, blev overvejet under lovgivningsprocessen, som det fremgår af udtalelsen fra Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, som Republikken Polen har omtalt.

260 EU-lovgiver valgte imidlertid ikke denne alternative mulighed. Eftersom føreren, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 174, er den svage part i ansættelsesforholdet med sin arbejdsgiver, ville en sådan mulighed nemlig risikere at bevirke, at førerens valg ikke ville være fuldstændigt frit, eftersom den pågældende kunne presses med henblik på at foretage et valg, som er i arbejdsgiverens interesse. I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 49) fremhæves med hensyn til afholdelsen af den ugentlige hviletid netop vanskelighederne ved at godtgøre, at førerne har udøvet et frit valg.

261 På denne baggrund kunne EU-lovgiver lovligt finde, at den alternative foranstaltning, som Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har påtænkt, ikke ville nå til samme resultat som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forholdsmæssig*

262 I tredje række skal det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forholdsmæssig, afgøres, om denne bestemmelse, således som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har gjort gældende, henset til formålet med denne bestemmelse, indebærer en uforholdsmæssig stor byrde i lyset af de negative virkninger, som denne forpligtelse vil have på henholdsvis transportvirksomhederne, førerne og miljøet.

263 Med hensyn til det formål af almen interesse, som tilsigtes med artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, skal det bemærkes, som det fremgår af artikel 3, stk. 3, TEU, at Unionen ikke alene opretter et indre marked, men at den ligeledes arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og at den bl.a. fremmer social beskyttelse. Unionen har følgelig ikke alene en økonomisk målsætning, men ligeledes et socialt formål (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 76 og 77 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge præamblen til EUF-traktaten er en stadig forbedring af levevilkår og beskæftigelsesforhold et »væsentligt mål« for Unionen.

264 I denne henseende bestemmer artikel 90 TEUF, at traktaternes mål søges nået inden for rammerne af en fælles transportpolitik. Desuden præciseres det i artikel 9 TEUF specifikt med hensyn til socialpolitikken, at Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tager hensyn til de krav, der er knyttet til disse mål. EU-lovgiver skal således tage fuldt hensyn til nævnte formål, som i henhold til artikel 151, stk. 1, TEUF bl.a. indebærer at fremme et højt beskæftigelsesniveau, forbedre leve- og arbejdsvilkårene samt sikre en passende social beskyttelse og et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

265 Vigtigheden af disse formål kan begrunde endog betydelige negative økonomiske konsekvenser for visse erhvervsdrivende (jf. analogt dom af 23.10.2012, Nelson m.fl., C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 81, og af 2.9.2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, præmis 98).

266 I denne forbindelse skal det ligeledes fremhæves, at det følger af Domstolens praksis, at når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan EU-lovgiver ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller enhver ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i denne traktats artikel 9, og som bl.a. omfatter de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse. EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, denne er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale mål, hvis det er muligt for denne lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger (dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis).

267 I denne henseende har Domstolen navnlig anført, at EU-lovgiver, henset til den betydelige udvikling, der har påvirket det indre marked, kan tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for at øge den sociale beskyttelse af de berørte arbejdstagere og gøre konkurrencen mere rimelig på dette marked ved ændring af de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 62 og 64).

268 I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, som ledsagede forslaget til forordningen om arbejdstid, konstaterede Kommissionen ikke alene, at de lange perioder, som tilbringes langt væk hjemmefra, kan have negative konsekvenser for førernes sundhed hvad angår stress og træthed, men ligeledes at de perioder, som førere, der er ansat i EU, tilbringer langt væk hjemmefra, synes at være steget betydeligt i de seneste ti år som følge af en internationalisering af transportmarkedet, samtidigt med at den fremhævede, at manglen på førere delvist var forårsaget af en forværring af arbejdsvilkårene, som skader erhvervets omdømme og tiltrækning (del 1/2, s. 9 og 20).

269 For det første er det i lyset af disse betragtninger, at der skal foretages en undersøgelse af de af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen fremførte argumenter om de negative konsekvenser for transportvirksomhederne, som følger af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

270 Det skal i denne henseende straks bemærkes, at EU-lovgiver har sørget for at sikre disse virksomheder et vist niveau af fleksibilitet med henblik på at afbøde sådanne konsekvenser.

271 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 vedrører nemlig ikke alle former for ugentlig hviletid, men alene de hviletider, som førerne afholder i løbet af hver periode på fire uger, idet denne periode kun nedsættes til tre uger, når førerne tidligere har afholdt to på hinanden følgende reducerede ugentlige hviletider.

272 Ved ikke præcist at fastsætte reglerne for gennemførelsen af forpligtelsen efter denne bestemmelse har EU-lovgiver dernæst overladt transportvirksomhederne et råderum, der giver dem mulighed for at vælge, hvordan de finder det mest passende at gennemføre denne forpligtelse.

273 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 186 og 233, giver nævnte bestemmelse i øvrigt arbejdsgiveren mulighed for at tilrettelægge førernes tilbagevenden, hvis de ønsker dette, til enten deres bopæl eller til denne arbejdsgivers virksomhed, hvorimod Kommissionen med en mere radikal tilgang i artikel 1, nr. 5), litra c), i forslaget til forordningen om arbejdstid havde påtænkt at pålægge arbejdsgiveren at tilrettelægge denne tilbagevenden alene til sine føreres bopæl.

274 Endelig giver artikel 12 i forordning nr. 561/2006, som ændret ved artikel 1, nr. 11), i forordning 2020/1054, yderligere fleksibilitet hvad angår førernes tilbagevenden. Denne artikel 1, nr. 11), giver nemlig undtagelsesvis føreren mulighed for at overskride den daglige og ugentlige køretid med en time, eller endda op til to timer, med henblik på at nå frem til arbejdsgiverens virksomhed eller sin egen bopæl for at påbegynde eller afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, forudsat at føreren har taget en uafbrudt pause på 30 minutter umiddelbart før den yderligere kørsel, for så vidt som denne overskridelse kompenseres med en tilsvarende hviletid, som afholdes samlet i forlængelse af enhver hviletid inden tre uger efter udløbet af den pågældende uge. Det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 51), at denne ændring tilsigter at gøre det muligt for førerne, navnlig dem, der foretager lange internationale rejser, at nå tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed for at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på denne bopæl eller et andet privat sted efter eget valg.

275 Hvad nærmere bestemt angår argumenterne om de omkostninger, som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 medfører for transportvirksomhederne, skal det fremhæves, at EU-lovgivers styrkelse af den sociale beskyttelse af visse kategorier af arbejdstagere, i det foreliggende tilfælde ved forpligtelsen efter denne bestemmelse, som tilsigter at forbedre disse arbejdsvilkår ved at sikre, at den tid, der tilbringes langt væk hjemmefra, ikke er uforholdsmæssigt lang, kan medføre meromkostninger for de arbejdsgivere, som skal sikre overholdelsen heraf. Den omstændighed, at en forpligtelse, som EU-lovgiver har indført, kan medføre visse omkostninger for de transportvirksomheder, der skal opfylde denne, udgør imidlertid ikke i sig selv en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, medmindre disse omkostninger er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det formål, der forfølges.

276 Indledningsvis er det i denne henseende med hensyn til den argumentation, som Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har fremført, hvorefter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 som følge af behovet for at tilrettelægge førernes tilbagevenden, hvoraf en betydelig del vil ske ved hjælp af køretøjer, der kører tomme, vil medføre væsentlige yderligere omkostninger for virksomheder, der ofte er SMV'er, tilstrækkeligt at bemærke, at disse medlemsstater generelt og abstrakt blot har påberåbt sig en sådan indvirkning på transportvirksomhedernes omkostninger uden at fremføre noget konkret element, der kan påvise, hvorledes denne indvirkning vil være uforholdsmæssig i forhold til det mål, der forfølges. Republikken Polen har i øvrigt fremhævet, at de omkostninger, som skabes ved tilbagevenden til arbejdsgiverens virksomhed eller til førerens bopæl, er »vanskelige at vurdere«, og at det er »vanskeligt at fremlægge beregningen af omkostningerne«.

277 Som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20 og 21), vendte de fleste førere, allerede før artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 trådte i kraft, tilbage til deres bopæl i hvert fald hver fjerde uge, uanset hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver var etableret i.

278 Hvad dernæst angår den argumentation, hvormed Rumænien og Republikken Polen har gjort gældende, at denne bestemmelse medfører særligt byrdefulde omkostninger for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater, der kvalificeres som »medlemsstater i EU's periferi«, i forhold til en anden gruppe medlemsstater, der alt efter omstændighederne kvalificeres som »medlemsstater i det centrale EU« eller »medlemsstater i det vestlige EU«, skal det bemærkes, at omkostningerne i forbindelse med forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 vil være større for transportvirksomheder, der, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, har valgt en økonomisk driftsmodel, som består i at levere de fleste, om ikke alle, deres tjenesteydelser til modtagere i medlemsstater langt fra den førstnævnte medlemsstat, hvor virksomhedernes førere således gennemfører transport langt væk hjemmefra.

279 Som Rådet med føje har fremhævet, er det imidlertid netop de førere, som er ansat af transportvirksomheder, der har valgt en sådan økonomisk driftsmodel, som har det største behov for den beskyttelse, der følger af harmoniseringsbestemmelsen i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, hvilket underbygger denne bestemmelses forholdsmæssighed for at nå det hermed forfulgte mål om at forbedre arbejdsvilkårene.

280 For så vidt som den pågældende økonomiske driftsmodel i det væsentlige vælges af transportvirksomheder med hjemsted i bestemte medlemsstater, fremgår det desuden af Domstolens praksis, som er omtalt i nærværende doms præmis 246, at når den omhandlede EU-retsakt har konsekvenser i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de med retsakten forfulgte mål, kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der tager hensyn til den særlige situation for samtlige medlemsstater, ikke i sig selv anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet.

281 Det fremgår desuden af fast retspraksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 266 og 267, at EU-lovgiver, henset til den betydelige udvikling, der har påvirket det indre marked, kan tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for at øge den sociale beskyttelse af førerne ved ændring af de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves, og sikre en mere rimelig konkurrence.

282 I det foreliggende tilfælde ses EU-lovgiver med ændringen af EU-lovgivningen om førernes arbejdstid netop at have tilsigtet, som det fremgår af første betragtning til forordning 2020/1054, at foretage en afbalancering, idet der dels tages hensyn til at førernes interesse i at have bedre arbejdsvilkår og en øget trafiksikkerhed, dels til arbejdsgivernes interesse i at udøve deres transportvirksomhed på rimelige forretningsvilkår.

283 Ved således at afveje de forskellige foreliggende interesser kunne EU-lovgiver inden for rammerne af den vide skønsmargen, som denne har vedrørende den fælles transportpolitik, finde, at den væsentlige forøgelse over de seneste ti år af de perioder, som førere, der er ansat i EU, tilbringer langt væk hjemmefra, gjorde det nødvendigt at indføre en specifik foranstaltning for at forbedre de pågældende føreres arbejdsvilkår, og at de negative følger for deres sundhed af de perioder, som tilbringes langt væk hjemmefra, var mere alvorlige end de negative konsekvenser, bl.a. hvad angår omkostninger, for et vist antal virksomheder, som mere eller mindre permanent leverer tjenesteydelser i andre berørte medlemsstater end dem, de er etableret i. En sådan afbalancering er i overensstemmelse med Unionens sociale ambitioner, der bl.a. er udtrykt i artikel 9 TEUF.

284 Selv om det ikke kan udelukkes, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 skaber forskellige virkninger for transportvirksomhederne, alt efter hvilken medlemsstat de er etableret i, forholder det sig ikke desto mindre således, at de eventuelle negative konsekvenser heraf hvad angår omkostninger for visse arbejdsgivere skal afvejes med de positive virkninger heraf for så vidt angår den sociale beskyttelse for alle førere, der er ansat i EU. Den omstændighed, at denne bestemmelses virkninger ikke er identiske i alle medlemsstaterne, godtgør således ikke, at EU-lovgiver har vedtaget en åbenbart uforholdsmæssig foranstaltning.

285 Hvad desuden angår Republikken Polens argumentation om de omkostninger, som følger af det dokumentationskrav, der er fastsat i tredje afsnit i artikel 8, stk. 8a, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, skal det fremhæves, at dette dokumentationskrav tilsigter at afhjælpe et af de væsentligste problemer, der var identificeret i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, nemlig vanskelighederne ved at håndhæve EU-lovgivningen (del 1/2, s. 14-17). Overholdelsen af den forpligtelse, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, kan, som det allerede er anført i bl.a. nærværende doms præmis 189, endvidere bevises med ethvert andet dokument, og således bl.a. med takografernes registreringer og førernes arbejdstidsplaner, hvilket kan begrænse omkostningerne til den således påkrævede dokumentation. Det følger nemlig af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 561/2006 og artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 165/2014 i den affattelse, der fandt anvendelse, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, at transportvirksomhederne allerede skulle føre og bevare disse to typer dokumenter i mindst et år.

286 Endelig er det med hensyn til argumentationen vedrørende covid-19-pandemien tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke påhvilede EU-lovgiver at afhjælpe virkningerne af denne pandemi som led i forordning 2020/1054, der tager sigte på at forbedre førernes arbejdsvilkår, og det forholder sig så meget desto mere således, eftersom andre specifikke lovgivningsmæssige EU-retsakter havde et sådant formål, såsom på transportområdet Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/698 af 25. maj 2020 om særlige og midlertidige foranstaltninger i lyset af covid-19-udbruddet vedrørende fornyelse eller forlængelse af visse certifikater, licenser og godkendelser eller tilladelser samt udsættelse af visse periodiske kontroller og efteruddannelser inden for visse områder af transportlovgivningen (EUT 2020, L 165, s. 10). Covid-19-pandemiens virkninger er således uden betydning for vurderingen af, om artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er forenelig med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

287 Under alle omstændigheder gør artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 561/2006, som ændret ved artikel 1, nr. 13), i forordning 2020/1054, det muligt for medlemsstaterne i nødstilfælde under særlige omstændigheder for en periode af højst 30 dage at meddele en behørigt begrundet midlertidig undtagelse fra bestemmelserne i forordning nr. 561/2006 – bl.a. med hensyn til køre- og hviletid – hvorom Kommissionen omgående skal underrettes.

288 For det andet, med hensyn til de af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anførte argumenter om de negative konsekvenser, som følger af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, skal den argumentation, hvormed disse medlemsstater har gjort gældende, at denne bestemmelse begrænser førernes ret til at vælge, hvor de ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, indledningsvis forkastes som ugrundet. Denne argumentation er nemlig støttet på den urigtige antagelse, som det fremgår af nærværende doms præmis 168-180, at nævnte bestemmelse fratager førerne muligheden for frit at vælge et andet sted med henblik på afholdelse af deres hviletid. Denne argumentation skal dermed, som det er anført i denne doms præmis 200, forkastes af denne grund alene.

289 Med hensyn til Republikken Polens argumentation i denne sammenhæng om, at der foreligger vilkårlighed vedrørende de steder, hvor førerne ifølge denne medlemsstat i medfør af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har pligt til alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, skal denne argumentation forkastes. Ud over det i den foregående præmis anførte kan det nemlig ikke gyldigt anfægtes, at arbejdsgiverens virksomhed eller førerens bopæl, der objektivt set er steder, hvor føreren alt efter omstændighederne kan påbegynde eller afholde sin ugentlige hviledage, som generaladvokaten har anført i punkt 211 og 212 i forslaget til afgørelse, har en reel forbindelse med føreren.

290 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen har fastslået, at den virksomhed, hvor føreren normalt er tilknyttet, skal svare til det afgangssted, hvorfra vedkommende regelmæssigt udfører sit arbejde for at overtage og køre et køretøj, som er udstyret med et kontrolapparat, og hvortil den pågældende vender tilbage ved arbejdets ophør i forbindelse med sædvanlig udøvelse af sit hverv (jf. i denne retning dom af 29.4.2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, præmis 27 og 31).

291 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 184, følger det desuden af fast retspraksis, at den stat, hvor de berørte personer normalt bor, svarer til den, hvor deres sædvanlige interessecentrum befinder sig.

292 Hvad dernæst angår den af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anførte argumentation om, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 medfører øget træthed for førerne som følge af de tilbagerejser, der foretages over lange strækninger, kan denne argumentation ikke tiltrædes. I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2 og 3, i forordning nr. 561/2006, hvis indhold i det væsentlige ikke er blevet ændret ved artikel 1, nr. 8), litra b), i forordning 2020/1054, udgør den tid, som en fører benytter til at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller sin bopæl, nemlig arbejdstid. Som Rådet med føje har anført, har disse medlemsstater ikke forklaret, hvorfor den arbejdstid, som benyttes til tilbagevenden, er mere trættende end arbejdstiden i forbindelse med enhver anden strækning, som tilbagelægges som led i en transport betroet af arbejdsgiveren. Det fremgår af den efterfølgende evaluering af

sociallovgivningen (s. 24) såvel som af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 20), at de lange perioder, som førerne tilbringer langt væk hjemmefra, netop er kilde til træthed og stress, hvilket ingen af disse fire medlemsstater i øvrigt har bestridt.

293 Hvad angår Rumæniens argumentation om, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 skader førernes interesser som følge af risikoen for det tab af arbejdspladser, som forårsages af transportvirksomhedernes fallitter og flytninger, er denne argumentation, eftersom den ikke underbygges af noget konkret element, spekulativ.

294 For det tredje har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen med argumenterne om de negative virkninger på miljøet, som følger af forpligtelsen efter denne artikel 1, nr. 6), litra d), navnlig gjort gældende, at denne forpligtelse indebærer en tilrettelæggelse af mange yderligere rejser over lange strækninger. Som det bl.a. er anført i nærværende doms præmis 236, viste konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, at de fleste førere, også dem, der var ansat i de medlemsstater, som har tiltrådt Unionen fra den 1. maj 2004, allerede før vedtagelsen af denne bestemmelse, vendte tilbage til deres bopæl med regelmæssige mellemrum på mindre end fire uger.

295 I modsætning til, hvad Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har gjort gældende, er det på ingen måde uundgåeligt, at førerne benytter tomme køretøjer til at udøve den ret, som de er indrømmet ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054. Som led i den fleksibilitet, som denne bestemmelse overlader transportvirksomhederne med henblik på at overholde den heri fastsatte forpligtelse, kan disse virksomheder nemlig anvende andre transportmidler, såsom offentlig transport, hvis anvendelse ikke ses nødvendigvis at medføre yderligere emissioner knyttet til selve overholdelsen af denne forpligtelse. Det kan ligeledes tænkes, at tilbagevenden til et af de to steder, der er omtalt i nævnte bestemmelse, kan kobles til, at transportvirksomhedernes køretøjer vender tilbage til dennes driftscentral som led i de sædvanlige transportaktiviteter.

296 På denne baggrund har den angivelige virkning, som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har på miljøet, navnlig i form af en eventuel stigning i forurenende emissioner, ikke en direkte forbindelse til denne bestemmelse, men afhænger af transportvirksomhedernes organisatoriske valg med henblik på at gennemføre den forpligtelse, som nævnte bestemmelse fastsætter.

297 Dermed medfører artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke ulemper, der er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det mål, der forfølges med denne bestemmelse.

298 Henset til det ovenstående kan det ikke fastslås, at EU-lovgiver overskred grænserne for sin skønsbeføjelse ved vedtagelsen af nævnte bestemmelse.

299 Følgelig skal de argumenter, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har fremført med henblik på at rejse tvivl om forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, forkastes.

300 Dermed skal Republikken Litauens fjerde anbringendes første til tredje led, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens første anbringendes andet led og Republikken Polens første anbringende forkastes som ugrundede.

3) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

i) Parternes argumenter

301 Med Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Republikken Bulgariens femte anbringendes første led og Rumæniens tredje anbringendes andet led har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, som følger af princippet om forbud mod forskelsbehandling som fastsat i artikel 18 TEUF. Republikken Bulgarien har ligeledes påberåbt sig en tilsidesættelse af chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes ligestilling, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, samt artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«.

302 For det første har disse tre medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, for så vidt som denne bestemmelse fører til forskelsbehandling mellem transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi og dem, der har hjemsted i medlemsstater centralt i EU. Tilrettelæggelsen af lastbilførernes arbejde på en måde, således at disse kan vende tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed i hvert fald hver fjerde uge, er nemlig klart mindre bebyrdende for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater med et stort nationalt marked, hvis førere foretager transport i transportvirksomhedens etableringsmedlemsstat nær deres bopæl, end for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, hvis nationale marked er begrænset, og som fokuserer på international transport. Rumænien har navnlig gjort gældende, at denne artikel 1, nr. 6), litra d), kan medføre væsentlige tab for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, hvilke tab under alle omstændigheder er klart større end dem, som transportvirksomheder, der er etableret i det centrale eller vestlige EU, lider. Vurderingen af de virkninger, som forordning 2020/1054 og navnlig forpligtelsen efter denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), har på transportmarkedet, skal desuden tage hensyn til de øvrige elementer i mobilitetspakke I. En vurdering af disse foranstaltninger som helhed viser nemlig, at de samlet set udgør forskelsbehandling i forhold til de transportvirksomheder, der er etableret i EU's periferi.

303 Republikken Litauen har endvidere gjort gældende, at den forskelsbehandling, som skabes ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i forhold til transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, hindrer udøvelsen af det indre markeds friheder, eftersom disse virksomheder befinder sig i en ugunstig situation i forhold til transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstaterne i det centrale EU og områderne omkring dette centrum. Denne bestemmelse udgør således en protektionistisk foranstaltning, hvorved transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, fortrænges fra transportmarkedet for en del af EU's område, med det formål at reducere omfanget af disse virksomheders aktiviteter. Disse virksomheder skal nemlig ikke alene tilbyde førerne arbejdsvilkår, der begrænser deres frie bevægelighed, men ligeledes tilrettelægge deres arbejde, således at en del af de ture, som gennemføres med køretøjerne, ikke er rentable, eller at køretøjerne forbliver tomme i afventning af, at førerne erstattes eller vender tilbage fra arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl efter deres hviletid.

304 For det andet har Republikken Litauen og Republikken Bulgarien gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 indebærer forskelsbehandling mellem førere, som er ansat af transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, og dem, som er ansat af transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater centralt i EU, eftersom tilbagerejsen til

bopælsmedlemsstaten pålægger rejser over længere afstande i kortere tidsrum, hvilket førerne ikke nødvendigvis ønsker. Inden for én og samme medlemsstat skaber den pågældende forpligtelse ligeledes forskelsbehandling mellem lokale førere og førere fra andre medlemsstater. Arbejdstagere, der er ansat i medlemsstater i EU's periferi, stilles endvidere i en objektivt set mere kompliceret situation, for så vidt som de for at udøve deres ret til regulær ugentlig hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, skal tilbagelægge større afstande og spilde mere tid end arbejdstagere ansat i områder omkring det centrale EU.

305 For det tredje har Republikken Bulgarien gjort gældende, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ligeledes er i strid med princippet om medlemsstaternes ligestilling, eftersom medlemsstaterne i EU's periferi befinder sig i en klart mere ugunstig situation.

306 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

307 Indledningsvis skal Republikken Bulgariens argument om tilsidesættelse af artikel 95, stk. 1, TEUF forkastes, eftersom denne medlemsstat i strid med de krav, som følger af artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 120, litra c), og som er omtalt i nærværende doms præmis 139, har anført denne tilsidesættelse uden at fremføre en specifik argumentation til støtte for argumentet, idet den blot har påberåbt sig artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«.

308 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at ligebehandlingsprincippet er et almindeligt EU-retligt princip, som er sikret ved chartrets artikel 20, idet princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i chartrets artikel 21, stk. 1, er et særligt udtryk herfor, som kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, Glavna direktsia »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto«, C-262/20, EU:C:2022:117, præmis 58, og af 14.7.2022, Kommissionen mod VW m.fl., C-116/21 P – C-118/21 P, C-138/21 P og C-139/21 P, EU:C:2022:557, præmis 95 og 140 og den deri nævnte retspraksis).

309 De respektive omhandlede situationers sammenlignelige karakter skal ikke vurderes generelt og abstrakt, men specifikt og konkret på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner dem. Disse omstændigheder skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende forskellige behandling. Der skal ligeledes tages hensyn til de principper og formål, der finder anvendelse inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under (jf. i denne retning dom af 26.6.2018, MB (Kønsskifte og arbejdsophørspension), C-451/16, EU:C:2018:492, præmis 42, og af 10.2.2022, OE (En ægtefælles sædvanlige opholdssted – nationalitetskriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

310 En forskellig behandling af ensartede situationer er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47, og af 27.1.2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

311 Hvad nærmere bestemt angår princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er dette princip ganske vist fastsat i chartrets artikel 21, stk. 2, men chartrets artikel 52, stk. 2, bestemmer imidlertid, at de rettigheder, der anerkendes i chartret, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri. Dette er tilfældet med chartrets artikel 21, stk. 2, der, således som det bekræftes i forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) vedrørende denne bestemmelse, svarer til artikel 18, stk. 1, TEUF, og som skal anvendes i overensstemmelse dermed (dom af 10.10.2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

312 I denne henseende forbyder artikel 18 TEUF, som fastsætter et generelt princip om forbud mod enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet, ikke alene direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

313 Hvad angår domstolskontrollen med EU-lovgivers overholdelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling har Domstolen ligeledes fastslået, at ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer der denne et vidt skøn, når den griber ind inden for et område, der indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som EU-lovgiver forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 10.2.2022, OE (En ægtefælles sædvanlige opholdssted –nationalitetskriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis). Selv om der tilkommer EU-lovgiver en sådan skønsmargen, er denne dog forpligtet til at basere sit valg på kriterier, som er objektive, og som står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, idet den tager hensyn til alle de faktiske omstændigheder samt de tekniske og videnskabelige data, som er tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 58).

314 Ved udøvelsen af sit skøn skal EU-lovgiver ud over det forfulgte mål fuldt ud tage hensyn til de foreliggende interesser. Ved undersøgelsen af de forpligtelser, som er forbundet med forskellige mulige foranstaltninger, må det antages, at selv om de forfulgte mål kan begrunde, at foranstaltningerne har endda væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende, må udøvelsen af EU-lovgivers skøn ikke medføre resultater, som åbenbart er mindre hensigtsmæssige end dem, der kan opnås ved anvendelse af andre foranstaltninger, som også er egnede til disse formål (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

315 I det foreliggende tilfælde står det fast, at reglen fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, for så vidt som den pålægger transportvirksomhederne at tilrettelægge førernes arbejde, således at førerne har mulighed for alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, finder anvendelse uden forskel på alle de berørte transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, på alle førere, uanset deres nationalitet, og uanset hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver er etableret i, samt på alle medlemsstater, hvorfor denne regel ikke indebærer direkte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten.

316 I medfør af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 308-310, skal det følgelig undersøges, om denne bestemmelse med urette anvender en identisk regel på situationer, der er forskellige, i lyset af bl.a. det formål, der forfølges med bestemmelsen, og om den derfor udgør indirekte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten, for så vidt som den, således som de sagsøgende medlemsstater i det væsentlige har gjort gældende, som følge af selve sin art i højere grad kan påvirke de transportvirksomheder, som er etableret i medlemsstater, der efter deres opfattelse befinder sig i »EU's periferi«, de førere, som er ansat af disse virksomheder, og denne gruppe af medlemsstater.

317 Det skal i denne henseende bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 249 og 250, at nævnte bestemmelse tilsigter at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne i EU ved at sikre, at de har mulighed for ikke at tilbringe uforholdsmæssigt lang tid væk hjemmefra, samt ligeledes sikre loyal og ufordrejet konkurrence mellem transportvirksomhederne i EU.

318 For det første kan det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en angivelig forskelsbehandling mellem transportvirksomheder, der er etableret i EU, ikke udelukkes, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, således som det er anført i nærværende doms præmis 278, selv om denne bestemmelse finder anvendelse uden forskel på alle disse virksomheder, kan have større indvirkning på transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, som har valgt en økonomisk driftsmodel, der består i at levere de fleste, om ikke alle, deres tjenesteydelser til modtagere i medlemsstater langt fra den førstnævnte medlemsstat.

319 Som anført i nærværende doms præmis 236 fremgår det imidlertid af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, at en stor del af disse transportvirksomheder, herunder dem, der hidrører fra en medlemsstat, som har tiltrådt Unionen fra den 1. maj 2004, allerede udøvede deres virksomhed på en måde, som var forenelig med den forpligtelse, der nu er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

320 I denne forbindelse tilsigter denne bestemmelse, der langt fra skaber forskelsbehandling mellem transportvirksomhederne, som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 17 og 18) og af første betragtning til forordning 2020/1054, at afhjælpe de urimelige konkurrencevilkår for transportvirksomheder, der tidligere – fordi der ikke forelå klare regler om førernes tilbagevenden – havde kunnet fremme forskellige nationale fortolkninger og praksis, idet førernes arbejdsvilkår, navnlig de i nærværende doms præmis 316 omhandlede, blev forbedret ved herved at sikre såvel trafiksikkerheden som en loyal og ufordrejet konkurrence mellem transportvirksomhederne.

321 Som det fremgår af den retspraksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 266 og 267, kan EU-lovgiver, henset til den betydelige udvikling, der har påvirket det indre marked, tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for at øge den sociale beskyttelse af førerne ved ændring af de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves.

322 En EU-retlig bestemmelse kan således ikke anses for i sig selv at være i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, alene med den begrundelse at denne bestemmelse medfører forskellige konsekvenser for visse erhvervsdrivende, når denne situation skyldes de forskellige driftsvilkår, som disse erhvervsdrivende er undergivet som følge af bl.a. deres geografiske placering (jf. i denne retning dom af 21.6.1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie m.fl. mod Den Høje Myndighed, 13/57,

EU:C:1958:10, org.ref.: s. 292, og af 13.11.1973, Werhahn Hansamühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, 63/72-69/72, EU:C:1973:121, præmis 17), og ikke en retlig ulige behandling, som er uløseligt forbundet med den anfægtede bestemmelse.

323 Selv hvis det antages, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 fører til, at forskellige situationer behandles ens som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 308, er denne behandling under alle omstændigheder objektivt begrundet af de mål, der forfølges inden for den fælles transportpolitik i overensstemmelse med artikel 90 TEUF. Disse mål omfatter bl.a. den forbedring af ansættelsesvilkårene, som er omhandlet i præamblen til EUF-traktaten og i artikel 151, stk. 1, TEUF, samt den sikring af passende social beskyttelse, der er omhandlet i artikel 9 TEUF og artikel 151, stk. 1, TEUF.

324 I denne henseende overskred EU-lovgiver ikke grænserne for den skønsbeføjelse, som denne har, i lyset af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 313, idet denne lovgiver ved vedtagelsen af en bestemmelse, som finder anvendelse uden forskel på alle transportvirksomheder, der er etableret i EU, valgte at hindre visse former for praksis, der identificeres som et bidrag til forværringen af førernes ansættelsesvilkår, selv om dette valg betyder, at visse transportvirksomheder skal bære større omkostninger.

325 I lyset af de faktuelle forhold samt de tekniske og videnskabelige data, som var tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende bestemmelse, støttede EU-lovgiver således dette valg på objektive kriterier, der stod i rimeligt forhold til de forfulgte mål, idet denne lovgiver tog hensyn til de foreliggende interesser som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 313 og 314.

326 For det andet er den argumentation, som Republikken Litauen og Republikken Bulgarien har fremført, med hensyn til en angivelig forskelsbehandling mellem førerne, som disse medlemsstater har påberåbt sig, i det væsentlige, om ikke udelukkende, støttet på den urigtige antagelse, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 pålægger førerne at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl uden frit at kunne vælge, hvor de vil afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. I dette omfang skal en sådan argumentation således forkastes, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 200.

327 Desuden befinder alle førere, der er ansat i EU, sig i en sammenlignelig situation hvad angår deres ret til at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Disse førere skal navnlig alle sammen, uanset deres nationalitet og hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver er etableret i, regelmæssigt kunne afholde denne hviletid på deres bopæl, hvis de ønsker dette.

328 På denne baggrund kan EU-lovgiver, som generaladvokaten har anført i punkt 342 i forslaget til afgørelse, ikke anses for klart at have overskredet den vide skønsbeføjelse, som denne er tillagt, ved at afstå fra at sondre mellem de forskellige førere alt efter den afstand, som disse skal tilbagelægge for at vende tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed, idet en sådan sondring ville have udelukket visse førere fra den sociale beskyttelse, som er sikret ved den foranstaltning, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som følge af den økonomiske driftsmodel, som deres arbejdsgiver har valgt.

329 Som Rådet med føje har gjort gældende, skal alle førere i vejtransportsektoren, som befinder sig i en sammenlignelig situation hvad angår deres ret til at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, indrømmes samme rettigheder, bl.a. med hensyn til tilbagevenden til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed, uanset om udøvelsen af disse rettigheder kan medføre forskellige omkostninger for deres specifikke arbejdsgivere på grundlag af den økonomiske driftsmodel, som disse har valgt.

330 Som anført i nærværende doms præmis 279 er det i denne henseende netop de førere, som er ansat af transportvirksomheder, der i det væsentlige eller fuldt ud leverer deres tjenesteydelser til modtagere i medlemsstater langt fra den medlemsstat, hvor disse virksomheder er etableret, og som derfor principielt udfører deres transporttjenester langt væk hjemmefra, som har størst behov for den beskyttelse, der er indført med den harmoniseringsbestemmelse, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

331 For det tredje er den argumentation, som Republikken Bulgarien har fremført, hvorefter der angiveligt foreligger forskelsbehandling mellem medlemsstaterne i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, således som dette er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, ligeledes i det væsentlige, om ikke udelukkende, støttet på den urigtige antagelse, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 pålægger førerne at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl uden frit at kunne vælge, hvor de vil afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. I dette omfang skal denne argumentation således forkastes.

332 Selv hvis det antages, at visse medlemsstater indirekte berøres i højere grad end andre af den pågældende bestemmelse – uanset at denne bestemmelse finder anvendelse uden forskel – er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af Domstolens praksis, at en EU-retsakt, der har til formål at ensrette medlemsstaternes regler, for så vidt som denne retsakt finder ensartet anvendelse for alle medlemsstater, ikke kan anses for at udgøre forskelsbehandling, idet en sådan harmoniseringsakt uundgåeligt skaber forskellige virkninger alt efter, hvorledes de forskellige nationale lovgivninger og praksis tidligere var udformet (jf. i denne retning dom af 13.11.1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 20).

333 Disse betragtninger kan ikke drages i tvivl ved Rumæniens argument om den overordnede forskelsbehandling, som følger af alle bestemmelserne under »mobilitetspakken«, der er genstand for de tre søgsmål, som denne medlemsstat har anlagt i sagerne C-546/20 – C-548/20. I sag C-546/20 har Rumænien nemlig ikke påvist, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 medfører forskelsbehandling. Desuden skal denne medlemsstats kritik vedrørende forordning 2020/1055 og direktiv 2020/1057 undersøges som led i de anbringender og argumenter, som denne medlemsstat har fremført til støtte for sine søgsmål i sagerne C-547/20 og C-548/20 til støtte for påstandene om hel eller delvis annullation af disse EU-retsakter.

334 Følgelig skal Republikken Bulgariens femte anbringendes første led forkastes, idet det delvist skal afvises, delvist er ugrundet, ligesom Republikken Litauens andet anbringendes andet led og Rumæniens tredje anbringendes andet led skal forkastes som ugrundede.

4) Tilsidesættelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende frihedsrettigheder

i) Parternes argumenter

335 I første række har Republikken Litauen med sit første anbringende og Republikken Bulgarien med sit første anbringendes første led gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 er i strid med artikel 45 TEUF, eftersom førstnævnte bestemmelse kræver, at førerne vender tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed, uden at foreskrive mulighed for, at førerne selv kan vælge, hvor de ønsker at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Disse medlemsstater har i øvrigt anført, at det følger af artikel 4, litra f), i forordning nr. 561/2006, at førerne har en grundlæggende ret til at vælge, hvor de ønsker at afholde deres hviletid.

336 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 fratager desuden førerne deres ret til at opholde sig i en medlemsstat med henblik på i denne stat at udøve et erhverv eller til at blive på en medlemsstats område efter at have udøvet et erhverv i denne stat. Førerne kan nemlig ikke blive i værtsmedlemsstaten efter at have gennemført transport i denne stat.

337 For at arbejdstagernes ret til at tage ansættelse og at have beskæftigelse uden forskelsbehandling kan være effektiv og opfylde sit formål, skal denne ret nødvendigvis suppleres, således som Domstolen har fastslået i dom af 7. maj 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, præmis 20 og 21), af arbejdsgivernes ret til at ansætte arbejdstagere under hensyn til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har EU-lovgiver indført en lovgivning, som forpligter transportvirksomhederne til at tilsidesætte arbejdskraftens frie bevægelighed, idet disse virksomheder pålægges at tvinge førerne til mod deres vilje at vende tilbage til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed. Denne bestemmelse fører således til forskelsbehandling mellem førere, der er aktive i vejtransportsektoren, og arbejdstagere, der er aktive i andre transportsektorer.

338 I anden række har Republikken Litauen med sit andet anbringendes første led gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke er forenelig med det mål om det indre markeds effektive og konkurrencemæssige funktion, som er fastsat i artikel 26 TEUF. Denne artikel 1, nr. 6), litra d), er nemlig til hinder for arbejdskraftens frie bevægelighed og foretager desuden forskelsbehandling af arbejdstagere, der er ansat i medlemsstater i EU's periferi, i forhold til arbejdstagere, der er ansat i medlemsstater i det centrale EU og områderne omkring dette centrum.

339 Førstnævnte stilles nemlig i en objektivt set mere kompliceret situation, for så vidt som de for at udøve deres ret til regulær ugentlig hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, skal tilbagelægge større afstande og spilde mere tid end sidstnævnte. På samme måde hindres udøvelsen af de rettigheder, som er kendetegnende for det indre marked, for transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, eftersom disse virksomheder befinder sig i en ugunstig situation i forhold til de virksomheder, der er etableret i det centrale EU. Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 udgør således en protektionistisk foranstaltning af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 303 i forbindelse med argumentationen om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

340 I tredje række har Republikken Bulgarien med sit første anbringendes andet led gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 tilsidesætter artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45.

341 Som unionsborgere har førerne nemlig ret til at færdes frit i EU under deres hviletid. Den omstændighed, at de forpligtes til at forlade en medlemsstats område og begive sig til et specifikt sted med henblik på at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, udgør således en begrænsning for den frie bevægelighed, som er sikret ved disse bestemmelser.

342 Denne begrænsning er desuden ikke begrundet af et det legitime formål, som tilsigter en forbedring af arbejdsvilkårene.

343 For det første er forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke egnet til at nå dette mål. Førernes ret til frit at råde over deres hviletid skal nemlig omfatte friheden til at vælge, hvor de vil afholde denne hviletid, og til at beslutte, om de vil rejse med henblik herpå eller ej, navnlig henset til hyppigheden af tilbagerejserne til bopælsmedlemsstaten samt den forøgelse af stress og træthed, som de hyppige og lange rejser, der er knyttet til forpligtelsen til at vende tilbage, involverer. Den pågældende foranstaltning skal give de berørte arbejdstagere en reel fordel, som bidrager væsentligt til deres sociale beskyttelse.

344 For det andet går denne forpligtelse videre end nødvendigt for at nå det forfulgte mål. Formålet om at sikre førernes regulære tilbagevenden til deres bopæl kan nemlig ligeledes nås lige så effektivt med en foranstaltning som den af Parlamentet foretrukne, der består i at give førerne ret til at vælge en anden hvileplads, forudsat at et sådant valg har været genstand for skriftlig meddelelse til arbejdsgiveren senest en uge før afholdelsen af en sådan hviletid.

345 I fjerde række har Rumænien med sit andet anbringende gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, selv om denne bestemmelse finder anvendelse uden forskel, ubegrundet begrænser den etableringsfrihed, der er fastsat i artikel 49 TEUF.

346 For det første indebærer artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 nye administrative forpligtelser for transportvirksomhederne, hvorved de omkostninger, der skal afholdes, stiger. Disse virksomheder skal nemlig bl.a. kunne bevise tilrettelæggelsen af førernes regelmæssige tilbagevenden ved hjælp af takografens registreringer, førernes arbejdstidsplaner eller andre dokumenter. Oprettelsen af en transportvirksomhed i en medlemsstat i EU's periferi vil desuden være mindre rentabel, henset til omkostningerne til de rejser, som skal foretages over tusinder yderligere kilometer hver fjerde uge for at tilrettelægge tilbagevenden fra de medlemsstater, hvor transportefterspørgslen er koncentreret.

347 For det andet medfører artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 et indtægtstab for transportvirksomhederne. Eftersom de fleste af disse virksomheder er SMV'er, vil overholdelsen af de foranstaltninger, der følger heraf, nemlig have indvirkning på en betydelig del af markedet, henset til bl.a. de perioder, hvor førerne ikke udøver indtægtsgivende aktiviteter, og vil således begrænse nævnte virksomheders kommercielle aktiviteter. Denne bestemmelse tilskynder således de transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, til at oprette datterselskaber eller filialer i eller endda flytte deres aktiviteter til medlemsstater i det centrale eller den vestlige del af EU, samtidig med at bestemmelsen vil have en afskrækkende virkning for transportvirksomheder, der er etableret i sidstnævnte medlemsstater, til at oprette selskaber i de førstnævnte. Denne flytning skyldes ikke et egentligt valg, men er konsekvensen af de krav, som følger af forpligtelsen til at overholde de nye betingelser, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

348 I femte række har Rumænien med sit første anbringendes andet led gjort gældende, at transportvirksomhedernes pligt til at tilrettelægge deres virksomhed, således at den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, afholdes i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, kan forårsage ubegrundede begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser. Republikken Bulgarien har med det femte anbringende ligeledes anført, at denne bestemmelse tilsidesætter nævnte grundlæggende frihedsrettighed.

349 Rumænien har i denne henseende fremhævet, at transportvirksomhederne som følge af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 skal tilrettelægge deres aktiviteter således, at disse hviletider afholdes i overensstemmelse med disse krav. De fleste af disse virksomheder er SMV'er, som det ses af den omstændighed, at ca. 83% af transportvirksomhederne i denne medlemsstat ejer mellem et og fem køretøjer. I denne forbindelse betinger de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne bestemmelse, ligeledes de perioder, hvor førerne ikke udøver indtægtsgivende virksomhed, hvilket kan medføre indtægtstab. Eftersom tilrettelæggelsen af førernes tilbagevenden vil indebære større tab for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, vil disse virksomheder for at begrænse deres omkostninger være tvunget til at rette deres aktiviteter mod medlemsstaterne i Vesteuropa ved her at oprette datterselskaber eller filialer eller endda flytte deres virksomhed til disse lande. Transportsektoren har afgørende betydning for den nationale økonomi, navnlig for eksporten.

350 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

351 Indledningsvis skal Republikken Bulgariens argument om tilsidesættelse af »den frie udveksling af tjenesteydelser« forkastes, eftersom denne medlemsstat i strid med de krav, som følger af artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 120, litra c), og som er omtalt i nærværende doms præmis 139, har anført denne tilsidesættelse uden at fremføre en specifik argumentation til støtte for argumentet.

352 Når dette er sagt, skal det præciseres, at på transportområdet er den frie udveksling af tjenesteydelser ikke reguleret af artikel 56 TEUF, som vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser generelt, men af artikel 58, stk. 1, TEUF, som er en særlig bestemmelse, hvoraf fremgår, at »[d]en frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«, nemlig afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, som indeholder artikel 90 TEUF til 100 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 29, og af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 39).

353 Heraf følger, at tjenesteydelser på transportområdet som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF (dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 160, og af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

354 Anvendelsen af princippet om den frie udveksling af transporttjenester skal i henhold til EUF-traktaten derfor gennemføres ved iværksættelsen af den fælles transportpolitik som reguleret ved artikel 90 TEUF til 100 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 30).

355 Det skal i denne henseende indledningsvis navnlig bemærkes, at det følger af ordlyden af artikel 91, stk. 1, TEUF, at Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af EØSU og Regionsudvalget med henblik på gennemførelsen af denne fælles politik og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter for det første fastsætter fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder, for det andet de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, for det tredje foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden og for det fjerde alle andre formålstjenlige bestemmelser. I forbindelse med vedtagelsen af disse foranstaltninger skal EU-lovgiver i medfør af artikel 91, stk. 2, TEUF tage hensyn til tilfælde, hvor deres anvendelse i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet. Det følger endvidere af artikel 94 TEUF, at enhver foranstaltning, der træffes inden for rammerne af traktaterne vedrørende transportpriser og -vilkår, skal tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation. Endelig forbyder artikel 95 TEUF i stk. 1 forskelsbehandling i samfærdslen inden for Unionen, som består i, at en transportvirksomhed for samme transportforbindelse anvender forskellige transportpriser og -vilkår på samme slags gods, alt efter godsets oprindelses- eller bestemmelsesland.

356 Den frie udveksling af tjenesteydelser, således som den er sikret ved artikel 56 TEUF, kan således kun anvendes på transporttjenester, for så vidt som en EU-retsakt, der er vedtaget på grundlag af traktaternes bestemmelser om transport, har fastsat, at den finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 5.10.1994, Kommissionen mod Frankrig, C-381/93, EU:C:1994:370, præmis 12 og 13, af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, præmis 24, og af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 40).

357 EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden, som er fastsat i artikel 49 TEUF til 55 TEUF, finder derimod direkte anvendelse på transport (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 33).

358 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 48-50 i forslaget til afgørelse, at ordningen for transporten i EU-retten er kendetegnet ved en kombineret anvendelse af dels retten til etablering i alle medlemsstater, der støttes på EUF-traktaten, dels transportvirksomhedernes ret til fri udveksling af transporttjenester, som alene er sikret, for så vidt som denne ret er indrømmet ved foranstaltninger i den afledte ret, som EU-lovgiver har vedtaget inden for rammerne af den fælles transportpolitik, der foreskrives i artikel 90 TEUF til 100 TEUF. Denne særlige ordning begrænser således muligheden for, at medlemsstaternes borgere midlertidigt kan levere vejtransporttjenester i en anden medlemsstat end etableringsmedlemsstaten, mens borgere i alle medlemsstater under udøvelse af den grundlæggende frihedsrettighed, der er fastsat i artikel 49 TEUF til 55 TEUF, derimod har ret til at etablere sig permanent i en anden medlemsstat og i denne stat drive vejtransportvirksomhed på samme vilkår som borgere i denne medlemsstat.

359 I første række skal det i det foreliggende tilfælde med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af dels artikel 26 TEUF om det indre markeds funktion, dels artikel 21, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 45, stk. 1, om unionsborgernes frie bevægelighed samt artikel 45 TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed, fastslås, at de anbringender og argumenter, som Republikken Litauen og Republikken Bulgarien har fremført i denne henseende, udelukkende er støttet på den urigtige antagelse, som det er anført i nærværende doms præmis 168-180, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 pålægger førerne at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed

eller deres bopæl, uden at de frit kan vælge, hvor de vil afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Disse anbringender og argumenter skal dermed, som det allerede er anført i denne doms præmis 200, forkastes af denne grund alene.

360 I anden række skal det med hensyn til den af Rumænien påberåbte angivelige tilsidesættelse af etableringsfriheden bemærkes, at artikel 49, stk. 1, TEUF bestemmer, at der inden for rammerne af de bestemmelser, som er indeholdt i kapitel 2 i afsnit IV i EUF-traktatens tredje del, er forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område.

361 Som det fremgår af nærværende doms præmis 357, finder disse bestemmelser i EUF-traktaten om etableringsfrihed direkte anvendelse på transport og, til forskel fra den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke gennem afsnit VI i EUF-traktatens tredje del vedrørende sidstnævnte.

362 Det følger af fast retspraksis, at den ret til frit at etablere sig, som medlemsstaternes statsborgere har i henhold til artikel 49 TEUF, og som indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som i etableringsmedlemsstatens lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere, i henhold til artikel 54 TEUF omfatter en ret for selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Unionen, til at udøve virksomhed i den pågældende medlemsstat via et datterselskab, en filial eller et agentur (dom af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

363 Begrebet »etablering« som omhandlet i EUF-traktaten er et meget vidt begreb, som for en statsborger i en medlemsstat indebærer, at vedkommende på stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf, til forskel fra den frie udveksling af tjenesteydelser, hvor en sådan statsborger udøver sin virksomhed i en anden medlemsstat midlertidigt (jf. i denne retning dom af 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 25 og 26).

364 Dette begreb indebærer således, at der rent faktisk udøves erhvervsmæssig virksomhed ved hjælp af en fast indretning i værtsmedlemsstaten i et ikke nærmere angivet tidsrum. Begrebet forudsætter derfor, at den pågældende erhvervsdrivende faktisk befinder sig i værtsmedlemsstaten og faktisk udøver erhvervsmæssig virksomhed i denne (dom af 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

365 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at enhver foranstaltning, der er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed, eller som gør denne udøvelse mindre tiltrækkende, skal anses for en restriktion for etableringsfriheden (dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 61), idet dette forbud ikke blot gælder for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra EU-institutionerne (jf. analogt hvad angår den frie udveksling af tjenesteydelser dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

366 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv en restriktion af ringe rækkevidde eller af mindre betydning for en grundlæggende frihed principielt er forbudt i medfør af EUF-traktaten (dom af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

367 Ifølge fast retspraksis kan en begrænsning af etableringsfriheden kun tillades, hvis den dels er begrundet ved et tvingende alment hensyn, dels overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 65, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 64).

368 I det foreliggende tilfælde udgør artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, som finder anvendelse uden forskel på alle transportvirksomheder, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 561/2006, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, i modsætning til, hvad Rumænien har gjort gældende, end ikke en ubetydelig begrænsning af den etableringsfrihed, som er sikret ved artikel 49 TEUF.

369 For det første indebærer artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 på ingen måde ulemper for retten for transportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater end Rumænien, til at udøve transportvirksomhed heri ved at oprette et datterselskab, en filial eller et agentur.

370 For det andet indebærer denne bestemmelse heller ikke ulemper for retten for transportvirksomheder, der er etableret i Rumænien, til at udøve deres virksomhed i andre medlemsstater efter eget valg ved oprettelse af et datterselskab, en filial eller et agentur.

371 Disse betragtninger drages ikke i tvivl af Rumæniens argumenter om de omkostninger, som forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 medfører for transportvirksomhederne.

372 Transportvirksomheder, der før vedtagelsen af denne bestemmelse ikke tilrettelagde førernes arbejde, således at disse førere alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge kunne vende tilbage til den medlemsstat, hvor disse virksomheder er etableret, eller til deres bopæl, kan ganske vist skulle afholde yderligere omkostninger som følge af indførelsen af forpligtelsen efter nævnte bestemmelse. En sådan indvirkning påvirker imidlertid nævnte virksomheder uafhængigt af, hvilken medlemsstat de er etableret i, og dette skyldes den økonomiske driftsmodel, som de har valgt.

373 Det er desuden korrekt, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 kan have større indvirkning på transportvirksomheder, hvis førere i en lang periode foretager rejser langt fra arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, for så vidt som dette kan medføre visse meromkostninger for disse virksomheder samt eventuelle indtægtstab. Denne forskellige indvirkning, som udspringer af den økonomiske driftsmodel, som nævnte virksomheder har valgt, afspejler imidlertid ikke, at der foreligger en begrænsning af etableringsfriheden, eftersom denne bestemmelse, som det er anført i nærværende doms præmis 370, på ingen måde begrænser transportvirksomhedernes frihed til at etablere sig i andre medlemsstater ved i disse at oprette og faktisk drive transportvirksomhed fra et fast forretningssted.

374 For det tredje og sidste er det med hensyn til Rumæniens argument om, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 kan medføre uberettigede begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser, tilstrækkeligt at bemærke, at selv hvis det antages, at forpligtelsen efter denne bestemmelse kan gøre den levering af transporttjenester, der henhører under den økonomiske driftsmodel, som er omtalt i nærværende doms præmis 372 og 373, mindre tiltrækkende, indebærer dette imidlertid ikke en tilsidesættelse af EUF-traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser.

375 Som det fremgår af denne doms præmis 352-358, er den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet nemlig ikke reguleret af artikel 56 TEUF, der vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser generelt, men af artikel 58, stk. 1, TEUF, som er en særlig bestemmelse, hvorefter den frie udveksling af transporttjenester omfattes af artikel 90 TEUF til 100 TEUF, der indgår i afsnit VI i EUF-traktatens tredje del vedrørende den fælles transportpolitik. Anvendelsen af princippet om den frie udveksling af transporttjenester skal i henhold til denne traktat derfor gennemføres ved iværksættelsen af den fælles transportpolitik, der henhører under bestemmelser, der vedtages af Parlamentet og Rådet, navnlig i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF.

376 Dette er netop formålet med forordning 2020/1054, som EU-lovgiver vedtog i henhold til denne bestemmelse med henblik på at ændre forordning nr. 561/2006, der i sig selv var vedtaget i medfør af EF-traktatens artikel 71, nu artikel 91 TEUF, for at harmonisere visse bestemmelser i den sociale lovgivning inden for vejtransport.

377 Som generaladvokaten har anført i punkt 177 i forslaget til afgørelse, er EU-lovgiver berettiget til ved tilpasningen af en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at øge den sociale beskyttelse af de berørte arbejdstagere at ændre de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser på vejtransportområdet udøves, eftersom graden af liberalisering på dette område i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF ikke er direkte fastlagt ved artikel 56 TEUF, men af EU-lovgiver selv som led i gennemførelsen af den fælles transportpolitik. De foranstaltninger, som denne lovgiver vedtager på området for den frie udveksling af transporttjenester, kan således have til formål ikke alene at fremme udøvelsen af denne frihed, men ligeledes i givet fald at sikre beskyttelsen af andre grundlæggende interesser, der er anerkendt af Unionen, og som kan påvirkes af denne frihed (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 105), herunder forbedringen af ansættelsesvilkårene, som er omhandlet i præamblen til EUF-traktaten og i artikel 151, stk. 1, TEUF, samt sikringen af passende social beskyttelse som omhandlet i artikel 9 TEUF og artikel 151, stk. 1, TEUF.

378 Som det fremgår af artikel 90 TEUF, skal Unionens fælles transportpolitik endvidere gøre det muligt at forfølge traktaternes mål, der omfatter de i den foregående præmis omhandlede.

379 Det følger heraf, at EU-lovgiver som led i foranstaltninger, der vedtages til gennemførelse af den fælles transportpolitik, som dem, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, med henblik på at sikre, at de førere, som er ansat af transportvirksomhederne, ikke forbliver langt væk hjemmefra i lange perioder, kan vedtage foranstaltninger, der tilsigter at forbedre førernes ansættelsesvilkår og sikre dem en passende social beskyttelse.

380 Følgelig skal det argument, som Republikken Bulgarien har fremført inden for rammerne af det femte anbringende om tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, som det er omtalt i nærværende doms præmis 351, afvises. Desuden skal Republikken Litauens første anbringende og andet anbringendes første led, Republikken Bulgariens første anbringende, Rumæniens andet

anbringende og den argumentation om tilsidesættelse af EUF-traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser, som denne medlemsstat har fremført med det første anbringendes andet led, forkastes som ugrundede.

5) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF

i) Parternes argumenter

381 Rumænien har med argumentationen til støtte for sit første anbringendes andet led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, og Republikken Polen har med henholdsvis sit tredje og fjerde anbringende gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 tilsidesatte de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF.

382 I første række har Republikken Polen hvad angår tilsidesættelsen af artikel 91, stk. 2, TEUF gjort gældende, at den overfladiske karakter af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold samt fraværet af en konsekvensanalyse med hensyn til den foranstaltning, der i sidste ende blev vedtaget i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, ikke gør det muligt at finde, at der blev taget behørigt hensyn til denne bestemmelses indvirkning på levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt på udnyttelsen af transportmateriellet. Selv om EU-lovgiver har en vid skønsmargen, kan dennes forpligtelse til at tage hensyn til visse virkninger ikke blot begrænses til at få kendskab hertil, idet artikel 91, stk. 2, TEUF ellers fratages sin effektive virkning.

383 For det første har Republikken Polen med hensyn til virkningen på udnyttelsen af transportmateriellet anført, at konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold navnlig ikke tog hensyn til følgerne af det øgede antal rejser på hovedtransitruterne i EU, hvilket antal nærmere bestemt ville udgøre 8 880 000 tilbagerejser årligt. Ifølge denne medlemsstat vil disse yderligere rejser øge vejbelastningen og således forværre den i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold konstaterede forringelse af vejinfrastrukturerne yderligere. I denne forbindelse skal der tages hensyn til »loven om akseltryk opløftet til fjerde potens«, som er udarbejdet af American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO, den amerikanske sammenslutning af statsansatte ved vejene og transport), som er det amerikanske standardiseringsorgan, og som dokumenterer køretøjernes påvirkning af vejinfrastrukturerne, hvoraf fremgår, at forringelsen af vejene øges eksponentielt med øgningen af køretøjernes vægt i fjerde potens. Selv om der er færre lastbiler end personbiler, påvirker de således infrastrukturerne meget mere.

384 For det andet skader forøgelsen af vejtrafikken hvad angår indvirkningen på levestandarden og beskæftigelsen ligeledes levestandarden i de områder, der er beliggende nær de væsentligste transportknudepunkter. Republikken Polen har anført, at de retlige ændringer vedrørende vejtransporten vil medføre en gennemsnitlig stigning på 19% af antallet af tilfælde, hvor førere udviser risikoadfærd, som er knyttet til fristelsen til at bryde reglerne for at tilpasse sig eller omgå denne nye forpligtelse, hvorved antallet af dødsulykker samtidig øges. Der er heller ikke taget hensyn til de negative virkninger for førere og transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, hvis gennemsnitlige tilbagerejsers længde til arbejdsgiverens virksomheden vil være betydeligt længere, eller til de yderligere administrative og organisatoriske omkostninger, som pålægges transportvirksomhederne, hvoraf mere end halvdelen er SMV'er. Heraf følger således en sandsynlig risiko for, at mange transportvirksomheder går fallit eller flytter til medlemsstater, der er beliggende centralt i EU. I samme retning har Rumænien gjort

gældende, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 for visse transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, medfører en stigning i omkostningerne og et større indtægtstab end for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende centralt i EU, hvilket vil føre til, at et stort antal af disse vil flytte til de sidstnævnte medlemsstater.

385 I anden række har Republikken Polen med hensyn til tilsidesættelsen af artikel 94 TEUF gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke tog hensyn til den økonomiske situation for transportvirksomhederne, navnlig for SMV'erne, der udgør den største del heraf i EU. Konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold undersøgte nemlig kun overfladisk denne bestemmelses indvirkning på SMV'erne, selv om bestemmelsen pålægger dem administrative og organisatoriske omkostninger. Rumænien har ligeledes gjort gældende, at forpligtelsen efter denne bestemmelse af denne grund skader transportvirksomhedernes situation alvorligt.

386 Republikken Polen har desuden fremhævet, at den stigning i antallet af kørte kilometer, som uundgåeligt vil følge af denne forpligtelse, skal vurderes i sammenhæng med mobilitetspakke I som helhed, hvori forordning 2020/1055 indgår. Anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning vil hvert år skabe rejser på 2 035 200 000 km alene for køretøjer, der vender tilbage til virksomhederne i Polen. Hvis det antages, at 60% af disse ture foretages uden last, vil køretøjerne i løbet af et år tilbagelægge 1 221 120 000 km uden last. Blandt alle de mange tilgængelige foranstaltninger til sikring af, at arbejdstagerne afholder deres hviletid, valgte EU-lovgiver således den foranstaltning, der er den mest bebyrdende for transportvirksomhederne.

387 En af virkningerne af denne situation er, at en del af de transportvirksomheder, der hidrører fra sektoren for SMV'er med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, vil trække sig fra markedet, idet det er særligt vanskeligt for disse virksomheder, fordi de er beliggende langt fra EU's midte, at opfylde de administrative og organisatoriske krav vedrørende forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054. En del af transportvirksomhederne kan ligeledes beslutte at flytte deres virksomhed til medlemsstater, der er beliggende centralt i EU. Argumentet om, at den forretningsmæssige beslutning om at flytte virksomheden ikke kan skade denne, modsiges af den omstændighed, at flytningen af virksomhedens hovedsæde vil udgøre en meget stor omkostning for virksomhedens funktion. Til forskel fra multinationale virksomheder er SMV'er knyttet til det sted, hvorfra de leverer deres tjenesteydelser.

388 Republikken Polen har gjort gældende, at det forhold, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 blev pålagt under covid-19-pandemien, endvidere viser, at der ikke blev taget hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation. Denne pandemis økonomiske virkninger mærkedes nemlig især i transportsektoren, idet denne oplevede en mindre efterspørgsel og blev ramt af de restriktioner for krydsning af de indre grænser, som medlemsstaterne genindførte. Disse virkninger forelå allerede under lovgivningsprocessen.

389 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

390 Det skal indledningsvis fremhæves, som det er anført i nærværende doms præmis 352, 354 og 355, at såvel artikel 91, stk. 2, TEUF som artikel 94 TEUF indgår i afsnit VI i EUF-traktatens tredje del om den fælles transportpolitik.

391 I første række skal det hvad angår den angivelige tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF bemærkes, at EU-lovgiver i medfør af denne bestemmelse ved vedtagelsen af de foranstaltninger, som er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1, der tilsigter at gennemføre den fælles transportpolitik under hensyn til disses særlige karakter, skal tage hensyn til de tilfælde, hvor anvendelsen af disse foranstaltninger i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet.

392 Eftersom EU-lovgiver vedtog forordning 2020/1054 i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, hvilket retsgrundlag ikke anfægtes med disse søgsmål, påhvilede det således denne lovgiver ved vedtagelsen af denne forordnings artikel 1, nr. nr. 6), litra d), at tage hensyn til de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF.

393 I denne henseende pålægger artikel 91, stk. 2, TEUF EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til stk. 1 i denne artikel 91 at »tage hensyn« til foranstaltningernes indvirkning på levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, hvilket indgår i den videre ramme for afvejning af de forskellige foreliggende interesser. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 285 i forslaget til afgørelse, indikerer anvendelsen af udtrykket »i alvorlig grad«, at artikel 91, stk. 2, TEUF kræver, at de pågældende foranstaltningers skal have betydelig indvirkning på disse parametre og ikke blot påvirke disse.

394 Det fremgår således af artikel 91, stk. 2, TEUF, at det forhold, at levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet påvirkes i alvorlig grad, ikke udgør absolutte grænser for EU-lovgivers vide skønsmargen inden for den fælles transportpolitik med henblik på vedtagelsen af foranstaltninger i medfør heraf, forudsat at denne tager hensyn til disse forhold.

395 Det følger heraf, at EU-lovgiver inden for rammerne af vurderingen af de virkninger, som følger af vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, har pligt til at foretage en afbalanceret hensyntagen til de forskellige foreliggende interesser med henblik på at nå det mål, som denne lovgiver forfølger. Den omstændighed alene, at denne lovgiver skal tage hensyn til levestandarden og beskæftigelsen i visse områder og dermed til transportvirksomhedernes økonomiske interesser, er således ikke til hinder for, at disse pålægges bindende foranstaltninger (jf. analogt dom af 9.9.2004, Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

396 Det følger heraf, at artikel 91, stk. 2, TEUF i det væsentlige afspejler EU-lovgivers pligt til at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet ved at vedtage foranstaltninger, som er egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

397 Ud over at de anbringender og argumenter, som er fremført som led i undersøgelsen af den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, er blevet forkastet, har Rumænien og Republikken Polen til støtte for de foreliggende anbringender og argumenter om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF ikke fremlagt nogen yderligere oplysning, der kan underbygge deres argument om, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i alvorlig grad påvirker levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, hvilket EU-lovgiver ikke tog hensyn til ved indførelsen af denne forpligtelse, hvorved den tilsidesatte artikel 91, stk. 2, TEUF.

398 Disse anbringender og argumenter overlapper i øvrigt enten helt hvad angår de af Rumænien anførte eller i vid udstrækning hvad angår de af Republikken Polen anførte dem, der allerede er fremført til støtte for anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

399 For det første er Republikken Polens argumentation hvad angår den indvirkning, som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har på udnyttelsen af transportmateriellet, hvormed denne medlemsstat har kritiseret konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold for ikke at have undersøgt denne bestemmelses negative virkninger på vejinfrastrukturerne, således fuldt ud støttet på den antagelse, at transportvirksomhedernes forpligtelse til at tilrettelægge førernes arbejde, således at disse førere kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, vil skabe en betydelig stigning i trafikken. Som det fremgår af nærværende doms præmis 236 og 295, er denne antagelse urigtig, for så vidt som den forudsætter dels, at et begrænset antal førere før vedtagelsen af denne foranstaltning vendte tilbage til det ene eller andet af disse steder, dels at denne tilbagevenden nødvendigvis skal foretages med det køretøj, som føreren anvender.

400 Som fremhævet i denne doms præmis 295 forbyder artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i øvrigt ikke transportvirksomheden at lade førerens tilbagevenden falde sammen med vedkommendes gennemførelse af en transport til den medlemsstat, hvor nævnte steder ligger, med henblik på at begrænse tilbagevenden ved tomkørsel, der alene skal opfylde deres forpligtelse i medfør af denne bestemmelse. I denne henseende har Republikken Polen ikke forklaret, hvorledes en sådan tilbagevenden påvirker vejinfrastrukturerne mere end alle andre ture, som samme førere foretager med deres køretøj som led i deres arbejdsgivers sædvanlige transporter. Denne medlemsstat har i øvrigt heller ikke godtgjort, at et køretøj, som ikke vender tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller førerens bopæl, nødvendigvis standses og derefter ikke anvendes i den tilsvarende periode til at gennemføre transportvirksomhedens sædvanlige operationer.

401 For det andet er Republikken Polens argumentation med hensyn til den indvirkning, som denne artikel 1, nr. 6), litra d), har på levestandarden i områder tæt på de væsentligste transportknudepunkter og de risici, som forpligtelsen efter denne bestemmelse skaber for trafiksikkerheden, ligeledes i det væsentlige støttet på den samme urigtige antagelse, hvorefter nævnte bestemmelse er kilde til en betydelig stigning i trafikken, hvilket ikke gør det muligt at fastslå, at EU-lovgiver ikke tog hensyn til denne indvirkning. For så vidt som denne medlemsstat desuden har kritiseret EU-lovgivers manglende undersøgelse af denne bestemmelses virkninger på de førere, der er ansat i bestemte medlemsstater, som følge af de betydelige afstande, som disse førere skal tilbagelægge, og den deraf følgende øgede træthed, skal dens argumentation forkastes af de grunde, der allerede er anført i nærværende doms præmis 292.

402 For det tredje har Republikken Polen med hensyn til den indvirkning, som artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har på beskæftigelsen, gjort gældende, at denne bestemmelse medfører yderligere administrative og organisatoriske omkostninger, som »sandsynligvis risikerer« at føre til mange transportvirksomheders fallit eller flytning heraf til medlemsstater beliggende i »EU's midte«. Et sådant argument skal imidlertid, eftersom der ikke foreligger konkrete oplysninger til underbyggelse heraf, anses for at være spekulativt og under alle omstændigheder utilstrækkeligt til at påvise, at beskæftigelsen påvirkes i alvorlig grad. Som anført i nærværende doms præmis 276 og 293 forholder det sig på samme måde med Rumæniens ligeledes generelle og abstrakte argument om, at den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, vil medføre, at transportvirksomheder, der er etableret i visse medlemsstater, flytter på grund af stigningen i deres omkostninger og faldet i indtægterne.

403 I dette omfang kan disse argumenter ikke rejse tvivl om Kommissionens konstateringer i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 60 og 61), hvorefter foranstaltningerne vedrørende arbejdstiden og reglerne for ugentlig hviletid skal have en positiv indvirkning på førerhvervets tiltrækkende virkning og dermed på markedet for arbejdskraft, idet denne konsekvensanalyse i denne henseende anførte, at manglen på førere delvist var forårsaget af en forværring af arbejdsvilkårene, som skader erhvervets omdømme og tiltrækkende virkning (del 1/2, s. 9). Som det fremgår af den af Republikken Polen påberåbte undersøgelse (»*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030*« (»Fremtidens transport: rapport om udsigterne til udviklingen i vejtransporten i Polen i 2020-2030«), 2019, s. 42), udgør netop de lange afstande langt væk hjemmefra en af grundene til denne mangel.

404 Det skal under alle omstændigheder ligeledes fremhæves, at i modsætning til, hvad Rumænien og Republikken Polen har anført, kan den omstændighed alene, at visse transportvirksomheder kan blive nødt til at afholde større administrative omkostninger som følge af den øgede sociale beskyttelse, som førerne sikres ved artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, på ingen måde anses for at være et tilbageskridt i gennemførelsen af den fælles transportpolitik, som udgør en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF.

405 Som anført i nærværende doms præmis 266 kan EU-lovgiver, når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i denne traktats artikel 9, og som bl.a. omfatter sikring af passende social beskyttelse. EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, denne er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale mål, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger.

406 I anden række skal det med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af artikel 94 TEUF bemærkes, at det følger af denne bestemmelse, at enhver foranstaltning, der træffes inden for rammerne af traktaterne »vedrørende transportpriser og -vilkår«, skal tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation.

407 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 regulerer ikke priser og vilkår for gods- eller passagertransport, men fastlægger betingelserne for førernes afholdelse af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, idet denne artikel foreskriver, at transportvirksomhederne skal tilrettelægge førernes arbejde, således at førerne alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge kan vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl. Denne bestemmelse har således en for indirekte indvirkning på priser og vilkår for gods- eller passagertransport til at kunne henhøre under artikel 94 TEUF, hvilket er tilstrækkeligt til at forkaste de af Rumænien og Republikken Polen anførte argumenter om tilsidesættelse af nævnte bestemmelse.

408 Rumæniens argument, som fremgår af denne medlemsstats første anbringendes andet led, om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF samt Republikken Polens tredje og fjerde anbringende skal følgelig forkastes som ugrundede.

6) Tilsidesættelsen af de EU-retlige bestemmelser om miljøbeskyttelse

i) Parternes argumenter

409 Med det tredje anbringende har Republikken Litauen og med det femte anbringende har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 tilsidesatte de EU-retlige regler om miljøbeskyttelse. Republikken Litauen har i denne henseende påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 11 TEUF og 191 TEUF samt af »Unionens politik vedrørende miljø og bekæmpelse af klimaforandringer«, mens Republikken Polen har anført en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

410 Disse medlemsstater har fremhævet, at EU-lovgiver i henhold til disse bestemmelser skal tage hensyn til kravene til miljøbeskyttelse ved fastsættelsen og gennemførelsen af Unionens andre politikker såvel som i forbindelse med Unionens øvrige aktioner. Det formål om miljøbeskyttelse, som er fastsat i artikel 191 TEUF, kan nemlig hverken tages i betragtning eller gennemføres alene ved de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 192 TEUF inden for rammerne af en særskilt og selvstændig politik. Det princip om integration, som er fastsat i artikel 11 TEUF, gør det muligt at forene formålene og kravene til miljøbeskyttelse med andre interesser og målsætninger, som Unionen forfølger.

411 Republikken Polen har anført, at hvis artikel 11 TEUF fortolkes således, at denne bestemmelse vedrører EU-retlige områder og ikke særlige foranstaltninger, er det ikke muligt at gennemføre de mål, som forfølges med bestemmelsen. Det forhold, at forordning 2020/1054 indgår i en større pakke, som tager sigte på at reducere de forurenende emissioner fra vejtransportsektoren, beviser ikke, at der er taget behørigt hensyn til denne forordnings virkning på miljøet, navnlig på muligheden for at nå de miljømål, der er fastsat i de dokumenter og retsakter, som Unionen har vedtaget på miljøområdet. Det kan heller ikke fastslås, at målene om reduktion af drivhusgasudledninger forbliver uændrede, når de først er fastsat, uanset hvilke yderligere emissioner der i fremtiden skabes ved gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af ny EU-lovgivning.

412 Republikken Litauen og Republikken Polen er enige i den fortolkning, som generaladvokat Geelhoed lagde til grund i punkt 59 og 60 i sit forslag til afgørelse Østrig mod Parlamentet og Rådet (C-161/04, EU:C:2006:66), hvorefter artikel 11 TEUF kan anvendes som standard for undersøgelsen af EU-lovgivningens gyldighed, når det er åbenbart, at der ikke er taget hensyn til miljømæssige interesser, eller hvor disse er blevet fuldstændig tilsidesat. Når det er godtgjort, at en særlig foranstaltning, som EU-lovgiver har truffet, skader virkeliggørelsen af de mål, som denne har fastsat i afledte retsakter vedtaget på miljøområdet, skal denne lovgiver afveje de modstridende interesser og i givet fald indføre passende ændringer i de retsakter, som finder anvendelse på miljøområdet.

413 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver tilsidesat denne forpligtelse, for så vidt som denne lovgiver ikke undersøgte den indvirkning, som gennemførelsen af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 har på kravene på miljøområdet.

414 Gennemførelsen af sidstnævnte forpligtelse skaber yderligere ture for lastbiler, herunder tomkørsel, over lange afstande, hvilket medfører emissioner af kuldioxid (CO_2) og forurenende stoffer, som skaber mange sundhedsproblemer. De miljømæssige virkninger af de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1054 skulle således også undersøges kumulativt med dem, der

skabes med forordning 2020/1055 og direktiv 2020/1057, som ligeledes indgår i »mobilitetspakken«, hvilke retsakter ligeledes forpligter lastbilførerne til at gennemføre yderligere ture.

415 Republikken Litauen har desuden anført, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 efter denne medlemsstats opfattelse uundgåeligt reducerer transportsystemets effektivitet og skader Unionens politik vedrørende miljø og bekæmpelse af klimaforandringer.

416 Republikken Polen har for sin del nærmere bestemt anført, at det fremgår af skønnene fra Den Internationale Vejtransportorganisation (IRU), som disse er anført i dennes åbne skrivelse af 26. oktober 2018, at den tilbagevenden for køretøjer, der pålægges ved forordning 2020/1055, i sig selv vil skabe op til 100 000 ton CO_2 mere om året. Det ses ligeledes i en rapport udarbejdet af KPMG (»*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*« (»Konsekvensanalyse vedrørende den midlertidige aftale om mobilitetspakke I«) af 20.2.2020), at på baggrund af et eksempel med de bulgarske transportvirksomheder vil den årlige stigning i udledt CO_2, som skabes ved køretøjernes obligatoriske tilbagevenden til Bulgarien, udgøre ca. 71 000 ton. Ifølge et andet skøn foretaget af European Centre for International Political Economy (ECIPE) (det europæiske center for international økonomisk politik) (M. Bauer, »*4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*« (»4 mio. ton yderligere CO_2 som følge af forslaget om EU-reglerne om cabotagekørsel i mobilitetspakke I«) af januar 2020) på grundlag af KPMG's beregninger for den internationale bulgarske transportsektor og oplysninger fra Eurostat vil de yderligere emissioner af CO_2 for hele EU som følge af forslaget til ændring af bestemmelserne om cabotagekørsel udgøre ca. 4 mio. ton. Ifølge Republikken Polens egne vurderinger vil den yderligere tomkørsel, som pålægges med den forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som finder anvendelse på den polske vognpark på mere end de 2,5 ton, som er aktiv i international transport, skabe 672 024 ton CO_2.

417 Republikken Litauen og Republikken Polen har gjort gældende, at disse yderligere emissioner af CO_2 kan hindre virkeliggørelsen af de klimamål, som Unionen forfølger inden 2050, som omtalt i Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 11. december 2019 »Den europæiske grønne pagt«, (COM(2019) 640 final) (herefter »den europæiske grønne pagt«), hvilke mål Det Europæiske Råd ved et møde afholdt den 12. december 2019 gjorde til sine egne. Republikken Polen har desuden henvist til Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 17. september 2020 med overskriften »Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030 – Investering i en klimaneutral fremtid til gavn for borgerne« (COM(2020) 562 final, s. 26).

418 Republikken Polen har anført, at disse yderligere emissioner af CO_2 også kan bringe medlemsstaternes virkeliggørelse af målene i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/842 af 30. maj 2018 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013 (EUT 2018, L 156, s. 26) i fare.

419 Hvad angår de yderligere emissioner af luftforurenende stoffer kan disse ifølge Republikken Polen i væsentlig grad hindre overholdelsen af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, om ændring af direktiv 2003/35/EF og om

ophævelse af direktiv 2001/81/EF (EUT 2016, L 344, s. 1). Disse yderligere emissioner kan ligeledes skade de formål, der forfølges med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

420 Ingen af de anfægtede retsakter, som »mobilitetspakken« består af, behandler de forskellige påvirkningsrisici. I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold konstaterede Kommissionen blot, at den ikke havde identificeret nogen virkning på miljøet ved de påtænkte muligheder. Denne konstatering er imidlertid hverken underbygget eller troværdig.

421 Selv om visse medlemsstater og Kommissionen har anført et behov for at tage hensyn til indvirkningen af de foreslåede foranstaltninger, bl.a. forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, og restriktionerne for cabotagekørsel, på stigningen i antallet af tomkørsler og i emissionerne af CO_2 og fremhævet behovet for at analysere disse foranstaltningers samlede virkninger på EU-plan, så EU-lovgiver bort fra disse betænkeligheder. Den udarbejdelse af yderligere analyser før udgangen af 2020, som kommissæren med ansvar for transport, Adina Vălean, informerede om, med hensyn til virkningerne af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til etableringsmedlemsstaten hver ottende uge, og af de restriktioner, der finder anvendelse på kombineret transport, afhjælper på ingen måde denne mangel og bekræfter snarere, at der er grundlag for anbringenderne og argumenterne om tilsidesættelse af EU-rettens regler på området for miljøbeskyttelse.

422 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

423 I første række fastsætter artikel 3, stk. 3, TEU, som Republikken Litauen har påberåbt sig, således som generaladvokaten har anført i punkt 566 i forslaget til afgørelse, forskellige grundlæggende formål, som Unionen forfølger, uden at fastsætte en rangorden mellem disse, hvorfor gennemførelsen af disse formål, som i lighed med miljøbeskyttelsen bl.a. omfatter gennemførelsen af en varig udvikling støttet på en bæredygtig økonomisk vækst og en socialøkonomi, der sigter mod sociale fremskridt og fremme af social beskyttelse, skal være resultatet af Unionen og dens medlemsstaters politikker og aktioner.

424 Til forskel fra EUF-traktatens særlige bestemmelser, som præciserer de heri opregnede generelle formål, og som regulerer det konkrete område, kan nævnte bestemmelse således ikke indgå i de parametre, der giver mulighed for at vurdere, om en bestemmelse i den afledte ret er forenelig med den primære ret (jf. i denne retning dom af 11.3.1992, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., C-78/90 – C-83/90, EU:C:1992:118, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

425 I anden række fremgår artikel 191 TEUF, som Republikken Litauen ligeledes har påberåbt sig, af afsnit XX i EUF-traktatens tredje del om Unionens miljøpolitik. Forordning 2020/1054 blev ikke vedtaget på grundlag af denne politik, men den fælles transportpolitik, som er genstand for afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, nærmere bestemt i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, og dette retsgrundlag er ikke blevet anfægtet inden for rammerne af nærværende søgsmål.

426 I sidstnævnte henseende skal det ligeledes bemærkes, at en lovgivningsmæssig retsakt som forordning 2020/1054 ikke kan henhøre under Unionens miljøpolitik alene med den begrundelse, at den skal tage hensyn til kravene til miljøbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, C-733/19, EU:C:2021:272, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

427 Det følger heraf, at artikel 191 TEUF om Unionens miljøpolitik ikke er relevant med henblik på undersøgelsen af lovligheden af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

428 I tredje række bestemmer artikel 11 TEUF, der fremgår af afsnit II i denne traktats første del, som fastsætter almindelige bestemmelser, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.

429 I fjerde række bestemmer chartrets artikel 37, at et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling.

430 I denne henseende fremgår det af forklaringerne til chartret, at princippet i denne artikel i det væsentlige er baseret på artikel 3, stk. 3, TEU samt artikel 11 TEUF og 191 TEUF (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 62).

431 I femte række skal det med hensyn til de øvrige instrumenter i den afledte ret, som Republikken Litauen og Republikken Polen har påberåbt sig, bemærkes, at hvad angår de forskellige forordninger og direktiver, der er omtalt i nærværende doms præmis 418 og 419, som disse medlemsstater har støttet sig på, kan en EU-retsakts materielle lovlighed ikke efterprøves på grundlag af en anden EU-retsakt på samme retlige niveau, medmindre den er blevet vedtaget på grundlag af sidstnævnte retsakt, eller det i en af disse to retsakter er udtrykkeligt fastsat, at den ene har forrang for den anden (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 119), hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

432 Det forholder sig så meget desto mere på samme måde med hensyn til den grønne pagt, som Republikken Litauen og Republikken Polen har påberåbt sig, og som ved vedtagelsen af forordning 2020/1054 kun udgjorde en meddelelse vedtaget af Kommissionen, samt konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 12. december 2019, som er nævnt i nærværende doms præmis 417, og som Republikken Litauen har henvist til, hvis angivelige betydning af »politisk« karakter for Parlamentets og Rådets lovgivende magt ikke kan udgøre en grund til, at Domstolen annullerer nævnte forordnings anfægtede bestemmelser (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 86).

433 På denne baggrund skal det udelukkende undersøges, om EU-lovgiver, som Republikken Litauen og Republikken Polen i det væsentlige har gjort gældende, ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 tilsidesatte de miljøbeskyttelseskrav, der følger af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37.

434 For det første skal det i denne henseende fastslås, at Republikken Litauen blot generelt og abstrakt har anført, at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 uundgåeligt skader Unionens miljøpolitik. Denne medlemsstats argumentation er støttet på den urigtige antagelse, som det fremgår af nærværende doms præmis 168-180, at førerne nødvendigvis alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge skal vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl ved hjælp af lastbiler, der ofte er tomme. Det følger heraf, at denne argumentation skal forkastes.

435 For det andet vedrører Republikken Polens argumenter næsten udelukkende bestemmelser i andre akter i »mobilitetspakken« og ikke forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054. De fleste undersøgelser og øvrige elementer, som denne medlemsstat har støttet sig på i denne sammenhæng, vedrører nemlig den forpligtelse, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse har indført et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, om køretøjernes tilbagevenden hver ottende uge til en driftscentral i den pågældende transportvirksomheds etableringsmedlemsstat. Sidstnævnte bestemmelse er genstand for særskilte anbringender i søgsmålene anlagt til prøvelse af forordning 2020/1055 i sagerne C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 – C-552/20 og C-554/20. For så vidt som Republikken Polens argumenter ikke vedrører bestemmelserne i forordning 2020/1054, skal de forkastes som irrelevante.

436 For det tredje skal det, i det omfang Republikken Polens argumentation om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, ikke desto mindre specifikt vedrører forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, bemærkes, at artikel 11 TEUF har horisontal karakter, hvilket indebærer, at EU-lovgiver skal integrere miljøbeskyttelseskravene i Unionens politikker og aktioner, herunder i den fælles transportpolitik, hvorunder forordning 2020/1054 hører.

437 Desuden angår den legalitetskontrol, som Domstolen i det foreliggende tilfælde skal foretage af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 i forhold til artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, en EU-retsakt, som led i hvilken EU-lovgiver, som det fremgår af nærværende doms præmis 282, skal sikre en balance mellem de forskellige foreliggende interesser.

438 På denne baggrund skal der, selv om forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 isoleret set vil have mærkbare negative virkninger på miljøet, med henblik på at afgøre, om der skal fastslås en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, tages hensyn til de øvrige aktioner, som EU-lovgiver har iværksat for at begrænse vejtransportens negative virkninger på miljøet og nå de samlede mål om reduktion af forurenende emissioner.

439 I det foreliggende tilfælde har Republikken Polen med sin argumentation om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, i det væsentlige gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 vil forårsage yderligere emissioner af CO_2 og forurenende stoffer som følge af de yderligere rejser, som foretages over lange afstande med ofte tomme lastbiler, og som er forbundet med anvendelsen af denne bestemmelse.

440 Denne argumentation er således fuldt ud støttet på den antagelse, at denne bestemmelse indebærer køretøjernes obligatoriske tilbagevenden til arbejdsgiverens virksomhed eller førernes bopæl, selv om alene et begrænset antal køretøjer vendte tilbage til et af disse to steder før vedtagelsen af forordning 2020/1054.

441 Denne antagelse er urigtig, som det bl.a. fremgår af nærværende doms præmis 170, 171, 236 og 295.

442 På denne baggrund er der i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 48) logisk nok ikke identificeret nogen indvirkning på miljøet som følge af de af Kommissionen påtænkte foranstaltninger i forslaget til forordningen om arbejdstid.

443 Henset til det ovenstående skal de argumenter, som Republikken Litauen og Republikken Polen har fremført om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, forkastes.

444 Det er følgelig hverken nødvendigt at undersøge de argumenter, som Republikken Litauen og Republikken Polen har udledt af andre EU-retsakter, hvis miljømål angiveligt skades med vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, eller de af Parlamentet og Rådet anførte forskellige foranstaltninger, som EU-lovgiver har truffet i vejtransportsektoren, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang denne lovgiver har taget hensyn til det overordnede formål om reduktion af forurenende emissioner i denne sektor.

445 Følgelig skal Republikken Litauens tredje anbringende og Republikken Polens femte anbringende forkastes.

446 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20) og Republikken Polen (sag C-553/20), for så vidt som disse søgsmål tilsigter annullation af artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

3. Artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054

447 Til støtte for deres respektive søgsmål med påstand om annullation af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 har Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20) og Ungarn (sag C-551/20) alt efter tilfældet i det væsentlige gjort gældende, at følgende er blevet tilsidesat:

– proportionalitetsprincippet (Republikken Bulgariens fjerde anbringende, Rumæniens første anbringendes første led og Ungarns eneste anbringende)

– ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling (Republikken Bulgariens femte anbringendes andet led og Rumæniens tredje anbringendes første led)

– EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser (Rumæniens første anbringendes første led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet)

– artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF (Rumæniens første anbringendes første led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet).

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1) Parternes argumenter

448 Med Republikken Bulgariens fjerde anbringende, Rumæniens første anbringendes første led og Ungarns eneste anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet. Selv om Ungarn med sit eneste anbringende endvidere formelt har gjort gældende, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn, tilsigter denne medlemsstats argumentation i denne henseende alene at godtgøre en tilsidesættelse af dette princip.

449 I første række har Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 i sig selv er i strid med nævnte princip, for så vidt som forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet som følge af infrastrukturens nuværende tilstand i Europa udgør en forpligtelse, der er uforholdsmæssigt vanskelig eller endda umulig at overholde. Eftersom der er et utilstrækkeligt antal sikrede parkeringsområder og egnet indkvartering i nærheden af disse, stilles der således krav til førerne og transportvirksomhederne, som er umulige at overholde. På denne baggrund kan denne foranstaltning ikke gennemføres, således at de forfulgte mål opfyldes, hvilket viser, at foranstaltningen er åbenbart uegnet. Nævnte foranstaltning påhviler endvidere førere og transportvirksomheder på åbenbar uforholdsmæssig vis. EU-lovgiver anlagde således et åbenbart urigtigt skøn ved at fastsætte et sådant krav, der ikke kan anvendes i praksis.

450 Republikken Bulgarien og Ungarn har anført, at Kommissionen allerede i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 18) havde indikeret, at der generelt manglede passende hvilefaciliteter og sikrede parkeringsområder. Hvilefaciliteternes utilstrækkelighed i EU fremgår ligeledes af en undersøgelse offentliggjort af Kommissionen (»*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*« (»Undersøgelse vedrørende sikrede parkeringspladser til lastbiler. Endelig rapport«, februar 2019, (herefter »2019-undersøgelsen om parkeringspladser«)), s. 8 og 18-20). Ifølge denne undersøgelse var blot 47 000 af de 300 000 parkeringspladser til lastbiler i EU delvist sikrede, og kun 7 000 havde et certificeret sikkerhedsniveau. Eftersom den gennemsnitlige efterspørgsel på parkeringspladser til overnatning skønnes til ca. 400 000 pladser, følger heraf en mangel på ca. 100 000 pladser, idet meget få eksisterende områder i øvrigt sikrer et passende sikkerhedsniveau. Denne undersøgelse viser desuden en ulige fordeling af de sikrede parkeringspladser i forhold til de europæiske transitkorridorer, idet de 7 000 certificerede parkeringspladser kun ligger i visse medlemsstater. EØSU samt flere medlemsstater fremhævede i øvrigt denne situation under lovgivningsprocessen.

451 Spørgsmålene om parkeringsområder og egnet indkvartering er, selv om de adskiller sig fra hinanden, snævert forbundet, for så vidt som indkvarteringen kun er egnet for føreren, hvis den ligger nær et passende og sikret parkeringsområde, der er egnet til at sikre lastens sikkerhed. Det begrænsede antal af sådanne parkeringsområder begrænser yderligere antallet af potentielle indkvarteringssteder, som føreren kan benytte med henblik på at afholde sin ugentlige hviletid.

452 Republikken Bulgarien har ligeledes anført, at den utilstrækkelige infrastruktur fremhæves ved Kommissionens pligt til i medfør af artikel 1, nr. 7), i forordning 2020/1054 at forelægge Parlamentet og Rådet en rapport om tilgængeligheden af egnede hvilefaciliteter for førere senest den 31. december 2024. Rumænien har tilføjet, at Kommissionen i henhold til samme bestemmelse er forpligtet til at offentliggøre en liste over alle parkeringsområder. Der er imidlertid endnu ikke oprettet et websted med henblik herpå.

453 Rumænien har ligeledes gjort gældende, at førere, der med henblik på at overholde artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 befinder sig på ruter uden sikrede parkeringsområder, ikke har anden mulighed end at benytte de ikke-sikrede områder, på hvilke de efterlader deres køretøjer uden overvågning under deres hviletid, der afholdes på et egnet indkvarteringssted, hvorved køretøjet kan udsættes for kriminalitet. I medfør af konvention om fragtaftaler ved international godsbefordring ad landevej (CMR), undertegnet i Genève den 19. maj 1956, har transportvirksomheden ansvar for helt eller delvist tab af godset og for beskadigelse af dette, som indtræffer i tidsrummet fra godsets overtagelse indtil afleveringen, og for forsinket aflevering. På infrastrukturens nuværende tilstand i Europa forbedrer den lovgivningsmæssige løsning, der er vedtaget i denne forordning, således ikke førernes arbejdsvilkår, men kan tværtimod øge deres

træthed og stress samt risiciene for deres sikkerhed, gods og køretøj. Republikken Bulgarien har i samme retning gjort gældende, at manglen på sikrede parkeringsområder til lastbiler i EU øger risikoen for tyveri og skaber forsikringsproblemer for transportvirksomhederne.

454 Republikken Bulgarien har ligeledes tilføjet, at den manglende mulighed for at overholde forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet udsætter førerne og transportvirksomhederne for en risiko for at blive pålagt sanktioner, som kan føre til, at sidstnævnte ikke opfylder vandelskravene som omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 1071/2009 og dermed fortaber adgangen til vejgodstransportmarkedet i EU. Det er i denne henseende uden betydning, at listen over de mest alvorlige overtrædelser af EU-reglerne ikke omfatter tilsidesættelsen af dette forbud.

455 I denne forbindelse har Rumænien og Ungarn henvist til TEN-T-forordningen, navnlig denne forordnings artikel 38, stk. 3, og artikel 39, stk. 2, litra c), samt de reviderede retningslinjer for udviklingen af dette transeuropæiske transportnet, som omtales i 19. betragtning til forordning 2020/1054. Disse bestemmelser godtgør ligeledes, at den europæiske infrastrukturs nuværende tilstand er utilstrækkelig.

456 Ungarn har desuden anført, at artikel 8a, stk. 3 og 4, i forordning nr. 561/2006, som indsat ved artikel 1, nr. 7), i forordning 2020/1054, indeholder gentagne opfordringer til etablering af sikrede parkeringsområder. Foranstaltningerne til etablering af sådanne områder kan først skabe virkninger for fremtiden, idet der ikke er fastsat en passende overgangsperiode, og eftersom det omhandlede forbud desuden er absolut. Republikken Bulgarien har ligeledes anfægtet fraværet af en overgangsperiode for ikrafttrædelsen af den pågældende bestemmelse.

457 Republikken Bulgarien har derefter gjort gældende, at medlemsstaterne ikke har nogen forpligtelse til – i det mindste inden et bestemt tidspunkt – at sikre tilstrækkelige egnede indkvarteringssteder samt sikrede parkeringsområder. En medlemsstat kan således tilskyndes til ikke at øge antallet af infrastrukturer med henblik på at begrænse udenlandske transportvirksomheders levering af transporttjenester på sit område.

458 Republikken Bulgarien har ligeledes anført, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet indebærer betydelige meromkostninger for transportvirksomhederne, der hovedsageligt er SMV'er, eftersom disse virksomheder har pligt til at betale egnet indkvartering med henblik på deres føreres ugentlige hviletid, når de er langt væk hjemmefra. Dette medfører ligeledes omkostninger til omveje og eventuel tomkørsel, som alene skyldes problemet med at finde egnet indkvartering. Ifølge en undersøgelse fra KPMG med overskriften »*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*« (»Den bulgarske vejgodstransportsektor – Markedsundersøgelse: konsekvensanalyse af mobilitetspakke I«), offentliggjort den 8. oktober 2019 (s. 37), skønnes de omkostninger, som de bulgarske transportvirksomheder skal afholde som følge af den pågældende foranstaltning, at udgøre 143 mio. EUR. I samme retning har Rumænien gjort gældende, at denne foranstaltning er åbenbart uegnet og ikke er nødvendig i lyset af formålet om at reducere transportvirksomhedernes administrative og økonomiske byrder.

459 Republikken Bulgarien har desuden gjort gældende, at fortolkningen af udtrykket »egnet indkvartering« medfører retlig usikkerhed, hvilket ifølge Kommissionens eget udsagn giver anledning til problemer med anvendelsen. Rumænien har for sin del gjort gældende, at den forskel mellem medlemsstaterne hvad angår sanktionerne for tilsidesættelse af forbuddet mod regulær ugentlig hviletid i køretøjet, som er fremhævet i konsekvensanalysen vedrørende de

sociale forhold (del 1/2, s. 18), ikke løses ved forordning 2020/1054, hvorfor medlemsstaterne fortsat vil anvende forskellige sanktioner, hvorved situationen med retlig usikkerhed for transportvirksomhederne og førerne forlænges. Den lovgivningsmæssige løsning er af denne grund ligeledes uegnet, eftersom den er i strid med det mål, som forfølges med forordning 2020/1054, og som består i at ensarte fortolkningen og anvendelsen af reglerne og lette den grænseoverskridende anvendelse af sociallovgivningen på sammenhængende vis.

460 Republikken Bulgarien, Ungarn og Rumænien har herefter rejst tvivl om relevansen af dom af 20. december 2017, Vaditrans (C-102/16, herefter »Vaditrans-dommen«, EU:C:2017:1012). Ungarn og Rumænien har således anført, at denne dom er uden relevans for nærværende sager, eftersom der inden for rammerne af den sag, der gav anledning til den nævnte dom, ikke for Domstolen blev fremlagt nogen oplysning om de tilgængelige hvilefaciliteter i medlemsstaterne, og at den derfor heller ikke tog hensyn hertil. Domstolen undersøgte således ikke spørgsmålet om proportionalitet og vurderede navnlig ikke en omstændighed, der var relevant med henblik på anvendelsen af den pågældende lovgivning, nemlig at forbuddet mod ugentlig hviletid i køretøjet ofte er umuligt at anvende i praksis, da der ikke er et tilstrækkeligt antal tilgængelige hvilefaciliteter i medlemsstaterne. Domstolen besvarede et fortolkningsspørgsmål, mens det i den foreliggende sag skal afgøres, om EU-lovgiver i lyset af de tilgængelige oplysninger udøvede sin skønsbeføjelse korrekt og overholdt kravet om proportionalitet.

461 Rumænien har ligeledes anført, at forordning nr. 561/2006 efter Vaditrans-dommen under alle omstændigheder skal fortolkes således, at afholdelse af regulær ugentlig hviletid i køretøjets førerhus er forbudt. Artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 fastsætter imidlertid ikke blot dette forbud, men giver ligeledes yderligere præciseringer. Republikken Bulgarien har også gjort gældende, at denne forordning ikke blot gennemfører Vaditrans-dommen, men tilføjer kravet om, at hviletiden afholdes i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold.

462 Endelig har Republikken Bulgarien og Rumænien gjort gældende, at der findes egnede alternative foranstaltninger, som er mindre indgribende. For det første skal førerne ifølge den opfattelse, som Kommissionen selv gav udtryk for i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 46), gives mulighed for at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet på betingelse af, at der er tale om førerens frie valg, eller at det er begrundet i lyset af omstændighederne. For det andet er en anden mulig foranstaltning indførelsen af en undtagelse i de tilfælde, hvor der mangler passende steder til indkvartering i en bestemt afstand fra det sted, hvor føreren befinder sig. For det tredje er en mulig alternativ fremgangsmåde, således som Regionsudvalget foreslog, at undlade at anvende forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, hvis denne hviletid afholdes på et sted, hvor der er et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau og passende sanitære forhold, og førerens førerhus opfylder de specifikationer, som fastsættes af udvalget for vejtransport. For det fjerde ville det være muligt at indføre en overgangsperiode, efter hvilken Kommissionen konstaterer, om der er tilstrækkelige indkvarteringssteder og sikrede parkeringsområder i hele EU. Denne overgangsperiode kan ledsages af en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de vil tage de nødvendige skridt til at etablere passende infrastrukturer.

463 I anden række har Rumænien og Ungarn rejst tvivl om EU-lovgivers undersøgelse af forholdsmæssigheden af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet.

464 Det fremgår nemlig af de oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, at EU-lovgiver havde kendskab til, at den europæiske infrastrukturs aktuelle tilstand var mangelfuld. I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 18) omtales manglen på parkeringsområder og egnet indkvartering som en faktor, der begunstiger praksis med at afholde hviletiden i køretøjets førerhus. Denne konsekvensanalyse præciserede selv, at førerne som følge af denne situation har bedre vilkår for hviletid i førerhuset, end hvis de anvender andre tilgængelige løsninger. Kommissionen anførte desuden manglernes omfang i 2019-undersøgelsen om parkeringspladser. Artikel 8a, stk. 3 og 4, i forordning nr. 561/2006, som ændret ved artikel 1, nr. 7), i forordning 2020/1054, indeholder desuden gentagne opfordringer til etablering af sikrede parkeringsområder, hvilket viser, at lovgiver vedtog det anfægtede krav med kendskab til, at antallet af parkeringsområder af passende kvalitet var utilstrækkeligt.

465 Det følger heraf, at EU-lovgiver begik en åbenbar fejl ved at undlade at tage hensyn til væsentlige elementer ved vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning, idet den ikke vurderede de relevante beviser.

466 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

467 Med deres argumentation har Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn rejst tvivl om, hvorvidt artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er forenelig med proportionalitetsprincippet. Eftersom Rumænien og Ungarn desuden har anfægtet den omstændighed, at EU-lovgiver undersøgte forholdsmæssigheden ved denne bestemmelse, skal denne argumentation undersøges først.

i) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054

468 Det står fast, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning 2020/1054 rådede over en konsekvensanalyse, som bl.a. vedrørte afholdelsen af den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet. Konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, som ledsagede forslaget til forordningen om arbejdstid, omtalte nemlig medlemsstaternes myndigheders forskellige fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 561/2006 vedrørende den ugentlige hviletid samt forskellene i de nationale lovgivninger og praksis vedrørende afholdelsen af denne hviletid i køretøjet (del 1/2, s. 21, 23, 30, 31 og 34). Denne konsekvensanalyse foretog desuden en detaljeret undersøgelse – i lyset af udfaldet af den præjudicielle forelæggelse, der på daværende tidspunkt verserede for Domstolen i sag C-102/16, Vaditrans – af indvirkningen af en foranstaltning, der præciserede dette spørgsmål (del 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 og 70).

469 I denne forbindelse foreskrev dette forslags artikel 1, nr. 5), litra c), i artikel 8 i forordning nr. 561/2006 at indføre et stk. 8a, som bestemte, at den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, ikke kan afholdes i køretøjet, men skal afholdes på et egnet indkvarteringssted med passende sovefaciliteter og sanitære forhold, som arbejdsgiver stiller til rådighed eller betaler, eller på førerens bopæl eller et andet privat sted efter eget valg.

470 Med deres argumentation har Rumænien og Ungarn imidlertid foreholdt EU-lovgiver, at denne, da den i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 indførte forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, ikke tog hensyn til manglen på egnede indkvarteringsinfrastrukturer og sikrede parkeringsområder i hele EU, selv om denne oplysning ifølge disse medlemsstater var afgørende ved undersøgelsen af dette forbuds forholdsmæssighed.

471 Det skal imidlertid bemærkes, at EU-lovgiver havde fuldt kendskab til denne mangel, da lovgiver vedtog forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet. Som Rumænien og Ungarn selv har anført, var nævnte mangel nemlig klart blevet fremhævet under lovgivningsprocessen i såvel konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 18, 23, 31 og 34) som i 2019-undersøgelsen om parkeringspladser.

472 EU-lovgiver tog endvidere behørigt hensyn til denne omstændighed ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054. For det første forbød lovgiver nemlig ikke afholdelsen af enhver form for hviletid i køretøjet, idet det fortsat er tilladt at afholde pauser og daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider i køretøjet. For det andet fandt lovgiver i overensstemmelse med forslaget til forordningen om arbejdstid, som Kommissionen havde udarbejdet på grundlag af denne konsekvensanalyse, at manglen på indkvarteringsinfrastrukturer og parkeringsområder ikke var til hinder for forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, eftersom der findes alternative steder, hvor føreren kan afholde denne hviletid, navnlig den pågældendes bopæl, som er et af de steder, hvortil transportvirksomheden skal give føreren mulighed for, såfremt vedkommende ønsker dette, at vende tilbage med jævne mellemrum på, alt efter omstændighederne, tre eller fire uger i overensstemmelse med artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054.

473 På denne baggrund kan EU-lovgiver ikke foreholdes, at denne ikke tog fuldt hensyn til en væsentlig oplysning for undersøgelsen af forholdsmæssigheden af det forbud, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054.

474 Det er i denne henseende uden betydning, at EU-lovgiver ikke af de forskellige oplysninger, som denne rådede over, udledte de konklusioner, som lovgiver efter Rumæniens og Ungarns opfattelse burde være nået til. I denne forbindelse skal de klagepunkter, hvormed disse medlemsstater har foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke på passende vis afhjalp manglen på egnede indkvarteringsinfrastrukturer og parkeringsområder inden for rammerne af forordning 2020/1054, vurderes som led i undersøgelsen af, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er i overensstemmelse med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

475 Følgelig skal de argumenter, som Rumænien og Ungarn har fremført om EU-lovgivers manglende undersøgelse af virkningerne af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, forkastes.

ii) Proportionaliteten af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054

476 Artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 bestemte, at såfremt en fører vælger dette, kan daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille.

477 Artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 erstattede fra den 20. august 2020 denne artikel 8, stk. 8, idet førstnævnte bestemmelse foreskriver, at førerne ikke må afholde de regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, dvs. andre hviletider end dem, der var var omfattet af den tidligere bestemmelse, i et køretøj, men at førerne skal afholde disse hviletider i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold, idet det præciseres, at alle omkostninger til indkvartering uden for køretøjet dækkes af arbejdsgiveren.

478 Det formål, der forfølges med artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, i forhold til hvilket forholdsmæssigheden af denne bestemmelse skal undersøges, er, således som det bl.a. fremgår af 1., 2., 6., 8., 13. og 36. betragtning til denne forordning, at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne i EU ved at sikre, at disse førere får stillet kvalitetssikret indkvartering til rådighed til afholdelse af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Målet med denne bestemmelse er således at afhjælpe fraværet af klare regler om den ugentlige hviletid. Dette formål indgår, som det er anført i nærværende doms præmis 250, i rammerne for det mere generelle mål, som forfølges med nævnte forordning, der består i at sikre rimelige forretningsvilkår for vejtransportvirksomheder for at skabe en sikker, effektiv og socialt ansvarlig vejtransportsektor med henblik på at sikre ikke-forskelsbehandling og tiltrække kvalificerede arbejdstagere.

479 Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn, som ikke har anfægtet, at disse forskellige formål er lovlige, har gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

480 Med henblik på at fastslå, om forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som dette er fastsat i denne bestemmelse, overholder proportionalitetsprincippet, skal det undersøges, om denne foranstaltning er egnet til at nå det mål, som forfølges med nævnte bestemmelse, og som består i at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne, om den ikke åbenbart går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og om den står i rimeligt forhold til nævnte mål.

– Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er egnet til at nå det forfulgte mål

481 I første række skal det med hensyn til spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er egnet til at nå det mål, der forfølges med denne bestemmelse, indledningsvis bemærkes, at Domstolen i Vaditrans-dommen, og navnlig i denne doms præmis 31-33 og 48, i det væsentlige fastslog, at artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der fandt anvendelse, før denne artikel 1, nr. 6), litra c), trådte i kraft, for at bevare sin effektive virkning, ligeledes sammenholdt med stk. 6 i denne artikel 8, skulle fortolkes således, at nævnte bestemmelse forbød afholdelsen af den regulære ugentlige hviletid i køretøjet. Ifølge affattelsen af nævnte artikel 8, stk. 8, tillod denne bestemmelse nemlig udtrykkeligt og endda på visse betingelser, at daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider blev afholdt i køretøjet.

482 Efter at have anført, at en sådan fortolkning understøttedes af sidstnævnte bestemmelses tilblivelseshistorie samt af den sammenhæng, hvori den indgik, fremhævede Domstolen, at denne fortolkning klart tilsigtede at nå de mål, der forfølges med forordning nr. 561/2006, om at forbedre føreres arbejdsvilkår og trafiksikkerheden (Vaditrans-dommens præmis 43).

483 I denne henseende præciserede Domstolen nemlig, at selv om køretøjernes og førerhusenes indretning er blevet forbedret meget, forholder det sig ikke desto mindre således, at et førerhus ikke synes at udgøre en hvileplads, der er egnet til længere hviletider end daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, og at førere bør have mulighed for at tilbringe deres regulære ugentlige hviletider et sted med tilpassede og tilstrækkelige betingelser for indkvartering (Vaditrans-dommens præmis 44).

484 I denne forbindelse tilføjede Domstolen, at såfremt artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 skulle fortolkes således, at en fører kan afholde de regulære ugentlige hviletider i køretøjet, ville en sådan fortolkning indebære, at en fører kunne afholde hele sin hviletid i køretøjets førerhus, dvs. på et sted uden tilpassede betingelser for indkvartering, hvilket ikke bidrager til virkeliggørelsen af formålet om at forbedre førernes arbejdsvilkår, der forfølges med denne forordning (Vaditrans-dommens præmis 45).

485 Det følger heraf, at det forbud, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, som kodificerer Domstolens fortolkning i Vaditrans-dommen, er egnet til at bidrage til virkeliggørelsen af formålet om at forbedre førernes arbejdsvilkår og trafiksikkerheden.

486 De argumenter, som Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har fremført, kan ikke drage denne betragtning i tvivl.

487 For det første skal det, for så vidt som Republikken Bulgarien og Rumænien har gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 indeholder yderligere præciseringer i forhold til artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006, som fortolket af Domstolen i Vaditrans-dommen, bemærkes, at Republikken Bulgarien blot har gjort gældende, at den forpligtelse til at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, »i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold«, som er fastsat i denne artikel 1, nr. 6), litra c), er et nyt krav, der følger af vedtagelsen af forordning 2020/1054.

488 En sådan argumentation kan ikke tages til følge.

489 Indledningsvis fremhævede Domstolen udtrykkeligt i Vaditrans-dommens præmis 44 og 45, at artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der fandt anvendelse, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, skulle fortolkes således, at den regulære ugentlige hviletid skal afholdes på et passende og egnet indkvarteringssted, hvilket nødvendigvis indebærer, at sovefaciliteter og sanitære forhold på dette sted er kønsvenlige. I øvrigt fremgik kravet om »passende sovefaciliteter til hver fører« allerede udtrykkeligt af selve ordlyden af sidstnævnte bestemmelse.

490 I Vaditrans-dommens præmis 44 fastslog Domstolen dernæst, at en lastbils førerhus ikke udgør en hvileplads, der er egnet til længere hviletider end de daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, som er omhandlet i denne bestemmelse, hvilke hviletider i henhold til artikel 4, litra g) og h), i forordning nr. 561/2006 vedrører hviletider på alt efter omstændighederne mindst 3 og mindre end 45 timer. Det følger nødvendigvis heraf, at ugentlige hviletider på mere end 45 timer, der afholdes som kompensation for tidligere reducerede ugentlige hviletider, i medfør af denne forordnings artikel 8, stk. 8, heller ikke kunne afholdes i køretøjet.

491 Eftersom den hvileplads, der er egnet til længere hviletider, som Domstolen herved omtalte i Vaditrans-dommens præmis 44, skal erstatte en lastbils førerhus med henblik på den regulære ugentlige hviletid, hvilket førerhus principielt stilles til rådighed for føreren for arbejdsgivers omkostninger, følger det logisk set heraf, at enhver egnet hvileplads, som erstatter lastbilens førerhus, ligeledes skal stilles til rådighed af arbejdsgiver.

492 Det skal dermed fastslås, at den omstændighed, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 kodificerede fortolkningen fastlagt i Vaditrans-dommen, samtidig med at denne lovgiver præciserede visse aspekter, kan underbygge denne bestemmelses egnethed til at nå det mål, der forfølges.

493 For det andet er Vaditrans-dommen i modsætning til, hvad Ungarn og Rumænien har gjort gældende, relevant med henblik på vurderingen af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, for så vidt som det som netop anført fremgår af denne dom, at forbuddet mod, at føreren afholder den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, ikke skyldes sidstnævnte bestemmelses ikrafttræden, men artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den affattelse, der var gældende før forordning 2020/1054 trådte i kraft. Det er i denne henseende uden betydning, at Domstolen i Vaditrans-dommen, der blev afsagt i henhold til artikel 267 TEUF, ikke undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der fandt anvendelse, før artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 trådte i kraft, eftersom den forelæggende ret i denne sag ikke havde anmodet herom.

494 Såfremt Ungarn og Rumænien mente, at den tidligere version af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 var ugyldig, eller at gyldigheden af denne bestemmelse krævede, at den blev fortolket anderledes, kunne de nemlig i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol frit have gjort dette gældende som led i den præjudicielle procedure, der gav anledning til Vaditrans-dommen. En sådan argumentation kan derimod ikke tages til følge til støtte for annullationen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054.

495 For det tredje skal det med hensyn til den argumentation, som Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har fremført om manglen på egnet indkvartering og sikrede parkeringsområder i EU, først bemærkes, som det er fremhævet i nærværende doms præmis 471, at Kommissionen omtalte denne mangel i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold og dernæst i 2019-undersøgelsen om parkeringspladser. Hverken Parlamentet eller Rådet har i øvrigt bestridt manglen på sikrede parkeringsområder.

496 Forordning 2020/1054 tilsigter imidlertid at øge den sociale beskyttelse af førerne, mens forbedringen af transport- og parkeringsinfrastrukturerne langs de europæiske veje i det væsentlige er genstand for andre lovgivningsmæssige retsakter vedtaget i henhold til særskilte retsakter.

497 Navnlig TEN-T-forordningen, som er vedtaget i henhold til artikel 172 TEUF, der kræver den pågældende medlemsstats godkendelse af de retningslinjer og projekter af fælles interesse, der vedrører dens område, foreskriver i artikel 39, stk. 2, litra c), anlæggelse af rastepladser på motorveje med ca. 100 km afstand i overensstemmelse med samfundets, markedets og miljøets behov for at tilvejebringe passende og tilstrækkeligt sikre parkeringspladser til erhvervstrafikanter.

498 Det står endvidere fast, at de fleste EU-retlige instrumenter fastsætter mulighed for EU-medfinansiering med henblik på at fremskynde og fremme anlæggelsen af passende parkeringsinfrastrukturer. Det forholder sig bl.a. således med hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010 (EUT 2013, L 348, s. 129) og Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1649 af 8. juli 2016 om supplering af forordning nr. 1316/2013 (EUT 2016, L 247, s. 1), som fastlægger finansieringsprioriteterne i transportsektoren med henblik på flerårige og årlige arbejdsprogrammer.

499 Undersøgelsen af, om det i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 fastsatte forbud er egnet, kan imidlertid ikke foretages i lyset af et formål, som denne foranstaltning ikke forfølger.

500 Det skal derimod efterprøves, om forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, således som Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har gjort gældende, henset til manglen på passende indkvartering og sikrede parkeringsområder, ikke kan anses for at være en foranstaltning, der er egnet til at nå det mål, som består i at forbedre førernes arbejdsvilkår. Ifølge disse medlemsstater gør denne mangel det uforholdsmæssigt vanskeligt, om ikke umuligt, at overholde dette forbud, hvorfor forbuddet risikerer at modvirke dette formål ved at øge førernes træthed og stress.

501 Det er i denne henseende korrekt, at muligheden for at overholde de hviletidsbestemmelser, der er fastsat i forordning nr. 561/2006, generelt kan afhænge af bl.a. tilgængeligheden af indkvartering og passende parkeringsområder (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 45).

502 Det skal med hensyn til den indvirkning, som den angivelige mangel på passende indkvartering har på egnetheden af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 til at virkeliggøre det hermed forfulgte mål om social beskyttelse, indledningsvis fremhæves, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 472, at denne bestemmelse ikke forbyder førerne at afholde enhver form for hviletid i køretøjet, men udelukkende den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Det heri fastsatte forbud vedrører således hverken pauser eller daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider.

503 Desuden er de hviletider, som artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 forbyder førerne at afholde i køretøjet, netop dem, for afholdelsen af hvilke transportvirksomhederne i medfør af denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), har pligt til at tilrettelægge førernes arbejde, således at disse førere har mulighed for alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til enten arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl med henblik på at påbegynde eller afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

504 I modsætning til, hvad Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har gjort gældende, kræver afholdelsen af den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, således ikke systematisk adgang til anden indkvartering end førernes bopæl. Som det fremgår af 13. betragtning til forordning 2020/1054, er det kun, når disse førere ikke afholder deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, som de har ret til, på deres bopæl, at de i medfør af kravet i denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), skal have stillet kvalitetssikret og kønsvenlig indkvartering til rådighed i forbindelse med disse hviletider. Det fremgår heraf, at denne bestemmelse, sammenholdt med nævnte forordnings artikel 1, nr. 6),

litra d), i virkeligheden i hvert fald delvist kan afhjælpe den mangel på egnede indkvarteringssteder, som Kommissionen omtalte i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold.

505 Endelig er det korrekt, at det fremgår af 15. betragtning til forordning 2020/1054, at førere kan afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i egnet indkvartering, der »kan« støde op til et parkeringsområde. Det forholder sig ikke desto mindre således, at såfremt førerne beslutter ikke at vende tilbage til et af de to steder, der er præciseret i denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), for at afholde denne hviletid, har de i modsætning til, hvad Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har gjort gældende, på ingen måde pligt til at vælge en sådan indkvartering, der støder op til et parkeringsområde. Selv om nævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), kræver, at førerne afholder nævnte hviletid i »egnet [...] indkvartering«, kræver denne bestemmelse nemlig ikke, at dette sted støder op til et parkeringsområde. Det kan i denne henseende ikke med rimelighed forventes, at en fører afholder sin ugentlige hviletid på mindst 45 timer tæt på et sådant parkeringsområde. Ingen af disse medlemsstater har gjort gældende, at den mangel på infrastrukturer, som Kommissionen identificerede i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, vedrørte indkvarteringssteder, som ikke støder op til et parkeringsområde, og at disse indkvarteringssteder ikke er egnede.

506 Hvad dernæst angår den indvirkning, som den angivelige mangel på passende parkeringsområder har på egnetheden af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 til at nå det hermed forfulgte mål om social beskyttelse, skal det indledningsvis fremhæves, at denne bestemmelse ikke pålægger en forpligtelse med hensyn til det sted, hvor køretøjet parkeres. Der er således intet, der forpligter føreren til under afholdelse af den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, at efterlade køretøjet på et parkeringsområde forbeholdt lastbiler.

507 Som Rådet med føje har fremhævet, gør ophævelsen af forbuddet mod, at førerne afholder deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, det endvidere ikke muligt at afhjælpe det utilstrækkelige antal sikrede parkeringsområder, som er omtalt i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, eftersom der under alle omstændigheder fortsat er behov for et parkeringssted i den periode, hvori denne hviletid afholdes. Desuden kan en sådan ophævelse, for så vidt som den begrænser muligheden for, at førerne afholder nævnte hviletid på deres bopæl, efter at de har parkeret køretøjet ved arbejdsgiverens virksomhed, endda bidrage til at forværre den af Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn anførte mangelsituation, idet førerne i et sådant tilfælde vil optage de sikrede parkeringsområder i større omfang.

508 Endelig skal det med hensyn til risikoen for tyveri af lasten, som vanskeliggør forsikringen heraf, fremhæves, at det følger af artikel 4, litra f)-h), i forordning nr. 561/2006, at førerne frit skal kunne disponere over hviletid, uanset om det er den daglige eller ugentlige hviletid, hvorfor de ikke kan pålægges ansvaret for tilsynet med en sådan last, når de afholder deres hviletid.

509 Denne risiko skyldes under alle omstændigheder ikke det specifikke forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som er indført ved artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, men mere generelt manglen på sikrede parkeringsområder, idet det imidlertid bemærkes, at førerne må afholde enhver anden form for hviletid i et parkeret køretøj.

510 Selv om det er korrekt, at det fremgår af 2019-undersøgelsen om parkeringspladser, at tyveri af last i EU medfører tab på mere end 8,2 mia. EUR, følger det således ikke af denne undersøgelse, at dette tab specifikt skyldes tyverier begået under førernes afholdelse af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, som artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 allerede i den version, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, forbød at afholde i køretøjet.

511 På denne baggrund kan det ikke fastslås, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet er en foranstaltning, der er uegnet til at nå målet om at forbedre førernes arbejdsvilkår og trafiksikkerheden, med den begrundelse, at ikrafttrædelsen heraf ikke var betinget af anlæggelse af passende infrastrukturer hvad angår indkvartering og parkeringsområder.

512 Det skal i øvrigt bemærkes, at EU-lovgiver ved artikel 1, nr. 7), i forordning 2020/1054 indførte en artikel 8a i forordning nr. 561/2006, der, som det fremgår af 15., 17. og 18. betragtning til forordning 2020/1054, indeholder bestemmelser, der skal begunstige udviklingen af parkeringsområder af høj kvalitet ved udarbejdelsen af minimumskrav samt sikre bedre adgang til oplysninger om tilgængelige hvilefaciliteter. Sådanne forbedringer skal kunne lette arbejdsgiverens tilrettelæggelse af førerens aktiviteter med henblik på, at sidstnævnte kan nå frem til et parkeringsområde, der svarer til, hvad denne arbejdsgiver finder passende for det transporterede gods.

513 I artikel 8a, stk. 2, i forordning nr. 561/2006, som indført ved artikel 1, nr. 7), i forordning 2020/1054, uddelegerede Kommissionen således beføjelserne til at udarbejde regler, der yderligere præciserede parkeringsområdernes service- og sikkerhedsniveau, bl.a. vedrørende kønsvenlige sanitære forhold, samt procedurerne for certificering. Samme artikel 8a, stk. 1, pålægger endvidere Kommissionen at sikre, at førerne let kan få adgang til oplysninger om sikrede parkeringsområder, samt på et officielt websted, der ajourføres regelmæssigt, at offentliggøre listen over certificerede parkeringsområder.

514 Den af Rumænien anførte omstændighed, at Kommissionen ikke har offentliggjort denne liste, kan, selv om dette alt efter omstændighederne kan indebære, at denne institution har tilsidesat denne forpligtelse, derimod på ingen måde godtgøre, at EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 traf en foranstaltning, som er uegnet til at nå det hermed forfulgte mål.

515 I overensstemmelse med artikel 8a, stk. 4, i forordning nr. 561/2006 skal Kommissionen desuden senest den 31. december 2024 forelægge Parlamentet og Rådet en rapport om tilgængeligheden af egnede hvilefaciliteter for førere og af sikrede parkeringsfaciliteter samt om udviklingen af sikrede, certificerede parkeringsområder.

516 Endelig gentager artikel 8a, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 561/2006 den omstændighed, at det i henhold til TEN-T-forordningens artikel 39, stk. 2, litra c), påhviler medlemsstaterne at tilskynde til etablering af parkeringspladser til erhvervstrafikanter, idet 19. betragtning til forordning 2020/1054 omtaler, at det for at fremskynde og fremme opbygningen af en passende parkeringsinfrastruktur er vigtigt, at der er tilstrækkelige muligheder for medfinansiering fra Unionens side.

517 I modsætning til, hvad Republikken Bulgarien har gjort gældende, viser disse forpligtelser, som langt fra godtgør, at denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), ikke er egnet til at nå det forfulgte mål, tværtimod, at EU-lovgiver fortsat er opmærksom på spørgsmålet om manglen på parkeringsområder.

518 Desuden skal Republikken Bulgariens argument om, at eftersom medlemsstaterne ikke er blevet tildelt en frist med henblik på at sikre passende infrastrukturer, kan visse medlemsstater være tilskyndede til ikke at øge antallet af disse infrastrukturer med henblik på at begrænse de tjenesteydelser, som leveres på deres område af transportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, forkastes som spekulativt, idet der ikke foreligger beviser, der kan underbygge realiteten ved dette argument.

519 Det fremgår således af samtlige ovenstående betragtninger, at den omstændighed, at der er mangel på egnet indkvartering og sikrede parkeringsområder i EU, ikke kan godtgøre, at det forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som er indført ved artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, er uegnet til at nå det mål, der forfølges med denne forordning.

520 For det fjerde skal det med hensyn til Republikken Bulgariens og Rumæniens argumentation om den angivelige retlige usikkerhed i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 bemærkes, at EU-lovgiver med denne bestemmelse har tilsigtet at sikre en ensartet anvendelse af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet og den hermed forbundne forpligtelse til at afholde denne hviletid på et egnet indkvarteringssted. Artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, kunne nemlig have givet anledning til usikkerheder som følge af de kompetente nationale myndigheders forskellige fortolkning og anvendelse af denne bestemmelse, hvilket var fremhævet i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 5, 18 og 23).

521 I modsætning til, hvad Republikken Bulgarien har gjort gældende, er udtrykket »egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold«, der fremgår af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, nemlig ikke tvetydigt. Den omstændighed, at forholdene omkring dette udtryk er tilstrækkeligt fleksible til at omfatte en relativt bred vifte af indkvarteringssteder, hvor føreren kan afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, rejser langt fra tvivl om denne bestemmelses egnethed til at nå det mål, der forfølges hermed, men styrker tværtimod dette, således som Parlamentet med føje har gjort gældende. I denne henseende er Republikken Bulgariens argument om, at medlemsstaterne sandsynligvis vil anlægge divergerende fortolkninger af nævnte bestemmelse, spekulativt og skal dermed forkastes af denne grund alene.

522 Hvad angår den af Rumænien anførte risiko for forskelle i de sanktioner, der fastsættes i de nationale lovgivninger, såfremt det pågældende forbud tilsidesættes, er det korrekt, at der ved forordning 2020/1054 ikke er foretaget en tilnærmelse af medlemsstaternes sanktionsordninger på området. Denne risiko begrænses imidlertid betragteligt af medlemsstaternes forpligtelse til i henhold til artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 561/2006 i den affattelse, der følger af artikel 1, nr. 16), i forordning 2020/1054, således som det ligeledes fremhæves i 23. betragtning til sidstnævnte forordning, at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsernes alvor samt er afskrækkende og ikke udgør forskelsbehandling, idet ingen

overtrædelse i øvrigt kan give anledning til mere end én sanktion eller til mere end én retsforfølgning. Det kan således ikke fastslås, at risikoen for forskelle i sanktionerne gør artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 uegnet til at nå det hermed forfulgte mål.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er nødvendig*

523 I anden række skal det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er nødvendig, og nærmere bestemt argumentationen om, at der angiveligt findes mindre indgribende foranstaltninger end den, der er vedtaget med denne bestemmelse, bemærkes, at Republikken Bulgarien blot har påberåbt sig en række foranstaltninger, hvoraf de fleste blev drøftet under lovgivningsprocessen, uden at EU-lovgiver imidlertid valgte disse ved afslutningen af denne proces i den endelige version af den vedtagne retsakt.

524 De af denne medlemsstat anførte foranstaltninger, hvis fællesnævner er, at det på den ene eller anden måde tillades at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, idet dette overlades til førernes frie valg, gør det ikke nødvendigvis muligt at gennemføre det formål, som forfølges af EU-lovgiver, og som består i at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne, eftersom disse foranstaltninger, såfremt de gennemføres, kunne medføre, at førerne regelmæssigt afholder hele deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet. Eftersom føreren, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 174, er den svage part i ansættelsesforholdet med sin arbejdsgiver, indebærer sådanne foranstaltninger en risiko for, at førerens valg ikke er fuldstændigt frit, og at den pågældende kan presses med henblik på at foretage et valg, som er i arbejdsgiverens interesse. På samme måde ville indførelsen af undtagelser indebære en risiko for, at førerne afholder deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på et uegnet sted, hvilket ville være et tilbageskridt i deres sociale beskyttelse.

525 Selv om Kommissionen, som Republikken Bulgarien har anført, i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 44-47) påtænkte muligheden for at tillade førerne at afholde deres regulære ugentlige hviletid i køretøjet på betingelse af, at der er tale om førerens frie valg, eller at det er begrundet i lyset af omstændighederne, præciserede denne institution i øvrigt i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 49), at denne mulighed, navnlig henset til vanskelighederne ved at kontrollere, om der er tale om førerens frie valg, kunne medføre øget forsætligt misbrug, idet denne hviletid bevidst eller systematisk ville blive afholdt i køretøjet.

526 Hvad i denne forbindelse angår den af Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn anførte argumentation om køretøjernes komfort, er det korrekt, at Kommissionen i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 18), der blev afsluttet før afsigelsen af Vaditrans-dommen, anførte, at køretøjerne ofte tilbyder bedre indkvarteringsmuligheder end andre tilgængelige muligheder.

527 For det første konkluderede Kommissionen i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 73-75) efter en afvejning af fordele og ulemper ved de forskellige påtænkte muligheder imidlertid, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet var den mulighed, som var bedst egnet til at reducere førernes stress og træthed, hvorfor denne institution fastsatte et sådant forbud i artikel 1, nr. 5), litra c), i forslaget til forordningen om arbejdstid.

528 For det andet kunne EU-lovgiver som led i udøvelsen af den vide skønsmargen, som denne er tillagt, i lighed med, hvad Domstolen fastslog i præmis Vaditrans-dommens præmis 45, finde, at gennemførelsen af formålet om at forbedre førernes arbejdsvilkår udelukkede, at førerne kan tilbringe hele deres hviletid i køretøjets førerhus, idet et sådant sted ikke tilbyder egnede betingelser for indkvartering med henblik på at afholdelsen af længere hviletider.

529 Med hensyn til den af Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn anførte foranstaltning, som består i at indføre en overgangsperiode med henblik på at udskyde ikrafttrædelsen af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, kan denne tydeligvis ikke være en alternativ og mindre indgribende foranstaltning. Et sådant forbud gjaldt nemlig allerede ved vedtagelsen af forordning 2020/1054, eftersom dette forbud, som det fremgår af Vaditrans-dommens præmis 30, 31 og 48, fremgår af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, som fandt anvendelse, før artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 trådte i kraft. På denne baggrund ville indførelsen af en sådan overgangsperiode have begrænset denne doms tidsmæssige rækkevidde, selv om Domstolen ikke havde fastslået, at dette var nødvendigt.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er forholdsmæssig*

530 I tredje række skal der for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det forbud, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, er forholdsmæssigt, indledningsvis henvises til vigtigheden af, at det, som det fremgår af præamblen til EUF-traktaten, er et »væsentligt mål« stadig at forbedre levevilkår og beskæftigelsesforhold, hvilket EU-lovgiver i medfør af artikel 9 TEUF og 90 TEUF fuldt ud skal tage hensyn til under udøvelsen af sine beføjelser inden for den fælles transportpolitik. Som Domstolen i det væsentlige bemærkede i Vaditrans-dommen (præmis 44 og 45), giver lastbilens førerhus ikke indkvarteringsbetingelser, som er egnede til længere hviletider end daglige hviletider og reduceret ugentlig hviletid. Førerne kan således ikke afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i et sådant førerhus, uden at formålet om at forbedre deres arbejdsvilkår herved skades.

531 Det skal desuden bemærkes, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 i lighed med artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006, som førstnævnte bestemmelse ændrer, således som det er anført i nærværende doms præmis 472 og 502, ikke forbyder førerne at afholde enhver form for hviletid i køretøjet, men udelukkende er til hinder for, at de afholder deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på dette sted. Førerne har således fortsat ret til at afholde alle deres pauser samt den daglige og den reducerede ugentlige hviletid i køretøjet.

532 I henhold til artikel 8, stk. 6, første afsnit, litra b), i forordning nr. 561/2006 i den version, der følger af artikel 1, nr. 6), litra a), i forordning 2020/1054, kan de regulære ugentlige hviletider, som det allerede var tilladt i henhold til artikel 8, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 561/2006 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, nøjes med at blive afholdt hver anden uge, hvilket yderligere begrænser rækkevidden af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid i lastbilens førerhus.

533 Endelig har EU-lovgiver med artikel 1, nr. 6), litra a), i forordning 2020/1054 indført et tredje afsnit i artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, som nu giver en fører, der udfører international godstransport, mulighed for undtagelsesvist i forhold til hovedreglen i første afsnit i denne artikel 8, stk. 6, under overholdelse af visse betingelser uden for den medlemsstat, hvor vedkommendes arbejdsgiver er etableret, at afholde to reducerede ugentlige hviletider, der kan

afholdes i køretøjet, idet disse hviletider ikke henhører under det forbud, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054. Ved indførelsen af denne mulighed, som var udelukket ved artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, har EU-lovgiver således tilsigtet at give yderligere fleksibilitet til førere, som tilbagelægger store afstande, ved at tillade dem at afholde hele deres hviletid i køretøjet i tre på hinanden følgende uger.

534 På denne baggrund kan det ikke fastslås, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 medfører ulemper, der er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det mål, der forfølges med denne bestemmelse.

535 De argumenter, som Republikken Bulgarien, Rumænien og Ungarn har fremført, kan ikke drage disse betragtninger i tvivl.

536 For det første er det med hensyn til argumentationen om de betydelige meromkostninger, som gennemførelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 indebærer for transportvirksomhederne, navnlig for SMV'erne, tilstrækkeligt at bemærke, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet ikke følger af ikrafttrædelsen af denne bestemmelse, men, som Domstolen fastslog i Vaditrans-dommens præmis 30, 31 og 48, af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1054 trådte i kraft. Sidstnævnte forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), kan således ikke i sig selv give anledning til betydelige meromkostninger.

537 Selv om det er korrekt, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 nu udtrykkeligt pålægger arbejdsgiveren at afholde alle omkostninger forbundet med afholdelsen af hviletiden uden for køretøjet, forholder det sig ikke desto mindre således, at mange arbejdsgivere, som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 64), allerede påtog sig sådanne omkostninger, før denne forordning trådte i kraft. Afholdelsen af disse omkostninger er desuden kun påkrævet, når føreren, således som vedkommende har ret til, vælger ikke at benytte sig af den mulighed, som vedkommendes arbejdsgiver skal tilbyde den pågældende i overensstemmelse med artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, for alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til denne arbejdsgivers virksomhed eller sin bopæl for at påbegynde eller afholde sin regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation. Endelig berører denne forpligtelse til at afholde omkostninger ikke transportvirksomhedens ret til i sidstnævnte tilfælde at vælge den indkvartering eller den type indkvartering, som virksomheden vil afholde omkostningerne til, for så vidt som denne indkvartering opfylder kravene efter denne bestemmelse.

538 På denne baggrund ses det, at det skøn, som fremgår af KPMG's undersøgelse vedrørende Bulgarien, der er omtalt i nærværende doms præmis 458, hvorefter de omkostninger, som de bulgarske transportvirksomheder skal afholde som følge af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, udgør 143 mio. EUR, ikke kan anses for at være underbygget, eftersom dette skøn er støttet på den urigtige forudsætning, at denne bestemmelse pålægger et nyt forbud og forpligter førerne til systematisk at afholde hviletiden væk hjemmefra, efter at de har parkeret deres køretøj på sikrede parkeringsområder.

539 For det andet kan Republikken Bulgarien hvad angår argumentationen om risikoen for, at transportvirksomheden pålægges sanktioner og ikke opfylder vandelskravene som omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 1071/2009, ikke gøre gældende at have påvist, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 er uforholdsmæssig, idet denne medlemsstat har anlagt en spekulation om

hyppigheden af adfærd, der er i strid mod det forbud, som er fastsat i denne bestemmelse. I denne henseende har denne medlemsstat endvidere med urette gjort gældende, at dette forbud er umuligt at overholde, idet den herved har støttet sig på den urigtige antagelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 505, hvorefter nævnte bestemmelse pålægger førerne at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i indkvartering, der støder op til et parkeringsområde.

540 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at det forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, ikke åbenbart går videre end nødvendigt for at nå det med dette forbud forfulgte mål.

541 Følgelig skal Republikken Bulgariens fjerde anbringende, Rumæniens første anbringendes første led og Ungarns eneste anbringende forkastes som ugrundede.

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

1) Parternes argumenter

542 Med det andet led i Republikken Bulgariens femte anbringende og det første led i Rumæniens tredje anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 ikke overholder de krav, som følger af princippet om forbud mod forskelsbehandling som fastsat i artikel 18 TEUF. Republikken Bulgarien har ligeledes påberåbt sig en tilsidesættelse af chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes ligestilling, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, samt artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«.

543 Disse to medlemsstater har anført, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet er i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling til skade for såvel transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i EU's periferi, som førere, der er ansat i disse virksomheder. Det er nemlig betydeligt lettere for de transportvirksomheder, som har hjemsted i medlemsstater, der er beliggende centralt i EU, og for deres førere at overholde dette forbud end for de transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, og deres førere. Inden for én og samme medlemsstat skaber det pågældende forbud desuden en forskelsbehandling mellem lokale førere og førere fra andre medlemsstater. De nationale førere, som udfører transporter i deres egen medlemsstat, påvirkes ikke af manglen på egnet indkvartering og sikrede parkeringsområder, eftersom de kan sove på deres bopæl og parkere deres lastbil ved arbejdsgiverens virksomhed. Det forholder sig ikke således med førere, som er ansat af transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, som udfører international godstransport, og som på grund af manglen på egnet indkvartering og sikrede parkeringsområder tvinges til ikke at overholde nævnte forbud, hvorved omkostningerne øges for transportvirksomhederne, hvoraf de fleste er SMV'er.

544 [Som berigtiget ved kendelse af 19. december 2024] I denne henseende har Rumænien tilføjet, at den omstændighed, at medlemsstaterne udvikler infrastrukturer til parkering og indkvartering forskelligt, og at de ligeledes adskiller sig fra hinanden, alt efter om de befinder sig i EU's periferi eller nær vejtransportens centrum i EU, gør EU-lovgivers indgreb så meget desto mere

uforholdsmæssigt. Eftersom netværket af parkeringsområder er underudviklet i transitmedlemsstaterne, påvirker forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 hovedsageligt de transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i EU's periferi.

545 Rumænien har desuden anført, at vurderingen af virkningerne på transportmarkedet af bestemmelserne i forordning 2020/1054 ikke kan foretages uden at tage hensyn til forordning 2020/1055 og direktiv 2020/1057, som ligeledes indgår i »mobilitetspakken«. En samlet vurdering af mobilitetspakken viser således, at den af EU-lovgiver vedtagne lovgivning udgør forskelsbehandling til skade for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi i lyset af den konkrete mulighed for at levere transporttjenester i EU. Eftersom de anfægtede foranstaltninger i »mobilitetspakken« pålægger betydelige omkostninger og fastsætter bebyrdende forpligtelser, som især berører transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, får disse de facto deres konkurrenceevne reduceret til ingenting. Den sociale beskyttelse af førerne kan ikke sikres uden passende foranstaltninger til at støtte transportvirksomhedernes udøvelse af den frie udveksling af tjenesteydelser.

546 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

547 Af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 307, skal Republikken Bulgariens argument om tilsidesættelse af artikel 95, stk. 1, TEUF indledningsvis afvises, idet denne medlemsstat blot har påberåbt sig en sådan tilsidesættelse, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«, uden at fremføre en specifik argumentation i denne henseende.

548 Når dette er sagt, står det med hensyn til realiteten vedrørende disse anbringender og argumenter fast, at den regel, der i det foreliggende tilfælde er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, for så vidt som den pålægger transportvirksomhederne for egen regning at sikre, at deres førere ikke afholder deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, men i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold, finder anvendelse uden forskel på alle de berørte arbejdsgivere, uanset deres nationalitet og hvilken medlemsstat de er etableret i, samt på alle medlemsstater, hvorfor denne regel ikke indebærer direkte forskelsbehandling, som er forbudt i medfør af EU-retten.

549 I medfør af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 308-310, skal det følgelig undersøges, om EU-lovgiver med artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 med urette har anvendt en identisk regel på situationer, der er forskellige, i lyset af bl.a. det formål, der forfølges med denne bestemmelse, hvilket således udgør indirekte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten, for så vidt som den, således som de sagsøgende medlemsstater i det væsentlige har gjort gældende, af selve sin art i højere grad kan påvirke de transportvirksomheder, som er etableret i medlemsstater, der efter deres opfattelse befinder sig i »EU's periferi«, de førere, som er ansat af disse virksomheder, og denne gruppe af medlemsstater.

550 I denne henseende tilsigter artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, som det er anført i nærværende doms præmis 478, at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for førerne i EU ved at sikre, at disse førere får stillet kvalitetssikret indkvartering til rådighed til afholdelse af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, med henblik

på, således som det fremgår af 8. og 13. betragtning til denne forordning, navnlig at beskytte førere, som udfører international godstransport over lange afstande, og som tilbringer lange perioder langt væk hjemmefra.

551 Det skal fastslås, at alle førere, der er ansat i EU, befinder sig i en sammenlignelig situation hvad angår deres ret til at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i kvalitetssikret indkvartering. Uanset deres nationalitet og hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver har hjemsted i, skal alle disse førere nemlig kunne afholde denne hviletid i indkvartering, som sikrer såvel gode arbejdsvilkår for førerne som trafiksikkerheden.

552 For det første kan det med hensyn til den af Republikken Bulgarien og Rumænien anførte angivelige forskelsbehandling mellem på den ene side de førere, som udfører international transport, og som er ansat i bestemte medlemsstater, og på den anden side dem, som udfører international transport, og som er ansat i medlemsstater »centralt i EU«, ganske vist ikke udelukkes, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 kan påvirke de førere, som udfører international transport til medlemsstater geografisk langt fra den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver har hjemsted, i større grad, eftersom disse førere kan opleve større vanskeligheder end de lokale eller nationale førere med hensyn til afholdelsen af deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, på deres bopæl og således være mere berørt af den aktuelle utilstrækkelighed i de egnede infrastrukturer til indkvartering og parkering.

553 Denne forskellige indvirkning på førere, som udfører international transport, skyldes imidlertid, at den transport, som disse førere udfører, er forskellig, hvilket ligeledes afspejles i bestemmelserne i artikel 91, stk. 1, litra a) og b), TEUF. International transport kan nemlig i højere grad end national transport skulle udføres over afstande langt væk fra førernes bopæl og arbejdsgiverens hjemsted.

554 I denne henseende vil det, som generaladvokaten har anført i punkt 433 i forslaget til afgørelse, såfremt førere, der udfører international transport, i overensstemmelse med den af Republikken Bulgarien og Rumænien fremførte teori tillades at afholde deres regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som ikke er egnet til at afholde sådanne lange hviletider, indebære en endnu større forskelsbehandling i forhold til nationale førere, som for deres vedkommende let kan afholde deres regulære ugentlige hviletid på deres bopæl.

555 For det andet er det med hensyn til den af Republikken Bulgarien og Rumænien anførte angivelige forskelsbehandling mellem på den ene side de transportvirksomheder, som har hjemsted i medlemsstater i »EU's periferi«, og som udfører international transport, samt de i disse virksomheder ansatte førere og på den anden side transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater »centralt i EU«, som udfører sådan transport, samt de i sidstnævnte virksomheder ansatte førere korrekt, således som det fremgår af nærværende doms præmis 552, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 kan have større indvirkning på transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, hvis disse virksomheder har valgt en økonomisk driftsmodel, som består i at levere de fleste, om ikke alle, deres tjenesteydelser til modtagere i medlemsstater langt fra den førstnævnte medlemsstat, hvor virksomhedernes førere således gennemfører transport langt væk hjemmefra.

556 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 321, kan EU-lovgiver, henset til den betydelige udvikling, der har påvirket det indre marked, tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for at øge den sociale beskyttelse af førerne ved ændring af de vilkår, hvorunder deres arbejdsgiveres frie udveksling af tjenesteydelser udøves, og sikre en mere rimelig konkurrence.

557 Som anført i nærværende doms præmis 322 kan en EU-retlig bestemmelse således ikke anses for i sig selv at være i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, alene med den begrundelse at denne bestemmelse medfører forskellige konsekvenser for visse erhvervsdrivende, når denne situation skyldes de forskellige driftsvilkår, som disse erhvervsdrivende er undergivet som følge af bl.a. deres geografiske placering, og ikke en retlig ulighed, som er iboende i den anfægtede bestemmelse.

558 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 282, tilsigtet at foretage en afbalancering af på den ene side førernes interesse i at have bedre arbejdsvilkår og på den anden side arbejdsgivernes interesse i at udøve deres transportvirksomhed på rimelige forretningsvilkår, således at vejtransportsektoren er sikker, effektiv og socialt ansvarlig.

559 I denne forbindelse tilsigter det forbud, som er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, og som langt fra skaber urimelige konkurrencevilkår for transportvirksomhederne, tværtimod, således som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 17, 18 og 23), at afhjælpe den ulige behandling, der som følge af de kompetente nationale myndigheders forskellige fortolkning og anvendelse af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 tidligere kunne forårsages af anvendelsen af uensartede nationale sanktionsordninger i medlemsstaterne. Det er nemlig med henblik på ved hjælp af en mere klar harmoniseringsbestemmelse at sikre en ensartet anvendelse af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, at EU-lovgiver har kodificeret den fortolkning af denne artikel 8, stk. 8, som Domstolen anlagde i Vaditrans-dommen.

560 Som Rådet med føje har fremhævet i denne henseende, er det netop de førere, som er ansat af transportvirksomheder, som leverer de fleste af deres transporttjenester til modtagere, der har hjemsted i medlemsstater langt fra den medlemsstat, hvor disse virksomheder er etableret, og som derfor udfører deres transport langt væk hjemmefra, som har størst behov for den beskyttelse, der følger af den harmoniseringsbestemmelse, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, hvilket under alle omstændigheder gør det muligt at godtgøre, at de kriterier, som EU-lovgiver støttede sit valg på for at gennemføre det med denne bestemmelse forfulgte mål om at forbedre arbejdsvilkårene, var objektive og passende.

561 Som det er anført i nærværende doms præmis 533, har EU-lovgiver, stadig med henblik på at skabe en rimelig balance mellem de forskellige foreliggende interesser, samtidig med at denne lovgiver har tilsigtet at gennemføre det forfulgte mål om social beskyttelse, ved artikel 1, nr. 6), litra a), i forordning 2020/1054 ændret artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, således at en fører, der udfører international godstransport, undtagelsesvist og under overholdelse af visse betingelser har mulighed for uden for den medlemsstat, hvor vedkommendes arbejdsgiver er etableret, at afholde to reducerede ugentlige hviletider, der kan afholdes i køretøjet.

562 Artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 tilsigter i øvrigt netop at mindske de i nærværende doms præmis 552 omtalte vanskeligheder ved at pålægge arbejdsgiverne at tilrettelægge førernes arbejde, således at førerne har mulighed for alt efter omstændighederne hver tredje eller fjerde uge at vende tilbage til enten arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl.

563 For det tredje skal Republikken Bulgariens kritik forkastes hvad angår den af denne medlemsstat anførte angivelige forskelsbehandling af medlemsstaterne i strid med princippet om disses lighed over for traktaterne, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU. Selv hvis det antages, at visse

medlemsstater indirekte berøres i højere grad end andre af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 – uanset at denne bestemmelse finder anvendelse uden forskel – følger det nemlig af Domstolens praksis, som er omtalt i nærværende doms præmis 332, at en EU-retsakt, der har til formål at ensrette medlemsstaternes regler, for så vidt som denne retsakt finder ensartet anvendelse for alle medlemsstater, ikke kan anses for at udgøre forskelsbehandling, idet en sådan harmoniseringsakt uundgåeligt skaber forskellige virkninger alt efter, hvorledes de forskellige nationale lovgivninger og praksis tidligere var udformet.

564 På denne baggrund kan det ikke fastslås, at EU-lovgiver i strid med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 313 og 314, har overskredet grænserne for den vide skønsmargen, som tilkommer denne, i forbindelse med vedtagelsen af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 under udøvelsen af de kompetencer, som denne er tillagt ved EUF-traktaten med henblik på at forbedre arbejdsvilkårene og trafiksikkerheden for alle førere i EU som helhed.

565 Endelig henhører Rumæniens argumentation, for så vidt som denne medlemsstat med sine argumenter om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet har tilsigtet at kritisere den uforholdsmæssige indvirkning, som artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 har på transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i »EU's periferi«, under tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet, hvilket denne medlemsstat selv har fremhævet. Denne argumentation skal således forkastes af de samme grunde som de i nærværende doms præmis 481-540 anførte.

566 Disse betragtninger kan, som det fremgår af nærværende doms præmis 333, ikke drages i tvivl med Rumæniens argument om den overordnede forskelsbehandling, som følger af alle bestemmelserne under »mobilitetspakken«, der er genstand for de søgsmål, som denne medlemsstat har anlagt i sagerne C-546/20 – C-548/20. I sag C-546/20 har Rumænien nemlig ikke påvist, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 medfører forskelsbehandling. Desuden skal denne medlemsstats kritik vedrørende forordning 2020/1055 og direktiv 2020/1057 undersøges som led i de anbringender og argumenter, som denne medlemsstat har fremført til støtte for sine søgsmål i sagerne C-547/20 og C-548/20 til støtte for sine påstande om hel eller delvis annullation af disse EU-retsakter.

567 Følgelig skal Republikken Bulgariens femte anbringendes andet led forkastes, idet det delvist skal afvises, delvist er ugrundet, ligesom Rumæniens første anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

c) Tilsidesættelse af EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser

1) Parternes argumenter

568 Med det første anbringendes første led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har Rumænien gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 ligeledes udgør en tilsidesættelse af de EU-retlige bestemmelser om den frie udveksling af transporttjenester i det indre marked. Gennemførelsen af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet fører nemlig til en begrænsning af denne frihed som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF, eftersom transportruterne for en ubegrænset periode begrænses til ruter, som kan foretages inden for en frist, der ikke tvinger føreren til at afholde den regulære ugentlige hviletid, eller fastlægges på baggrund af eksistensen af sikrede parkeringsområder. Som følge af denne begrænsning medfører foranstaltningen efter

Rumæniens opfattelse en yderligere opsplitning af det indre marked, hvilket bevirker et tilbageskridt for gennemførelsen af formålet om bæredygtig udvikling af dette marked, som det foreskrives i artikel 3 TEU, hvilket ligeledes er et af de formål, som Kommissionen definerede i sin konsekvensanalyse vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 39).

569 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

570 Det skal bemærkes, som det fremgår af nærværende doms præmis 352-358, at den frie udveksling af transporttjenester i overensstemmelse med artikel 58, stk. 1, TEUF ikke henhører under den almindelige ordning, der er indført med artikel 56 TEUF, men en særlig ordning, hvorunder transportvirksomhederne har ret til fri udveksling af tjenesteydelser, alene for så vidt som de er indrømmet denne ret ved foranstaltninger i den afledte ret, som EU-lovgiver i lighed med forordning 2020/1054 har vedtaget i henhold til EUF-traktatens bestemmelser om den fælles transportpolitik, navnlig artikel 91, stk. 1, TEUF.

571 For så vidt som artikel 58, stk. 1, TEUF således alene har til formål at udelukke den frie udveksling af transporttjenester fra EUF-traktatens almindelige bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser for at underkaste dem de særlige bestemmelser i afsnit VI i denne traktats tredje del, kunne EU-lovgiver i modsætning til, hvad Rumænien har gjort gældende, ikke tilsidesætte denne artikel 58, stk. 1, alene fordi denne lovgiver i henhold til denne bestemmelse vedtog fælles regler, som finder anvendelse i transportsektoren, i henhold til disse særlige bestemmelser.

572 For så vidt som Rumænien har foreholdt EU-lovgiver, at denne ved artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 forårsagede et tilbageskridt i den liberaliseringsproces, som blev gennemført med forordning nr. 561/2006, er denne medlemsstats argumentation under alle omstændigheder ugrundet. Som det er anført i bl.a. nærværende doms præmis 493, skyldes forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet nemlig ikke ikrafttrædelsen af denne bestemmelse, men artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der fandt anvendelse før ikrafttrædelsen af denne artikel 1, nr. 6), litra c), som fortolket af Domstolen i Vaditrans-dommen.

573 Det skal i overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 266, endvidere fremhæves, at EU-lovgiver, når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i præamblen samt artikel 9 TEUF og artikel 151, stk. 1, TEUF, og som bl.a. omfatter forbedring af ansættelsesvilkårene og sikring af passende social beskyttelse. EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, som denne er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale mål, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger.

574 I modsætning til, hvad Rumænien har anført, følger heraf, at den omstændighed alene, at nogle transportvirksomheder kan foranlediges til at tilpasse visse af deres transportruter med henblik på at forbedre førernes ansættelsesvilkår og sociale beskyttelse i overensstemmelse med det

formål, der forfølges med artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, på ingen måde kan anses for at være et tilbageskridt i indførelsen af en fælles transportpolitik, som udgør en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF.

575 Derfor skal de argumenter, som Rumænien har fremført med det første anbringendes første led, om tilsidesættelse af EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser forkastes som ugrundede.

d) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF

1) Parternes argumenter

576 Med det første anbringendes første led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har Rumænien ligeledes gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 i alvorlig grad skader transportvirksomhedernes og førernes interesser i strid med de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF.

577 For det første overstiger de omkostninger, som artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 medfører for så vidt angår transportvirksomhederne, der hovedsageligt er SMV'er, væsentligt de omkostninger, der er knyttet til gennemførelsen af bestemmelsen om at stille indkvartering til rådighed for førerne. Disse omkostninger dækker nemlig ligeledes ændringer af ruter alt efter tilgængelig indkvartering og passende parkeringsområder, højere forsikringspræmier som følge af de øgede risici, der er forbundet med sikkerheden for det transporterede gods, førernes behov for at tilbagelægge yderligere afstande for at finde et passende parkeringsområde og endelig nå frem til et indkvarteringssted, som kan befinde sig i en betydelig afstand, henset til den situation, der er beskrevet i 2019-undersøgelsen om parkeringspladser. Transportvirksomhederne påføres i øvrigt et indtægtstab, eftersom manglen på infrastrukturer har indvirkning på den konkrete mulighed for at planlægge længere ture og gennemføre transport på visse ruter fuldstændig sikkert.

578 For det andet vil den påvirkning, som det forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, som er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, udsætter transportvirksomhederne for, hvad angår førerne føre til tab af beskæftigelse og til et behov for at udvandre til medlemsstater i det centrale EU. Denne bestemmelse vil desuden øge førernes træthed og stress som følge af manglen på infrastrukturer.

579 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

580 For det første skal det med hensyn til Rumæniens argumentation om, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 kan føre til, at førerne mister beskæftigelse og udvandrer til medlemsstater beliggende »centralt i EU« i strid med de krav, som er fastsat i artikel 91, stk. 2, TEUF, der pålægger EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltningerne under den fælles transportpolitik at tage hensyn til tilfælde, hvor anvendelsen heraf i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, fastslås, at en sådan argumentation er spekulativ, eftersom der ikke foreligger konkrete beviser, der kan underbygge realiteten heri.

581 På denne baggrund kan denne argumentation navnlig ikke rejse tvivl om Kommissionens konstateringer i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 61), hvorefter foranstaltningerne vedrørende arbejdstiden og reglerne for den ugentlige hviletid skal have en positiv indvirkning på førerhvervets tiltrækkende virkning og dermed på udbuddet på markedet for arbejdskraft.

582 Som det allerede fremgår af nærværende doms præmis 404 og 405 samt 573 og 574, kan den omstændighed alene, at visse transportvirksomheder kan blive nødt til at afholde større omkostninger som følge af den øgede sociale beskyttelse, som førerne sikres ved artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054, under alle omstændigheder på ingen måde anses for at udgøre en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF.

583 For det andet er det med hensyn til Rumæniens argumentation om, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 medfører væsentlige meromkostninger for transportvirksomhederne i strid med de krav, der er omhandlet i artikel 94 TEUF, tilstrækkeligt at bemærke, at sidstnævnte bestemmelse, som pålægger EU-lovgiver ved vedtagelsen af en foranstaltning »vedrørende transportpriser og -vilkår« at tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation, er uden betydning i det foreliggende tilfælde, eftersom denne artikel 1, nr. 6), litra c), ikke regulerer transportpriser og -vilkår for gods og passagerer, men fastlægger betingelserne for førernes afholdelse af den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation.

584 Som det allerede er fremhævet i nærværende doms præmis 536, kan denne bestemmelse ikke forårsage meromkostninger for transportvirksomhederne, eftersom den blot kodificerer gældende ret, der, som det fremgår af Vaditrans-dommens præmis 30, 31 og 48, følger af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der fandt anvendelse, før artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 trådte i kraft.

585 Derfor skal de argumenter, som Rumænien har fremført om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF i forbindelse med denne medlemsstats første anbringendes første led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, forkastes som ugrundede.

586 Henset til ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20) og Ungarn (sag C-551/20), for så vidt som disse søgsmål tilsigter annullation af artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054.

4. Artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054

587 Til støtte for sit søgsmål (C-551/20) med påstand om annullation af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 har Ungarn påberåbt sig tre anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det andet vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 151, stk. 2, TEUF.

a) Indledende bemærkninger

588 Med henblik på undersøgelsen af disse anbringender skal det bemærkes, at det følger af artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 165/2014, sammenholdt med artikel 6, stk. 3, i gennemførelsesforordning 2016/799, at nyregistrerede køretøjer, der anvendes i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har indregistreret dem, skal udstyres med en intelligent takograf som fastsat i

artikel 8-11 i forordning nr. 165/2014 senest 15 år efter ikrafttrædelsesdatoen, den 15. juni 2019, af de regler for første generation af disse takografer, som er fastsat i bilag IC til denne gennemførelsesforordning. Det følger heraf, at fristen for installation af nævnte takografer var fastsat til den 15. juni 2034.

589 [som berigtiget ved kendelse af 12. marts 2025] Med artikel 2, nr. 2), og artikel 2, nr. 8), litra a), i forordning 2020/1054, som ændrer henholdsvis artikel 3, stk. 4, og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 165/2014, har EU-lovgiver indført en ordning for gradvis indførelse af andengenerationstakografernе i overgangsperioden. For det første afhænger begyndelsestidspunktet for denne overgangsperiode af datoen for ikrafttrædelsen af specifikationerne vedrørende disse, som Kommissionen fastsatte i gennemførelsesforordning 2021/1228, der trådte i kraft den 19. august 2021. For det andet afhænger varigheden af nævnte overgangsperiode af den type takograf, som køretøjet allerede er udstyret med.

590 [som berigtiget ved kendelse af 12. marts 2025] Mens køretøjer, der er udstyret med analoge eller digitale takografer, skal udstyres med andengenerationstakografer senest tre år efter udgangen af det år, hvor disse specifikationer trådte i kraft, dvs. senest den 31. december 2024, skal de køretøjer, der er udstyret med første generation af takografer, udstyres med andengenerationstakografer senest fire år efter nævnte specifikationers ikrafttræden, dvs. senest den 19. august 2025.

591 Det følger heraf, at EU-lovgiver alt efter tilfældet har fremskyndet fristen for installation af andengenerationstakografer med ni og et halvt år eller med ni år.

592 Det er i lyset af disse indledende betragtninger, at Ungarns anbringende skal undersøges.

b) Anlæggelse af et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1) Parternes argumenter

593 Med det første anbringende har Ungarn gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 tilsidesatte proportionalitetsprincippet og anlagde et åbenbart urigtigt skøn, idet denne lovgiver ikke foretog en vurdering af de økonomiske konsekvenser af den betydelige fremskyndelse af fristen for installation af andengenerationstakografer.

594 Eftersom denne bestemmelse ikke fremgår af forslaget til forordningen om arbejdstid, er der ikke foretaget en konsekvensanalyse heraf. Ændringen af fristen for installationen af andengenerationstakografer blev indført i den endelige affattelse af forordning 2020/1054 i medfør af aftalen mellem Parlamentet og Rådet, uden at disse institutioner foretog en konsekvensanalyse. Det kan undlades at foretage en konsekvensanalyse, når EU-lovgiver råder over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere den vedtagne foranstaltnings proportionalitet. Ungarn har anført, at denne stat imidlertid ikke har kendskab til, at der foreligger sådanne oplysninger, eller til en analyse, som lovgiveren har foretaget. Selv om to undersøgelser, som blev gennemført i februar og marts 2018, undersøgte omkostningerne til at bringe udstyret i overensstemmelse med denne nye teknologi, behandlede de udtrykkeligt ikke spørgsmålet om forholdsmæssigheden, selv om det i den anden af disse undersøgelser anførtes, at der var en mulig uforholdsmæssighed.

595 Heraf følger, at EU-lovgiver tilsidesatte den interinstitutionelle aftale. Eftersom artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 udgør en »væsentlig ændring« som omhandlet i denne aftales punkt 15, var der således grundlag for at foretage en supplerende konsekvensanalyse eller at pålægge Kommissionen at foretage denne i overensstemmelse med nævnte aftales punkt 16. Ungarn har fremhævet, at når EU-institutionerne indfører regler, hvorved de pålægger sig selv en begrænsning for deres skønsbeføjelse, påhviler det dem i denne henseende at overholde de vejledende regler, som de har pålagt sig selv.

596 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

597 Med dette anbringende har Ungarn i det væsentlige foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054, idet lovgiver fremskyndede fristen for installationen af andengenerationstakografer, uden at den først foretog en konsekvensanalyse, og uden at den rådede over oplysninger, der gjorde det muligt at vurdere denne foranstaltnings forholdsmæssighed.

598 Det skal i denne henseende bemærkes, som det fremgår af 27. betragtning til denne forordning, at EU-lovgiver fandt, at omkostningseffektiviteten for så vidt angår håndhævelsen af de sociale bestemmelser, den rivende udvikling af nye teknologier, digitaliseringen gennem hele Unionens økonomi og behovet for lige konkurrencevilkår for virksomheder i international vejtransport gjorde det nødvendigt at afkorte overgangsperioden for montering af intelligente takografer i indregistrerede køretøjer, idet disse intelligente takografer skal bidrage til forenklede kontroller og dermed lette de nationale myndigheders arbejde.

599 Det står fast, at en sådan fremskyndelse af fristen for installation af intelligente takografer, som EØSU og Regionsudvalget havde foreslået under lovgivningsprocessen, ikke blev behandlet i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold og således ikke blev taget under overvejelse af Kommissionen i forslaget til forordningen om arbejdstid. Navnlig vedrørte den efterfølgende evaluering af sociallovgivningen, som er omtalt i fjerde betragtning til forordning 2020/1054, i henhold til hvilken denne konsekvensanalyse blev foretaget, ikke forordning nr. 165/2014.

600 Det følger imidlertid af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 220-226, at EU-lovgiver med henblik på vurderingen af forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, som denne vedtager, ikke alene kan tage hensyn til konsekvensanalysen, men ligeledes til enhver anden informationskilde.

601 På denne baggrund skal det undersøges, om Parlamentet og Rådet ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 i det foreliggende tilfælde på grundlag af andre informationskilder end konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold rådede over tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere forholdsmæssigheden af at fremskynde fristen for installationen af andengenerationstakografer.

602 I denne henseende fremgår det af de oplysninger, som er forelagt Domstolen, at Parlamentet i februar 2018 udgav den endelige rapport om en undersøgelse (EPRS, »*Retrofitting smart tachographs by 2020*: Costs and benefits (»Opgradering af intelligente takografer inden 2020: Omkostninger og fordele«), 2.2.2018), hvis formål var at vurdere omkostninger og fordele på kort sigt ved at installere en intelligent takograf i lastbiler, der udfører international transport. Der er enighed om, at denne undersøgelse bl.a. indeholdt en detaljeret analyse af omkostninger og

fordele og konkluderede, at de langsigtede fordele ved opgradering til intelligente takografer, som først kunne gennemføres efter 2020, vejede tungere end de omkostninger, som de væsentligste erhvervsdrivende, der drev virksomhed på transportmarkedet, måtte afholde på kort sigt.

603 Det anfægtes heller ikke, at Kommissionen i marts 2018 ligeledes offentliggjorde den endelige rapport om en anden undersøgelse (Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, »*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*« (»Foranstaltninger til fremme af implementeringen af intelligente takografer«), endelig rapport, marts 2018) om foranstaltningerne til fordel for en indførelse af den intelligente takograf. Det står fast, at formålet med denne undersøgelse var at undersøge de forskellige strategiske muligheder for at fremskynde indførelsen af intelligente takografer i perioden 2023-2027, idet der blev foretaget en vurdering af de økonomiske og sociale virkninger samt påvirkningen af trafiksikkerheden og det indre marked ved vedtagelsen af politiske muligheder, som krævede, at køretøjer indregistreret før juni 2019 blev bragt i overensstemmelse med reglerne, med henblik på fastlægge den bedst egnede mulighed. Nævnte undersøgelse omfattede ligeledes en detaljeret analyse af omkostninger og fordele af disse virkninger for transportvirksomhederne og de nationale myndigheder.

604 Det fremgår klart af indholdet af disse to undersøgelser, at de indeholdt grundlæggende oplysninger om omkostningerne i forbindelse med fremskyndelsen af fristen for installation af andengenerationstakograferne, hvilket Ungarn i øvrigt udtrykkeligt har anerkendt i replikken.

605 Det følger heraf, at EU-lovgiver, da denne efterfølgende vedtog forordning 2020/1054, som henviser til denne foranstaltning, rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne lovgiver at vurdere nævnte foranstaltnings indvirkning på transportvirksomhedernes situation og til herved at underbygge sit valg om at fremskynde denne frist som led i udøvelsen af den vide skønsmargen, som nævnte lovgiver er tillagt.

606 Disse betragtninger drages ikke i tvivl af den af Ungarn anførte omstændighed, hvorefter disse to undersøgelser ikke specifikt havde undersøgt, om en foranstaltning som fremskyndelsen af fristen for installation af andengenerationstakografer var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

607 Nævnte undersøgelser indeholdt nemlig relevante objektive oplysninger om omkostningerne ved fremskyndelsen af denne frist, hvilke oplysninger gav EU-lovgiver mulighed for at vurdere denne fremskyndelses økonomiske konsekvenser for de berørte erhvervsdrivende, idet det præciseres, at det, som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 222 og 223, samt af punkt 12 i den interinstitutionelle aftale, alene påhvilede denne lovgiver under udøvelsen af den vide skønsmargen, som denne har i denne henseende, at afveje de forskellige foreliggende interesser.

608 Det fremgår endvidere af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 220, at den form, hvormed de grundlæggende oplysninger, som er taget i betragtning med henblik på vedtagelsen af en foranstaltning, opregnes, er uden betydning. Det kan derfor ikke kræves, at disse oplysninger fremlægges som led i en vurdering af proportionaliteten.

609 Følgelig skal Ungarns første anbringende forkastes som ugrundet.

c) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

1) Parternes argumenter

610 Med det andet anbringende har Ungarn gjort gældende, at fremskyndelsen af fristen for installation af andengenerationstakografer er i strid med de erhvervsdrivendes berettigede forventninger og dermed med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det følger nemlig af artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 165/2014, at de erhvervsdrivende berettiget kunne være af den opfattelse, at de havde en frist på 15 år efter vedtagelsen af gennemførelsesreglerne til denne bestemmelse til at opfylde deres forpligtelser vedrørende installation af intelligente takografer. De erhvervsdrivende har ikke blot støttet deres forventning på en opretholdelse af en bestående situation. EU-lovgiver har nemlig under udøvelse af sin skønsbeføjelse selv fastsat en frist, på hvilken de erhvervsdrivende har kunnet basere deres økonomiske beslutninger. I Ungarn vedrørte forpligtelsen til at installere andengenerationstakografer som følge af de fremskyndede frister ca. 60% af flåden og var forbundet med en omkostning vurderet til 2 000 EUR pr. enhed.

611 Eftersom EU-lovgiver vedtog forordning 2020/1054 den 15. juli 2020, er det fra denne nye dato, at forpligtelsen til at bringe udstyret i overensstemmelse med reglerne kunne være kendt med sikkerhed. Begyndelsestidspunktet for den periode, som de erhvervsdrivende havde til at efterkomme reglerne, kunne således alene beregnes fra denne dato og ikke fra tidspunktet for offentliggørelsen af de undersøgelser, der for første gang behandlede spørgsmålet. De erhvervsdrivende kunne, selv om de havde kendskab til disse undersøgelser, ikke med sikkerhed vide, hvilken løsning der ville blive valgt.

612 Selv om det er korrekt, at de køretøjer, der benyttes i international transport, udskiftes hvert tredje til femte år, angav den undersøgelse fra marts 2018, som er omtalt i nærværende doms præmis 603, at de udskiftede køretøjer finder nye ejere på markedet for brugte køretøjer. Det er ikke udelukket, at en international transportvirksomhed køber et brugt køretøj eller ikke udskifter sine køretøjer efter ovennævnte rytme. Et stort antal af de SMV'er, der er aktive på markedet for international transport, kan nemlig have meget begrænsede økonomiske midler.

613 Ingen af de tvingende hensyn af almen interesse, der er angivet i 27. betragtning til forordning 2020/1054, begrunder ændringen af fristerne for indførelse af andengenerationstakografer. For det første er effektiviteten af kontrollen med anvendelsen af de sociale regler i lyset af omkostningerne ikke reelt blevet undersøgt under lovgivningsprocessen. For det andet udgør udviklingen af nye teknologier og digitaliseringen i hele økonomien ikke tvingende hensyn af almen interesse, som kan begrunde en påvirkning af de erhvervsdrivendes berettigede forventning. Andengenerationstakografer er endvidere endnu ikke udviklet, og datoen for indførelsen heraf på markedet er ukendt. For det tredje er det med hensyn til behovet for at have rimelige konkurrencevilkår mellem transportvirksomhederne vanskeligt at forstå, hvorfor virksomheder, som har hjemsted i tredjelande, og som gennemfører international transport, ikke er underlagt denne forpligtelse. Den europæiske overenskomst om arbejde, der udføres af det kørende personale i international vejtransport (herefter »AETR-overenskomsten«), foreskriver installation af en digital takograf.

614 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

615 Som det er bemærket i nærværende doms præmis 162, indebærer retssikkerhedsprincippet ikke en forpligtelse til at lade retsordenen forblive uændret over tid, idet EU-lovgiver inden for rammerne af sin skønsmargen frit kan ændre den eksisterende lovgivningsmæssige situation.

616 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal det bemærkes, at retten til at påberåbe sig dette princip, som er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet, omfatter enhver borger, hos hvem EU's administration har givet anledning til begrundede forhåbninger. Præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder, er løfter, der kan give sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles. Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter. Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis).

617 Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at en erhvervsdrivende ikke kan nære en berettiget forventning om, at EU-lovgiver slet ikke vil foretage ændringer af en eksisterende situation, men alene kan anfægte de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af en sådan ændring (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

618 Det fremgår endvidere af fast praksis, at anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke må udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny lovgivning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere lovgivning (dom af 8.9.2022, Ministerstvo životního prostředí (Papegøjer af arten Hyacintara), C-659/20, EU:C:2022:642, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis), navnlig inden for områder, hvor der skal foretages en konstant tilpasning på baggrund af ændringerne i den økonomiske situation (jf. i denne retning dom af 4.5.2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

619 I lyset af denne retspraksis skal det indledningsvis fremhæves, at den omstændighed alene, at artikel 3, stk. 4, og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 i den version, der fandt anvendelse, før forordning 2020/1054 trådte i kraft, med henblik på installationen af intelligente takografer foreskrev en anden dato end den, der endelig blev indført ved sidstnævnte forordnings artikel 2, nr. 2), og artikel 2, nr. 8), litra a), ikke er tilstrækkelig til at påvise en påvirkning af retssikkerheden eller af den berettigede forventning, navnlig under tilsidesættelse af præcise løfter, som kunne have skabt en berettiget forhåbning om, at EU-lovgivningen herom ville forblive uændret. Det forholder sig så meget desto mindre således med hensyn til en lovgivningsmæssig retsakt, der som i det foreliggende tilfælde vedrører indførelsen af nyt udstyr, som kan påvirkes af den hurtige udvikling af nye teknologier, og som derfor kan kræve konstant tilpasning på baggrund af en sådan udvikling.

620 [som berigtiget ved kendelse af 12. marts 2025] Endvidere begyndte den frist på tre eller fire år til at installere andengenerationstakografer, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054, ikke at løbe fra ikrafttrædelsen af denne forordning, den 20. august 2020, men i overensstemmelse med denne bestemmelse fra udgangen af året for ikrafttrædelsen eller efter ikrafttrædelsen af den gennemførelsesforordning, som det påhvilede Kommissionen at

vedtage i medfør af denne artikel 2, nr. 8), litra a), vedrørende de tekniske specifikationer, dvs. fra den 31. december 2021 eller den 19. august 2021, henset til ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning 2021/1228. De berørte transportvirksomheder har dermed i virkeligheden en længere frist alt efter den type takograf, som deres køretøjer var udstyret med, til at installere andengenerationstakografer i overensstemmelse med disse nye bestemmelser, hvilken frist er henholdsvis næsten fire og et halvt år, den 31. december 2024, eller fem år, den 19. august 2025.

621 Det fremgik i øvrigt allerede af de undersøgelser, som er nævnt i nærværende doms præmis 602 og 603, og som Parlamentet og Kommissionen offentliggjorde i februar og marts 2018 under den lovgivningsproces, der førte til vedtagelsen af forordning 2020/1054, at EU-lovgiver påtænkte at fremskynde fristen for installationen af intelligente takografer. Som generaladvokaten har anført i punkt 473 i forslaget til afgørelse, kunne en påpasselig og oplyst aktør selv inden vedtagelsen af denne forordning således forvente vedtagelsen af en sådan foranstaltning.

622 Endelig fremgår det af de af Ungarn fremlagte oplysninger, at omkostningerne til installation af en andengenerationstakograf ville udgøre ca. 2 000 EUR pr. køretøj. Det skal fastslås, at en investering af et beløb, som er så beskedent i forhold til købsprisen for selve køretøjet, og som i øvrigt kun angår den del af transportvirksomhedens flåde, der benyttes til international transport, med rimelighed kan afholdes af en omhyggelig og påpasselig erhvervsdrivende inden for de frister på fire og et halvt eller fem år, som følger af artikel 2, nr. 2), og artikel 2, nr. 8), litra a), i forordning 2020/1054. Det forholder sig så meget desto mere således, eftersom de køretøjer, der anvendes til international transport, således som det er anført på s. 41 i Kommissionens undersøgelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 603, ofte udskiftes efter tre til fem år, uden at det i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende i denne henseende, er nødvendigt at afklare, om den berørte transportvirksomhed med henblik på denne udskiftning eventuelt gør brug af markedet for brugte køretøjer. Selv om Ungarn har gjort gældende, at det ikke er udelukket, at en international transportvirksomhed ikke udskifter sine køretøjer efter denne rytme, skal det fremhæves, at en sådan argumentation på ingen måde modsiger de oplysninger, som er omtalt i Kommissionens undersøgelse, og som vedrører den almindelige adfærd for de erhvervsdrivende, der er aktive på markedet for transporttjenester, som er det eneste relevante i denne henseende, og ikke visse bestemte erhvervsdrivendes isolerede adfærd på dette marked.

623 Ingen af de øvrige argumenter, som Ungarn har fremført, kan rejse tvivl om disse betragtninger.

624 For det første er det med hensyn til argumentationen om, at de af EU-lovgiver anførte grunde i 27. betragtning til forordning 2020/1054 ikke begrunder fremskyndelsen af fristen for installation af andengenerationstakografer, tilstrækkeligt at fastslå, at en sådan omstændighed, selv hvis den antages påvist, ikke i sig selv kan godtgøre, at EU-lovgiver havde givet de berørte erhvervsdrivende præcise og ubetingede løfter, som kunne have skabt en berettiget forventning om, at EU-lovgivningen ville forblive uændret på dette område i en periode på 15 år.

625 Domstolen har endvidere tidligere fastslået, at selv hvis det antages, at Unionen forud har skabt en situation, der kan give anledning til en berettiget forventning, hvilket ikke er tilfældet i den nærværende sag, kan afgørende offentlige interesser være til hinder for, at der træffes overgangsforanstaltninger i forbindelse med forhold, der er opstået før de nye bestemmelsers ikrafttræden, men som endnu ikke er afsluttet (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

626 Ved artikel 2, nr. 2), og artikel 2, nr. 8), litra a), i forordning 2020/1054 opretholdt EU-lovgiver en overgangsperiode, om end den reducerede varigheden heraf, for installationen af andengenerationstakografer, hvorfor denne lovgiver på ingen måde skulle begrunde denne foranstaltning med tvingende hensyn af almen interesse.

627 Hvad angår begrundelsen om effektiviteten af kontrollen med anvendelsen af de sociale regler skal det under alle omstændigheder fremhæves, at denne begrundelse udgør et tvingende hensyn af almen interesse (jf. i denne retning dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 66 og 67; jf. analogt hvad angår skatte- og afgiftsområdet dom af 12.10.2023, BA (Arv – social boligpolitik i EU), C-670/21, EU:C:2023:763, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis), og at denne begrundelse i modsætning til, hvad Ungarn har anført, blev behandlet under lovgivningsprocessen, som det navnlig fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 32), hvori Kommissionen specifikt undersøgte den indvirkning, som indførelsen af intelligente takografer ville have på kontrollernes effektivitet.

628 For det andet fremgår det med hensyn til argumentationen om usikkerheden vedrørende datoen for introduktionen af andengenerationstakografer på markedet af de oplysninger, som Rådet har fremlagt, og som er indeholdt i Kommissionens skrivelse til førstnævnte institution af 4. oktober 2018, hvilke oplysninger Ungarn ikke har bestridt, at EU-lovgiver henvendte sig til transportsektorens repræsentanter før vedtagelsen af forordning 2020/1054 med henblik på at sikre sig, at den seneste version af intelligente takografer, i dette tilfælde andengenerationstakografer, kunne installeres i de køretøjer, der blev benyttet til international transport, inden udgangen af 2024.

629 I retsmødet har Ungarn gjort gældende, at andengenerationstakograferne på tidspunktet for afholdelsen af dette retsmøde fortsat befandt sig i testfasen, idet autentifikationssystemet endnu ikke var godkendt. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, skal det imidlertid bemærkes, at gyldigheden af en EU-retsakt skal vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt (dom af 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at gyldigheden af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 i det foreliggende tilfælde skal vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af denne forordning. Selv om en eventuel forsinkelse i rådigheden over andengenerationstakografer kan gøre det nødvendigt, at Kommissionen foreslår Parlamentet og Rådet at forlænge den i denne bestemmelse fastsatte overgangsperiode, kan den således ikke påvirke lovligheden heraf.

630 For det tredje er argumentationen om den indvirkning, som artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 har på konkurrencevilkårene, sammenfaldende med det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 151, stk. 2, TEUF og skal derfor undersøges i denne forbindelse.

631 Ungarns andet anbringende skal følgelig forkastes som ugrundet.

d) Tilsidesættelse af artikel 151, stk. 2, TEUF

1) Parternes argumenter

632 Med det tredje anbringende har Ungarn gjort gældende, at artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054 er i strid med forpligtelsen til at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne, som det er fastsat i artikel 151, stk. 2, TEUF. Selv om denne forordning blev vedtaget med retsgrundlag i den fælles transportpolitik, henhører den under socialpolitikken. En forbedring af arbejdsvilkårene ved en tilnærmelse af de nationale lovgivninger kan ikke finde sted, uden at der samtidig tages hensyn til behovet for at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne. Tilsvarende krav finder imidlertid ikke anvendelse på køretøjer fra transportvirksomheder, som ikke har hjemsted i en medlemsstat. Det følger desuden af AETR-overenskomsten, at køretøjer fra transportvirksomheder, der har hjemsted i et land, hvor denne aftale finder anvendelse, alene skal have en digital takograf, hvilket følgelig giver dem en konkurrencefordel.

633 Selv om lovgiver i 34. betragtning til forordning 2020/1054 selv har anerkendt behovet for at opretholde EU-virksomhedernes konkurrenceevne, pålægger ingen bestemmelse i denne forordning Kommissionen en konkret forpligtelse eller en præcis frist i denne henseende, hvorfor intet sikrer, at AETR-overenskomsten ændres i overensstemmelse hermed, eller at der i hvert fald kan indledes forhandlinger herom i nær fremtid. Selv om EU-lovgiver ikke har en resultatforpligtelse, har denne ikke desto mindre en forpligtelse til at udvise omhu, for så vidt som den skal gøre alt, hvad den kan, for at sikre, at Unionen ikke står i en konkurrencemæssig ufordelagtig situation. For at opfylde dette krav er det ikke tilstrækkeligt at vedtage en betragtning, som ikke har nogen bindende virkning.

634 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

635 Det skal bemærkes, at artikel 151 TEUF, som henhører under afsnit X i EUF-traktatens tredje del om Unionens social- og arbejdsmarkedspolitik, i stk. 2 foreskriver, at EU-lovgiver og medlemsstaterne skal iværksætte foranstaltninger, der bl.a. tager hensyn til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

636 EU-lovgiver vedtog imidlertid ikke forordning 2020/1054 i henhold til EUF-traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitikken, men artikel 91, stk. 1, TEUF, som henhører under afsnit VI i EUF-traktatens tredje del om den fælles transportpolitik, hvorefter Parlamentet og Rådet bl.a. har beføjelse til at fastsætte dels fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder, dels de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat. Det følger heraf, at artikel 151, stk. 2, TEUF ikke har nogen betydning for vurderingen af lovligheden af bestemmelserne i forordning 2020/1054.

637 Det fremgår under alle omstændigheder af 34. betragtning til forordning 2020/1054, at »[d]et er vigtigt, at transportvirksomheder, der er etableret i tredjelande, er underlagt regler, der svarer til EU-reglerne, når de udfører vejtransporter på Unionens område«, og at »Kommissionen bør vurdere anvendelsen af dette princip på EU-plan og foreslå passende løsninger, der skal forhandles inden for rammerne af [AETR-overenskomsten]«.

638 Det kan følgelig ikke gøres gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning 2020/1054 ikke tog hensyn til den konkurrencemæssige ulempe for transportvirksomheder, der har hjemsted i EU, som følge af, at transportvirksomheder med hjemsted i tredjelande ikke nødvendigvis er underlagt regler svarende til EU-reglerne, når de udfører vejtransport i EU, idet denne lovgiver netop gav Kommissionen til opgave at foreslå passende løsninger til forhandling inden for rammerne af AETR-overenskomsten.

639 Følgelig skal Ungarns tredje anbringende forkastes som ugrundet.

640 Henset til ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i søgsmålet anlagt af Ungarn (sag C-551/20), for så vidt som dette søgsmål tilsigter annullation af artikel 2, nr. 2), i forordning 2020/1054.

5. Artikel 3 i forordning 2020/1054

641 Til støtte for søgsmålet (sag C-541/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054, for så vidt som denne artikel i stk. 1 fastsætter, at bestemmelserne i denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c) og d), træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen af nævnte forordning i *Den Europæiske Unions Tidende*, har Republikken Litauen fremsat tre anbringender, der skal undersøges samlet, vedrørende en tilsidesættelse af for det første proportionalitetsprincippet, for det andet begrundelsespligten i artikel 296 TEUF og for det tredje det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

a) Parternes argumenter

642 I første række har Republikken Litauen med hensyn til proportionalitetsprincippet gjort gældende, at EU-lovgiver, idet denne i artikel 3, stk. 1, i forordning 2020/1054 fastsatte datoen for ikrafttrædelsen af forpligtelsen efter denne forordnings artikel 1, stk. 6, litra d), og forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, ikke tog hensyn til den omstændighed, at medlemsstaterne og transportvirksomhederne, eftersom der ikke forelå en overgangsperiode, ikke kunne tilpasse sig denne forpligtelse og dette forbud, og at lovgiver ikke angav et argument, der begrundede en sådan uopsættelighed for ikrafttrædelsen.

643 Ved at vælge en uegnet mekanisme til gennemførelse af forordning 2020/1054 skabte EU-institutionerne således en lovgivning, som det er særlig vanskeligt at sikre overholdelsen af. Herved tilsidesatte lovgiver artikel 5 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvoraf fremgår, at der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter skal tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.

644 For det første tog EU-lovgiver ikke hensyn til, at der i øjeblikket ikke findes tilstrækkelige egnede og sikrede parkeringsområder, hvor førerne kan gøre brug af egnede hvilebetingelser uden for køretøjets førerhus. Det følger heraf, at transportvirksomhederne skal løbe ubegrundede og uforholdsmæssige risici, når de instruerer førerne i at efterlade lastbilen på områder, hvor lastens sikkerhed ikke er garanteret. I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold bekræftede Kommissionen desuden selv, at gennemførelsen af forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet kunne medføre vanskeligheder som følge af det utilstrækkelige antal indkvarteringssteder og sikrede

parkeringsområder. Kommissionen anførte ligeledes, at førerhusene af denne grund havde bedre vilkår for hviletid end andre faciliteter. Det er urigtigt at gøre gældende, at artikel 1, nr. 6), litra c), i forordning 2020/1054 blot er en kodificering af Vaditrans-dommen. Forpligtelsen til at afholde de tildelte hviletider i egnet og kønsvenlig indkvartering med passende sovefaciliteter og sanitære forhold er nemlig en ny forpligtelse. Selv ved en kodificering skulle EU-lovgiver under alle omstændigheder have fulgt den almindelige lovgivningsproces, hvorunder denne bl.a. skulle have vurderet den foreslåede foranstaltnings forholdsmæssighed og efterprøvet, om foranstaltningen kunne gennemføres i praksis. Det forholder sig så meget desto mere således, eftersom der før vedtagelsen af forordning 2020/1054 ikke fandtes en ensartet praksis, idet der manglede tilstrækkelige indkvarterings- og parkeringsinfrastrukturer.

645 For det andet fremgår det af 2019-undersøgelsen om parkeringspladser, at de tilgængelige parkeringsområder er koncentreret i blot nogle få medlemsstater, og at der mangler ca. 100 000 parkeringspladser. Desuden undersøgte Kommissionen hverken i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold eller i denne undersøgelse, om hoteller og indkvarteringssteder i nærheden af sikrede parkeringsområder kunne afhjælpe denne mangel. I nævnte undersøgelse havde Kommissionen endvidere påvist, at der var behov for en flerårig indsats og en udvidet strategisk tilgang for udvikling af infrastrukturen i EU for at forberede gennemførelsen af de nye forpligtelser.

646 For det tredje så EU-lovgiver bort fra de vanskeligheder ved anvendelsen af forordning 2020/1054, som denne imidlertid var blevet underrettet om af EØSU såvel som af Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender og Transport- og Turismeudvalg.

647 For det fjerde rejser forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet ligeledes andre væsentlige juridiske problemstillinger, såsom problemstillingen vedrørende sikkerhedsforholdsregler og forsikringsdækning, eftersom føreren oftest skal efterlade lasten uden opsyn på et ikke-sikret parkeringsområde. Efter de litauiske retsinstansers praksis udgør den omstændighed, at gods efterlades på et ikke-sikret parkeringsområde, forsætlig forsømmelse fra transportvirksomhedens side, hvilket bevirker, at forsikringsselskabet nægter at dække det eventuelle tab af godset.

648 For det femte ses det forhold, at artikel 3 i forordning 2020/1054 er ubegrundet, ligeledes ved fraværet af et fortolkningsdokument, i henhold til hvilket transportvirksomhederne kan tilrettelægge førernes tilbagevenden til deres bopæl eller arbejdsgiverens virksomhed. Uden et sådant dokument er forpligtelsen efter denne forordnings artikel 1, stk. 1, nr. 6), litra d), vanskelig at gennemføre, hvilket medfører forskellige former for praksis i medlemsstaterne og transportvirksomhederne.

649 I anden række har Republikken Litauen med hensyn til begrundelsespligten gjort gældende, at EU-lovgiver ved undersøgelsen af forslaget til forordningen om arbejdstid som følge af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold og andre kilder havde kendskab til, at forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet kunne skabe praktiske problemer for gennemførelsen af dette forbud, og at forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, til hvis gennemførelse der ikke forelå klare regler, ubegrundet begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed.

650 I denne sammenhæng skulle EU-lovgiver have fremsat holdbare argumenter til støtte for, at der ikke forelå en overgangsperiode eller en udsættelse af den pågældende lovgivnings ikrafttræden. Selv om de formål, der er angivet i forslaget til forordningen om arbejdstid, dvs. forbedring af førernes arbejdsvilkår og trafiksikkerheden samt skabelse af passende hvileforhold, er vigtige,

begrunder de på ingen måde, at det var nødvendigt at lade denne nye lovgivning træde i kraft straks. Datoen for en lovgivningsmæssig retsakts ikrafttræden, som fastlægger det tidspunkt, hvor denne retsakt begynder at finde anvendelse og skaber tilsvarende forpligtelser for de berørte personer, kan ikke sidestilles med et rent teknisk valg.

651 I tredje række har Republikken Litauen hvad angår princippet om loyalt samarbejde for det første gjort gældende, at EU-lovgiver ikke alene undlod at begrunde behovet for at lade forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet samt forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 træde i kraft uden overgangsperiode, men heller ikke undersøgte, hvorledes det er muligt at skabe passende vilkår ved at foreskrive en overgangsperiode med henblik på at give medlemsstaterne og transportvirksomhederne mulighed for at tilpasse sig disse nye regler. EU-lovgiver undersøgte navnlig ikke, om det var muligt at vedtage foranstaltninger, som ville tillade medlemsstaterne gradvist at tilpasse sig disse nye regler, og som sikrer, at transportvirksomhederne ikke pålægges sanktioner som følge af det utilstrækkelige antal egnede indkvarteringssteder.

652 For det andet har EU-lovgiver ikke taget hensyn til den omstændighed, at den passende gennemførelse af forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 ikke var klar, og at der derfor var behov for vedtagelse af yderligere foranstaltninger med henblik på at sikre en sammenhængende gennemførelse af denne forpligtelse.

653 For det tredje er forpligtelsen til gensidig bistand ligeledes blevet tilsidesat, eftersom det står klart, at medlemsstaterne ikke objektivt set kan sikre tilstrækkelige indkvarterings- og parkeringsinfrastrukturer. EU-institutionerne er principielt forpligtede til at føre drøftelser med medlemsstaterne og begrunde afvisningen af disses indsigelser.

654 Parlamentet og Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er irrelevante. Selv om artikel 3 i forordning 2020/1054 annulleres, vil den samme ikrafttrædelsesdato nemlig fortsat finde anvendelse i medfør af artikel 297, stk. 1, tredje afsnit, TEUF. Disse anbringender og argumenter er under alle omstændigheder ugrundede.

b) Domstolens bemærkninger

655 Uden at det er fornødent at træffe afgørelse om realiteten vedrørende Parlamentets og Rådets indsigelse om, at Republikken Litauens påstand om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054 af den i foregående præmis anførte grund er irrelevant, skal det med hensyn til ikrafttrædelsen af denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), således som det allerede anført i nærværende doms præmis 481-494, bemærkes, at denne bestemmelse, som fastsætter forbuddet mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet, i modsætning til, hvad denne medlemsstat har gjort gældende, kodificerer Domstolens praksis udledt af Vaditrans-dommen vedrørende fortolkningen af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 i den version, der var gældende, før denne artikel 1, nr. 6), litra c), trådte i kraft.

656 På denne baggrund, og eftersom Republikken Litauen i øvrigt ikke har anfægtet gyldigheden af sidstnævnte bestemmelse, skal det fastslås, at de anbringender og argumenter, hvormed denne medlemsstat har foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke udsatte bestemmelsens ikrafttræden, nødvendigvis er uden virkning, eftersom det heri fastsatte forbud mod at afholde den regulære ugentlige hviletid eller den hviletid, der afholdes som kompensation, i køretøjet allerede gjaldt, inden nævnte bestemmelse trådte i kraft.

657 Dermed skal alle de anbringender og argumenter, som Republikken Litauen har fremsat til støtte for sine påstande om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054, for så vidt som denne artikel i stk. 1 fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), forkastes som irrelevante.

658 Disse anbringender og argumenter skal følgelig undersøges, alene for så vidt som de er fremsat til støtte for påstandene om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054 hvad angår ikrafttrædelsen af denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d).

659 For det første har Republikken Litauen med hensyn til anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet alene gjort gældende, at artikel 3 i forordning 2020/1054 er ubegrundet, idet der ikke foreligger et fortolkningsdokument, som giver transportvirksomhederne mulighed for at gennemføre den forpligtelse, der påhviler dem, til at tilrettelægge førernes tilbagevenden til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl. Som det fremgår af nærværende doms præmis 168-199 og 269-274, er det tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 opfylder de krav til klarhed og præcision, som følger af retssikkerhedsprincippet, samtidig med at denne bestemmelse overlader transportvirksomhederne en vis fleksibilitet med henblik på gennemførelsen heraf, hvilket kan afbøde bestemmelsens negative konsekvenser for disse virksomheder.

660 På denne baggrund kan fraværet af et sådant dokument ikke i sig selv godtgøre, at EU-lovgiver tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved i overensstemmelse med artikel 297, stk. 1, tredje afsnit, TEUF at fastsætte denne forpligtelses ikrafttræden til tyvendedagen efter offentliggørelsen af denne forordning i *Den Europæiske Unions Tidende*.

661 For det andet skal det med hensyn til anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bemærkes, at artikel 296, stk. 2, TEUF foreskriver, at EU-institutionernes retsakter skal begrundes. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at en sådan begrundelse skal være tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget (dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og Afviklingsinstansen, C-584/20 P og C-621/20 P, EU:C:2021:601, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

662 I det foreliggende tilfælde havde EU-lovgiver, eftersom denne i artikel 3, stk. 1, i forordning 2020/1054 havde bestemt, at denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra d), trådte i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen af nævnte forordning i *Den Europæiske Unions Tidende*, ikke pligt til at begrunde valget af denne ikrafttrædelsesdato, eftersom datoen svarede til den, der er fastsat som hovedregel i den primære ret, i artikel 297, stk. 1, tredje afsnit, TEUF, for retsakters ikrafttræden.

663 For det tredje er det med hensyn til tilsidesættelsen af pligten til loyalt samarbejde korrekt, at det følger af artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU, at Unionen og medlemsstaterne respekterer hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.

664 På de områder, hvor EU-lovgiver råder over en vid skønsbeføjelse, efterprøver Domstolen imidlertid kun i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 218 og 244, om denne lovgiver er i stand til at godtgøre, at den pågældende retsakt blev vedtaget ved en faktisk udøvelse af dennes skønsbeføjelse, og med henblik herpå på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke denne retsakt blev vedtaget, og som udøvelsen af dennes skønsbeføjelse afhang af.

665 Pligten til loyalt samarbejde kan ikke have en videre rækkevidde i den forstand, at den skulle bevirke, at EU-lovgiver under alle omstændigheder tvinges til på en medlemsstats anmodning at fremlægge dokumenter og oplysninger, som angiveligt mangler, eller at rette oplysninger, som EU-lovgiver råder over, inden en retsakt kan vedtages. En sådan fortolkning ville nemlig kunne forhindre institutionerne i at udøve deres skønsbeføjelse og blokere lovgivningsprocessen. Selv om det er korrekt, at pligten til loyalt samarbejde omfatter en forpligtelse til at yde gensidig bistand, som bl.a. indebærer udveksling af de relevante oplysninger mellem institutionerne og medlemsstaterne i forbindelse med lovgivningsprocessen, kan denne forpligtelse ikke gøre det muligt for en af disse medlemsstater, som er uenig med hensyn til, om de tilgængelige data er tilstrækkelige, relevante eller nøjagtige, alene af denne grund at anfægte lovgivningsprocessens lovlighed (jf. i denne retning dom af 13.3.2019, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 74 og 75).

666 På denne baggrund kan vedtagelsen af en retsakt under overholdelse af de relevante bestemmelser i EUF-traktaten på trods af, at et mindretal af medlemsstater stemte imod den, ikke udgøre en tilsidesættelse af den forpligtelse til loyalt samarbejde, som påhviler Parlamentet og Rådet (jf. i denne retning dom af 13.3.2019, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

667 I det foreliggende tilfælde er det, som generaladvokaten har anført i punkt 523 i forslaget til afgørelse, ubestridt, at Republikken Litauen i overensstemmelse med den forpligtelse til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, under lovgivningsprocessen havde adgang til alle de dokumenter, som EU-lovgiver støttede sig på med henblik på at vedtage forordning 2020/1054, og at denne medlemsstat kunne fremsætte sine bemærkninger til oplysningerne i disse dokumenter og til de tilgrundliggende antagelser.

668 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af Republikken Litauens argumenter, som er omtalt i nærværende doms præmis 651-653. Ud over det forhold, at disse argumenter i det væsentlige omfatter den argumentation, der er blevet forkastet i nærværende doms præmis 659-662, om behovet for at indføre en overgangsperiode og vedtage et fortolkningsdokument, indebærer overholdelsen af forpligtelsen til gensidig bistand på ingen måde, at EU-lovgiver har pligt til at være enig med denne medlemsstat i disse to spørgsmål.

669 Dermed skal de tre anbringender, som Republikken Litauen har fremsat til støtte for sine påstande om annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054, for så vidt som denne artikel i stk. 1 fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af denne forordnings artikel 1, nr. 6), litra c), forkastes som ugrundede.

670 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i Republikken Litauens søgsmål (sag C-541/20), for så vidt som dette søgsmål tilsigter annullation af artikel 3 i forordning 2020/1054, idet anbringenderne delvist er irrelevante, delvist er ugrundede.

6. Konklusion vedrørende forordning 2020/1054

671 Det fremgår af samtlige ovenfor anførte betragtninger, at Parlamentet og Rådet skal frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-541/20) og Ungarn (sag C-551/20), for så vidt som disse søgsmål vedrører forordning 2020/1054, samt i søgsmålene anlagt af Republikken Bulgarien (sag C-543/20), Rumænien (sag C-546/20) og Republikken Polen (sag C-553/20).

B. Om forordning 2020/1055

672 Republikken Litauen (sag C-542/20), Republikken Bulgarien (sag C-545/20), Rumænien (sag C-547/20), Republikken Cypern (sag C-549/20), Ungarn (sag C-551/20), Republikken Malta (sag C-552/20) og Republikken Polen (sag C-554/20) har nedlagt påstand om annullation af flere bestemmelser i forordning 2020/1055 eller, subsidiært, af denne forordning i sin helhed.

673 For det første tilsigter søgsmålene anlagt af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, som foreskriver en forpligtelse til at sikre, at køretøjer, som anvendes til international transport, vender tilbage til en af driftscentralerne i den pågældende transportvirksomheds etableringsmedlemsstat hver ottende uge (herefter »forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage«).

674 For det andet tilsigter søgsmålet anlagt af Republikken Polen annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, hvori fastsættes en forpligtelse for transportvirksomhederne til løbende og regelmæssigt at råde over et antal køretøjer og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i deres etableringsmedlemsstat, som i begge tilfælde står i forhold til omfanget af de transporter, der udføres af virksomhederne.

675 For det tredje tilsigter søgsmålene anlagt af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Malta og Republikken Polen annullation af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, som har indført et stk. 2a i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, hvori bestemmes, at transportvirksomheder ikke har tilladelse til at udføre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i den samme værtsmedlemsstat i fire dage fra afslutningen af dets cabotagekørsel i denne medlemsstat (herefter »karensperioden«).

676 For det fjerde tilsigter søgsmålet anlagt af Rumænien annullation af artikel 2, nr. 4), litra b), i forordning 2020/1055, som i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1072/2009 erstattede det første afsnit med et nyt afsnit, som underkaster de virksomheder, der ønsker at udføre cabotagekørsel, en forpligtelse til at fremlægge bevis for enhver forudgående transport og for hver cabotagekørsel, der har været udført.

677 For det femte tilsigter søgsmålet anlagt af Rumænien annullation af artikel 2, nr. 4), litra c), i forordning 2020/1055, der har indført et stk. 4a i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, som fastsætter reglerne for fremlæggelsen af dette bevis.

678 For det sjette og sidste tilsigter søgsmålet anlagt af Republikken Polen annullation af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, som har tilføjet et stk. 7 til artikel 10 i forordning nr. 1072/2009, der bestemmer, at medlemsstaterne kan fastsætte, at artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 finder anvendelse på transportvirksomheder i værtsmedlemsstaten, når disse virksomheder gennemfører indledende eller afsluttende vejstrækninger i denne værtsmedlemsstat som led i kombinerede transporter mellem medlemsstaterne.

1. Oversigt over anbringenderne

679 Til støtte for søgsmålet (sag C-542/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, har Republikken Litauen fremsat fem anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 11 TEUF og 191 TEUF samt Unionens politik vedrørende miljø og bekæmpelse af klimaforandringer, det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 26 TEUF (det første led) og det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling (det andet led), det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF, det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om »god lovgivning«, og det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

680 Til støtte for søgsmålet (sag C-545/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 har Republikken Bulgarien fremsat syv anbringender, hvoraf fem er fælles for begge de anfægtede bestemmelser, mens det tredje og det sjette anbringende kun er fremsat til støtte for påstanden om annullation af førstnævnte bestemmelse. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 11 TEUF, samt af chartrets artikel 37 (det første led) og af artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 208, stk. 2, TEUF, artikel 216, stk. 2, TEUF og Parisaftalen (det andet led). Det andet anbringende, som består af to led, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18 TEUF samt chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, og af artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF. Det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF. Det sjette anbringende vedrører en tilsidesættelse af friheden til at udøve et erhverv, etableringsfriheden, der er fastsat i artikel 49 TEUF, samt chartrets artikel 15 og 16. Det syvende anbringende vedrører principalt en tilsidesættelse af artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, af artikel 56 TEUF (det første led) samt artikel 34 TEUF og 35 TEUF (det andet led).

681 Til støtte for søgsmålet (sag C-547/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og af artikel 2, nr. 4), litra a)-c), i forordning 2020/1055, har Rumænien fremsat tre anbringender, hvoraf to er fælles for de anfægtede bestemmelser, mens det andet anbringende kun er fremsat til støtte for påstanden om annullation af førstnævnte bestemmelse. Det første anbringende, som består af to led, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af etableringsfriheden fastsat i artikel 49 TEUF. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 18 TEUF.

682 Til støtte for søgsmålet (sag C-549/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Cypern fremsat syv anbringender. Det første

anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 11 TEUF, samt af chartrets artikel 37 (det første led) og artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 208, stk. 2, TEUF, artikel 216, stk. 2, TEUF og Parisaftalen (det andet led). Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18 TEUF samt chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, og af artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF. Det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF. Det sjette anbringende vedrører en tilsidesættelse af friheden til at udøve et erhverv, etableringsfriheden, der er fastsat i artikel 49 TEUF, samt chartrets artikel 15 og 16. Det syvende anbringende vedrører principalt en tilsidesættelse af artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, af artikel 56 TEUF (det første led) samt artikel 34 TEUF og 35 TEUF (det andet led).

683 Til støtte for søgsmålet (sag C-551/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Ungarn fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet (det første led) og tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet (det andet led), mens det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

684 Til støtte for søgsmålet (sag C-552/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Malta fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og af artikel 91, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 11 TEU og chartrets artikel 37, og det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, TEU og af proportionalitetsprincippet. Til støtte for påstanden om annullation af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 har denne medlemsstat fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF, det andet vedrører en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, TEU og af proportionalitetsprincippet, og det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af chartrets artikel 20 og 21 samt af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

685 Til støtte for søgsmålet (sag C-554/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, samt af artikel 2, nr. 4), litra a), og artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 har Republikken Polen fremsat tre anbringender for hver af de anfægtede bestemmelser, og et fælles anbringende for samtlige bestemmelser. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 94 TEUF. Det fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055 vedrører en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37. Til støtte for påstanden om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har denne medlemsstat fremsat to anbringender om tilsidesættelse af henholdsvis proportionalitetsprincippet, som er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, og retssikkerhedsprincippet samt et fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055.

686 Påstandene om annullation af for det første artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, for det andet artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, for det tredje artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og for det fjerde artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 undersøges efter hinanden.

2. Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009

687 Til støtte for deres respektive søgsmål med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Litauen (sag C-542/20), Republikken Bulgarien (sag C-545/20), Rumænien (sag C-547/20), Republikken Cypern (sag C-550/20), Ungarn (sag C-551/20), Republikken Malta (sag C-552/20) og Republikken Polen (sag C-554/20) alt efter tilfældet i det væsentlige gjort gældende, at følgende er blevet tilsidesat:

– proportionalitetsprincippet (Republikken Litauens fjerde og femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes første led, Rumæniens første anbringendes første led, Republikken Cyperns andet anbringende, Ungarns første anbringendes første led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende)

– forsigtighedsprincippet (Ungarns første anbringendes andet led)

– ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling [Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Republikken Bulgariens tredje anbringende, Rumæniens tredje anbringende, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, Republikken Cyperns tredje anbringende og Ungarns andet anbringende]

– de EU-retlige regler inden for den fælles transportpolitik, der er fastsat dels i artikel 91, stk. 1, TEUF [Republikken Bulgariens fjerde anbringende, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og Republikken Cyperns fjerde anbringende], dels i artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, samt artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF [Republikken Litauens tredje anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF, Republikken Bulgariens femte anbringende, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, Republikken Cyperns femte anbringende, Republikken Maltas første anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37, samt Republikken Polens andet og tredje anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF]

– det indre markeds funktion, der er fastsat i artikel 26 TEUF (Republikken Litauens andet anbringendes første led)

– etableringsfriheden, der er fastsat i artikel 49 TEUF (Republikken Bulgariens sjette anbringende, for så vidt som dette anbringende vedrører denne bestemmelse, Rumæniens

andet anbringende og Republikken Cyperns sjette anbringende, for så vidt som dette anbringende vedrører denne bestemmelse)

– friheden til at udøve et erhverv samt chartrets artikel 15 og 16 (Republikken Bulgariens sjette anbringende og Republikken Cyperns sjette anbringende, for så vidt som disse anbringender vedrører disse bestemmelser)

– den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, i artikel 56 TEUF [Republikken Bulgariens syvende anbringendes første led, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og Republikken Cyperns syvende anbringendes første led]

– den frie udveksling af varer, som er fastsat i artikel 34 TEUF og 35 TEUF [Republikken Bulgariens syvende anbringendes andet led, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og Republikken Cyperns syvende anbringendes andet led]

– de EU-retlige regler og Unionens forpligtelser vedrørende miljøbeskyttelse [Republikken Litauens første anbringende, Republikken Bulgariens første anbringendes to første led, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, Republikken Cyperns første anbringendes to første led, Republikken Maltas første anbringende, for så vidt som dette anbringende vedrører disse regler, og Republikken Polens fælles anbringende vedrørende samtlige anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009].

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

688 Med Republikken Litauens fjerde og femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes første led, Rumæniens første anbringendes første led, Republikken Cyperns andet anbringende, Ungarns første anbringendes første led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

689 For det første har disse medlemsstater anfægtet, at EU-lovgiver undersøgte forholdsmæssigheden af denne bestemmelse, bl.a. fordi der ikke foreligger en konsekvensanalyse vedrørende den i nævnte bestemmelse fastsatte forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage. Selv om Republikken Litauens fjerde anbringende formelt vedrører en tilsidesættelse af princippet om »god lovgivning« og af »væsentlige formforskrifter«, fremgår det navnlig af argumentationen fremsat til støtte herfor, at denne medlemsstat reelt har tilsigtet at godtgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at der ikke blev foretaget en behørig vurdering af denne forpligtelses virkninger. Selv om Ungarn med det første anbringendes første led formelt har påberåbt sig et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, tilsigter denne medlemsstats argumentation i denne henseende endvidere alene at påvise en tilsidesættelse af sidstnævnte princip.

690 For det andet har de sagsøgende medlemsstater anfægtet selve forholdsmæssigheden af nævnte forpligtelse.

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009

i) Parternes argumenter

691 Med Republikken Litauens fjerde anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes første led, Rumæniens første anbringendes første led, Republikken Cyperns andet anbringende, Ungarns første anbringendes første led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater anfægtet, at EU-lovgiver undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

692 I første række har disse medlemsstater gjort gældende, at der ikke foreligger en konsekvensanalyse vedrørende den i denne bestemmelse fastsatte forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

693 Republikken Litauen har fremhævet, at det følger af artikel 11, stk. 3, TEU, at Kommissionen med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i Unionens handlinger skal foretage brede høringer af de berørte parter.

694 Denne medlemsstat, Ungarn og Republikken Malta har gjort gældende, at artikel 2 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ligeledes pålægger Kommissionen en tilsvarende forpligtelse til at foretage brede høringer. Det forholder sig på samme måde med hensyn til denne protokols artikel 5, som bestemmer, at udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og kræver, at et ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt indeholder en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af disse principper, hvoraf følger, at disse udkast skal tage hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.

695 Republikken Litauen, Rumænien, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen har desuden gjort gældende, at den interinstitutionelle aftale, navnlig denne aftales punkt 12-15, foreskriver, at Kommissionen skal foretage en konsekvensanalyse af sine lovgivningsinitiativer, der kan få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. En sådan analyse skal baseres på nøjagtige, objektive og fuldstændige oplysninger og bør stå i rimeligt forhold til deres anvendelsesområde og fokus.

696 Ved undersøgelsen af Kommissionens lovgivningsforslag skal Parlamentet og Rådet således tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser, som udgør et skridt i den lovgivningsproces, der som hovedregel skal foretages, når et lovgivningsinitiativ kan have betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. Såfremt Kommissionens forslag ændres væsentligt under lovgivningsprocessen, skal Parlamentet og Rådet foretage konsekvensanalyser af disse ændringer, når de finder det hensigtsmæssigt og nødvendigt.

697 Republikken Litauen har præciseret, at konsekvensanalysers egnethed og nødvendighed ikke kan fortolkes således, at de henhører under en rent subjektiv vurdering, der udelukkende afhænger af EU-lovgivers hensigter. Denne vurdering skal tværtimod støttes på de foreliggende objektive oplysninger, eftersom dette er den eneste måde til at sikre, at denne lovgiver ikke misbruger sin skønsbeføjelse.

698 For det første har alle de sagsøgende medlemsstater gjort gældende, at forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, ikke fremgik af forslaget til forordningen om etablering og dermed ikke var genstand for konsekvensanalysen vedrørende etablering. For det andet udgør indførelsen af denne forpligtelse en væsentlig ændring af det oprindelige forslag som følge af nævnte forpligtelses betydelige miljømæssige og økonomiske virkning. De berørte parter og visse medlemsstater underrettede EU-lovgiver om denne virkning og anmodede gentagne gange denne lovgiver om at foretage en konsekvensanalyse desangående.

699 Som navnlig Republikken Bulgarien og Rumænien har fremhævet, er forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, ikke af samme art som de øvrige betingelser, som Kommissionen havde påtænkt med henblik på at sikre et faktisk etableret og varigt forretningssted, og som er omfattet af konsekvensanalysen vedrørende etablering, såsom udøvelsen af drifts- eller transportaktiviteter i etableringsmedlemsstaten, eller at der i det mindste er en kommerciel aftale i denne medlemsstat. Sådanne forpligtelser, der er nævnt under foranstaltning nr. 18 i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 30 og 31), krævede nemlig ikke, at køretøjerne vender tilbage til den pågældende virksomheds driftscentral. Resultaterne i denne konsekvensanalyse er følgelig ikke relevante for vurderingen af virkningerne af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

700 I anden række har de sagsøgende medlemsstater foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne at vurdere denne forpligtelse.

701 Disse medlemsstater har anerkendt, at EU-lovgiver har en vid skønsmargen på transportområdet, hvilket ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold. Nævnte medlemsstater har imidlertid anført, at denne lovgiver skal kunne godtgøre, at den med henblik på vedtagelsen af disse bestemmelser faktisk udøvede sin skønsbeføjelse, idet den tog hensyn til alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som nævnte bestemmelser havde til formål at regulere. Nævnte lovgiver skulle således være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke de anfægtede foranstaltninger blev vedtaget, og som udøvelsen af dennes skønsbeføjelse afhang af.

702 I denne henseende har Rumænien fremhævet, at de videnskabelige oplysninger, der ligger til grund for de foranstaltninger, som EU-lovgiver vedtager, ikke alene er grundlaget for dennes skønsmargen, men ligeledes grænserne herfor.

703 Parlamentet og Rådet har ikke ført bevis for, at denne lovgiver rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne at vurdere forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

704 Denne konstatering bekræftes af Kommissionens beslutning om at foretage en konsekvensanalyse af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, efter vedtagelsen af forordning 2020/1055, som førte til undersøgelsen med overskriften »*Assessment of the impact of a provision*

in the context of the revision of Regulation (EC) n° 1071/2009 and Regulation (EC) n° 1072/2009, Final report« (»Vurderingen af effekten af en bestemmelse inden for rammerne af revisionen af forordning (EF) nr. 1071/2009 og forordning (EF) nr. 1072/2009, endelig rapport«), der blev offentliggjort i februar 2021.

705 Republikken Polen har desuden gjort gældende, at eftersom der ikke foreligger en konsekvensanalyse, er de vurderingskriterier, som EU-lovgiver lagde til grund for at fastlægge hyppigheden af køretøjernes tilbagevenden til driftscentralen i den pågældende transportvirksomheds etableringsmedlemsstat, vilkårlige. Det er følgelig vanskeligt at forstå grundene til, at en tilbagevenden hver ottende uge ville gøre det muligt at anse kravet om et faktisk etableret og varigt forretningssted i denne medlemsstat for overholdt.

706 Republikken Polen har i denne henseende anført, at det følger af ottende betragtning til forordning 2020/1055, at en synkronisering af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, med forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 styrker førerens ret til at vende tilbage og mindsker risikoen for, at køretøjet kun skal vende tilbage for at opfylde dette nye etableringskrav. Foranstaltningerne i forordning 2020/1055 skal imidlertid begrundes i de med denne forordning forfulgte mål. Den omstændighed, at forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, er blevet synkroniseret med en anden forpligtelse i forordning 2020/1054, er ikke en tilstrækkelig begrundelse.

707 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

708 Disse institutioner har gjort gældende, at den omstændighed, at der ikke er foretaget en konsekvensanalyse for en given retsakt, eller så meget desto mindre en given bestemmelse, ikke gør det muligt at konkludere, at vedtagelsen heraf er i strid med proportionalitetsprincippet. EU-lovgiver er nemlig ikke underlagt en selvstændig proceduremæssig forpligtelse til at foretage konsekvensanalyser. Sådanne analyser kan have en vigtig rolle i anvendelsen af proportionalitetsprincippet, men de er ikke den eneste kilde til oplysninger, som belyser denne lovgivers tiltag. Lovgiver kan ligeledes tage hensyn til enhver anden informationskilde, herunder offentligt tilgængelige oplysninger.

709 Såfremt Kommissionens forslag ændres, tilkommer det således EU-lovgiver at afgøre, om der skal foretages en konsekvensanalyse, som supplerer den, der ledsagede dette forslag, såfremt denne lovgiver finder en sådan supplerende analyse hensigtsmæssig og nødvendig. I denne henseende finder EU-lovgivers vide skønsmargen ikke alene anvendelse på arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men i et vist omfang også på konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold, forudsat at det politiske valg støttes på kriterier, som er objektive, og de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har betydelige negative økonomiske følger for de erhvervsdrivende. Det er således ikke nødvendigt, at nævnte lovgiver alene støtter sig på de tilgrundliggende faktiske forhold, som specifikt vedrører de vedtagne bestemmelser, eller at lovgiver udleder de samme konklusioner som ophavsmændene af de rapporter eller undersøgelser, som denne har haft adgang til.

710 Den omstændighed, at der ikke foretages en konsekvensanalyse, kan ikke kvalificeres som en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor EU-lovgiver befinder sig i en særlig situation, der kræver, at der gives afkald på den, og råder over tilstrækkelige oplysninger, som gør det muligt for denne at vurdere, om den foranstaltning, der er vedtaget, er forholdsmæssig.

711 I det foreliggende tilfælde har Parlamentet og Rådet anført, at EU-lovgiver rådede over tilstrækkelige oplysninger med henblik at tage hensyn til virkningerne af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

712 For det første foretog konsekvensanalysen vedrørende etablering en udtømmende analyse af det pågældende marked og de vanskeligheder, som var særlige for dette. Denne konsekvensanalyse indeholdt i øvrigt under foranstaltning nr. 18 (del 1/2, s. 30 og 31) en analyse af de sociale og økonomiske virkninger, herunder deres virkninger for SMV'erne, af de forskellige tilfælde, som er relevante for vurderingen af den af EU-lovgiver valgte model, dvs. modellen, hvorefter »virksomheden skal udøve betydelige drifts- eller transportaktiviteter i etableringsmedlemsstaten«, eller den, hvorefter »virksomheden i det mindste er bundet af en kommerciel aftale i etableringsmedlemsstaten«.

713 Kommissionen undersøgte således følgerne af disse to foranstaltninger, der, selv om de var formuleret anderledes end forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, forfulgte samme mål som sidstnævnte forpligtelse. EU-lovgiver kunne således antage, at virkningerne af den foranstaltning, som denne lovgiver har vedtaget, var af samme slags som de af Kommissionen undersøgte foranstaltninger.

714 Denne lovgiver kunne endvidere med føje ligeledes støtte sig på Kommissionens konsekvensanalyser vedrørende de andre aspekter ved mobilitetspakke I, hvilket foranledigede nævnte lovgiver til at vælge at synkronisere forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, med forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 med henblik på at begrænse førstnævnte forpligtelses virkning på transportvirksomhederne og miljøet.

715 For det andet havde EU-lovgiver under forhandlingerne adgang til andre undersøgelser og skøn, hvoraf visse var offentligt tilgængelige, såsom »undersøgelsen TRT Trasporti e Territorio, 2017, gennemført for Transport- og Turismeudvalget (TRAN) – Vejgodstransportvirksomhederne i EU: social- og arbejdsvilkår (ajourføring af undersøgelsen gennemført i 2013), Europa-Parlamentet, Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Bruxelles« eller dokumenterne vedrørende de to offentlige høringer, der blev afholdt henholdsvis af Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL) og TRAN-udvalg den 16. oktober 2017 og af TRAN-udvalget den 22. november 2017, for at behandle spørgsmålene vedrørende vejtransport og tilknyttede sociale aspekter i mobilitetspakken.

716 EU-lovgiver havde i øvrigt ligeledes taget hensyn til skønnene afgivet af IRU vedrørende konsekvenserne af en forpligtelse, som indebar, at køretøjerne skulle vende tilbage hver tredje eller fjerde uge, således som disse fremgår af en åben skrivelse af 26. oktober 2018, undersøgelsen gennemført på vegne af Transport i Logistyka Polska (Transport og logistik Polen) med overskriften »*Mobility package I impact – on the European road transport system*« (»Mobilitetspakke I: Virkninger på det europæiske vejtransportsystem«), som var meget kritisk over for det ændringsforslag, der blev forkastet under lovgivningsprocessen, vedrørende køretøjernes tilbagevenden hver fjerde uge, og endvidere en tilkendegivelse fra Det Europæiske Transportarbejderforbund, der undersøgte konsekvenserne af en foranstaltning i Parlamentets rapport, som bestod i en forpligtelse for alle køretøjer til at foretage mindst en pålæsning eller aflæsning af varer hver tredje uge i etableringsmedlemsstaten.

717 De sagsøgende medlemsstater har desuden anerkendt, at de under lovgivningsprocessen selv forelagde EU-lovgiver oplysninger vedrørende forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, hvilke oplysninger gav denne lovgiver mulighed for at vurdere virkningerne af denne

forpligtelse. I denne henseende har Parlamentet og Rådet i sagerne C-542/20, C-545/20, C-549/20 og C-554/20 navnlig henvist til visse af de undersøgelser, som de sagsøgende medlemsstater har fremlagt til støtte for deres søgsmål.

ii) Domstolens bemærkninger

718 Med argumentationen har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen gjort gældende, at artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom EU-lovgiver hverken rådede over en konsekvensanalyse vedrørende denne bestemmelse eller over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere forholdsmæssigheden heraf.

719 Det står fast, at nævnte bestemmelse, som foreskriver en forpligtelse til at sikre, at køretøjer, der anvendes til international transport, vender tilbage til en driftscentral i transportvirksomhedens etableringsmedlemsstat hver ottende uge, ikke var genstand for konsekvensanalysen vedrørende etablering.

720 Det skal imidlertid bemærkes, at EU-lovgiver, som det er anført i nærværende doms præmis 218-226, ikke alene ikke har pligt til at råde over en konsekvensanalyse i alle tilfælde, men at en sådan konsekvensanalyse heller ikke er bindende, hvorfor denne lovgiver frit kan vedtage andre foranstaltninger end dem, der har været genstand for en sådan analyse.

721 Det forholder sig ikke desto mindre således, som det fremgår af nærværende doms præmis 243, at denne lovgiver skal basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har endog væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende.

722 I overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 218 og 244, tilkommer det således EU-lovgiver, når den pågældende retsakt er genstand for en retslig prøvelse, for Domstolen at godtgøre, at denne lovgiver med henblik på vedtagelsen heraf faktisk udøvede sin skønsbeføjelse, idet den tog hensyn til alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten havde til formål at regulere. Det følger heraf, at denne lovgiver i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, som skulle tages i betragtning til støtte for de anfægtede foranstaltninger i nævnte retsakt, og som udøvelsen af dens skønsbeføjelse afhang af.

723 Det skal følgelig vurderes, om de oplysninger, som Parlamentet og Rådet har omtalt, godtgør, at EU-lovgiver rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne at vurdere forholdsmæssigheden af den forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, på tidspunktet for vedtagelsen af nævnte bestemmelse.

724 I første række skal det i denne henseende undersøges, om det kan påvises, at EU-lovgiver faktisk udøvede sin skønsbeføjelse ved, således som Parlamentet og Rådet har anført, at have adgang til konsekvensanalysen vedrørende etablering eller konsekvensanalyser vedrørende de andre aspekter ved mobilitetspakke I.

725 For det første kan det i modsætning til, hvad disse institutioner har gjort gældende, ikke godtgøres, at dette var tilfældet, fordi konsekvensanalysen vedrørende etablering beskriver det pågældende marked og de vanskeligheder, der er særlige for dette. Identifikationen af karakteristika ved og vanskelighederne på dette marked svarer nemlig ikke til vurderingen af de konsekvenser, som følger af de påtænkte midler til afhjælpningen. EU-lovgiver kunne således ganske vist støtte sig på denne analyse hvad angår nævnte marked. Påberåbelsen af oplysningerne heri om sådanne karakteristika og vanskeligheder fører imidlertid ikke til en fremlæggelse af og klar og utvetydig redegørelse for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, blev vedtaget, og som EU-lovgivers faktiske udøvelse af sin skønsbeføjelse afhang af.

726 Det forholder sig på samme måde med hensyn til vurderingen af konsekvenserne af andre forpligtelser end forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, i samme konsekvensanalyse.

727 Det skal i denne henseende bemærkes, at forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, ganske vist forfølger det samme formål som foranstaltning nr. 18 i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 30 og 31), der med henblik på at sikre, at transportvirksomhederne havde et faktisk etableret og varigt forretningssted, bl.a. påtænkte, at disse transportvirksomheder skulle have betydelige drifts- eller transportaktiviteter i etableringsmedlemsstaten, eller at de i det mindste skulle have en kommerciel aftale i denne medlemsstat. Som generaladvokaten har anført i punkt 646 i forslaget til afgørelse, er disse to foranstaltninger imidlertid midler til at gennemføre dette formål, som ikke er sammenlignelige med forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, for så vidt som de ikke krævede, at køretøjerne vender tilbage til den pågældende transportvirksomheds driftscentral. Det kan følgelig ikke antages, at konsekvenserne af disse foranstaltninger er ensartede, og at vurderingen af virkningen af de foranstaltninger, der var omfattet af konsekvensanalysen vedrørende etablering, kan overføres på den forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som ikke var genstand for denne analyse.

728 For det andet har Parlamentet og Rådet med urette påberåbt sig konsekvensanalysen vedrørende de andre aspekter ved mobilitetspakke I, navnlig forpligtelsen efter artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, for at godtgøre, at EU-lovgiver faktisk udøvede sin skønsbeføjelse. Som det er bemærket i nærværende doms præmis 220, 233 og 295, vedrører transportvirksomhedernes forpligtelse efter denne bestemmelse nemlig ikke de praktiske metoder til førernes eventuelle tilbagevenden, herunder hvad angår det transportmiddel, som kan benyttes til denne tilbagevenden. Denne forpligtelse indebærer navnlig ikke, at de førere, som ønsker at vende tilbage til arbejdsgiverens virksomhed eller deres bopæl, nødvendigvis gør dette med det køretøj, som anvendes til transporterne. Det følger heraf, at vurderingerne af nævnte forpligtelse i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold om denne forpligtelses økonomiske og miljømæssige virkninger ikke var relevante for at vurdere de økonomiske og miljømæssige virkninger af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

729 I anden række skal det i lyset af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 722, undersøges, om EU-lovgiver har godtgjort, at denne i det foreliggende tilfælde faktisk udøvede sin skønsbeføjelse på grundlag af de øvrige tilgrundliggende oplysninger, som Parlamentet og Rådet har påberåbt sig for Domstolen.

730 For det første skal undersøgelsen TRT Trasporti e Territorio af 2017, som er omtalt i nærværende doms præmis 715, samt dokumenterne vedrørende de to offentlige høringer, som blev afholdt henholdsvis i oktober 2017 af EMPL- og TRAN-udvalgene og i november 2017 af TRAN-udvalget, forkastes af grunde svarende til dem, der er anført i nærværende doms præmis 724-727. Oplysningerne i disse dokumenter vedrører nemlig ikke forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

731 For det andet skal IRU's skøn, således som disse fremgår af den åbne skrivelse af 26. oktober 2018, som Parlamentet og Rådet har påberåbt sig, hvorefter forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til etableringsmedlemsstaten hver tredje eller fjerde uge, kan føre til en stigning fra 80 til 135 mio. af det antal kilometer, som køretøjerne tilbagelægger hvert år, forkastes.

732 Som generaladvokaten har anført i punkt 652 i forslaget til afgørelse, er disse skøn nemlig fremlagt kortfattet i en skrivelse, som ikke præciserer metoden for den fulgte beregning. Fremlæggelsen af sådanne oplysninger kan dermed ikke godtgøre, at der er fremlagt og klart og utvetydigt redegjort for de tilgrundliggende faktiske forhold, som EU-lovgiver skulle tage i betragtning for at underbygge artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og hvoraf denne lovgivers faktiske udøvelse af skønsbeføjelsen afhang.

733 Sådanne betragtninger gælder ligeledes for tilkendegivelsen fra Det Europæiske Transportarbejderforbund, som Rådet har omtalt.

734 For det tredje forholder det sig på samme måde med undersøgelsen gennemført på vegne af Transport i Logistyka Polska (Transport og logistik Polen) (»Mobilitetspakke I: Virkninger på det europæiske vejtransportsystem«), som er omtalt i nærværende doms præmis 716. Det skal nemlig fastslås, at det i sidstnævnte undersøgelse ud over den kortfattede karakter af argumentationen vedrørende tilfældet med en forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til etableringsmedlemsstaten hver fjerde uge, på s. 31 og 34 angives, at ingen af deltagerne præcist kunne opgøre virkningerne af en sådan forpligtelse, og at nævnte undersøgelse kun fremlagde et foreløbigt og kortfattet skøn over sådanne virkninger. Det fremhæves desuden i denne undersøgelse, at mange spørgsmål var ubesvarede, og at der var behov for yderligere undersøgelse for fuldt ud at forstå de sociale, miljømæssige og økonomiske virkninger af mobilitetspakke I.

735 For det fjerde skal det med hensyn til de oplysninger, som de sagsøgende medlemsstater angiveligt har fremlagt, og som EU-lovgiver rådede over under lovgivningsprocessen, bemærkes, at den blotte påberåbelse af eksistensen af undersøgelser og dokumenter, som denne lovgiver kunne have adgang til, ikke er tilstrækkelig til at finde, at der er fremlagt og klart og utvetydigt redegjort for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, blev vedtaget, og som udøvelsen af dennes skønsbeføjelse afhang af.

736 Et sådant krav kan heller ikke anses for opfyldt ved Parlamentets og Rådets henvisning i sagerne C-542/20, C-545/20, C-549/20 og C-554/20 til de undersøgelser, som de sagsøgende medlemsstater har fremlagt for Domstolen. Med denne henvisning har Parlamentet og Rådet nemlig under alle omstændigheder ikke anført, at det var på grundlag af disse undersøgelser, at forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, blev vedtaget, og de har heller ikke præciseret, hvordan de tilgrundliggende faktiske forhold heri gav dem mulighed for at vurdere forholdsmæssigheden af denne forpligtelse, bl.a. i lyset af forpligtelsens sociale, miljømæssige og økonomiske virkninger.

737 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Parlamentet og Rådet i modsætning til, hvad de har gjort gældende på grundlag af de dokumenter, som de har påberåbt sig for Domstolen, hverken har fremlagt eller klart og utvetydigt redegjort for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke nævnte forpligtelse blev vedtaget, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhang af. De har således ikke godtgjort, at de ved vedtagelsen af forordning 2020/1055 rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for dem at vurdere forholdsmæssigheden af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

738 Følgelig skal Republikken Litauens fjerde anbringende samt, for så vidt som anbringenderne vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at EU-lovgiver ikke har undersøgt forholdsmæssigheden af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, Republikken Bulgariens andet anbringendes første led, Rumæniens første anbringendes første led, Republikken Cyperns andet anbringende, Ungarns første anbringendes første led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende tages til følge. Dermed skal artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

2) Proportionaliteten af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009

739 Eftersom artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, som det fremgår af nærværende doms præmis 718-738, skal annulleres som følge af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet EU-lovgiver ikke undersøgte forholdsmæssigheden af denne bestemmelse, er det ufornødent at undersøge den af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen fremførte argumentation, hvormed disse medlemsstater har anfægtet forholdsmæssigheden af nævnte bestemmelse som sådan.

b) De øvrige anbringender rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009

740 Af de samme grunde som de i den foregående præmis anførte er det ufornødent at undersøge de øvrige anbringender, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen har fremsat til støtte for påstandene om annullation af denne bestemmelse.

3. Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055

741 Med søgsmålene har Republikken Litauen (sag C-542/20), Republikken Bulgarien (sag C-545/20), Republikken Malta (sag C-552/20) og Republikken Polen (sag C-554/20) nedlagt påstand om annullation af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

742 Med søgsmålet har Rumænien (sag C-547/20) nedlagt påstand om annullation af denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra a)-c), uden at denne medlemsstat imidlertid har fremført en selvstændig argumentation vedrørende denne artikel 2, nr. 4), litra b) og c), hvorfor Rumænien med sin argumentation i virkeligheden har tilsigtet annullation af disse bestemmelser samlet set.

743 Til støtte for påstandene har disse medlemsstater alt efter omstændighederne i det væsentlige gjort gældende, at følgende er blevet tilsidesat:

– proportionalitetsprincippet (Republikken Litauens fjerde og femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende)

– ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling [Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Rumæniens tredje anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Maltas tredje anbringende]

– de EU-retlige regler inden for den fælles transportpolitik, der er fastsat dels i artikel 91, stk. 1, TEUF [Republikken Bulgariens fjerde anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055], dels i artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, samt artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF [Republikken Litauens tredje anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF, Republikken Bulgariens femte anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, Republikken Maltas første anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF samt Republikken Polens andet og tredje anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF]

– det indre markeds funktion, der er fastsat i artikel 26 TEUF (Republikken Litauens andet anbringendes første led)

– den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, i artikel 56 TEUF [Republikken Bulgariens syvende anbringendes første led, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055]

– den frie udveksling af varer, som er fastsat i artikel 34 TEUF og 35 TEUF [Republikken Bulgariens syvende anbringendes andet led, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055

– de EU-retlige regler og Unionens forpligtelser vedrørende miljøbeskyttelse [Republikken Litauens første anbringende, Republikken Bulgariens første anbringendes to led, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Polens fælles anbringende vedrørende samtlige anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, for så vidt som dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra a)].

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

744 Med Republikken Litauens fjerde og femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

745 For det første har disse medlemsstater anfægtet, at EU-lovgiver undersøgte forholdsmæssigheden af denne bestemmelse, bl.a. fordi der ikke foreligger en konsekvensanalyse vedrørende karensperioden. Selv om Republikken Litauens fjerde anbringende formelt vedrører en tilsidesættelse af princippet om »god lovgivning« og af »væsentlige formforskrifter«, fremgår det navnlig af argumentationen fremsat til støtte herfor, at denne medlemsstat reelt har tilsigtet at godtgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at der ikke blev foretaget en behørig vurdering af karensperiodens virkninger.

746 For det andet har nævnte medlemsstater anfægtet forholdsmæssigheden af nævnte periode som sådan.

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055

i) Parternes argumenter

747 Med Republikken Litauens fjerde anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at EU-lovgiver ikke undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, bl.a. fordi der ikke foreligger en konsekvensanalyse vedrørende den i denne bestemmelse fastsatte karensperiode.

748 Disse medlemsstater har i det væsentlige fremført de samme argumenter som dem, der er anført i nærværende doms præmis 691-703.

749 De har herved gjort gældende, at den foranstaltning, som indførte den karensperiode på fire dage, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, ikke fremgik af forslaget til forordningen om etablering. Disse medlemsstater har anført, at denne foranstaltning først blev tilføjet under lovgivningsprocessen, efter at Parlamentet og Rådet havde afvist den ændring af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/200909, som var påtænkt i dette forslag til forordning, og som ville have bestået i at ophæve henvisningen til det maksimale antal cabotagekørsler, der kan foretages i en værtsmedlemsstat inden for samme cyklus med cabotagekørsel, og i at reducere den periode, hvor cabotagekørsel kan foretages i denne medlemsstat, fra syv til fem dage.

750 En foranstaltning, som indfører en karensperiode, udgør en væsentlig ændring af forslaget til forordningen om etablering, som burde have været genstand for en supplerende konsekvensanalyse. Eftersom EU-lovgiver ikke gennemførte en sådan, rådede denne ikke over tilstrækkelige oplysninger til faktisk at udøve sin skønsbeføjelse.

751 Denne lovgiver anførte desuden ikke objektive grunde, som kunne begrunde, at der ikke var behov for at gennemføre en supplerende konsekvensanalyse.

752 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

753 Det skal bemærkes, således som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Malta og Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen i forslaget til forordningen om etablering havde påtænkt at ændre artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 ved at ophæve henvisningen til det maksimale antal cabotagekørsler, der kan foretages i en værtsmedlemsstat inden for samme cyklus med cabotagekørsel, og ved at reducere den periode, hvor cabotagekørsel kan foretages i denne medlemsstat, fra syv til fem dage.

754 EU-lovgiver vedtog imidlertid en anden bestemmelse end den af Kommissionen påtænkte. Samtidig med at denne lovgiver opretholdt tilladelsen til at foretage maksimalt tre cabotagekørsler efter en international transport fra en anden medlemsstat til værtsmedlemsstaten i en periode på syv dage, hvorved artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 følgelig ikke blev ændret, indførte lovgiver med artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, der indsatte et stykke 2a i denne artikel 8, nemlig en supplerende foranstaltning i form af en karensperiode. I henhold til denne artikel 8, stk. 2a, har transportvirksomheder således ikke tilladelse til at udføre cabotagekørsler med samme køretøj i den samme værtsmedlemsstat i fire dage fra afslutningen af perioden med cabotagekørsel i denne medlemsstat.

755 Det skal imidlertid bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 720, at EU-lovgiver ikke alene ikke har pligt til at råde over en konsekvensanalyse i alle tilfælde, men at en sådan konsekvensanalyse heller ikke er bindende, hvorfor denne lovgiver frit kan vedtage andre foranstaltninger end dem, der har været genstand for en sådan analyse. Den omstændighed alene, at EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde i forordning 2020/1055 vedtog en anden bestemmelse end den, som Kommissionen oprindeligt havde foreslået på grundlag af konsekvensanalysen vedrørende etablering, er dermed ikke tilstrækkelig til at påvise, at denne lovgiver tilsidesatte proportionalitetsprincippet, for så vidt som lovgiver er i stand til at godtgøre, at denne faktisk udøvede sin skønsbeføjelse, og med henblik herpå på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, på grundlag af hvilke karensperioden blev vedtaget, og som dens udøvelse af denne beføjelse afhang af.

756 Det skal følgelig vurderes, om de oplysninger, som Parlamentet og Rådet har omtalt, godtgør, at EU-lovgiver rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne at vurdere forholdsmæssigheden af den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, på tidspunktet for vedtagelsen af denne bestemmelse.

757 For det første fremgår det af konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, s. 41, 46 og 48), at Kommissionen havde påtænkt muligheden for at indføre en karensperiode mellem cyklusser med cabotagekørsel. I denne henseende er den omstændighed, at EU-lovgiver vedtog en foranstaltning, som består i at pålægge en sådan periode, selv om Kommissionen havde afvist denne, tilstrækkelig til at godtgøre, at denne lovgiver rådede over tilstrækkelige oplysninger til at undersøge forholdsmæssigheden af denne foranstaltning.

758 For det andet gav de elementer i vurderingen, som fremgår af konsekvensanalysen vedrørende etablering, og som omhandlede følgerne af en foranstaltning, som består i at fjerne henvisningen til det maksimale antal cabotagekørsler, der kan foretages i en værtsmedlemsstat inden for samme cyklus med cabotagekørsel, og i at reducere den periode, hvor cabotagekørsel kan foretages i denne medlemsstat, således som Parlamentet og Rådet har gjort gældende, mulighed for at vurdere virkningerne af den karensperiode, der i sidste ende blev valgt.

759 Den omstændighed, at den periode, hvor en transportvirksomhed kan foretage cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, reduceres fra de syv dage, som er foreskrevet artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, til fire dage, som denne konsekvensanalyse (del 1/2, s. 29) i det væsentlige vedrørte, eller fra syv til fem dage, således som Kommissionen havde foreslået, ville nemlig føre til, at gennemførelsen af cabotagekørsler i samme værtsmedlemsstat ville blive afbrudt med mere regelmæssige mellemrum.

760 Det følger heraf, at konsekvensanalysen vedrørende etablering og vurderingen af følgerne med hensyn til de foranstaltninger, som var genstand herfor, kunne give EU-lovgiver relevante oplysninger med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

761 For det tredje indeholdt konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 20-25) fremskrivninger over udviklingen på transportmarkedet, som var udarbejdet på grundlag af den ordning, der fandt anvendelse, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, bl.a. som fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, med henblik på at vurdere følgerne af foranstaltningerne omfattet af denne konsekvensanalyse, navnlig for så vidt angår ændringerne af varigheden af cabotageperioderne og antallet af cabotagekørsler, der kan foretages i disse perioder.

762 Eftersom EU-lovgiver i forordning 2020/1055 besluttede at opretholde denne ordning, for så vidt som den i overensstemmelse med denne artikel 8, stk. 2, tillader maksimalt tre cabotagekørsler efter hinanden i en periode på syv dage, samtidig med at denne lovgiver ved artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 indførte en supplerende foranstaltning i form af en karensperiode, var disse fremskrivninger fortsat relevante med henblik på vurderingen forholdsmæssigheden af sidstnævnte bestemmelse.

763 Det følger heraf, at EU-lovgiver i modsætning til, hvad Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Malta og Republikken Polen har gjort gældende, rådede over tilstrækkelige oplysninger, som gjorde det muligt for denne at vurdere forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

764 Følgelig skal Republikken Litauens fjerde anbringende forkastes som ugrundet, ligesom Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende, for så vidt som disse anbringender vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at EU-lovgiver ikke har undersøgt forholdsmæssigheden af karensperioden, skal forkastes som ugrundede.

2) Proportionaliteten af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055

i) Parternes argumenter

765 Med Republikken Litauens femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende anfægtes forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 som sådan.

766 I første række har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen gjort gældende, at den karensperiode, der er fastsat i denne bestemmelse, er uegnet til at nå de mål, der forfølges med forordning 2020/1055.

767 For det første har Republikken Litauen og Rumænien gjort gældende, at nævnte bestemmelse ikke fastsætter klare og enkle regler, der er lette at håndhæve, i strid med det formål, der er fastsat i 20. betragtning til forordning 2020/1055.

768 Konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 12-14) fremhævede nemlig, at det forhold, at reglerne vedrørende cabotagekørsel ikke var klare og utvetydige, førte til forskelle i anvendelsen og kontrollen med overholdelsen af disse regler mellem medlemsstaterne samt til øgede omkostninger til at bringe forholdene i overensstemmelse med reglerne og administrationsomkostninger for transportvirksomhederne.

769 Imidlertid er der intet, som begrunder, hvorledes en foranstaltning, som indfører en karensperiode, der vanskeliggør og øger de administrative byrder, er mere egnet til at nå dette mål om klarhed og præcision end den ændring, som Kommissionen havde foreslået.

770 For det andet har Republikken Bulgarien og Rumænien anført, at denne foranstaltning ikke bevarer den grad af liberalisering af markedet, som tidligere var nået, hvorved formålet om bevarelse af denne liberaliseringsgrad, som er anført i 20. betragtning til forordning 2020/1055, tilsidesættes.

771 I denne henseende konkluderede Kommissionen i forslaget til forordningen om etablering, at cabotagekørsel skulle liberaliseres ved at tillade et ubegrænset antal cabotagekørsler i en periode på fem dage i stedet for tre cabotagekørsler i en periode på syv dage. Ved at pålægge nye begrænsninger for cabotagekørsel udgør karensperioden et tilbageskridt i forhold til graden af liberalisering af markedet.

772 Rumænien har gjort gældende, at det følger af en undersøgelse foretaget af ECIPE (M. Bauer, »*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*« (»Forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet: Derfor skal EU-lovgiverne forbyde begrænsningerne for godstransport for at redde det indre marked«) (herefter »ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet«)), som citerer en rapport fra Transport & Mobility Leuven (Transport og Mobilitet Leuven) (T. Breemersch, »*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*« (»Virkningerne af mobilitetspakke I på vejgodstransport i Europa, navnlig i medlemsstaterne i periferien«)), at karensperioden ville reducere cabotagevirksomhed med op imod 31% inden 2035.

773 Republikken Bulgarien har desuden anført, at begrænsningerne hvad angår cabotage blev fjernet i 1993 for så vidt angår lufttransport. Eftersom Kommissionens rapport til Parlamentet og Rådet om EU-markedets tilstand inden for vejtransport (COM(2014) 222 final, s. 13) fastslog stigende konvergens mellem førernes lønninger i EU, skulle de foranstaltninger, som EU-lovgiver vedtog i forordning 2020/1055, have øget liberaliseringen på vejtransportområdet, frem for at pålægge nye begrænsninger såsom karensperioden, der herved er en protektionistisk foranstaltning.

774 Rumænien har desuden gjort gældende, at eftersom antallet af cabotagekørsler, der foretages i EU, er lavt i forhold til antallet af internationale transporter, er et lovgivningsmæssigt indgreb på dette område ikke begrundet, medmindre det liberaliserer markedet.

775 For det tredje er den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, uegnet til at nå de forfulgte mål, eftersom den ikke bidrager at øge køretøjernes belastningsfaktor og reducere tomkørsel. Den er herved i strid med selve ordlyden af 21. betragtning til forordning 2020/1055, således som Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har gjort gældende.

776 Disse medlemsstater har anført, at cabotagekørsel gør det muligt for transportvirksomhederne at forblive aktive og anvende det samme køretøj til at gennemføre supplerende transport i værtsmedlemsstaten mellem to internationale transporter, bl.a. mens de venter på at modtage en ny lastordre for returrejsen til etableringsmedlemsstaten.

777 Karensperioden er til hinder for at foretage cabotagekørsel i fire dage, hvilket har den modsatte virkning af det formål, der er anført i 21. betragtning til denne forordning.

778 Rumænien har navnlig gjort gældende, at karensperioden vil føre til en stigning på ca. 5% i antallet af tomkørsler i EU, idet denne procentsats ligeledes omfatter det antal tabsgivende kørsler, som foretages for at undgå, at køretøjerne vender tilbage tomme.

779 For det fjerde har Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen udtrykt tvivl om, hvorvidt den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er egnet til i overensstemmelse med det formål, der er omhandlet i 21. betragtning til denne forordning, at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

780 Indledningsvis har Republikken Bulgarien gjort gældende, at de argumenter, der underbygger dette formål, angår behovet for et faktisk forretningssted i transportvirksomhedernes oprindelsesmedlemsstat og ikke den medlemsstat, hvor cabotagekørsel foretages.

781 Republikken Bulgarien og Rumænien har endvidere anført, at karensperioden i lighed med forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, ikke tilsigter at bekæmpe svigagtig eller ulovlig praksis. Ved at skabe en begrænsning for transporterhvervet, som i sig selv er mobilt, bidrager denne karensperiode ikke til et legitimt formål, men er i strid med selve essensen i den økonomiske virkelighed og det indre marked for transport. Cabotagekørsel blev således oprindeligt skabt som en transporttype, der bidrager til transportsektorens udvikling, økonomisk vækst og aktiviteternes effektivitet på dette område.

782 I denne henseende udgør selve forekomsten af et stort antal cabotagekørsler i medlemsstaterne i det vestlige EU ikke et negativt forhold, som nødvendiggør vedtagelsen af restriktive foranstaltninger. Denne situation viser alene, at der er en stor efterspørgsel på varer i disse medlemsstater, at dynamikken i den internationale transport øges, og at markedet fungerer normalt. Det forhold, at der foretages et stort antal cabotagekørsler, kan på ingen måde betyde, at denne transporttype har mistet sin midlertidige karakter, så længe transporten foretages i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 og de heri fastsatte begrænsninger.

783 Rumænien har således fremhævet, at der skal sondres mellem systematisk cabotagekørsel og ulovlig cabotagekørsel. Eftersom karensperioden alene tilsigter at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten, således som det fremgår af 21. betragtning til forordning 2020/1055, har Kommissionen i bl.a. den undersøgelse, som er gennemført til støtte for konsekvensanalysen vedrørende etablering, med

overskriften »*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final Report*« (»Undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen med henblik på ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og (EF) nr. 1072/2009, endelig rapport«, april 2017, s. 33), og i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 6 og 7) fremhævet, at andelen af ulovlig cabotagekørsel var meget beskeden, hvorfor denne faktiske tilstand ikke kunne begrunde, at der blev vedtaget supplerende restriktive foranstaltninger på området.

784 Kommissionens undersøgelse med overskriften »*Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report*« (»Efterfølgende vurdering af forordning (EF) nr. 1071/2009 og (EF) nr. 1072/2009, endelig rapport«, december 2015 (herefter »den efterfølgende vurdering af forordning nr. 1071/2009 og nr. 1072/2009«)) identificerede på s. 140 og 141 ganske vist systematisk cabotagekørsel som en uventet følge af gennemførelsen af forordning nr. 1072/2009. Der kan imidlertid næres tvivl om denne konstatering, eftersom den er baseret på en enkelt medlemsstats erfaringer.

785 Selv om Kommissionen havde udpeget systematisk cabotagekørsel som en ikke-ønsket og utilsigtet virkning af gennemførelsen af de EU-retlige regler, fandt den i øvrigt ikke, at karensperioden var egnet, selv om den havde taget hensyn hertil i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, s. 41).

786 Endelig har Republikken Bulgarien og Republikken Polen gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at fastsætte en karensperiode for at undgå, at der skabes en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten. De krav, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som begrænser antallet af cabotagekørsler til tre i en periode på syv dage, gjorde det nemlig allerede muligt at nå dette mål.

787 I anden række har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Malta og Republikken Polen anført, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, ikke er nødvendig for at nå de mål, der forfølges med denne forordning.

788 For det første har Republikken Bulgarien og Rumænien gjort gældende, at karensperioden ikke er forholdsmæssig, fordi denne foranstaltning kortfattet blev undersøgt i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, bilag 5).

789 Som det fremgår af denne konsekvensanalyse (del 2/2, s. 48), var den påtænkte foranstaltning med henblik på at indføre en sådan periode allerede blevet afvist i den supplerende analyse af konsekvenserne heraf. Ud over det forhold, at denne foranstaltning reelt ikke bidrager til virkeliggørelsen af det formål, som EU-lovgiver forfølger, nemlig bedre anvendelse af de eksisterende regler på området, forstyrrer foranstaltningen ifølge de transportvirksomheder, der deltog i nævnte konsekvensanalyse, nemlig ligeledes deres operationer og skaber betydelige omkostninger, bl.a. som følge af de negative konsekvenser for deres generelle omkostninger. Systematisk cabotagekørsels tiltrækningskraft mindskes endvidere under alle omstændigheder ved vedtagelsen af mere effektive regler for udstationering af førere.

790 For det andet har Rumænien anført, at for at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten, er det tilstrækkeligt at styrke anvendelsen og håndhævelsen af de eksisterende regler, idet ulovlig cabotagekørsel kun udgør 0,56% af de samlede cabotageaktiviteter i EU (konsekvensanalysen vedrørende etablering, del 1/2, s. 6 og 7). Denne medlemsstat har tilføjet, at med henblik på at imødegå problemet med

ulovlig cabotagekørsel er gennemførelsen af mere effektive tilsyns- og kontrolmekanismer, såsom anvendelsen af de nye bestemmelser om installation af intelligente takografer, en mindre indgribende foranstaltning.

791 For det tredje har Republikken Malta anført, at foranstaltningen i forslaget til forordningen om etablering, som tilsigter, at cabotagekørsel foretages i en periode på fem dage, under alle omstændigheder ville have gjort det muligt på en mindre indgribende måde at nå målet om at sikre, at denne cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

792 De internationale maltesiske transportvirksomheder gennemfører nemlig deres transport på fastlandet, idet de forudsætter, at disse transporter kun er rentable, hvis de ikke har pligt til at transportere køretøjerne ad søvejen til Malta. Når disse transportvirksomheder foretager nævnte transporter på fastlandet, benytter de deres frie bevægelighed uden at have en permanent eller vedvarende, specifik tilknytning til andre medlemsstater. Det fysiske fravær af maltesiske transportvirksomheders køretøjer i Malta skyldes alene, at denne medlemsstat er en ø-medlemsstat, hvilket er en geografisk særegenhed, der i strid med proportionalitetsprincippet ikke er blevet taget i betragtning.

793 Den af Kommissionen foreslåede foranstaltning ville ikke have tvunget de maltesiske transportvirksomheder til uden en klar og rimelig grund kunstigt og jævnligt at afbryde alle deres transporter i karensperioden.

794 For det fjerde har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anført, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, dels vil føre til en betydelig forværring af den økonomiske situation for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi samt i små medlemsstater, dels vil sænke levestandarden og beskæftigelsen for personer i disse medlemsstater.

795 Disse konsekvenser følger af de øgede omkostninger, som denne karensperiode medfører, bl.a. som følge af mistede udnyttelsesdage, øget tid uden aktiviteter og tomkørsler eller en nedsættelse på op imod 31% af cabotageaktiviteterne inden 2035. De største byrder bæres endvidere af SMV'er, eftersom de fleste transportvirksomheder er sådanne virksomheder.

796 Republikken Bulgarien og Rumænien har ligeledes støttet sig på undersøgelser, som vurderede konsekvenserne af de regler, der blev indført ved mobilitetspakke I som helhed, samt en undersøgelse, der er omtalt i en artikel i fagpressen med overskriften »*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*« (»Belgierne kan ikke lide mobilitetspakke I. Efter deres opfattelse medfører disse bestemmelser ligeledes tab for deres virksomheder«), som anslog de belgiske transportvirksomheders omkostninger til hver hviledag til ca. 24 mio. EUR årligt.

797 Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har fremhævet, at transportvirksomheder med hjemsted i disse medlemsstater risikerer at måtte indstille deres aktiviteter eller flytte til medlemsstater i det centrale EU for at konkurrere som følge af stigningen i disse omkostninger. Republikken Polen har ligeledes gjort gældende, at denne stigning i omkostningerne med stor sandsynlighed vil medføre stigning i priserne for varer, hvilket vil have alvorlige virkninger for EU-økonomien.

798 For det femte har Republikken Litauen, Rumænien og Republikken Polen anført, at karensperioden er uforenelig med det indre marked for transporttjenester, for så vidt som denne periode opsplitter dette marked og begrænser transportvirksomhedernes kommercielle muligheder i andre medlemsstater, idet medlemsstater i EU's periferi og små medlemsstater i denne henseende påvirkes i alvorlig grad.

799 Rumænien har herved gjort gældende, at blandt transportvirksomheder med hjemsted i EU påvirkes dem, der har hjemsted i den centrale eller den østlige del af EU, mere af foranstaltningerne i forordning 2020/1055 som følge af transportsektorens store betydning for økonomien og beskæftigelsen i disse medlemsstater, eftersom disse transportvirksomheder foretager mere end halvdelen af den cabotagekørsel, der foretages i EU, og på grund af antallet af transportvirksomheder og arbejdstagere i nævnte medlemsstater, som påvirkes af disse foranstaltninger.

800 For det sjette har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Rumænien anført, at karensperioden er i strid med Unionens miljøbeskyttelsespolitik og den grønne pagt på grund af det øgede antal tomkørsler og dermed øget forurening og emissioner af CO_2 som følge af overholdelsen af denne periode. Disse konsekvenser fremgår bl.a. af ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet.

801 For det syvende har Rumænien gjort gældende, at virkningerne af de nye bestemmelser, der er indført ved forordning 2020/1055, på transportvirksomhederne utvivlsomt er blevet forværret af covid-19-pandemien.

802 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

803 Det formål, der forfølges med artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, i lyset af hvilket forholdsmæssigheden af denne bestemmelse skal undersøges, er, som det fremgår af 21. betragtning til denne forordning, at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

804 Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Malta og Republikken Polen, som ikke har anfægtet, at dette formål er lovligt, har gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 i sig selv er i strid med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

805 I overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 240-247, skal det med henblik på at fastslå, om karensperioden som fastsat i denne bestemmelse overholder dette princip, undersøges, om denne foranstaltning er egnet til at nå det mål, som forfølges med nævnte bestemmelse, om den ikke åbenbart går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og om den står i rimeligt forhold til dette mål.

– Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er egnet til at nå det forfulgte mål

806 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er egnet til at nå det forfulgte mål, skal det bemærkes, at cabotagekørsel, som det bl.a. fremgår af definitionen heraf i artikel 2, nr. 6), i forordning nr. 1072/2009, og som det fremhæves i 20. og 22. betragtning

til forordning 2020/1055, skal have »midlertidig« karakter i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 53, og af 14.9.2023, Staatsanwaltschaft Köln og Bundesamt für Güterverkehr (Transport af tomme containere), C-246/22, EU:C:2023:673, præmis 25 og 29).

807 Som det fremgår af den efterfølgende vurdering af forordning nr. 1071/2009 og nr. 1072/2009 (s. 137), udgjorde anvendelsen af systematisk cabotagekørsel den største uventede følge af anvendelsen af forordning nr. 1072/2009.

808 I denne forbindelse ses det forhold, at der ved artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 fastsættes en karensperiode, hvorunder transportvirksomhederne efter en cyklus med cabotagekørsel i værtsmedlemsstaten ikke længere har tilladelse til at foretage cabotagekørsel i samme medlemsstat, at være egnet til at forebygge sådanne former for praksis og dermed undgå, at denne cabotagekørsel foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i nævnte medlemsstat.

809 Ingen af de af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen fremførte argumenter, bl.a. støttet på de andre formål, der er angivet i 20. og 21. betragtning til forordning 2020/1055, kan rejse tvivl om denne vurdering.

810 For det første kan den af Republikken Litauen og Rumænien anførte argumentation om, at karensperioden er uegnet til at nå det formål, som er angivet i 20. betragtning til forordning 2020/1055, og som består i, at reglerne om cabotagekørsel bør være klare, enkle og lette at håndhæve, ikke tiltrædes.

811 Det skal i denne henseende bemærkes, at denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra b) og c), med henblik på at virkeliggøre et sådant formål regulerer den måde, hvorpå der kan fremlægges bevis for den internationale transport, som gik forud for cabotagekørslen, samt for hver cabotagekørsel.

812 Med hensyn til indførelsen af en karensperiode, hvis primære formål, som det er anført i nærværende doms præmis 803, er at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten, kan denne ikke anses for i sig selv at skade det formål, der er angivet i 20. betragtning til forordning 2020/1055.

813 For det andet skal det med hensyn til det formål om at bevare en grad af liberalisering af markedet, som ligeledes er anført i 20. betragtning til forordning 2020/1055, bemærkes, at det fremgik af anden betragtning til forordning nr. 1072/2009, at indførelsen af en fælles transportpolitik bl.a. indebærer fastsættelse af betingelser for transportvirksomhedernes adgang til at udføre national godskørsel i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, hvilke betingelser skal udformes på en måde, så de bidrager til et velfungerende indre marked på transportområdet. I denne forbindelse var et af de oprindelige formål med denne forordning i den version, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, som det fremgår af 4., 5., 13. og 15. betragtning til førstnævnte forordning, med henblik på at sikre en smidig og gnidningsløs gennemførelse af en fælles transportpolitik at indføre en overgangsordning for cabotagekørsel, så længe harmoniseringen af markedet for vejgodstransport endnu ikke var fuldført. Det bestemtes i denne henseende, at cabotagekørsel i værtsmedlemsstaten var tilladt, hvis den ikke udførtes på en sådan måde, at der skabtes en permanent eller løbende aktivitet i en denne medlemsstat.

814 Ved at forebygge systematisk cabotagekørsel tager den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, således som det er anført i nærværende doms præmis 807 og 808, sigte på at afhjælpe de uventede følger af anvendelsen af forordning nr. 1072/2009 og på at gennemføre det formål, som EU-lovgiver oprindeligt forfulgte, ved i overensstemmelse med den heri fastsatte grad af liberalisering med henblik på at bidrage til et velfungerende indre marked for transport at sikre cabotagekørslens midlertidige karakter.

815 For det tredje skal det, for så vidt som Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har anført, at karensperioden ikke er egnet til at nå det mål, der er angivet i 21. betragtning til forordning 2020/1055, hvorefter cabotagekørsel bør bidrage til at øge tunge køretøjers belastningsfaktor og reducere tomkørsel, bemærkes, at det fremgår af denne 21. betragtning, at sådan transport bør tillades, så længe den ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

– *Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er nødvendig*

816 Rumænien og Republikken Malta har anfægtet, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er nødvendig, eftersom der fandtes mindre indgribende alternativer end det, der er vedtaget i denne bestemmelse.

817 I første række er det med hensyn til Rumæniens argument om, at indførelsen af mere effektive tilsyns- og kontrolmekanismer ville være en mindre indgribende foranstaltning, tilstrækkeligt at bemærke, som det er anført i nærværende doms præmis 807, at systematisk cabotagekørsel er udviklet under de regler, der fandt anvendelse før vedtagelsen af forordning 2020/1055.

818 I denne henseende skal det præciseres, at der i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 32-34 og 41-44) var påtænkt forskellige pakker af foranstaltninger, herunder »Foranstaltningspakke 1 – Præcisering af rammerne (P1)«, »Foranstaltningspakke 2 – Styrkelse af anvendelsen (P2)«, »Foranstaltningspakke 3 – Gennemgribende revision af forordningerne (P3)«, idet den tredje pakke foranstaltninger omfattede elementerne i den anden pakke, som selv gengav indholdet af den første pakke.

819 Det følger af titlen på den tredje pakke foranstaltninger, at denne pakke tilsigtede en væsentlig ændring af de eksisterende retlige rammer, bl.a. hvad angår ordningen for cabotagekørsel. Denne pakke indeholdt foranstaltning nr. 8, som foreskrev ophævelse af det maksimale antal cabotagekørsler, der kan foretages i en værtsmedlemsstat, og reduktion af den periode, der er fastsat til gennemførelse af sådanne transporter (konsekvensanalysen vedrørende etablering, del 1/2, s. 32-34).

820 Denne konsekvensanalyse (del 1/2, s. 57-59) konkluderede, at den tredje pakke foranstaltninger var den mulighed, der skulle prioriteres i forhold til de enkelte foranstaltninger i den anden pakke, som vedrørte styrkelsen af tilsyns- og kontrolmekanismerne.

821 I lighed med foranstaltning nr. 8 i den tredje pakke foranstaltninger tilsigter den karensperiode, som EU-lovgiver foretrak at erstatte denne med, at ændre den ordning, der finder anvendelse på cabotagekørsel. Det kan således ikke gøres gældende, at pålæggelsen af en karensperiode er i strid med proportionalitetsprincippet, alene fordi styrkelsen af tilsyns- og kontrolmekanismerne ville være en mindre indgribende og lige så effektiv foranstaltning som en karensperiode.

822 I anden række skal det med hensyn til den af Republikken Bulgarien, Republikken Malta og Rumænien fremførte argumentation om, at foranstaltningen i forslaget til forordningen om etablering vedrørende indførelse af en cyklus med cabotagekørsel på fem dage ville have gjort det muligt på en mindre indgribende måde at nå formålet om at sikre, at denne transport ikke foretages på en sådan måde, at der skabes en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten, for det første bemærkes, at skønnet over reduktionen af cabotageaktiviteterne på op imod 31% inden 2035, som denne argumentation er støttet på, er udledt af rapporten fra Transport & Mobility Leuven (Transport og Mobilitet Leuven) med overskriften »Virkningerne af mobilitetspakke I på vejgodstransport i Europa, navnlig i medlemsstaterne i periferien«. Dette skøn vedrører ikke karensperioden. Som det fremgår af denne rapports s. 13, følger nævnte skøn i sig selv af konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 39 og 40), navnlig vurderingen af konsekvenserne af at reducere den periode på syv dage, som er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, til fire eller fem dage, hvor det er tilladt at foretage cabotagekørsel, hvilket medfører en formindskelse af cabotageaktiviteterne med henholdsvis op imod 31% og op imod 20% inden 2035.

823 For det andet skal det bemærkes, at risikoen for systematisk cabotagekørsel, som Rådet har gjort gældende, følger af den manglende præcisering hvad angår hyppigheden af de perioder, hvor det er tilladt at foretage cabotagekørsel i samme medlemsstat.

824 Som følge af denne manglende præcisering tillod forordning nr. 1072/2009 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, nemlig transportvirksomhederne at sammenkæde cyklusserne med cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, alene med forbehold af reglen i artikel 8, stk. 2, første afsnit, sidste punktum, i forordning nr. 1072/2009. Eftersom foranstaltningen i forslaget til forordningen om etablering ikke var til hinder for, at der i samme medlemsstat umiddelbart efter gennemførelsen af en international transport blev foretaget en ny cyklus med cabotagekørsel heri efter udløbet af den forrige, kan denne foranstaltning under alle omstændigheder ikke anses for at være en foranstaltning, der gør det muligt på en lige så effektiv måde som karensperioden at sikre, at cabotagekørsel ikke foretages på en sådan måde, at der skabes en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

825 I tredje række kan artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 i modsætning til, hvad Republikken Bulgarien og Rumænien har gjort gældende, ikke anses for at have indført en unødvendig foranstaltning, eftersom transportvirksomhederne i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1071/2009 allerede havde pligt til at råde over et faktisk forretningssted i etableringsmedlemsstaten. Indledningsvis er et sådant krav ikke egnet til at udelukke, at den pågældende virksomhed kan foretage cabotagekørsel i en anden medlemsstat end etableringsmedlemsstaten på en måde, som ikke er midlertidig.

826 Dernæst skal det – for så vidt som Rumænien har gjort gældende, at selv hvis det antages, at karensperioden tilsigter at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten, er andelen af ulovlig cabotagekørsel blandt sådanne transporter meget beskeden, hvorfor indførelsen af restriktive foranstaltninger, som føjer sig til dem, der fremgår af forordning nr. 1072/2009 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, ikke er begrundet – bemærkes, at det følger af konsekvensanalysen vedvarende etablering (del 1/2, s. 6 og 7), at ulovlig cabotagekørsel i selv relativt beskedent omfang har alvorlige følger for transportsektoren.

827 I øvrigt skal det hvad angår Rumæniens argumenter om, at konstateringen af, at der er opstået systematisk cabotagekørsel som angivet i den efterfølgende vurdering af forordning nr. 1071/2009 og nr. 1072/2009, er baseret på situationen i en enkelt medlemsstat, bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 813, at forordning nr. 1072/2009 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, allerede tilsigtede at undgå, at cabotagekørsel foretages på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

828 Denne vurdering fremhæver klart, at de krav, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, ikke i sig selv gør det muligt at undgå systematisk cabotagekørsel. Sådanne argumenter kan ikke rejse tvivl om behovet for den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, med henblik på at gennemføre dette formål.

– *Spørgsmålet, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er forholdsmæssig*

829 Hvad angår forholdsmæssigheden af den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, fremgår det af den retspraksis, der er omhandlet i nærværende doms præmis 266, at når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan EU-lovgiver ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i traktaterne, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i bl.a. artikel 3, stk. 3, TEU. EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, denne er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale EU-mål, der er anerkendt i traktaterne, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger.

830 På denne baggrund kunne EU-lovgiver inden for rammerne af sin skønsbeføjelse finde, at indførelsen af den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, var forholdsmæssig med henblik på at afhjælpe de uventede følger, som var resultatet af anvendelsen af forordning nr. 1072/2009 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, idet der opstod systematisk cabotagekørsel, som var i strid med den midlertidige karakter, som cabotagekørsel bør have.

831 I første række kan de af Republikken Bulgarien og Rumænien fremførte argumenter om, at denne karensperiode medfører et tilbageskridt i graden af liberalisering, eftersom denne periode svarer til en hvileperiode, hvorunder det ikke er muligt at foretage transport med det pågældende køretøj i fire dage, ikke tages til følge.

832 Det foreskrives nemlig blot i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, at ved afslutningen af den periode, hvorunder der kan foretages cabotagekørsel i en værtsmedlemsstat på de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055, er det i en periode på fire dage ikke tilladt at foretage cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat.

833 Som generaladvokaten har anført i punkt 765 i forslaget til afgørelse, har artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 følgelig ikke til formål at forbyde andre former for transport såsom international transport til etableringsmedlemsstaten eller til andre medlemsstater, eventuelt efterfulgt af cabotagekørsel i disse andre medlemsstater. Transportvirksomhederne kan dermed fortsat foretage sådanne transporter i karensperioden.

834 Selv om EU-lovgiver ved artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 har indført en supplerende foranstaltning i form af karensperioden, har denne lovgiver endvidere besluttet i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055, at opretholde muligheden for at foretage op til tre cabotagekørsler efter en international transport fra en anden medlemsstat eller et tredjeland til værtsmedlemsstaten inden for syv dage. I henhold til sidstnævnte bestemmelse skal det køretøj, der anvendes til sådanne cabotagekørsler, nødvendigvis og under alle omstændigheder forlade den pågældende værtsmedlemsstats område efter afslutningen af denne periode på syv dage, inden der i givet fald kan indledes en ny cyklus i samme medlemsstat efter en international transport.

835 Som Rådet med føje har anført, skal et vist tidsrum således i praksis benyttes til international transport, inden et køretøj lovligt kan vende tilbage til den pågældende medlemsstats område for at foretage en ny cyklus med cabotagekørsel, som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 40). Ifølge de taloplysninger, som Rådet har fremlagt, fører indførelsen af en karensperiode ikke til en betydelig reduktion af det antal perioder med cabotagekørsel, som kan gennemføres på en måned.

836 Selv om Republikken Bulgarien har gjort gældende, at restriktionerne hvad angår cabotage blev hævet på området for lufttransport i 1993, har denne medlemsstat imidlertid ikke anført grundene til, at en sådan konstatering er relevant i det foreliggende tilfælde for vejtransportsektoren, skønt situationen for virksomheder, der er aktive inden for forskellige transportområder, ikke kan sammenlignes. Domstolen har nemlig fastslået, at de forskellige transportmidler ikke er substituerbare for så vidt angår anvendelsesbetingelserne, henset til den måde, de fungerer på, betingelserne for deres tilgængelighed og deres nets udbredelse (dom af 26.9.2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

837 Hvad angår argumentet om, at alene lovændringer, som medfører en større liberalisering, er tilladte, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, s. 40 og 47), at ophævelsen af alle begrænsninger for cabotagekørsel blev udelukket med den begrundelse, at de sociale og økonomiske forskelle mellem medlemsstaterne udelukkede åbningen af markederne for cabotagekørsel og fratog denne foranstaltning den fornødne politiske tilslutning.

838 I anden række skal det med hensyn til de af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen anførte argumenter om en betydelig forværring af den økonomiske situation for de transportvirksomheder, hvoraf de fleste er SMV'er, som har hjemsted i medlemsstater, der ifølge disse sagsøgende medlemsstater er beliggende i »EU's periferi«, og i mindre medlemsstater, som følge af den stigning i driftsomkostningerne, som karensperioden skaber, samt et deraf følgende fald i levestandarden og beskæftigelsen i disse medlemsstater fremhæves, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, kan medføre meromkostninger for de transportvirksomheder, som skal overholde denne karensperiode. Den omstændighed, at en forpligtelse, som EU-lovgiver har indført, kan medføre visse omkostninger for de transportvirksomheder, der skal opfylde denne, udgør imidlertid ikke i sig selv en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, medmindre disse omkostninger er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det formål, der forfølges.

839 For det første skal det, for så vidt som sådanne konsekvenser skyldes, at der angiveligt vil ske et fald i cabotageaktiviteterne på op til 31% inden 2035, bemærkes, at dette skøn, som det fremgår af nærværende doms præmis 822, vedrører en foranstaltning, hvis formål er at begrænse den periode, hvorunder cabotagekørsel kan foretages, mens EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 foretrak en alternativ foranstaltning frem for denne.

840 For det andet oplyste de transportvirksomheder, der deltog i konsekvensanalysen, således som Republikken Bulgarien og Rumænien har gjort gældende, ganske vist, at indførelsen af en foranstaltning som karensperioden ville skabe betydelige omkostninger for disse virksomheder, bl.a. som følge af den deraf følgende stigning i deres generelle omkostninger (konsekvensanalysen vedrørende etablering, del 2/2, s. 48). De omkostninger, som er forbundet med denne foranstaltning, skal imidlertid i det mindste vurderes på baggrund af dels den betydning, som cabotagekørsel har for transportvirksomhederne, dels de generelle omkostningers andel af de udgifter, som en transportvirksomheder afholder. Det fremgår af s. 143 i den undersøgelse, der blev gennemført til støtte for konsekvensanalysen vedrørende etablering, med overskriften »Undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen med henblik på ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og (EF) nr. 1072/2009, endelig rapport«, at cabotagekørsel kun udgør en beskeden andel af vejtransporten, hvorfor virkningerne af nævnte foranstaltning på transportvirksomhederne generelt vil være så meget desto mere begrænsede.

841 Som led i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 37) blev det endvidere vurderet, at foranstaltning nr. 8, som bestod i at fjerne henvisningen til det maksimale antal cabotagekørsler, der kan foretages i en værtsmedlemsstat inden for samme cyklus, og i at reducere den periode, hvorunder cabotagekørsel kan foretages i denne medlemsstat, fra syv til fire dage, gennemsnitligt ville medføre en stigning i transportvirksomhedernes generelle omkostninger på ca. 3,5%.

842 Selv om det ikke kan udelukkes, at artikel 2 nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 skaber forskellige virkninger for transportvirksomhederne, alt efter hvilken medlemsstat de er etableret i, forholder det sig ikke desto mindre under alle omstændigheder således, at de eventuelle negative konsekvenser heraf hvad angår omkostninger for visse virksomheder skal afvejes med de positive virkninger heraf for så vidt angår den opretholdelse af rimelige konkurrencevilkår, som følger af en foranstaltning, der tilsigter at bekæmpe praksis, der i strid med cabotagekørsels midlertidige karakter kommer til udtryk i permanent eller vedvarende cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat.

843 For det tredje kan argumenterne om omkostningerne til mistede driftsdage eller stigningen i tomkørsler ikke tages til følge, eftersom artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, som det er anført i nærværende doms præmis 833, ikke har til formål i karensperioden at forbyde, at der gennemføres enhver anden transport. Køretøjer, som har afsluttet den første cyklus med cabotagekørsel i en medlemsstat, kan i denne periode nemlig foretage international transport enten til etableringsmedlemsstaten eller til andre medlemsstater, i givet faldt efterfulgt af cabotagekørsel i disse andre medlemsstater. Det skal ligeledes præciseres, at denne bestemmelse ikke kræver, at køretøjerne i denne periode vender tilbage til den pågældende transportvirksomheds driftscentral, hvorfor Republikken Maltas argumentation om denne medlemsstats internationale transportvirksomheders manglende økonomiske levedygtighed som følge af den pligt, de angiveligt er blevet pålagt til i karensperioden at sikre, at køretøjerne vender tilbage ad søvejen til nævnte medlemsstat, skal forkastes.

844 Hvad angår de skøn, som Rumænien har påberåbt sig vedrørende følgerne af de nye regler, der blev indført ved mobilitetspakke I som helhed, herunder den forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er disse skøn ikke relevante for vurderingen af de egentlige konsekvenser af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, eftersom disse to bestemmelsers formål er forskellige. Det forholder sig på samme måde med den af Republikken Bulgarien anførte vurdering, hvorefter hver hviledag kan koste de belgiske transportvirksomheder op til 24 mio. EUR årligt. Ud over den omstændighed, at denne vurdering er baseret på en analyse, som fagpressen har citeret, og som ikke er blevet fremlagt for Domstolen, er vurderingen støttet på den urigtige antagelse, at køretøjet står stille i karensperioden, uden at det kan anvendes til anden transport end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat.

845 For det fjerde skal de af Republikken Polen anførte argumenter om prisstigninger på varer forkastes af de samme grunde som vedrørende argumenterne om transportvirksomhedernes driftsomkostninger. Ved konsekvensanalysen vedrørende etablering blev det ganske vist anset for sandsynligt, at stigningen i driftsomkostningerne ville blive overført på priserne på varer, men det blev samtidig præciseret, at virkningerne af de betragtede foranstaltninger ville være yderst begrænsede, eftersom transport kun er en lille del af varernes priser (del 1/2, s. 49).

846 For det femte er det med hensyn til argumenterne om karensperiodens indvirkning på beskæftigelsen tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af s. 143 i den undersøgelse, der blev gennemført til støtte for konsekvensanalysen vedrørende etablering, med overskriften »Undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen med henblik på ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og (EF) nr. 1072/2009, endelig rapport«, at den væsentlige reduktion af cabotagekørsel, som følger af en foranstaltning, der reducerer den periode på syv dage, som er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, til fire eller fem dage, hvorunder cabotagekørsel er tilladt, ikke bør have betydelige virkninger på det samlede beskæftigelsesniveau i transportsektoren, bl.a. fordi cabotagekørsel, som det er anført i nærværende doms præmis 840, kun udgør en lille del af vejtransporten.

847 Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien og Republikken Polen har ikke fremført argumenter, der kan rejse tvivl om relevansen af konklusionerne i denne undersøgelse for den foranstaltning, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

848 For det sjette skal det argument, der er støttet på den omstændighed, at systematisk cabotagekørsel, som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, s. 48), under alle omstændigheder vil falde ved vedtagelsen af mere effektive regler om udstationering af førere inden for rammerne af direktiv 2020/1057, ligeledes forkastes. Det skal nemlig bemærkes, at det formål, der forfølges med dette direktiv, som det fremgår af tredje og syvende betragtning hertil, består i at fastsætte særlige regler med henblik på fastlæggelsen af den medlemsstat, hvis arbejds- og ansættelsesvilkår førere i vejtransporten er sikret, som tager hensyn til de særlige forhold i forbindelse med den høje grad af mobilitet for arbejdsstyrken i denne sektor, og som med henblik på det indre markeds funktion fastsætter en balance mellem forbedringen af disse føreres sociale vilkår og arbejdsvilkår og fremme af den frie udveksling af vejtransporttjenester støttet på rimelig konkurrence mellem nationale og udenlandske transportvirksomheder.

849 Det kan følgelig ikke på grundlag af de blotte indirekte og begrænsede virkninger af foranstaltninger med andre formål, såsom dem, som forfølges med direktiv 2020/1057, og som er omtalt i tredje og syvende betragtning hertil, gøres gældende, at EU-lovgiver åbenbart overskred

den vide skønsmargen, som denne lovgiver har inden for den fælles transportpolitik, ved i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 at vælge at vedtage en foranstaltning, der tilsigter at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

850 I tredje række skal det med hensyn de af Republikken Litauen, Rumænien og Republikken Polen anførte argumenter om, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 opsplitter det indre marked og begrænser de kommercielle muligheder for transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater, der kan kvalificeres som »medlemsstater beliggende i EU's periferi« eller i små medlemsstater, i forhold til en anden gruppe af medlemsstater, der alt efter forholdene kvalificeres som »medlemsstater beliggende centralt i EU« eller »medlemsstater i det vestlige EU«, bemærkes, at karensperiodens konsekvenser kan være større for transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat disse virksomheder er etableret i, som har valgt en økonomisk driftsmodel, der består i at levere de fleste, om ikke alle, deres tjenesteydelser som led i cabotagekørsel, der foregår permanent eller vedvarende på værtsmedlemsstatens område, selv om cabotagekørsel skal have midlertidig karakter.

851 For det første har artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, som det fremgår af nærværende doms præmis 843, nemlig ikke til formål at kræve, at køretøjet skal vende tilbage til den pågældende transportvirksomheds driftscentral. Karensperiodens eventuelle konsekvenser afhænger dermed ikke af etableringsmedlemsstatens geografiske kendetegn.

852 For det andet forbyder denne bestemmelse, som det er anført i nærværende doms præmis 832 og 833, alene, at der i karensperioden foretages cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, men bestemmelsen er ikke til hinder for, at der foretages anden transport, herunder cabotagekørsel i en anden værtsmedlemsstat.

853 Selv hvis det antages, at den økonomiske driftsmodel, der er omtalt i nærværende doms præmis 850, i det væsentlige vælges af transportvirksomheder med hjemsted i bestemte medlemsstater, fremgår det under alle omstændigheder af Domstolens praksis, som er omtalt i nærværende doms præmis 246, at når den omhandlede EU-retsakt har konsekvenser i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de med retsakten forfulgte mål, kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der tager hensyn til den særlige situation for samtlige medlemsstater, ikke i sig selv anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet.

854 Det fremgår desuden af fast retspraksis, som er nævnt i nærværende doms præmis og 267, at EU-lovgiver, henset til den betydelige udvikling, der har påvirket det indre marked, kan tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for bl.a. at sikre en rimelig konkurrence ved ændring af de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves.

855 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver ved at indføre den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, netop tilsigtet at foretage en ny afvejning, der tager hensyn til de forskellige transportvirksomheders interesser, ved uden imidlertid at rejse tvivl om den hidtidige grad af liberalisering af transportmarkedet at afhjælpe de vanskeligheder, der er opstået ved anvendelsen af forordning nr. 1072/2009 som følge af den praksis, der er i strid med den midlertidige karakter, som cabotagekørsel skal have, og som består i udviklingen af permanent eller vedvarende cabotageaktivitet i samme værtsmedlemsstat.

856 I fjerde række overlapper argumenterne om karensperiodens angivelige skadelige virkninger for miljøet med den argumentation, som Republikken Litauen har fremført med sit første anbringende, den argumentation, som Republikken Bulgarien har fremført med sit første anbringendes to led, for som vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og den argumentation, som Republikken Polen har fremført med sit fælles anbringende vedrørende samtlige anfægtede bestemmelser i denne forordning, for så vidt som dette anbringende er rettet mod forordningens artikel 2, nr. 4), litra a), hvorfor de vil blive undersøgt i forbindelse hermed.

857 I femte række er det med hensyn til Rumæniens argument om covid-19-pandemien tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke påhvilede EU-lovgiver at afhjælpe virkningerne af denne pandemi inden for rammerne af forordning 2020/1055, hvis formål er at tilpasse de fælles bestemmelser dels om de betingelser, som vejtransporterhvervet skal overholde, dels om adgangen til det internationale marked for vejgodstransport, til udviklingen i vejtransportsektoren, og dette så meget desto mindre som andre specifikke lovgivningsmæssige retsakter havde et sådant formål, såsom forordning 2020/698 på transportområdet. Covid-19-pandemiens virkninger er således uden betydning for vurderingen af, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er forenelig med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

858 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, ikke medfører ulemper, der er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det med denne bestemmelse forfulgte formål om at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i samme værtsmedlemsstat.

859 Følgelig skal Republikken Litauens femte anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringendes andet led, Rumæniens første anbringendes andet led, Republikken Maltas andet anbringende og Republikken Polens første anbringende forkastes som ugrundede.

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

1) Parternes argumenter

860 Med Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Rumæniens tredje anbringende, for så vidt som det er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Maltas tredje anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 ikke overholder de krav, som følger af princippet om forbud mod forskelsbehandling som fastsat i artikel 18 TEUF. Republikken Malta har ligeledes gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af chartrets artikel 20 og 21.

861 For det første har disse tre medlemsstater gjort gældende, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, for så vidt som denne periode fører til forskelsbehandling mellem på den ene side transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, små medlemsstater eller dem, der udskiller sig ved, at de er ø-medlemsstater, og på den anden side de transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i det centrale eller det vestlige EU.

862 Republikken Litauen har gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 hindrer udøvelsen af frihederne på det indre marked, samtidig med at denne bestemmelse skaber indirekte forskelsbehandling i forhold til medlemsstater i EU's periferi og små medlemsstater. I denne henseende findes behovet for transport især i det centrale og det vestlige EU som følge af de særlige forhold for denne del af EU, såsom den store befolkningstæthed eller en mere udviklet industri. På grund af karensperioden afskrækkes transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i EU's periferi eller i små medlemsstater, fra at levere transporttjenester på mere lukrative markeder.

863 Rumænien har anført, at køretøjer, der er indregistreret i de medlemsstater, som er tiltrådt Unionen fra den 1. maj 2004, anvendes til de fleste internationale transporter, herunder cabotagekørsel, mens de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder hovedsageligt foretager national godstransport, hvorfor den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, påvirker transportvirksomhederne i EU forskelligt.

864 De transportvirksomheder, som har hjemsted i medlemsstater beliggende i den centrale eller vestlige del af EU, og som gennemfører international transport, har navnlig en geografisk fordel som følge af de mindre afstande, der skal tilbagelægges til pålæsnings- og aflæsningsmedlemsstaterne. Disse virksomheder påvirkes således ikke betydeligt af indførelsen af begrænsningerne for cabotagekørsel.

865 Vurderingen af de virkninger, som forordning 2020/1055, navnlig karensperioden, har på transportmarkedet, skal desuden tage hensyn til de øvrige elementer i mobilitetspakke I. En vurdering af disse foranstaltninger som helhed viser nemlig, at lovgivningen, som hovedsageligt rammer de transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, udgør forskelsbehandling.

866 Republikken Malta har fremhævet, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er i strid med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som den karensperiode, der er fastsat i denne bestemmelse, uden nogen objektiv begrundelse behandler forskellige situationer ensartet. Eftersom Malta er en ø-medlemsstat og på grund af landets geografiske placering, ville de maltesiske transportvirksomheder på ingen måde overveje at lade deres køretøjer vende tilbage til Malta efter tre cabotagekørsler i en værtsmedlemsstat efter at have gennemført en international transport til denne medlemsstat. Karensperioden forpligter følgelig disse virksomheder til at lade deres køretøjer fortsætte til en anden medlemsstat eller til at stille deres aktiviteter i værtsmedlemsstaten i bero, indtil denne periode er udløbet.

867 Republikken Malta har i øvrigt anført, at EU-lovgiver ganske rigtigt skal have en vid skønsmargen under udøvelsen af sine beføjelser, når denne lovgiver skal foretage komplekse økonomiske eller tekniske valg. En foranstaltning som karensperioden er imidlertid ikke særligt kompleks. Denne periode er en generel regel, som finder anvendelse på alle medlemsstater, og som skal se bort fra de særlige geografiske forhold ved en given medlemsstat. En sådan regel fører til forskelsbehandling af en medlemsstat, som notorisk er hindret i at overholde karensperioden som følge af sin særlige transportinfrastruktur, mekanismerne for adgang til udenlandske varer og sine enestående geografiske kendetegn.

868 Med hensyn til karensperioden som sådan har Republikken Malta anført, at der ikke skal foretages en afvejning af en lovgivningsmæssig retsakts formål om beskyttelse af sundheden og miljøet med denne retsakts socioøkonomiske virkninger i forskellige medlemsstater, men en afvejning af de gunstige socioøkonomiske virkninger, som nævnte retsakt har for langt størstedelen af

medlemsstaterne på fastlandet, med på den ene side retsaktens skadelige virkninger på miljøet i EU som helhed og på den anden side de skadelige socioøkonomiske virkninger for et mindretal af medlemsstaterne, som er beliggende i EU's periferi. I denne forbindelse er det åbenbart forkert at behandle transportvirksomheder med hjemsted i en ø-medlemsstat på samme måde som transportvirksomheder, der ikke skal passere havet for at gennemføre deres transporter.

869 Republikken Litauen og Rumænien har anført, at karensperioden fører til en kunstig omfordeling af markedet for vejgodstransport og til en begrænsning af de kommercielle muligheder for transportvirksomheder i andre medlemsstater. Denne protektionistiske og restriktive foranstaltning skaber en adgangshindring på eksterne markeder for de ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, som hovedsageligt kommer fra medlemsstater i EU's periferi og små medlemsstater.

870 For det andet har Republikken Litauen, Rumænien og Republikken Malta gjort gældende, at karensperioden er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om ligebehandling af medlemsstaterne som følge af den klart mere ugunstige situation, som medlemsstaterne i EU's periferi, de små medlemsstater eller ø-medlemsstaterne befinder sig i. I denne henseende har Republikken Litauen navnlig påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, TEU.

871 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

872 I det foreliggende tilfælde står det fast, at den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, for så vidt som den pålægger transportvirksomhederne at overholde en karensperiode mellem to cyklusser med cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, finder anvendelse uden forskel på alle transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, hvorfor denne regel ikke indebærer direkte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten.

873 I medfør af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 308-310, skal det følgelig undersøges, om denne bestemmelse med urette anvender en identisk regel på situationer, der er forskellige, i lyset af bl.a. det formål, der forfølges med bestemmelsen, og om den derfor udgør indirekte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten, for så vidt som nævnte bestemmelse, således som Republikken Litauen, Rumænien og Republikken Malta i det væsentlige har gjort gældende, på grund af selve sin art i højere grad kan påvirke de transportvirksomheder, som er etableret i medlemsstater, der efter de sagsøgende medlemsstaters opfattelse befinder sig i »EU's periferi«, er små medlemsstater eller ø-medlemsstater, samt denne særlige gruppe af medlemsstater i forhold til de øvrige transportvirksomheder og de øvrige medlemsstater.

874 I første række skal det med hensyn til den angivelige forskelsbehandling mellem på den ene side de transportvirksomheder, der har hjemsted i medlemsstater i »EU's periferi«, små medlemsstater eller ø-medlemsstater, og på den anden side transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i »den centrale eller den vestlige del af EU« bemærkes, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 i modsætning til den antagelse, som den af Rumænien og Republikken Malta anførte argumentation er støttet på, og som det fremgår af nærværende doms præmis 833 og 843, ikke pålægger transportvirksomhederne, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, en forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til denne virksomheds driftscentral i karensperioden. Denne karensperiode fratager endvidere ikke transportvirksomhederne, uanset

hvilken medlemsstat disse virksomheder er etableret i, muligheden for i denne periode at udføre transportaktiviteter, herunder cabotagekørsel, forudsat at sidstnævnte ikke udføres i samme værtsmedlemsstat.

875 Det kan følgelig ikke gøres gældende, at karensperioden som følge af de geografiske kendetegn ved den medlemsstat, hvor en transportvirksomhed har hjemsted – uanset om der er tale om denne medlemsstats beliggenhed, som ifølge disse sagsøgende medlemsstater er i »EU's periferi«, dens størrelse, eller dens karakter af ø-medlemsstat – stiller visse transportvirksomheder i en anden situation end transportvirksomheder, som har hjemsted i medlemsstater i »det centrale eller det vestlige« EU.

876 Karensperiodens angivelige forskellige indvirkning på transportvirksomhederne efter deres etableringssted i EU skyldes ikke, at den regel, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, angiveligt udgør forskelsbehandling, men, som det er anført i nærværende doms præmis 850, den økonomisk driftsmodel, som transportvirksomhederne, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, har valgt, og som består i at levere de fleste, om ikke alle, deres tjenesteydelser som led i cabotagekørsel, der permanent eller vedvarende foretages på samme værtsmedlemsstats område.

877 For det første skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 618 og 796 i forslaget til afgørelse, i øvrigt tilføjes, at alene transportvirksomheder, der gennemfører deres aktiviteter i strid med cabotagekørslens midlertidige karakter, som allerede var foreskrevet i forordning nr. 1072/2009, påvirkes særligt af karensperioden. Det formål, der forfølges med artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, som det fremgår af 21. betragtning til denne forordning, er netop at sikre, at cabotagekørsel ikke foregår på en måde, som skaber en permanent eller vedvarende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

878 For det andet kan konsekvenserne af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 for transportvirksomhederne ganske vist variere på baggrund af andelen af cabotagekørsel i disse virksomheders samlede aktiviteter og udgøre en større byrde for de virksomheder – uanset hvilken medlemsstat de er etableret i – som har valgt den økonomiske driftsmodel, der er omtalt i nærværende doms præmis 850 og 876, i forhold til de virksomheder, som gennemfører få transporter af denne art, og som påvirkes mindre af denne periode.

879 I overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 829, skal det imidlertid bemærkes, at EU-lovgiver, når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i traktaterne, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i bl.a. artikel 3, stk. 3, TEU hvad angår oprettelsen af det indre marked. Denne lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, den er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale EU-mål, hvis det er muligt for lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger.

880 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver, idet denne ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 langt fra indførte forskelsbehandling mellem transportvirksomhederne, tilsigtet at afhjælpe de uventede følger, som var resultatet af anvendelsen af forordning

nr. 1072/2009 i den version, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, idet der opstod systematisk cabotagekørsel, som var i strid med den midlertidige karakter, som cabotagekørsel bør have.

881 Som anført i nærværende doms præmis 322 kan en EU-retlig bestemmelse således ikke anses for i sig selv at være i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, alene med den begrundelse at denne bestemmelse medfører forskellige konsekvenser for visse erhvervsdrivende, når denne situation skyldes de forskellige driftsvilkår, som disse erhvervsdrivende er undergivet, og ikke en retlig ulighed, som er iboende i den anfægtede bestemmelse.

882 De ovenstående konstateringer kan ikke drages i tvivl ved den af Republikken Litauen og Rumænien anførte argumentation om, at karensperioden kunstigt omfordeler markedet for vejgodstransport og begrænser de kommercielle muligheder for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater, der efter de sagsøgende medlemsstaters opfattelse er beliggende i »EU's periferi«, og små medlemsstater, således at disse virksomheder herved stilles i en anden situation end de virksomheder, der har hjemsted i medlemsstaterne i »den centrale eller den vestlige del af« EU.

883 En sådan argumentation er nemlig i det væsentlige støttet på den betragtning dels, at behovet for transport ifølge disse sagsøgende medlemsstater især findes i »den centrale og den vestlige del af EU«, dels at transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i »EU's periferi« og i små medlemsstater gennemfører hovedparten af cabotagekørslerne i EU, mens transportvirksomheder med hjemsted i andre medlemsstater hovedsageligt gennemfører transport i deres egen medlemsstat.

884 Det skal bemærkes, at den eventuelt forskellige påvirkning af transportvirksomhederne alt efter deres etableringsmedlemsstat under alle omstændigheder skyldes de gennemførte operationers forskellige karakter, hvilket afspejles i artikel 91, stk. 1, litra b), TEUF, hvoraf fremgår, at der skal sondres mellem cabotagekørsel, dvs. transporter, som en transportvirksomhed gennemfører i en medlemsstat, hvor denne virksomhed ikke er hjemmehørende, og rent interne transporter, dvs. dem, som en transportvirksomhed gennemfører i en medlemsstat, hvor den er hjemmehørende.

885 Ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling kan følgelig ikke tilsidesættes, fordi den transport, der gennemføres i en given medlemsstat, er undergivet andre regler, når disse transporter udgør forskellige operationer, i det foreliggende tilfælde alt efter om der er tale om cabotagekørsel eller rent interne transporter.

886 For det første skal det med hensyn til Republikken Maltas argument om, at karensperioden forpligter de maltesiske transportvirksomheder til ved afslutningen af en cabotageperiode at begive sig til en anden medlemsstat eller stille deres aktiviteter i bero i karensperioden, bemærkes, at behovet for at begive sig til en anden medlemsstat allerede fulgte af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, eftersom køretøjet i henhold til denne bestemmelse, som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055, skal forlade værtsmedlemsstatens område ved afslutningen af den første cyklus med cabotagekørsel, inden der efter en ny international transport til denne medlemsstat eventuelt kan indledes en nye cyklus med cabotagekørsel i den pågældende medlemsstat.

887 For det andet kræver overholdelsen af karensperioden, som det anført i nærværende doms præmis 874, ikke, at den pågældende transportvirksomhed stiller alle transportaktiviteter i bero. Denne bestemmelse er nemlig ikke til hinder for, at denne virksomhed gennemfører anden transport end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat efter afslutningen af den første cyklus med cabotagekørsel i denne medlemsstat. Republikken Maltas argument er således i virkeligheden støttet på den antagelse, at de pågældende transportvirksomheder uden denne karensperiode ville fortsætte med at gennemføre sådanne cabotagekørsler i samme medlemsstat. Nævnte periode er imidlertid netop blevet indført for at forebygge disse aktiviteter, der foregår permanent eller vedvarende i samme værtsmedlemsstat.

888 I anden række skal den af Republikken Litauen, Rumænien og Republikken Malta anførte argumentation om den angivelige tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om ligebehandling af medlemsstaterne forkastes af de netop anførte grunde, eftersom denne argumentation i det væsentlige er støttet på de indirekte virkninger, som følger af den angivelige forskelsbehandling mellem transportvirksomheder, der har hjemsted i EU. Det forholder sig i øvrigt på samme måde med hensyn til den af Republikken Litauen anførte tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, eftersom denne medlemsstat ikke har påberåbt sig en særskilt argumentation støttet på denne bestemmelse.

889 Selv hvis det antages, at visse medlemsstater indirekte berøres i højere grad end andre af nævnte bestemmelse – uanset at denne bestemmelse finder anvendelse uden forskel – er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af Domstolens praksis, som er omtalt i nærværende doms præmis 332, at en EU-retsakt, der har til formål at ensrette medlemsstaternes regler, for så vidt som denne retsakt finder ensartet anvendelse for alle medlemsstater, ikke kan anses for at udgøre forskelsbehandling, idet en sådan harmoniseringsakt uundgåeligt skaber forskellige virkninger alt efter, hvorledes de forskellige nationale lovgivninger og praksis tidligere var udformet.

890 Disse betragtninger kan ikke drages i tvivl ved Rumæniens argument om den overordnede forskelsbehandling, som følger af alle bestemmelserne under »mobilitetspakken«, der er genstand for de tre søgsmål, som denne medlemsstat har anlagt i sagerne C-546/20 – C-548/20. I sag C-547/20 har denne medlemsstat nemlig ikke påvist, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 medfører forskelsbehandling. Desuden skal argumenterne rettet mod forordning 2020/1054 og direktiv 2020/1057 undersøges som led i de anbringender og argumenter, som tilsigter inden for rammerne af sagerne C-546/20 og C-548/20 at opnå hel eller delvis annullation af disse EU-retsakter.

891 Følgelig skal Republikken Litauens andet anbringendes andet led, Rumæniens tredje anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Maltas tredje anbringende forkastes som ugrundede.

c) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF

1) Parternes argumenter

892 Med det fjerde anbringende har Republikken Bulgarien, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, gjort gældende, at EU-lovgiver har tilsidesat artikel 91, stk. 1, TEUF ved vedtagelsen af denne bestemmelse.

893 Denne medlemsstat har gjort gældende, at denne artikel 91, stk. 1, der er retsgrundlaget for denne forordning, krævede, at denne lovgiver fastsatte regler efter den almindelige lovgivningsproces og efter høring af EØSU og Regionsudvalget. Karensperioden i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 fremgik ikke af forslaget til forordningen om etablering, hvorfor disse udvalg ikke kunne undersøge dette, før de afgav deres respektive udtalelser den 18. januar og den 1. februar 2018. Ved ikke efterfølgende at høre disse udvalg om den væsentlige ændring af dette forslag tilsidesatte nævnte lovgiver nævnte artikel 91, stk. 1.

894 Republikken Bulgarien har anført, at Domstolen har taget stilling til høringspligten som led i lovgivningsprocessen på et tidspunkt, hvor Parlamentet uden at være medlovgiver, i lighed med EØSU og Regionsudvalget i dag, havde en høringsrolle. Domstolen fastslog, at kravet om at høre Parlamentet indebar, at der skulle ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskilte sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede var blevet hørt om (jf. i denne retning dom af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, præmis 16).

895 Eftersom denne høringsrolle i dag fortsat udøves af EØSU og Regionsudvalget i medfør af artikel 91, stk. 1, TEUF, finder den i foregående præmis omtalte retspraksis analog anvendelse på pligten til at høre disse to udvalg. I det foreliggende tilfælde skulle udvalgene derfor have været hørt igen om den væsentlige ændring i form af indførelsen af karensperioden.

896 Det er ukorrekt at anføre, som Parlamentet har gjort, at der ikke er noget fortilfælde for en fornyet høring af udvalgene som led i lovgivningsprocessen. Under lovgivningsprocessen vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medicinsk teknologivurdering og om ændring af direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) blev en supplerende bestemmelse eksempelvis føjet til retsgrundlaget for den pågældende retsakt, hvilket foranledigede EU-lovgiver til at beslutte at høre EØSU igen.

897 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

898 Det skal bemærkes, at artikel 91, stk. 1, TEUF bestemmer, at Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af EØSU og Regionsudvalget med henblik på gennemførelsen af artikel 90 TEUF og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter bl.a. fastsætter de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

899 Det skal fastslås, at det ikke fremgår af denne bestemmelse, at der skal foretages fornyet høring af EØSU og Regionsudvalget, såfremt forslaget til en lovgivningsmæssig retsakt påtænkes ændret.

900 Republikken Bulgarien har imidlertid gjort gældende, at pligten til at høre EØSU og Regionsudvalget i det foreliggende tilfælde følger af en analog anvendelse af Domstolens praksis efter dom af 16. juli 1992, Parlamentet mod Rådet (C-65/90, EU:C:1992:325), som præciserede den høringsrolle, som Parlamentet havde i lovgivningsprocessen på daværende tidspunkt.

901 Ifølge denne retspraksis indebærer kravet om, at Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, at der skal ske en fornyet høring af denne institution i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra de tilfælde,

hvor ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for (jf. i denne retning dom af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis). Dette krav om forskriftsmæssig høring af Parlamentet anses for at være en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed (jf. i denne retning dom af 5.7.1995, Parlamentet mod Rådet, C-21/94, EU:C:1995:220, præmis 17).

902 Uden at det er fornødent at undersøge, om artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører karensperioden, udgør en væsentlig ændring af forslaget til forordningen om etablering, skal det imidlertid bemærkes, således som Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 900-901, ikke kan overføres på den pligt til at høre EØSU og Regionsudvalget, som er fastsat i artikel 91, stk. 1, TEUF.

903 For at kvalificere kravet om at foretage en ny høring af Parlamentet som en væsentlig formforskrift fastslog Domstolen nemlig, at dette krav fulgte af den omstændighed, at Parlamentets effektive deltagelse i lovgivningsprocessen udgjorde et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten, og at denne kompetence var udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken (jf. i denne retning dom af 10.6.1997, Parlamentet mod Rådet, C-392/95, EU:C:1997:289, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis). Sådanne betragtninger finder ikke tilsvarende anvendelse på EØSU og Regionsudvalget.

904 For det første skal det fremhæves, at EØSU og Regionsudvalget på den ene side og Parlamentet på den anden side har forskellige roller i den institutionelle ligevægt i Unionen. Mens Parlamentet indgår i de EU-institutioner, som er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU, henhører det ene af disse udvalg under artikel 301 TEUF – 304 TEUF, mens det andet henhører under artikel 305 TEUF – 307 TEUF, der fremgår af kapitel 3 i afsnit I i EUF-traktatens sjette del med overskriften »Unionens rådgivende organer«.

905 For det andet bestemmer artikel 10, stk. 1, TEU, at »Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati«. Det præciseres i denne artikels stk. 2 dels, at borgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Parlamentet, dels at medlemsstaterne repræsenteres i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet af deres regeringer, der selv er demokratisk ansvarlige enten over for deres nationale parlamenter eller over for deres borgere. Nævnte artikel tillægger derimod hverken EØSU eller Regionsudvalget en demokratisk repræsentativ opgave.

906 Det følger heraf, at Republikken Bulgarien ikke med føje kan påberåbe sig retspraksis om forpligtelsen til at foretage en ny høring af Parlamentet under lovgivningsprocessen for at gøre gældende, at EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde har tilsidesat artikel 91, stk. 1, TEUF.

907 Denne konklusion drages ikke i tvivl af denne medlemsstats argument om, at der findes et fortilfælde angående lovgivningsprocessen vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medicinsk teknologivurdering og om ændring af direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final), som vidner om forpligtelsen til at foretage en ny høring af EØSU og Regionsudvalget.

908 Som Rådet med føje har gjort gældende, skal der i overensstemmelse med artikel 304, stk. 1, TEUF og artikel 307, stk. 1, TEUF nemlig sondres mellem »de tilfælde, der er nævnt i traktaterne«, hvor høring af EØSU og Regionsudvalget er obligatorisk, og andre tilfælde, hvor denne høring er fakultativ og overladt til Parlamentets, Rådets eller Kommissionens vurdering som i denne sag.

909 Det følger heraf, at der ikke af en tidligere procedure, hvor en af disse EU-institutioner fandt det hensigtsmæssigt at foretage en ny høring af et af udvalgene, kan udledes en pligt til at foretage en ny høring af disse udvalg.

910 Følgelig skal Republikken Bulgariens fjerde anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, forkastes som ugrundet.

d) Tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF

1) Parternes argumenter

911 Med Republikken Litauens tredje anbringende, Republikken Bulgariens femte anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, Republikken Maltas første anbringende og Republikken Polens tredje og fjerde anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 tilsidesatte de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF – efter Republikken Maltas opfattelse isoleret set – eller denne bestemmelse og artikel 94 TEUF. Republikken Bulgarien har endvidere anført, at artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, i TEU, er blevet tilsidesat.

912 I første række har Republikken Bulgarien gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er i strid med artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF, som følge af de skadelige virkninger for levestandarden og beskæftigelsen i Bulgarien og generelt for medlemsstaterne i EU's periferi samt for transportvirksomhedernes økonomiske situation.

913 Sådanne virkninger er konsekvensen af stigningen i antallet af tomkørsler og i de heraf følgende omkostninger. I denne henseende har Republikken Bulgarien anført, at indførelsen af karensperioden skaber betydelige omkostninger for transportvirksomhederne ikke alene i Bulgarien, men ligeledes i alle de medlemsstater, hvor transportvirksomhederne foretager cabotagekørsel, idet denne medlemsstat på baggrund af de undersøgelser, der er omtalt i nærværende doms præmis 772 og 796, har påberåbt sig et fald på op imod 31% inden 2035 i antallet af cabotagekørsler i EU og årlige omkostninger for de belgiske transportvirksomheder, som kan udgøre 24 mio. EUR.

914 EU-lovgiver tog således hverken hensyn til betydningen af den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed eller til solidariteten mellem medlemsstaterne, hvorved denne lovgiver tilsidesatte artikel 3, stk. 3, TEU.

915 Både Republikken Bulgarien og andre medlemsstater har godtgjort disse konsekvenser. Der blev imidlertid ikke foretaget en supplerende analyse med henblik på at fastlægge, hvordan levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt selve leveringen af tjenesteydelser ville blive påvirket, og der blev ikke foretaget høring af EØSU eller Regionsudvalget herom.

916 I anden række har Republikken Litauen, Republikken Malta og Republikken Polen hvad angår tilsidesættelsen af artikel 91, stk. 2, TEUF foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke tog hensyn til indvirkningen af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, på levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt på udnyttelsen af

transportmateriellet. I denne henseende har Republikken Polen præciseret, at selv om EU-lovgiver har en vid skønsmargen, kan dennes forpligtelse til at tage hensyn til visse virkninger af de foranstaltninger, som lovgiver vedtager, ikke blot begrænses til at få kendskab hertil, idet artikel 91, stk. 2, TEUF ellers fratages sin effektive virkning.

917 For det første har Republikken Litauen anført, at det fremgår af s. 13 i ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet, at antallet af personer, der arbejder i transportsektoren, er væsentligt større i medlemsstaterne i EU's periferi end i medlemsstaterne i EU's centrale og vestlige del. Derfor er de negative virkninger af den cabotageperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, på levestandarden og beskæftigelsen større i de førstnævnte medlemsstater og ses ved mistet beskæftigelse og arbejdstagernes udvandring.

918 I denne henseende betyder denne periode, idet det før vedtagelsen af forordning 2020/1055 var muligt at foretage tre cabotagekørsler hver syvende dag, at det samme antal operationer herefter kun kan foretages hver ellevte dag. Heraf følger en reduktion af aktiviteterne for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi og dermed et fald i levestandarden og beskæftigelsen i disse medlemsstater.

919 I Litauen risikerer op imod 35 000 arbejdstagere i transportvirksomhederne eksempelvis at miste arbejdet, således som det fremgår af en artikel i fagpressen med overskriften »*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*« (»Litauen anfægter mobilitetspakken for Domstolen«).

920 For det andet har Republikken Malta gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 vil have alvorlige konsekvenser for transportvirksomheder med hjemsted i ø-medlemsstater, der som Malta er stærkt afhængige af søforbindelser og multimodale transportruter, hvilke konsekvenser EU-lovgiver ikke kunne tage i betragtning. Hvis de maltesiske transportvirksomheder pålægges at stille deres transport i bero i fire dage, vil det foranledige en vilkårlig indstilling af deres transportaktiviteter for at overholde en regel, der er udarbejdet for egentlig cabotagekørsel, men ikke for transportvirksomheder, som har hjemsted i ø-medlemsstater og udøver deres virksomhed på fastlandet.

921 Søvejen mellem Malta og fastlandet betjenes hovedsageligt af skibe, der snarere transporterer påhængskøretøjer end hele køretøjer. Selv om de maltesiske transportvirksomheder ikke er interesserede i cabotagekørsel som defineret i forordning nr. 1072/2009, dvs. intern transport i en anden medlemsstat, kvalificeres deres transporter i Italien ikke desto mindre teknisk således. I henhold til denne forordning anses godstransport ad søvejen fra Malta til Italien nemlig ikke for at være »international transport« som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2), hvorfor transport af et påhængskøretøj mellem en italiensk havn og et andet sted i Italien anses for at være cabotagekørsel.

922 Ved ikke at tage hensyn til de særlige forhold og særegenhederne ved ø-medlemsstater som Malta udelukker denne definition klart de maltesiske transportvirksomheder fra at drage fordel af de rettigheder, der er knyttet til levering af internationale transporttjenester.

923 Som det fremhæves i en undersøgelse foretaget af KPMG med overskriften »*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*« (»Ministeriet for transport, infrastrukturer og investeringsprojekter – Markedsundersøgelse: konsekvensanalyse af mobilitetspakke I«), vil karensperioden have alvorlig indvirkning på de maltesiske transportvirksomheders aktiviteter. For så vidt som denne

karensperiode besværliggør de logistiske foranstaltninger for transportvirksomheder fra en ø-medlemsstat, der hovedsageligt udøver deres transportaktiviteter på fastlandet, forøger transportomkostningerne og skader transportens effektivitet, vil karensperioden true aktiviteterne i den maltesiske sektor for international transport som omhandlet i artikel 91, stk. 2, TEUF.

924 For det tredje har Republikken Polen, idet denne medlemsstat har anført, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 medfører et fald i levestandarden og beskæftigelsen i visse områder i medlemsstaterne i EU's periferi og påvirker transportinfrastrukturerne, henvist til sin argumentation til støtte for påstandene om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, hvorefter forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, fører til yderligere tomkørsler uden økonomisk begrundelse.

925 Karensperioden kan således føre til, at transportvirksomheder, som ikke længere kan udøve rentabel virksomhed, trækker sig fra markedet. Heraf følger et tab af arbejdspladser i transportsektoren i disse medlemsstater. Der er i denne henseende ikke taget hensyn til den omstændighed, at 90% af transportvirksomhederne har mindre end ti ansatte, og at SMV'er repræsenterer 55% af de personer, der arbejder i transportsektoren, selv om konsekvenserne af denne karensperiode er særligt negative for disse transportvirksomheder. Republikken Polen har endvidere gjort gældende, at denne sektors andel i økonomien i medlemsstaterne beliggende i EU's periferi er højere end i andre medlemsstaters økonomi, hvorfor tabet af arbejdspladser vil være særligt skadeligt i medlemsstater i EU's periferi.

926 EU-lovgiver tog heller ikke hensyn til den stigning i vejtrafikken, som den pågældende foranstaltning foranlediger, hvilket vil øge belastningen på vejene og øge forringelsen af vejinfrastrukturerne. I denne forbindelse skal der tages hensyn til »loven om akseltryk opløftet til fjerde potens«, som dokumenterer køretøjernes påvirkning af vejinfrastrukturerne, hvoraf fremgår, at forringelsen af vejene øges eksponentielt med øgningen af køretøjernes vægt i fjerde potens. Selv om der er færre lastbiler end personbiler, påvirker de således infrastrukturerne meget mere. Desuden skader forøgelsen af vejtrafikken levestandarden i de områder, der er beliggende nær de væsentligste transportknudepunkter.

927 Republikken Polen har endvidere anført, at de retlige ændringer vedrørende vejtransporten vil medføre en gennemsnitlig stigning på 19% af antallet af føreres risikoadfærd, som er knyttet til muligheden for at bryde reglerne.

928 I tredje række har Republikken Litauen og Republikken Polen hvad angår tilsidesættelsen af artikel 94 TEUF gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 ikke tog hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation.

929 Som følge af en utilstrækkelig vurdering af situationen på transportmarkedet i EU og af de geografiske særegenheder, der er relevante for medlemsstaterne hvad angår dette marked, blev der ikke taget hensyn til forværringen af den økonomiske situation for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi og i små medlemsstater efter anvendelsen af den i denne bestemmelse fastsatte karensperiode. De sagsøgende medlemsstater har i denne henseende anført, at cabotagekørsels andel i en transportvirksomheds samlede transportaktiviteter er væsentligt højere hos disse transportvirksomheder end hos dem, der har hjemsted i medlemsstater beliggende centralt i EU.

930 For at underbygge argumentet om, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 har den virkning, at de nævnte transportvirksomheder udelukkes fra markedet, har Republikken Litauen i øvrigt støttet sig på de forhold, som er anført i nærværende doms præmis 772 og 796, og som er udledt af ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet samt af den undersøgelse, der er omtalt i en artikel i fagpressen, med overskriften »Belgierne kan ikke lide mobilitetspakke I. Efter deres opfattelse medfører disse bestemmelser ligeledes tab for deres virksomheder«.

931 Republikken Polen har fremhævet, at karensperioden som følge af sine negative konsekvenser for langt størstedelen af transportvirksomhederne vil medføre en sandsynlig risiko for, at et vist antal af disse går konkurs eller flytter til medlemsstater beliggende centralt i EU. Denne medlemsstat har desuden præciseret, at der ikke er blevet taget hensyn til den omstændighed, at disse konsekvenser er særligt negative for SMV'er, selv om 90% af transportvirksomhederne er sådanne virksomheder.

932 Republikken Polen har ligeledes gjort gældende, at det forhold, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 blev vedtaget under covid-19-pandemien, bekræfter, at der ikke blev taget hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation. Denne pandemis økonomiske virkninger mærkedes nemlig især i transportsektoren, idet denne oplevede en mindre efterspørgsel og blev ramt af de restriktioner for krydsning af de indre grænser, som medlemsstaterne genindførte. Disse virkninger forelå allerede under lovgivningsprocessen.

933 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

934 I første række skal Republikken Bulgariens argumentation om tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, forkastes, eftersom artikel 3, stk. 3, TEU, som det fremgår af nærværende doms præmis 423 og 424, ikke indgår i de parametre, der gør det muligt at vurdere, om en bestemmelse i den afledte ret er forenelig med den primære ret. Det forholder sig på samme måde med hensyn til artikel 90 TEUF, hvoraf fremgår, at traktaternes mål på transportområdet forfølges »inden for rammerne af en fælles transportpolitik«.

935 I anden række skal det med hensyn til den af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Republikken Malta og Republikken Polen fremførte argumentation om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF bemærkes, at EU-lovgiver i medfør af denne bestemmelse ved vedtagelsen af de foranstaltninger, som er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1, der tilsigter at gennemføre den fælles transportpolitik under hensyn til disses særlige karakter, skal tage hensyn til de tilfælde, hvor anvendelsen af disse foranstaltninger i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet.

936 Eftersom EU-lovgiver vedtog forordning 2020/1055 i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, hvilket retsgrundlag ikke anfægtes med disse søgsmål, påhvilede det denne lovgiver ved vedtagelsen af den karensperiode, der er fastsat i denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra a), at tage hensyn til de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF.

937 I denne henseende pålægger artikel 91, stk. 2, TEUF, som det er anført i nærværende doms præmis 393-396, EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til stk. 1 i denne artikel 91 at »tage hensyn« til foranstaltningernes indvirkning på levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, hvilket indgår i den

videre ramme for afvejning af de forskellige foreliggende interesser. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 285 i forslaget til afgørelse, indikerer anvendelsen af udtrykket »i alvorlig grad«, at nævnte bestemmelse kræver, at de pågældende foranstaltninger skal have betydelig indvirkning på disse parametre og ikke blot påvirke disse.

938 Det fremgår således af artikel 91, stk. 2, TEUF, at det forhold, at levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet påvirkes i alvorlig grad, ikke udgør absolutte grænser for EU-lovgivers vide skønsmargen inden for den fælles transportpolitik med henblik på vedtagelsen af foranstaltninger i medfør heraf, forudsat at denne tager hensyn til disse forhold.

939 Det følger heraf, at EU-lovgiver inden for rammerne af vurderingen af de virkninger, som følger af vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, har pligt til at foretage en afbalanceret hensyntagen til de forskellige foreliggende interesser med henblik på at nå det mål, som denne lovgiver forfølger. Den omstændighed alene, at denne lovgiver skal tage hensyn til levestandarden og beskæftigelsen i visse områder og dermed til transportvirksomhedernes økonomiske interesser, er således ikke til hinder for, at disse pålægges bindende foranstaltninger (jf. analogt dom af 9.9.2004, Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

940 Det følger heraf, at artikel 91, stk. 2, TEUF i det væsentlige afspejler EU-lovgivers pligt til at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet ved at vedtage foranstaltninger, som er egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og som står i rimeligt forhold til nævnte mål.

941 Det er i nærværende doms præmis 859 allerede fastslået, at de anbringender og argumenter, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Republikken Malta og Republikken Polen har fremført om, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 er i strid med proportionalitetsprincippet, ikke gør det muligt at fastslå, at dette princip er blevet tilsidesat.

942 For så vidt som Republikken Bulgarien endvidere har foreholdt EU-lovgiver, at denne ikke foretog en ny høring af EØSU og Regionsudvalget, før den vedtog foranstaltningen om karensperioden, skal disse argumenter forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 898-910.

943 Ud over at de argumenter, som er fremført som led i undersøgelsen af den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, er blevet forkastet, har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Republikken Malta og Republikken Polen til støtte for de foreliggende anbringender og argumenter om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF ikke fremlagt nogen yderligere oplysning, der kan underbygge deres argumenter om, at karensperioden i alvorlig grad påvirker levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, hvilket EU-lovgiver ikke tog hensyn til ved indførelsen af denne periode, hvorved den tilsidesatte denne bestemmelse.

944 For det første har Republikken Litauen med hensyn til indvirkningen af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, på levestandarden og beskæftigelsen gjort gældende, at karensperioden vil have skadelig virkning på medlemsstater, der ifølge denne medlemsstat er beliggende i »EU's periferi«, for så vidt som karensperioden alene tillader, at der foretages tre cabotagekørsler hver ellevte dag og ikke længere hver syvende dag, som den tidligere lovgivning foreskrev. Som det er anført i nærværende doms præmis 832 og 833, fratager denne karensperiode imidlertid ikke transportvirksomhederne muligheden for at fortsætte deres

aktiviteter som led i andre transporter end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, herunder cabotagekørsel i en anden værtsmedlemsstat. Som Rådet med føje har gjort gældende, og som det er anført i nærværende doms præmis 834 og 835, indebar artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, desuden allerede inden de ændringer, der er indført ved forordning 2020/1055, at et vist tidsrum mellem to cyklusser med cabotagekørsel skulle benyttes til, at det pågældende køretøj foretog en international transport inden indledningen af en ny cyklus med cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat.

945 Hvad angår risikoen for, at 35 000 arbejdstagere mister arbejdet i den litauiske transportsektor, fremgår det, ud over at dette argument er hypotetisk, af den artikel i fagpressen, hvoraf dette skøn er udledt, at skønnet er baseret på en udtalelse fra den litauiske minister for transport og kommunikation. En sådan udtalelse er under alle omstændigheder utilstrækkelig til at påvise, at beskæftigelsen påvirkes i alvorlig grad.

946 Hvad angår Republikken Polens argumentation om, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, eventuelt påvirker beskæftigelsen i alvorlig grad, skal det endvidere bemærkes, at denne medlemsstat ikke har fremlagt de nødvendige præciseringer, der gør det muligt at vurdere, om denne medlemsstats argument om, at denne foranstaltning kan indebære, at transportvirksomhederne trækker sig fra markedet som følge af, at de ikke længere kan drive rentabel virksomhed, er begrundet. Nævnte medlemsstat har til støtte for sin argumentation nemlig atter henvist til konsekvenserne af gennemførelsen af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, hvilke konsekvenser bestod i gennemførelsen af yderligere tomkørsler, uden at den har forklaret, hvordan disse konsekvenser ligeledes gælder for karensperioden.

947 Det skal i denne henseende fremhæves, at overholdelsen af denne karensperiode ikke sig selv medfører yderligere rejser. En sådan periode kræver udelukkende, at den pågældende transportvirksomhed, som ikke vil undlade at anvende køretøjet i karensperioden, i denne periode kun foretager andre transporter end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, som kunne have været udført, selv om nævnte periode ikke forelå.

948 Republikken Polens argumentation om karensperiodens indvirkning på beskæftigelsesniveauet skal således anses for at være spekulativ, eftersom der ikke foreligger konkrete oplysninger, der kan underbygge, at denne argumentationen er begrundet.

949 For det andet skal Republikken Polens argumentation, der er støttet på den omstændighed, at karensperioden fører til en væsentlig stigning i vejtrafikken, for så vidt angår indvirkningen af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, på udnyttelsen af transportmateriellet og på levestandarden i områder tæt på de væsentligste transportknudepunkter forkastes af de samme grunde som de i nærværende doms præmis 947 anførte. Det er ligeledes åbenbart, at en sådan indvirkning ikke kan skyldes den periode, hvor køretøjet ikke anvendes, såfremt det ikke er muligt i denne karensperiode at foretage andre transporter end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat.

950 Hvad i øvrigt angår Republikken Polens argumenter om den stigning i omfanget af risikoadfærd, som angiveligt skyldes nævnte periode, er disse argumenter spekulative, eftersom de ikke gør det muligt at påvise en tilsidesættelse af de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF.

951 For det tredje er det, for så vidt som Republikken Malta har gjort gældende, at karensperioden er i strid med artikel 91, stk. 2, TEUF, eftersom kvalificeringen af en given transport som international transport eller cabotagekørsel ikke tager hensyn til Maltas særlige geografiske placering, tilstrækkeligt at bemærke, som Parlamentet har anført, og som denne medlemsstat har anerkendt, at en sådan kvalificering følger af definitionerne i artikel 2, nr. 2) og 6), i forordning nr. 1072/2009, hvilke bestemmelser ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055, og som under alle omstændigheder henhører under et andet spørgsmål end spørgsmålet om karensperioden. Det er dermed tilstrækkeligt at fastslå, at en sådan argumentation ikke kan godtgøre, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 udgør en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF.

952 I tredje række er det med hensyn til de af Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen anførte argumenter om en angivelig tilsidesættelse af artikel 94 TEUF tilstrækkeligt at bemærke, at denne bestemmelse, hvorefter enhver foranstaltning, der træffes inden for rammerne af traktaterne »vedrørende transportpriser og -vilkår«, skal tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation, er uden betydning i det foreliggende tilfælde. Artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 regulerer nemlig, for så vidt som denne bestemmelse indfører en karensperiode mellem to cyklusser med cabotagekørsel i samme medlemsstat, ikke priser og vilkår for transport af varer eller passagerer, men de regler, hvorefter en transportvirksomhed efter den første cyklus med cabotagekørsel i en værtsmedlemsstat kan indlede en ny cyklus med cabotagekørsel i samme medlemsstat.

953 Følgelig skal Republikken Litauens tredje anbringende, Republikken Bulgariens femte anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, Republikken Maltas første anbringende samt Republikken Polens andet og tredje anbringende forkastes som ugrundede.

e) Tilsidesættelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende frihedsrettigheder

1) Parternes argumenter

954 I første række har Republikken Litauen med sit andet anbringendes første led gjort gældende, at den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er i strid med artikel 26 TEUF med den begrundelse, at førstnævnte bestemmelse indskrænker det indre markeds funktion og begrænser logistikkædens effektivitet.

955 Den omstændighed, at formålet om at oprette et indre marked, som er anført i artikel 26 TEUF, gennemføres og præciseres ved andre traktatbestemmelser, fratager ikke denne artikel sin relevans, således som Domstolen anerkendte i dom 27. april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, præmis 43 og 44).

956 Selv om den fælles transportpolitik specifikt er reguleret i afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, finder principperne om det indre marked dermed i princippet anvendelse på transportområdet, idet denne fælles politik alene har til formål at supplere og gennemføre de grundlæggende frihedsrettigheder mere effektivt på dette område, herunder den frie udveksling af tjenesteydelser, som nævnte fælles politik er baseret på.

957 Den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, gør det ikke muligt at gennemføre det med denne forordning forfulgte mål om forebyggelse af konkurrencefordrejninger, eftersom denne karensperiode begrænser cabotagekørsel til et sådant niveau, at der grundlæggende rejses tvivl om målsætningen med det indre marked. I denne henseende fremhævede konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 2/2, s. 48) behovet for at opretholde den grad af liberalisering, der allerede var nået, idet det anførtes, at formålet med de ændringer, der skulle indføres i lovgivningen, ikke var at ændre den eksisterende grad af liberalisering, men at forbedre gennemførelsen af reglerne på området. Det fremgår i øvrigt ligeledes af 20. betragtning til nævnte forordning, at den grad af liberalisering, der hidtil er opnået, skal bevares.

958 Den omstændighed, at de ikke-hjemmehørende transportvirksomheders levering af transporttjenester begrænses, udgør en grundlæggende hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser. I præmis 70 i dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), fastslog Domstolen i øvrigt, at Rådet havde tilsidesat traktaterne ved at undlade at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

959 Der foreskrives i traktat mellem Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (medlemmer af Den Europæiske Union) og Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik om Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 17), som Republikken Litauen undertegnede den 16. april 2003, og som trådte i kraft den 1. maj 2004, en åbning af vejgodstransportmarkedet i EU for transportvirksomheder med hjemsted i Litauen og ophævelse af alle begrænsninger for de litauiske transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i andre medlemsstater senest inden for fem år efter tiltrædelsesdatoen. Republikken Litauen forventede som følge af medlemskabet af Unionen en lovgivning, der sikrer et frit og åbent marked. Karensperioden øger imidlertid begrænsningerne for levering af tjenesteydelser på vejtransportområdet.

960 I hvidbogen med titlen »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (COM(2011) 144 final, s. 12 og 21) anførte Kommissionen i øvrigt formålet om »yderligere åbning af vejtransportmarkederne«, og først og fremmest om, at det »tilstræbes at fjerne tilbageværende restriktioner for cabotagekørsel«.

961 Den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er således ikke alene uforenelig med disse formål, men er ligeledes grundlæggende til hinder for det indre markeds funktion og den frie udveksling af tjenesteydelser i transportsektoren, eftersom denne karensperiode medfører indirekte forskelsbehandling i forhold til medlemsstater beliggende i EU's periferi og små medlemsstater.

962 Republikken Litauen har endvidere gjort gældende, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke må variere på baggrund af den pågældende aktivitetssektor, når der ikke er objektive grunde hertil. I sektoren for lufttransport er alle begrænsningerne for cabotage blevet fjernet for at stimulere udviklingen af denne sektor og forbedre de tjenesteydelser, som brugerne tilbydes. I vejtransportsektoren har den forventede liberalisering imidlertid indført foranstaltninger, som har lukket medlemsstaternes marked for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, hvilket hindrer udviklingen af sektoren og forbedringen af tjenesteydelserne.

963 I anden række har Republikken Bulgarien med det syvende anbringendes første led, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, gjort gældende, at denne bestemmelse er i strid med artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF.

964 Denne medlemsstat har anført, at den karensperiode, der er fastsat i denne artikel 2, nr. 4), litra a), i betydelig grad begrænser den frie udveksling af transporttjenester, som den fælles transportpolitik sikrer transportvirksomhederne.

965 For det første har EU-lovgiver, som det fremgår af præmis 64 og 65 i dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), i medfør af artikel 91, stk. 1, litra a) og b), TEUF pligt til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet og, henset til kravene til den frie udveksling af tjenesteydelser, at fjerne enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at vedkommende er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal leveres. For det andet har EU-lovgiver i denne henseende ikke den skønsbeføjelse, som denne lovgiver kan påberåbe sig på andre områder under den fælles transportpolitik.

966 Hvor forordning nr. 1072/2009 tilsigter at fjerne sådanne former for forskelsbehandling samt de begrænsninger, der er pålagt for adgangen til medlemsstaternes marked inden for rammerne af den gradvise oprettelse af det indre marked i Europa, genindfører karensperioden en form for forskelsbehandling og udgør et tilbageskridt i oprettelsen af en fælles transportpolitik. EU-lovgiver har derved tilsidesat sin forpligtelse til gennem den fælles transportpolitik at sikre anvendelsen af principperne om den frie udveksling af tjenesteydelser.

967 Den begrænsning for den frie udveksling af transporttjenester, der følger af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, er i øvrigt ubegrundet, fordi denne bestemmelse er uforholdsmæssig.

968 Såfremt Domstolen måtte fastslå, at dette spørgsmål også reguleres af artikel 56 TEUF, har Republikken Bulgarien præciseret, at anbringendet ligeledes er støttet på denne artikel.

969 I tredje række har Republikken Bulgarien med det syvende anbringendes andet led, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, gjort gældende, at denne bestemmelse som følge af sine alvorlige konsekvenser for den frie bevægelighed for varer skal anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der er forbudt i henhold til artikel 34 TEUF og 35 TEUF.

970 Denne medlemsstat har anført, at det følger af artikel 36 TEUF, at en sådan foranstaltning kun er begrundet, hvis den forfølger bestemte formål og hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Det følger endvidere af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaterne sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende,

kun kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål. Af de grunde, der er anført inden for rammerne af Republikken Bulgariens øvrige anbringender, har denne medlemsstat anført, at den karensperiode, der er fastsat i denne artikel 2, nr. 4), litra a), er uforholdsmæssig og dermed ubegrundet.

971 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

972 I første række skal det med hensyn til den af Republikken Litauen anførte tilsidesættelse af artikel 26 TEUF bemærkes, at det følger af denne artikels stk. 1, at »Unionen vedtager foranstaltninger med henblik på oprettelse af det indre marked eller sikring af dets funktion i henhold til de relevante bestemmelser i traktaterne«, mens denne bestemmelses stk. 2 præciserer, at »[d]et indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaterne«.

973 Det følger heraf, som generaladvokaten har anført i punkt 678 i forslaget til afgørelse, at artikel 26 TEUF ikke kan på påberåbes selvstændigt, uden at rækkevidden og den effektive virkning af andre relevante bestemmelser i EUF-traktaten, navnlig artikel 58, stk. 1, TEUF, tilsidesættes. En sådan konstatering finder så meget desto mere anvendelse, når de foranstaltninger, hvis lovlighed anfægtes, i det foreliggende tilfælde artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, der inden for den primære ret er underlagt en særlig retlig ordning (jf. i denne retning dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 36).

974 Som det fremgår af nærværende doms præmis 352-358, og som Republikken Litauen har anerkendt, er den frie udveksling af tjenesteydelser på dette område nemlig ikke reguleret af artikel 56 TEUF, som vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser generelt, men af artikel 58, stk. 1, TEUF, som er en særlig bestemmelse, hvoraf fremgår, at »[d]en frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«, nemlig afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, som indeholder artikel 90 TEUF – 100 TEUF. Transportvirksomhederne har således alene en ret til fri udveksling af transporttjenester, for så vidt som denne ret er blevet tildelt ved foranstaltninger vedtaget af EU-lovgiver i den afledte ret i henhold til EUF-traktatens bestemmelser om den fælles transportpolitik, navnlig artikel 91, stk. 1, TEUF.

975 Dette er netop formålet med forordning 2020/1055, som EU-lovgiver har vedtaget i henhold til denne bestemmelse, der i litra b) navnlig foreskriver, at denne lovgiver fastsætter de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, hvorved der, som det fremgår af nærværende doms præmis 884, sondres mellem cabotagekørsel og rent interne transporter.

976 Det skal i denne henseende desuden præciseres, at den af Republikken Litauen fremhævede omstændighed, at Domstolen ved dom af 27. april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, præmis 42-44), der blev afsagt i en sag vedrørende eksporten af et kemikalie til et tredjeland, i lyset af artikel 26 TEUF fortolkede begrebet »markedsføring« som omhandlet i den EU-forordning, som denne sag vedrørte, og som var vedtaget i henhold til artikel 114 TEUF, således at det vedrørte det indre marked.

977 I anden række skal det med hensyn til den af Republikken Litauen og Republikken Bulgarien fremførte argumentation om tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet for det første bemærkes, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 832-837, ikke kan anses for at skade den grad af liberalisering, der hidtil er opnået. EU-lovgiver har ved forordning 2020/1055 nemlig tilsigtet at opretholde den retlige ordning for cabotagekørsel, som hidtil havde fundet anvendelse, og som i medfør af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 allerede krævede, at et vist tidsrum mellem to cyklusser med cabotagekørsel skulle benyttes til, at det pågældende køretøj foretog en international transport inden indledningen af en ny cyklus med cabotagekørsel i samme medlemsstat. EU-lovgiver ønskede at afklare denne retlige ordning ved at fastsætte en supplerende bestemmelse i form af en karensperiode, der skulle sikre cabotagekørslens midlertidige karakter i overensstemmelse med det formål, som lovgiver havde tilsigtet ved vedtagelsen af forordning nr. 1072/2009. Dermed skal Republikken Litauens argument om, at denne artikel 2, nr. 4), litra a), begrænser det indre markeds funktion og begrænser cabotagekørsel til et sådant niveau, at formålet med det indre marked drages grundlæggende i tvivl, forkastes.

978 Det skal i denne henseende tilføjes, at selv om Republikken Litauen ligeledes har gjort gældende, at artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 begrænser logistikkædens effektivitet, har denne medlemsstat imidlertid ikke fremlagt noget konkret element, der underbygger dette argument, hvorfor det skal forkastes.

979 For det andet kan det af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 872-891, ikke gøres gældende, at denne bestemmelse indebærer en begrænsning for den frie udveksling af tjenesteydelser, som udgør forskelsbehandling i forhold til medlemsstater, der ifølge denne medlemsstat er beliggende i »EU's periferi« eller små medlemsstater.

980 For det tredje skal det med hensyn til dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), som Republikken Litauen og Republikken Bulgarien har påberåbt sig, bemærkes, at Domstolen i bl.a. denne doms præmis 67 og 70 fastslog, at Rådet i sin egenskab af lovgiver, som dette var indrømmet ved EØF-traktaten, havde tilsidesat traktaterne ved at undlade at udøve den kompetence, som det var tillagt ved EØF-traktatens artikel 75, nu artikel 91 TEUF, med henblik på bl.a. som led i liberaliseringen af tjenesteydelserne i transportsektoren at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

981 Denne retspraksis kan følgelig ikke påberåbes i denne sag for at anfægte lovligheden af en bestemmelse, som EU-lovgiver netop har vedtaget under udøvelse af de kompetencer, der er fastsat i artikel 91 TEUF.

982 For så vidt som Republikken Bulgarien nærmere bestemt har støttet sig på præmis 64 og 65 i dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen i disse to præmisser ganske vist fastslog, at EU-lovgiver i medfør af EØF-traktatens artikel 75, nu artikel 91 TEUF, har pligt til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og at denne lovgiver i denne henseende ikke har den skønsbeføjelse, som den kan påberåbe sig inden for andre områder af transportpolitikken. Det forholder sig ikke desto mindre således, at når EU-lovgiver udøver denne kompetence til at fastsætte reglerne for den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, bl.a. for at vedtage den ordning, der finder anvendelse på cabotagekørsel, har denne lovgiver i denne henseende, som det er anført i nærværende doms præmis 242 og 247, en vid skønsmargen med henblik på at forene de

forskellige foreliggende interesser, hvilken skønsmargen, således som det er fastslået i forbindelse med undersøgelsen af anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, ikke blev overskredet ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

983 For det fjerde er det med hensyn til Republikken Litauens argumentation om traktaten om tiltrædelse af Unionen tilstrækkeligt at fastslå, at denne medlemsstat blot har fremført generelle argumenter uden at omtale de bestemmelser i denne traktat, som foreskrev fjernelse af alle begrænsninger for de litauiske transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i andre medlemsstater, i givet fald ved at indrømme disse transportvirksomheder en undtagelsesordning i forhold til de bestemmelser, som EU-lovgiver har vedtaget i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, og som finder anvendelse på vejtransportvirksomheder fra andre medlemsstater.

984 For det femte er det med hensyn til argumentet udledt af tilsidesættelsen af de mål, der er fastsat i hvidbogen med overskriften »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (COM(2011) 144 final), tilstrækkeligt at bemærke, at denne hvidbog hidrører fra en meddelelse fra Kommissionen, og at den derfor ikke har bindende karakter. Det følger heraf, at lovligheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 ikke kan vurderes i lyset af denne hvidbog.

985 For det sjette skal argumentet om ændringen af den gældende ordning for cabotagekørsel i sektoren for lufttransport forkastes af de samme grunde som de i nærværende doms præmis 836 anførte.

986 I tredje række har Republikken Bulgarien med sin argumentation om tilsidesættelse af den frie bevægelighed for varer hverken anført, hvorledes artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 begrænser denne frihed, eller hvorledes virkningerne heraf svarer til den angivelige kvantitative begrænsning, som denne medlemsstat har gjort gældende.

987 Ud over henvisningen til artikel 34 TEUF – 36 TEUF og Domstolens praksis vedrørende de omstændigheder, hvorunder en sådan kvantitativ begrænsning kan anses for at være begrundet i medfør af artikel 36 TEUF, har nævnte medlemsstat navnlig blot henvist til de argumenter, der er fremført inden for rammerne af søgsmålets andet anbringende, hvorom det i nærværende doms præmis 859 og 891 er fastslået, at dette er ugrundet.

988 Følgelig skal Republikken Litauens andet anbringendes første led og begge led i Republikken Bulgariens syvende anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, forkastes som ugrundede.

f) Tilsidesættelse af de EU-retlige bestemmelser og forpligtelser vedrørende miljøbeskyttelse

1) Parternes argumenter

989 Med Republikken Litauens første anbringende, begge led i Republikken Bulgariens første anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Polens fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i denne forordning, for så vidt som dette anbringende er rettet mod forordningens artikel 2, nr. 4), litra a), har disse medlemsstater gjort gældende, at EU-lovgiver tilsidesatte bestemmelserne om miljøbeskyttelse ved vedtagelsen af denne bestemmelse. Republikken Litauen har i denne henseende påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 11 TEUF og 191 TEUF

samt af Unionens politik vedrørende miljø og bekæmpelse af klimaforandringer. Republikken Bulgarien har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af dels artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 11 TEUF, og chartrets artikel 37, dels artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 208, stk. 2, TEUF og artikel 216, stk. 2, TEUF samt Parisaftalen. Republikken Polen har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

990 For det første har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen gjort gældende, at det følger af artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 11 TEUF, artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 191 TEUF og chartrets artikel 37, at EU-lovgiver skal tage hensyn til kravene til miljøbeskyttelse ved fastsættelsen og gennemførelsen af andre af Unionens politikker end politikken vedrørende miljøbeskyttelse og bekæmpelse af klimaforandringer såvel som i forbindelse med Unionens øvrige aktioner. Det formål om miljøbeskyttelse, som er fastsat i artikel 191 TEUF, kan nemlig hverken tages i betragtning eller gennemføres alene ved de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 192 TEUF inden for rammerne af en særskilt og selvstændig politik. Det princip om integration, som er fastsat i artikel 11 TEUF, gør det muligt at forene formålene og kravene til miljøbeskyttelse med andre interesser og målsætninger, som Unionen forfølger.

991 Republikken Polen har anført, at hvis artikel 11 TEUF fortolkes således, at denne bestemmelse vedrører EU-retlige områder og ikke særlige foranstaltninger, er det ikke muligt at gennemføre de mål, som forfølges med bestemmelsen. Det kan i denne forbindelse heller ikke lægges til grund, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at det antages, at EU-lovgiver har taget hensyn til retsakter, som denne allerede har vedtaget på miljøområdet, når lovgiver vedtager lovgivning på et andet område end miljøområdet. Det forhold, at forordning 2020/1055 indgår i en større pakke, som tager sigte på at rense vejtransportsektoren for kulstof, beviser ikke, at der er taget behørigt hensyn til denne forordnings virkning på miljøet, navnlig på muligheden for at nå de miljømål, der er fastsat i de dokumenter og retsakter, som Unionen har vedtaget på miljøområdet. Det kan heller ikke fastslås, at målene om reduktion af drivhusgasudledninger forbliver uændrede, når de først er fastsat, uanset hvilke yderligere emissioner der i fremtiden skabes af de forpligtelser, der følger af ny EU-lovgivning.

992 Republikken Litauen og Republikken Polen er enige i den fortolkning, som generaladvokat Geelhoed lagde til grund i punkt 59 og 60 i sit forslag til afgørelse Østrig mod Parlamentet og Rådet (C-161/04, EU:C:2006:66), hvorefter artikel 11 TEUF kan anvendes som standard for undersøgelsen af EU-lovgivningens gyldighed, når det er åbenbart, at der ikke er taget hensyn til miljømæssige interesser, eller hvor disse er blevet fuldstændig tilsidesat. Når det er godtgjort, at en særlig foranstaltning, som EU-lovgiver har truffet, skader virkeliggørelsen af de mål, som denne har fastsat i afledte retsakter vedtaget på miljøområdet, skal denne lovgiver afveje de modstridende interesser og i givet fald indføre passende ændringer i de retsakter, som finder anvendelse på miljøområdet.

993 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver tilsidesat denne forpligtelse, for så vidt som denne lovgiver ikke undersøgte den indvirkning, som forpligtelserne i forordning 2020/1055, herunder karensperioden, har på kravene på miljøområdet.

994 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at selv om en given foranstaltnings manglende positive virkning på miljøet ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af de EU-retlige regler om miljøbeskyttelse, er det åbenbart, at de foranstaltninger, der er fastsat i forordning 2020/1055, herunder karensperioden, skader disse, hvorved mange andre foranstaltninger, som tilsigter at beskytte miljøet og reducere forurenende emissioner, kan gøres uvirksomme.

995 Republikken Litauen og Republikken Polen har navnlig gjort gældende, at gennemførelsen af de foranstaltninger, der er fastsat i forordning 2020/1055, herunder nævnte karensperiode, indebærer yderligere rejser for lastbiler, også tomkørsler, som vil medføre emissioner af CO_2 og luftforurenende stoffer, der skaber mange sundhedsproblemer. Republikken Litauen har anført, at disse ulemper bl.a. følger af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne på grund af karensperioden forlader værtsmedlemsstatens område efter en cabotagecyklus.

996 Disse medlemsstater har anført, at det fremgår af ECIPE's undersøgelse med overskriften »4 mio. yderligere ton CO_2 som følge af forslaget om EU-reglerne om cabotagekørsel i mobilitetspakken« og af ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet, hvilke undersøgelser blev foretaget på grundlag af KPMG's beregninger for den bulgarske sektor international transport og Eurostats oplysninger, at de yderligere emissioner af CO_2 for hele EU som følge af forslaget til ændring af bestemmelserne om cabotagekørsel vil udgøre ca. 4 mio. ton.

997 De miljømæssige konsekvenser føjes til konsekvenserne af de øvrige foranstaltninger fastsat i forordning 2020/1055. Ifølge Republikken Polens egne vurderinger vil den yderligere tomkørsel, som indføres med den forpligtelse til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som finder anvendelse på den polske vognpark på mere end de 2,5 ton, som er aktiv i international transport, skabe 672 024 ton CO_2. Denne medlemsstat har ligeledes anført, at det fremgår af skønnene fra IRU, som disse er anført i en åben skrivelse af 26. oktober 2018, at den obligatoriske tilbagevenden for køretøjer, der er fastsat ved forordning 2020/1055, i sig selv vil skabe op til 100 000 ton CO_2-emissioner mere om året. KPMG's rapport med titlen »Konsekvensanalyse vedrørende den midlertidige aftale om mobilitetspakke I« fremhæver ligeledes på baggrund af et eksempel med de bulgarske transportvirksomheder, at den årlige stigning i emissionerne af CO_2, som skabes ved køretøjernes obligatoriske tilbagevenden til Bulgarien, vil udgøre ca. 71 000 ton.

998 Republikken Litauen og Republikken Polen har gjort gældende, at disse yderligere emissioner af CO_2 kan hindre virkeliggørelsen af de klimamål, som Unionen tilstræber at nå inden 2050, som omtalt af Kommissionen i den grønne pagt, hvilke mål Rådet den 12. december 2019 gjorde til sine egne. Republikken Polen har desuden henvist til Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 17. september 2020 med overskriften »Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030 – Investering i en klimaneutral fremtid til gavn for borgerne«.

999 Republikken Polen har anført, at nævnte yderligere emissioner af CO_2 også kan bringe medlemsstaternes virkeliggørelse af målene i forordning 2018/842 i fare.

1000 Hvad angår de yderligere emissioner af luftforurenende stoffer kan disse ifølge Republikken Polen i væsentlig grad hindre overholdelsen af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktiv 2016/2284. Disse yderligere emissioner kan ligeledes skade de formål, der forfølges med direktiv 2008/50.

1001 Republikken Litauen har gjort gældende, at der ligeledes skal tages hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) nr. 401/2009 og (EU) 2018/1999 (»den europæiske klimalov«) (EUT 2021, L 243, s. 1), hvis artikel 2 om målet om klimaneutralitet fastsætter, at dette mål skal være i balance inden for Unionen senest i 2050, og at EU-institutionerne og medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger på deres

respektive planer til at sikre, at man kollektivt når dette mål, under hensyntagen til vigtigheden af at fremme både retfærdighed og solidaritet mellem medlemsstaterne og omkostningseffektivitet i forbindelse med at nå nævnte mål.

1002 Selv om visse medlemsstater og Kommissionen anførte et behov for at tage hensyn til indvirkningen af de foreslåede foranstaltninger, bl.a. forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, og restriktionerne for cabotagekørsel, på stigningen i antallet af tomkørsler og i emissionerne af CO_2 og fremhævede behovet for at analysere disse foranstaltningers samlede virkninger på EU-plan, så EU-lovgiver bort fra disse betænkeligheder. Den udarbejdelse af yderligere analyser før udgangen af 2020, som kommissæren med ansvar for transport, Adina Vălean, informerede om, med hensyn til virkningerne af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til etableringsmedlemsstaten hver ottende uge, og af de restriktioner, der finder anvendelse på kombineret transport, afhjælper på ingen måde denne mangel.

1003 Tværtimod bekræfter undersøgelsen med titlen »Vurderingen af effekten af en bestemmelse inden for rammerne af revisionen af forordning (EF) nr. 1071/2009 og forordning (EF) nr. 1072/2009« og undersøgelsen med titlen »*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*« (»Mobilitetspakke I – Dataindsamling og analyse af konsekvenserne af restriktionerne for cabotagekørsel på vejstrækninger i kombineret transport – Endelig rapport«) af november 2020 (herefter »undersøgelsen af restriktionerne for cabotagekørsel i kombineret transport«), at klagepunkterne i forhold til karensperioden er begrundede.

1004 For det andet har Republikken Bulgarien gjort gældende, at denne karensperiode er i strid med de miljøbeskyttelseskrav, der følger af Unionens internationale forpligtelser. Denne medlemsstat har henvist til ordlyden af artikel 208, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »Unionen og medlemsstaterne respekterer de forpligtelser og tager hensyn til de målsætninger, som de har godkendt inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre kompetente internationale organisationer«, og af artikel 216, stk. 2, TEUF, hvori bestemmes, at »[d]e aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne«.

1005 EU-lovgiver skulle således have taget hensyn til forpligtelserne og målene efter Parisaftalen, som blev vedtaget inden for rammerne af UNFCCC og godkendt af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2016/1841 af 5. oktober 2016 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Parisaftalen, der er vedtaget inden for rammerne af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (EUT 2016, L 282, s. 1).

1006 Republikken Bulgarien har anført, at disse mål i overensstemmelse med Parisaftalens artikel 4 omfatter målene om at »nå toppen af drivhusgasemissionerne så hurtigt som muligt globalt set«, »gennemføre hurtige reduktioner i overensstemmelse med den bedste forhåndenværende videnskab« og fremme »miljømæssig integritet« samt i medfør af denne aftales artikel 2 at fremme »modstandsdygtigheden over for klimaændringer og en udvikling med lave drivhusgasemissioner«.

1007 Denne medlemsstat har ligeledes henvist til anden betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1242 af 20. juni 2019 om fastsættelse af præstationsnormer for nye tunge køretøjers CO_2-emissioner og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 595/2009 og (EU) 2018/956 og Rådets direktiv 96/53/EF (EUT 2019, L 198, s. 202), hvoraf fremgår, at »[f]or at bidrage til målsætningerne i Parisaftalen er det nødvendigt at fremskynde omstillingen af hele transportsektoren til nulemissionsmålet«, og at »[e]missionerne af

luftforurenende stoffer fra transport, som i betydelig grad skader vores helbred og miljøet, […] ligeledes [skal] reduceres drastisk så hurtigt som muligt«. Endelig har Republikken Bulgarien anført, at Det Europæiske Råd i sine konklusioner af 12. december 2019 fastslog, at »al relevant EU-lovgivning og alle relevante EU-politikker skal være i overensstemmelse med og bidrage til at nå målet om klimaneutralitet, samtidig med at der tages hensyn til lige vilkår«.

1008 Foranstaltningerne i forordning 2020/1055, herunder karensperioden, er imidlertid i strid med formålet med Parisaftalen, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 208, stk. 2, TEUF og artikel 216, stk. 2, TEUF.

1009 Republikken Bulgarien har endvidere gjort gældende, at det fremgår af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen skal bidrage til »nøje overholdelse og udvikling af folkeretten«. Ved vedtagelsen af en EU-retsakt har EU-lovgiver således pligt til at overholde folkeretten som helhed. Forordning 2020/1055 er ikke forenelig med folkeretten.

1010 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

1011 Hvad i første række angår fastlæggelsen af de EU-retlige regler inden for miljøbeskyttelse, i forhold til hvilke en tilsidesættelse kan gøres gældende i det foreliggende tilfælde, skal Republikken Litauens argumentation om tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, TEU og Republikken Bulgariens argumentation om tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, for det første forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 423, 424 og 934.

1012 Hvad for det andet angår artikel 191, stk. 1, TEUF, som Republikken Litauen har påberåbt sig, er denne artikel indeholdt i afsnit XX i EUF-traktatens tredje del om Unionens miljøpolitik. Forordning 2020/1055 blev imidlertid ikke vedtaget på grundlag af denne politik, men den fælles transportpolitik, som er genstand for afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, nærmere bestemt i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, og dette retsgrundlag er ikke blevet anfægtet inden for rammerne af nærværende søgsmål.

1013 I sidstnævnte henseende skal det ligeledes bemærkes, at en lovgivningsmæssig retsakt som forordning 2020/1055 ikke kan henhøre under Unionens miljøpolitik alene med den begrundelse, at den skal tage hensyn til kravene til miljøbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, C-733/19, EU:C:2021:272, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

1014 Det følger heraf, at artikel 191 TEUF om Unionens miljøpolitik ikke er relevant med henblik på undersøgelsen af lovligheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

1015 For det tredje forholder det sig af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 431 og 432, på samme måde med hensyn til andre instrumenter i den afledte EU-ret, den grønne pagt, Kommissionens meddelelse, der er omtalt i denne doms præmis 998, og Det Europæiske Råds konklusioner af 12. december 2019, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen har påberåbt sig.

1016 På baggrund af de i nærværende doms præmis 428-430 anførte grunde skal det udelukkende undersøges, om EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 tilsidesatte de miljøbeskyttelseskrav, der følger af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37.

1017 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 11 TEUF har horisontal karakter, hvilket indebærer, at EU-lovgiver skal integrere miljøbeskyttelseskravene i Unionens politikker og aktioner, herunder i den fælles transportpolitik, hvorunder forordning 2020/1055 hører.

1018 Desuden angår den legalitetskontrol, som Domstolen i det foreliggende tilfælde skal foretage af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 i forhold til artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, en EU-retsakt, som led i hvilken EU-lovgiver, som det bl.a. fremgår af nærværende doms præmis 813, 814, 854 og 855, skal sikre en balance mellem de forskellige foreliggende interesser.

1019 På denne baggrund skal der, selv om den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, isoleret set vil have mærkbare negative virkninger på miljøet, med henblik på at afgøre, om der skal fastslås en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, tages hensyn til de øvrige aktioner, som EU-lovgiver har iværksat for at begrænse sådanne virkninger af vejtransporten på miljøet og nå de samlede mål om reduktion af forurenende emissioner.

1020 For det første skal det i det foreliggende tilfælde bemærkes, at Republikken Bulgarien blot generelt og abstrakt har anført, at de foranstaltninger, der er indeholdt i forordning 2020/1055, herunder karensperioden, er i strid med de EU-retlige bestemmelser om miljøbeskyttelse, uden at denne medlemsstat har underbygget sine argumenter med beviser.

1021 For det andet har Republikken Litauen og Republikken Polen med deres argumentation gjort gældende, at karensperioden vil medføre en forøgelse af emissionerne af CO_2 og luftforurenende stoffer på grund af de supplerende og ofte tomme rejser, som lastbilerne vil foretage som følge af anvendelsen heraf.

1022 En sådan argumentation er imidlertid støttet på en urigtig forudsætning. Som det er anført i nærværende doms præmis 843, påbyder denne karensperiode nemlig ikke, at køretøjerne skal vende tilbage til den pågældende transportvirksomheds driftscentral, og så meget desto mindre tomme. Den transport, som transportvirksomhederne foretager i karensperioden efter den første cyklus med cabotagekørsel i en medlemsstat, udgør i øvrigt ikke supplerende rejser, men erstatter den cabotagekørsel, som disse virksomheder eventuelt ville have foretaget i samme medlemsstat uden denne karensperiode. Såfremt det er umuligt i nævnte karensperiode at foretage andre transporter end cabotagekørsel i samme værtsmedlemsstat, er det endvidere åbenbart, at den heraf følgende periode, hvor køretøjet ikke anvendes, ikke kan anses for at kunne medføre en forøgelse af emissionerne af luftforurenende stoffer.

1023 Det følger heraf, at karensperioden som følge af de supplerende rejser med køretøjerne, som angiveligt skal tilrettelægges, ikke har mærkbare negative virkninger på miljøet, hvilket EU-lovgiver ikke har foretaget en vurdering af.

1024 De argumenter, som Republikken Litauen og Republikken Polen har fremført, kan ikke drage denne vurdering i tvivl.

1025 For så vidt som Republikken Litauen har gjort gældende, at karensperioden fører til øget kørsel med køretøjerne, fordi disse skal forlade værtsmedlemsstatens område i denne karensperiode, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som ikke er blevet ændret ved forordning 2020/1055, at køretøjerne nødvendigvis skal forlade værtsmedlemsstatens område ved afslutningen af den første cyklus med cabotagekørsel, inden der efter en ny international transport eventuelt kan indledes en ny cyklus med cabotagekørsel i samme medlemsstat.

1026 De af Republikken Litauen og Republikken Polen anførte argumenter udledt af de undersøgelser, der er omtalt i nærværende doms præmis 996 og 997, kan heller ikke tiltrædes. For det første er de skøn, der er anført i ECIPE's undersøgelser vedrørende cabotagekørslens miljømæssige virkning, ekstrapoleret af de beregninger, som KPMG havde foretaget for den bulgarske transportsektor. Uden at det er fornødent at afgøre, om de beregninger, som disse undersøgelser er baseret på, ligeledes omfatter påvirkningerne som følge af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, skal det bemærkes, at disse beregninger under alle omstændigheder vedrører en ændring af ordningen for cabotagekørsel, der er støttet på det tilfælde, hvor cabotagekørsel skal foretages inden for tre dage efter den seneste aflæsning i værtsmedlemsstaten under en international transport til denne medlemsstat. Som det bl.a. anerkendes i ECIPE's undersøgelse af forskelsbehandling, udelukkelse og skade på miljøet (s. 19), adskiller dette tilfælde sig fra den foranstaltning, som EU-lovgiver har vedtaget i det foreliggende tilfælde.

1027 For det andet er skønnene vedrørende de konsekvenser, der er knyttet til forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som det fremgår af nærværende doms præmis 844, ikke relevante med henblik på vurderingen af virkningerne på miljøet af den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, uanset om der er tale om Republikken Polens egne vurderinger eller dem, der fremgår af IRU's åbne skrivelse og af rapporten udarbejdet af KPMG, som denne medlemsstat har påberåbt sig, eftersom denne karensperiode ikke indebærer, at køretøjerne skal vende tilbage til den pågældende transportvirksomheds driftscentral.

1028 Det forholder sig på samme måde med hensyn til de undersøgelser, som blev gennemført efter vedtagelsen af forordning 2020/1055, og som er omtalt i nærværende doms præmis 1003, hvilke undersøgelser ikke vedrører karensperioden og dermed ikke kan påvise negative virkninger på miljøet som følge af denne periode.

1029 Henset til det ovenstående har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien og Republikken Polen ikke påvist, at den nævnte periode har betydelige negative virkninger på miljøet. Dermed skal deres argumenter om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, forkastes.

1030 Det er følgelig hverken nødvendigt at undersøge de argumenter, som Republikken Litauen og Republikken Polen har udledt af andre EU-retsakter, hvis miljømål angiveligt skades med vedtagelsen af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, eller de af Parlamentet og Rådet anførte forskellige foranstaltninger, som EU-lovgiver har truffet i vejtransportsektoren, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang denne lovgiver har taget hensyn til det overordnede formål om reduktion af forurenende emissioner i denne sektor.

1031 I anden række har Republikken Bulgarien med hensyn til de miljøbeskyttelseskrav, der følger af Unionens internationale forpligtelser, for det første gjort gældende, at karensperioden er i strid med artikel 208 TEUF. Denne artikel fremgår af afsnit III i EUF-traktatens femte del, som har

overskriften »Unionens optræden udadtil« vedrørende samarbejde med tredjelande og humanitær bistand, nærmere bestemt dette afsnits kapitel 1 med overskriften »Udviklingssamarbejde«.

1032 I denne forbindelse bestemmer artikel 208 TEUF, stk. 2, at »Unionen og medlemsstaterne respekterer de forpligtelser og tager hensyn til de målsætninger, som de har godkendt inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre kompetente internationale organisationer«.

1033 Det er imidlertid tilstrækkeligt at fastslå, at Republikken Bulgarien ikke har godtgjort, hvorledes en angivelig tilsidesættelse af Parisaftalen kan føre til, at Unionen tilsidesætter sine forpligtelser inden for udviklingssamarbejde, eftersom denne aftale blev godkendt ved afgørelse 2016/1841 i henhold til artikel 192, stk. 1, TEUF, som fremgår af afsnit XX, der har overskriften »Miljø«, i EUF-traktatens tredje del med overskriften »Unionens interne politikker og foranstaltninger«, og som derfor henhører under Unionens miljøpolitik.

1034 For det andet skal det, som denne medlemsstat har gjort gældende, bemærkes, at det følger af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til »nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt«. Det fremgår i øvrigt af artikel 216, stk. 2, TEUF, »[d]e aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne« og dermed har forrang for de retsakter, som disse vedtager. Det følger heraf, at en EU-retsakts gyldighed kan være påvirket af, at den er uforenelig med sådanne folkeretlige regler (dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

1035 I det foreliggende tilfælde har Republikken Bulgarien påberåbt sig en tilsidesættelse af Parisaftalen til støtte for sit argument om tilsidesættelse af Unionens internationale forpligtelser på miljøbeskyttelsesområdet. Eftersom Unionen godkendte denne aftale ved afgørelse 2016/1841, er bestemmelserne heri fra ikrafttrædelsen heraf en integrerende del af Unionens retsorden.

1036 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, alene kan påberåbes til støtte for et søgsmål anlagt med påstand om annullation af en afledt EU-retsakt eller til støtte for en indsigelse om, at en sådan retsakt er ulovlig, såfremt denne aftales art og opbygning dels ikke er til hinder herfor, dels, at disse bestemmelser indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (dom af 13.1.2015, Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P og C-405/12 P, EU:C:2015:5, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

1037 I det foreliggende tilfælde har Republikken Bulgarien påberåbt sig en tilsidesættelse af Parisaftalens artikel 2 og 4.

1038 Disse artikler bestemmer i det væsentlige, at parterne i denne aftale med henblik på at opfylde aftalens mål, især det langsigtede temperaturmål, som er fastlagt i nævnte aftales artikel 2, sigter mod at nå toppen af drivhusgasemissionerne så hurtigt som muligt globalt set og derefter at gennemføre hurtige reduktioner i overensstemmelse med den bedste forhåndenværende videnskab. Med henblik herpå skal parternes nationalt bestemte bidrag udgøre et fremskridt i forhold til deres på det pågældende tidspunkt gældende bidrag og afspejle den størst mulige ambition fra parternes side i overensstemmelse med deres respektive muligheder i lyset af forskellige nationale forhold.

1039 Det skal fastslås, at parterne i Parisaftalen i lighed med Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der trådte i kraft den 16. februar 2005, og som denne aftale erstattede, som det fremgår af fjerde betragtning til afgørelse 2016/1841, kan opfylde deres forpligtelser på måder og i tempi, der passer dem (jf. analogt dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 76).

1040 Følgelig er Parisaftalens artikel 2 og 4, henset til disse bestemmelsers indhold, ikke ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at Republikken Bulgarien kan påberåbe sig disse med henblik på at anfægte lovligheden af forordning 2020/1055, herunder denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra a).

1041 Republikken Litauens første anbringende, begge led i Republikken Bulgariens første anbringende, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055, og Republikken Polens fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i denne forordning, for så vidt som dette anbringende er rettet mod forordningens artikel 2, nr. 4), litra a), skal dermed forkastes som ugrundede.

1042 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-542/20), Republikken Bulgarien (sag C-545/20), Rumænien (sag C-547/20), Republikken Malta (sag C-552/20) og Republikken Polen (sag C-554/20), for så vidt som der i disse søgsmål er nedlagt påstand om annullation af artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

1043 Parlamentet og Rådet frifindes derfor ligeledes i søgsmålet anlagt af Rumænien (sag C-547/20), for så vidt som der herved er nedlagt påstand om annullation af denne forordnings artikel 2, nr. 4), litra b) og c), eftersom denne påstand nemlig ikke er støttet på en anden argumentation end den, der ligger til grund for påstanden om annullation af denne artikel 2, nr. 4), litra a).

4. Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009

1044 Til støtte for søgsmålet (sag C-554/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Polen fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, og det anbringende, der er fælles for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, i det omfang dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 3), for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, vedrører en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

a) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

1) Parternes argumenter

1045 Med det andet anbringende, som er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Polen gjort gældende, at nævnte bestemmelse ikke overholder de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet.

1046 Retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. Republikken Polen har gjort gældende, at selv om det kan tillades, at lovgivningen er vag, indeholder abstrakte udtryk eller tillægger skønsbeføjelser, er dette imidlertid betinget af, at lovgivningen ikke medfører vilkårlighed, og at den kan præciseres i retspraksis.

1047 I det foreliggende tilfælde hindrer anvendelsen af meget vage udtryk i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, transportvirksomhederne i med den fornødne klarhed og præcision at fastlægge de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, og konsekvenserne af en tilsidesættelse heraf.

1048 Det første kriterium i nævnte bestemmelse om, hvor førere og køretøjer »normalt« er baseret i en driftscentral i etableringsmedlemsstaten, er nemlig meget tvetydigt. Selv om den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, adskiller sig fra dem, der er fastsat i henholdsvis artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 og artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er det imidlertid vanskeligt at fastlægge rækkevidden heraf.

1049 Det andet kriterium, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, hvorefter førere og køretøjer normalt skal baseres i en driftscentral i etableringsmedlemsstaten, »som [...] står i forhold til omfanget af de transporter, der udføres af virksomheden«, er ligeledes vagt, hvorfor det ikke er muligt konkret at fastlægge det antal køretøjer og førere, der kræves i medfør af denne forpligtelse.

1050 Republikken Polen har anført, at de abstrakte udtryk, der anvendtes i artikel 5, litra c), i forordning nr. 1071/2009 i den affattelse, der var gældende, før forordning 2020/1055 trådte i kraft, som foreskrev, at en virksomhed med henblik på at opfylde etableringskravet i den pågældende medlemsstat effektivt og vedvarende skulle drive en driftscentral og »være i besiddelse af det påkrævede administrative apparatur« med »det hensigtsmæssige udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter«, ikke kan sammenlignes med dem, der fremgår af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, eftersom der er grundlæggende forskel på disse to bestemmelser. Mens begreberne »det hensigtsmæssige udstyr« og »de hensigtsmæssige faciliteter« er af underordnet betydning for transportvirksomhedernes aktivitetsområde, er spørgsmålet om antallet af køretøjer og førere afgørende for virksomhedernes ledelse og deres driftsomkostninger. Det er således vigtigt, at bestemmelsen er klar med hensyn hertil.

1051 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1052 Der skal tages hensyn til de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 158-162, med henblik på vurderingen af, om artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er forenelig med retssikkerhedsprincippet.

1053 Det skal bemærkes, at denne bestemmelse ifølge sin ordlyd forpligter transportvirksomhederne til løbende og regelmæssigt at råde over et antal køretøjer og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i etableringsmedlemsstaten, som står i forhold til omfanget af de transporter, der udføres af virksomheden.

1054 Det fremgår således af selve affattelsen af nævnte bestemmelse, at målet med denne forpligtelse er at sikre, at transportvirksomhederne har de nødvendige materielle og menneskelige ressourcer, som er baseret på deres driftscentral, til at foretage deres transporter.

1055 Som generaladvokaten har anført i punkt 705 i forslaget til afgørelse, forvalter transportvirksomheder i denne forbindelse vedvarende køretøjernes bevægelser i forhold til førernes tilgængelighed og har derfor en temmelig præcis opfattelse af, hvor stort et antal køretøjer og førere der er nødvendigt for deres aktiviteter. Ved ikke at foretage en strengere regulering af transportvirksomhedernes forpligtelse til at råde over materielle og menneskelige ressourcer, som står i forhold til omfanget af de transporter, der foretages, tilsigtede denne lovgiver at undlade at fratage disse virksomheder en vis skønsmargen og dermed den fornødne fleksibilitet ved tilrettelæggelsen af deres transportaktiviteter efter de metoder, som er særlige for disse.

1056 Den omstændighed, at den betingelse, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er fastsat i generelle vendinger, som ikke gør det muligt at fastlægge det nøjagtige antal førere og køretøjer, der henvises til, men som foreskriver forholdsmæssighed mellem på den ene side antallet af førere og køretøjer og på den anden side omfanget af de transporter, som den pågældende virksomhed foretager, er ikke i strid med retssikkerhedsprincippet.

1057 Det følger nemlig af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 159, at retssikkerhedsprincippet ikke er til hinder for, at EU-lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, og ikke fastsætter, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde.

1058 Overholdelsen af retssikkerhedsprincippet kræver således hverken, at EU-lovgiver fastlægger alle de specifikke metoder til gennemførelse af en lovgivningsmæssig retsakt, eller at denne identificerer alle de konkrete tilfælde, hvor disse bestemmelser kan finde anvendelse, idet lovgiver, som det fremgår af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 160, for at muliggøre fleksibilitet og med henblik på at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet har ret til at anvende en generel retlig ramme, der skal præciseres på et senere tidspunkt.

1059 Dermed skal en bestemmelse som den, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, der finder anvendelse på mange forskellige situationer, ikke foretage en detaljeret præcisering af alle de situationer, hvor denne bestemmelse skal finde anvendelse.

1060 Som Parlamentet og Rådet med føje har anført, foreskrev artikel 5, litra c), i forordning nr. 1071/2009, som i det væsentlige er blevet erstattet af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra f), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009,

ligeledes med abstrakte udtryk, at virksomhederne skulle være i besiddelse af det påkrævede administrative apparatur og drive en driftscentral med det hensigtsmæssige udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter i etableringsmedlemsstaten.

1061 I denne henseende kan Republikken Polens argument om, at der skal sondres mellem på den ene side betingelserne vedrørende »det påkrævede administrative apparatur« og »det hensigtsmæssige udstyr og de hensigtsmæssige faciliteter« og på den anden side betingelserne vedrørende antallet af køretøjer og førere, med den begrundelse, at alene de sidstnævnte betingelser er afgørende for transportvirksomhedernes drift, ikke tages til følge. Selv om dette måtte være godtgjort, kan et sådant argument nemlig ikke rejse tvivl om vurderingen af, om artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.

1062 Følgelig skal Republikken Polens andet anbringende forkastes som ugrundet.

b) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1) Parternes argumenter

1063 Med det første anbringende, som er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Polen gjort gældende, at nævnte bestemmelse udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

1064 For det første har denne medlemsstat gjort gældende, at eftersom der ikke er foretaget en passende vurdering af nævnte bestemmelse i konsekvensanalysen vedrørende etablering, er den underliggende begrundelse for indførelsen heraf uklar, ganske som det formål, som denne bestemmelse skal forfølge.

1065 For det andet har nævnte medlemsstat fremhævet, at i forhold til de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054 og artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, er den forpligtelse, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, til løbende og regelmæssigt at råde over et tilstrækkeligt antal køretøjer, en supplerende foranstaltning, der tilsigter i størst muligt omfang at knytte førere og køretøjer til den pågældende transportvirksomheds driftscentral, hvilket fører til en endnu større begrænsning af mobiliteten for de køretøjer, som transportvirksomhederne råder over.

1066 En sådan forpligtelse er i øvrigt vilkårlig. Forpligtelsen tager ikke hensyn til de særlige træk ved det internationale transporterhverv, som kræver, at køretøjer og førere faktisk foretager international transport og forbliver til rådighed for den pågældende transportvirksomhed på dennes driftscentral. Denne forpligtelse vedrører ikke spørgsmålet om et faktisk etableret og varigt forretningssted, men fastsætter regler for tilrettelæggelsen af transporten.

1067 For at overholde nævnte forpligtelse skal transportvirksomhederne øge hyppigheden af køretøjers og føreres tilbagevenden til deres driftscentral eller udbygge deres vognpark og øge antallet af førere. Begge muligheder medfører betydelige omkostninger for transportvirksomhederne,

hvilket vil føre til, at mange af disse går fallit, navnlig SMV'er, eller at sidstnævnte tvinges til at flytte deres etableringssted til en medlemsstat i den centrale del af EU. Der er ikke taget hensyn til de alvorlige negative konsekvenser for disse virksomheders funktion i konsekvensanalysen vedrørende etablering.

1068 Gyldigheden af en EU-retsakt skal i øvrigt vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende lovgivning. Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, blev, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, vedtaget under en økonomisk krise, der var udløst af covid-19-pandemien, skønt denne lovgiver havde oplysninger om denne krises indvirkning på transportsektoren.

1069 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1070 For det første skal det fremhæves, som generaladvokaten har anført i punkt 692 i forslaget til afgørelse, at forslaget til forordningen om etablering i artikel 1, nr. 3), litra d), indeholdt en bestemmelse svarende til den, der i det foreliggende tilfælde indfører en forpligtelse til løbende og regelmæssigt at råde over et tilstrækkeligt antal førere og køretøjer, for så vidt som dette forslag foreskrev indsættelsen af et litra e) i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, hvorved transportvirksomhederne skulle forpligtes til at råde over aktiver og have ansat personale, der står i rimeligt forhold til virksomhedens aktiviteter, hvilke krav er omtalt under foranstaltning nr. 18 i konsekvensanalysen vedrørende etablering (del 1/2, s. 30 og 31 og del 2/2, s. 44). EU-lovgiver kan derfor ikke foreholdes, at denne vedtog artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, selv om denne lovgiver angiveligt ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere forholdsmæssigheden af denne bestemmelse.

1071 For det andet skal det med hensyn til selve forholdsmæssigheden af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, fremhæves, at formålet med denne bestemmelse, som det fremgår af sjette betragtning til forordning 2020/1055, i lyset af hvilket forholdsmæssigheden af nævnte bestemmelse skal vurderes, er at bekæmpe fænomenet med såkaldte skuffeselskaber, således at de vejtransportvirksomheder, der er etableret i en medlemsstat, har en reel og vedvarende tilstedeværelse i den pågældende medlemsstat og udøver deres transportvirksomhed derfra. Bestemmelsen forfølger herved et formål af almen interesse, som er anerkendt i EU-retten, om at bekæmpe misbrug, og navnlig adfærd, der består i at skabe rent kunstige arrangementer, der ikke bygger på nogen økonomisk realitet (jf. i denne retning dom af 6.4.2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, præmis 19-25, af 12.9.2006, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 51, 55, 57, 67 og 68, og af 26.2.2019, X (Passive selskaber etableret i tredjelande), C-135/17, EU:C:2019:136, præmis 82).

1072 Selv om denne bestemmelse for at opfylde dette formål kræver, at transportvirksomhederne løbende og regelmæssigt skal råde over et antal køretøjer, som opfylder betingelserne i stk. 1, litra e), som er indført i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009 ved artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i etableringsmedlemsstaten, fastsætter bestemmelsen i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, imidlertid ikke, at disse køretøjer og førere er varigt til stede på denne driftscentral eller i den pågældende medlemsstat.

1073 Denne fortolkning bekræftes af den omstændighed, at artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, bestemmer, at det antal køretøjer og førere, der er baseret i den pågældende transportvirksomheds driftscentral, skal stå i forhold til omfanget af de transporter, der udføres af virksomheden, hvilket forudsætter, at disse transporter foretages af disse førere og med disse køretøjer. Det følger heraf, at de af denne bestemmelse omhandlede køretøjer og førere nødvendigvis skal kunne flytte sig og forlade denne transportvirksomheds driftscentral.

1074 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, indebærer overholdelsen af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, i øvrigt ikke som sådan en forpligtelse til, at den pågældende transportvirksomhed skal tilrettelægge hyppigere tilbagerejser for førere og køretøjer til denne virksomheds driftscentral, idet sådanne forpligtelser følger af andre EU-retlige bestemmelser, nemlig henholdsvis artikel 1, nr. 6), litra d), i forordning 2020/1054, hvis lovlighed ikke er blevet draget i tvivl ved de annullationsanbringender, som er rettet mod nævnte bestemmelse, og artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, der skal annulleres, som det er anført i nærværende doms præmis 738.

1075 Det følger heraf, at forpligtelsen til løbende og regelmæssigt at råde over et antal køretøjer og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i den pågældende transportvirksomheds etableringsmedlemsstat, ikke kan fortolkes som et krav om den vedvarende tilstedeværelse af disse køretøjer og førere på denne driftscentral.

1076 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af de i nærværende doms præmis 857 anførte grunde, at Republikken Polens argumenter om covid-19-pandemiens virkninger er uden relevans for vurderingen af lovligheden af forordning 2020/1055.

1077 Følgelig skal Republikken Polens første anbringende, i det omfang dette anbringende er rettet mod artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, forkastes som ugrundet.

c) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37

1) Parternes argumenter

1078 Med det fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, i det omfang dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 3), for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af denne bestemmelse har tilsidesat artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

1079 Til støtte for dette anbringende har denne medlemsstat påberåbt sig de samme argumenter som dem, der i det væsentlige er omtalt i nærværende doms præmis 990-1002. Denne medlemsstat har gjort gældende, at EU-lovgiver ikke undersøgte virkningen af den forpligtelse, der er fastsat i nævnte bestemmelse, til løbende og regelmæssigt at råde over et antal køretøjer og førere, der normalt er baseret i en driftscentral i etableringsmedlemsstaten, selv om denne forpligtelse har

alvorlige miljømæssige konsekvenser, eftersom den foranlediger yderligere rejser med lastbiler, herunder tomkørsler, hvilket skaber en forøgelse af emissionerne af CO_2 og luftforurenende stoffer.

1080 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1081 Eftersom Republikken Polen med det fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, i det omfang dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 3), for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, i forhold til nævnte bestemmelse har fremført de samme argumenter som dem, som denne medlemsstat har fremført i forhold til de øvrige anfægtede foranstaltninger i forordning 2020/1055, finder de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 1011-1030, anvendelse på den i sidstnævnte bestemmelse fastsatte forpligtelse.

1082 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, og som det er anført i nærværende doms præmis 1074, fastsætter artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, endvidere ikke, at den pågældende transportvirksomheds køretøjer skal vende tilbage til virksomhedens driftscentral. Det følger heraf, at denne medlemsstat ikke har fremlagt beviser, der specifikt underbygger, at denne bestemmelse har mærkbare negative virkninger for miljøet, som kan indebære en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37.

1083 Republikken Polens fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, i det omfang dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 1, nr. 3), for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra g), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, skal dermed forkastes som ugrundet.

1084 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i Republikken Polens søgsmål (sag C-554/20), for så vidt som der herved er nedlagt påstand om annullation af denne bestemmelse.

5. Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055

1085 Til støtte for søgsmålet (sag C-554/20) anlagt med påstand om annullation af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 har Republikken Polen fremsat fire anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, det andet vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF, det tredje vedrører en tilsidesættelse af artikel 94 TEUF, og det anbringende, der er fælles for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, for så vidt som dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 2, nr. 5), litra b), vedrører en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

a) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1) Parternes argumenter

1086 Med det første anbringende har Republikken Polen gjort gældende, at artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, som indsætter et stk. 7 i artikel 10 i forordning nr. 1072/2009, ikke opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

1087 For det første har denne medlemsstat anført, at artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 ikke er afgrænset af objektive kriterier. I 22. betragtning til denne forordning begrundes denne bestemmelse med hensigten om at bekæmpe illoyal praksis, som risikerer at føre til »social dumping« og bringe overholdelse af lovrammen vedrørende cabotagekørsel i fare. Begrebet »social dumping« defineres imidlertid ikke, og det kan give anledning til misbrug. Dette synes at være tilfældet i den foreliggende sag. Der foreligger nemlig ikke objektive forhold, der gør det muligt at sidestille medlemsstaternes forskellige økonomiske udvikling og de deraf følgende lønforskelle med en situation med »social dumping«.

1088 Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 overlader endvidere medlemsstaterne et betydeligt råderum med hensyn til deres mulighed for at reducere karensperiodens varighed. Medlemsstaterne beliggende i den centrale del af EU kan følgelig foranlediges til at udbrede anvendelsen af denne type begrænsninger og skærpe de betingelser for cabotagekørsel, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055 yderligere, hvilke betingelser, som det fremgår af Republikken Polens argumenter, der i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 765-801, er uforholdsmæssige.

1089 Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 var endvidere ikke genstand for en konsekvensanalyse. EU-lovgivers manglende undersøgelse af forholdsmæssigheden af denne bestemmelse udgør af de grunde, som Republikken Polen har påberåbt sig vedrørende forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, som disse i det væsentlige er omtalt i nærværende doms præmis 691-706, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

1090 For det andet har EU-lovgiver ved at foretage en vilkårlig kvalificering af den levering af tjenesteydelser, som foretages af transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater med et lavere økonomisk udviklingsniveau, som »social dumping« ikke taget hensyn til de grundlæggende negative konsekvenser, der følger af begrænsningen af cabotagekørsel i forbindelse med kombinerede transporter, selv om cabotagekørsel gør det muligt for transportvirksomhederne at reducere antallet af tomkørsler og optimere udnyttelsen af deres vognpark.

1091 For det tredje er artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 i strid med ligebehandlingsprincippet hvad angår forholdet mellem de byrder, som transportvirksomhederne pålægges, og det forfulgte mål. Behovet for at bekæmpe »social dumping« begrunder nemlig ikke, at transportvirksomhedernes frie levering af cabotagetjenester begrænses.

1092 EU-lovgiver tog indledningsvis ikke hensyn til, at den internationale vejtransportsektor hovedsageligt udgøres af SMV'er. I denne henseende har Republikken Polen støttet sig på argumenterne rettet mod forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, og mod karensperioden. Denne medlemsstat har således gjort gældende, at virkningen af de øgede driftsomkostninger, der følger af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, vil påvirke disse virksomheders rentabilitet, hvilket vil føre til, at en del af dem går fallit. Nævnte medlemsstat har

endvidere anført, at denne stigning i driftsomkostningerne med stor sandsynlighed vil medføre en stigning i priserne for varer, der kan have alvorlige virkninger for EU-økonomien. Endelig har Republikken Polen gjort gældende, at der ikke er blevet taget hensyn til den økonomiske situation for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi.

1093 Undersøgelsen af restriktionerne for cabotagekørsel i kombineret transport bekræfter de negative virkninger af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055.

1094 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1095 Artikel 4 i direktiv 92/106 gør det muligt for transportvirksomhederne i forbindelse med kombinerede transporter mellem medlemsstaterne, dvs. transporter, hvor vejtransporten er knyttet til andre transportformer såsom transport ad jernbane, indre vandveje eller søvejen, at gennemføre indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, som er en integrerende del af en sådan transport, og som er undtaget fra anvendelsen af bestemmelserne om cabotagekørsel.

1096 Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 indsætter i artikel 10 i forordning nr. 1072/2009 et stk. 7, hvori anføres, at »medlemsstater, hvor det er nødvendigt for at undgå misbrug af [artikel 4 i direktiv 92/106] ved at udføre ubegrænsede og kontinuerlige tjenester bestående af indledende eller afsluttende vejstrækninger i en værtsmedlemsstat, der indgår i kombineret transport mellem medlemsstater, [kan] fastsætte, at artikel 8 i denne forordning finder anvendelse på transportvirksomheder, når de gennemfører sådanne indledende og/eller afsluttende vejstrækninger i den pågældende medlemsstat«.

1097 Det præciseres endvidere i artikel 7, at »[f]or så vidt angår sådanne vejstrækninger kan medlemsstaterne fastsætte en længere periode end den i [...] artikel 8, stk. 2, [i forordning nr. 1072/2009] fastsatte frist på syv dage og kan fastsætte en kortere periode end den i denne forordnings artikel 8, stk. 2a, fastsatte frist på fire dage«. Nævnte stk. 7 bestemmer endvidere, at »[m]edlemsstater, der gør brug af undtagelsen [...], underretter Kommissionen herom inden anvendelsen af deres relevante nationale foranstaltninger«, »reviderer disse foranstaltninger mindst hvert femte år«, »underretter Kommissionen om resultaterne af denne revision« og »gør reglerne, herunder varigheden af de respektive perioder, offentligt tilgængelige på en gennemsigtig måde«.

1098 Artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 giver således medlemsstaterne mulighed for med henblik på at undgå misbrug af fritagelsen i artikel 4 i direktiv 92/106 som undtagelse til denne fritagelse at foreskrive anvendelse af de regler om cabotagekørsel, som fremgår af artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 i den version, der følger af ændringen heraf ved forordning 2020/1055, på indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, der gennemføres på deres område i forbindelse med kombinerede transporter, idet disse medlemsstater i øvrigt har mulighed for at gøre anvendelsen mere fleksibel ved at forlænge perioden for tilladt cabotagekørsel og reducere karensperioden i forbindelse med sådanne kombinerede transporter.

1099 I første række skal det, når dette er sagt, bemærkes, således som Parlamentet og Rådet har gjort gældende, uden at Republikken Polen har bestridt dette, at den konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/106/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (SWD(2017) 362 final, s. 25), omtalte vanskelighederne med misbrug af den fritagelse fra reglerne

om cabotagekørsel i forbindelse med kombinerede transporter, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 92/106. Det blev navnlig konstateret, at denne fritagelse, som havde gjort det muligt at udvikle international intermodal transport, skulle opretholdes, men at det imidlertid skulle undgås, at fritagelsen blev benyttet til at omgå de gældende regler for cabotagekørsel.

1100 Det skal ligeledes bemærkes, at denne konsekvensanalyse (s. 16 og 17) bl.a. tog hensyn til de virkninger, der ville følge af en fuldstændig ophævelse af fritagelsen i artikel 4 i direktiv 92/106.

1101 På denne baggrund kan EU-lovgiver ikke foreholdes, at denne vedtog artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, selv om denne lovgiver angiveligt ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere forholdsmæssigheden af denne bestemmelse.

1102 I anden række skal det med hensyn forholdsmæssigheden af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 bemærkes, at hvad angår det med denne bestemmelse forfulgte mål, i lyset af hvilket denne forholdsmæssighed skal undersøges, fremgår henvisningen til »social dumping«, som Republikken Polen har gjort gældende, ganske vist af 22. betragtning til forordning 2020/1055 vedrørende de potentielle konsekvenser af den urimelige praksis, der var konstateret i sektoren for kombineret transport.

1103 Bekæmpelsen af »social dumping« er imidlertid ikke det primære formål med denne bestemmelse. Som det fremgår af selve ordlyden af sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med denne 22. betragtning, har nævnte bestemmelse nemlig til formål at forebygge det misbrug af artikel 4 i direktiv 92/106, som tilsigter at omgå cabotagekørslens midlertidige karakter og muliggøre en permanent tilstedeværelse af køretøjer i en anden medlemsstat end transportvirksomhedens etableringsmedlemsstat.

1104 Med hensyn til den angiveligt uforholdsmæssige karakter af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 i lyset af dette formål skal det indledningsvis bemærkes, at Republikken Polen ikke har fremført en specifik argumentation til støtte for dette anbringende. Denne medlemsstat har gentaget sine argumenter fremført til støtte for det første anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet rettet mod forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage.

1105 Republikken Polens argumentation om, at artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 kan medføre flere rejser med tomme køretøjer og vanskeligheder med optimering af udnyttelsen af vognparken, kan ikke tages til følge.

1106 For det første indebærer en medlemsstats anvendelse af den mulighed, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke et fuldstændigt forbud mod at gennemføre indledende og/eller afsluttende vejstrækninger på medlemsstatens område i forbindelse med kombinerede transporter, men en fastsættelse af rammer for disse strækninger ved anvendelse af reglerne om cabotagekørsel ved hjælp af den mulige fleksibilitet i form af forlængelse af perioden for tilladt cabotagekørsel og reduktion af karensperioden.

1107 For det andet kræver artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 i modsætning til den antagelse, som Republikken Polens argumentation er støttet på, ikke, at køretøjerne skal vende tilbage til transportvirksomhedens driftscentral, og denne bestemmelse er således ikke til hinder for, at denne virksomhed, såfremt en medlemsstat benytter muligheden fastsat i bestemmelsen, kan foretage andre transporter end dem, der er omhandlet i nævnte bestemmelse, med henblik på at reducere kørsel med tomme køretøjer.

1108 Hvad angår undersøgelsen af restriktionerne for cabotagekørsel i kombineret transport, som er foretaget efter vedtagelsen af forordning 2020/1055, skal det endvidere bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at gyldigheden af en EU-retsakt skal vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt (dom af 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

1109 Republikken Polen har under alle omstændigheder ikke godtgjort, hvorledes denne undersøgelse, som er støttet på det tilfælde, hvor den ordning for cabotagekørsel, der er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, herunder i denne artikels stk. 2 og 2a, anvendes fuldt ud på kombinerede transporter i alle medlemsstater, er relevant for denne sag.

1110 Som Rådet med føje har gjort gældende, foretager den i denne undersøgelse fastlagte hypotese en mere snæver afgrænsning af fritagelsen i artikel 4 i direktiv 92/106 end den foranstaltning, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055.

1111 Det skal nemlig indledningsvis fremhæves, at medlemsstaterne kun kan anvende den i denne bestemmelse fastsatte mulighed, »hvor det er nødvendigt for at undgå misbrug af [denne artikel 4] ved at udføre ubegrænsede og kontinuerlige tjenester bestående af indledende eller afsluttende vejstrækninger i en værtsmedlemsstat, der indgår i kombineret transport«.

1112 Ved dernæst at anføre, at »medlemsstaterne [kan] fastsætte en længere periode end den i [...] artikel 8, stk. 2, [i forordning nr. 1072/2009] fastsatte frist på syv dage og kan fastsætte en kortere periode end den i denne forordnings artikel 8, stk. 2a, fastsatte frist på fire dage«, pålægger nævnte mulighed ikke disse medlemsstater at anvende den ordning for cabotagekørsel, der er fastsat i forordning nr. 1072/2009, fuldt ud på kombinerede transporter, men giver dem mulighed for at anvende denne ordning mere fleksibelt.

1113 Det skal i denne henseende bemærkes, at Republikken Polen har støttet sig på en urigtig fortolkning af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne medlemsstat har gjort gældende, at medlemsstaternes mulighed for i medfør af denne bestemmelse at fastsætte en kortere karensperiode end den i artikel 8, stk. 2a, i forordning nr. 1072/2009 fastsatte periode på fire dage gør det muligt for disse medlemsstater at fastsætte strengere rammer for betingelserne for cabotagekørsel, eftersom den medlemsstat, der anvender den i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 fastsatte mulighed, ved at reducere karensperioden mellem to cyklusser med cabotagekørsel tillader transportvirksomhederne oftere at foretage cabotagekørsel i forbindelse med kombinerede transporter på deres område i forhold til anvendelsen af den karensperiode, der er fastsat i artikel 2, nr. 4), litra a), i forordning 2020/1055.

1114 Endelig er anvendelsen af muligheden i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 underlagt kontrol, eftersom de medlemsstater, der ønsker at benytte denne, bl.a. skal underrette Kommissionen herom inden anvendelsen af deres relevante nationale foranstaltninger, revidere disse foranstaltninger mindst hvert femte år og underrette Kommissionen om resultaterne af denne revision.

1115 Det følger af ovenstående betragtninger, at Republikken Polen ikke har påvist den uforholdsmæssige karakter af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 i lyset af det formål, der forfølges med denne bestemmelse.

1116 Følgelig skal Republikken Polens første anbringende forkastes som ugrundet.

b) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF

1) Parternes argumenter

1117 Med det andet og det tredje anbringende, som er rettet mod artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, og som skal undersøges samlet, har Republikken Polen gjort gældende, at denne bestemmelse er i strid med artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF.

1118 I denne henseende har denne medlemsstat gentaget argumenterne rettet mod forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, og mod karensperioden.

1119 For det første har denne medlemsstat ydermere gjort gældende, at EU-lovgiver har tilsidesat artikel 91, stk. 2, TEUF, eftersom den mulighed, der er fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, vedrørende cabotagekørsel i forbindelse med kombinerede transporter – for så vidt som denne lovgiver ikke tog hensyn til situationen for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi – vil føre til en lavere levestandard og beskæftigelse i visse områder.

1120 Formålet med direktiv 92/106 er i overensstemmelse med tredje betragtning hertil endvidere at bekæmpe vejenes overbelastning og forureningen i tilknytning til vejtransport. Eftersom EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 har begrænset anvendelsesområdet for direktiv 92/106, har denne lovgiver ligeledes tilsidesat artikel 91, stk. 2, TEUF, for så vidt som lovgiver undlod at tage hensyn til den negative indvirkning af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 på udnyttelsen af transportmateriellet. Stigningen i antallet af tomkørsler og de øgede vanskeligheder ved at gennemføre kombinerede transporter fører uundgåeligt til øget trafik på vejinfrastrukturerne og dermed til en forringelse af disses tilstand.

1121 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver ved indførelsen af yderligere begrænsninger for cabotagekørsel har tilsidesat artikel 94 TEUF, idet denne lovgiver undlod at tage hensyn til transportvirksomhedernes situation, navnlig hvad angår transportvirksomheder fra medlemsstater beliggende i EU's periferi samt SMV'er. Lovgiver tog heller ikke hensyn til den omstændighed, at den økonomiske krise, som var udløst af covid-19-pandemien, der havde særligt negative virkninger på vejtransportsektoren, havde gjort transportvirksomhedernes situation endnu mere vanskelig.

1122 Desuden vidner henvisningen til »social dumping« med henblik på at begrunde artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 om manglende hensyntagen til situationen for transportvirksomheder fra medlemsstater beliggende i EU's periferi. Hensigten om at sikre absolut ligestilling af konkurrencevilkårene mellem transportvirksomheder i alle medlemsstater er i strid med selve begrebet konkurrence. De forskellige niveauer af produktivitet og økonomisk udvikling, som i sidste ende afspejles i de forskellige lønniveauer, er drivkraften for handel i et konkurrencepræget miljø. Indsatsen for at begrænse deltagelsen af transportvirksomheder, der har hjemsted i mindre udviklede medlemsstater, i leveringen af cabotagetjenester, viser den manglende konkurrenceretlige hensyntagen til virksomhedernes økonomiske situation.

1123 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1124 I første række skal det bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 935-940, at overholdelsen af artikel 91, stk. 2, TEUF, som pålægger EU-lovgiver ved vedtagelsen af foranstaltninger som den, der er fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, at tage hensyn til virkninger, der i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, i det væsentlige afspejler denne lovgivers pligt til at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet ved at vedtage foranstaltninger, som er egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og som står i rimeligt forhold til nævnte mål.

1125 Som det er fastslået i nærværende doms præmis 1116, gør Republikken Polens argumenter om, at artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 er i strid med proportionalitetsprincippet, det ikke muligt at fastslå, at EU-lovgiver har tilsidesat dette princip.

1126 Ud over at de argumenter, som er fremført som led i undersøgelsen af den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, er blevet forkastet, har denne medlemsstat til støtte for dette anbringende om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF ikke fremlagt nogen yderligere oplysning, der kan påvise, at den mulighed, der er fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, i alvorlig grad påvirker levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet, og at EU-lovgiver ikke tog hensyn hertil ved indførelsen af denne mulighed, hvorved denne lovgiver tilsidesatte artikel 91, stk. 2, TEUF.

1127 For det første har Republikken Polen hvad angår påvirkningen af levestandarden og beskæftigelsen i visse områder ikke fremført en specifik argumentation vedrørende denne mulighed, men har ligesom med klagepunkterne i forhold til karensperioden henvist til sin argumentation vedrørende forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage, hvilken forpligtelse vil føre til, at der foretages yderligere rejser, uden at forklare, hvorledes konsekvenserne af sidstnævnte forpligtelse ligeledes gælder for nævnte mulighed.

1128 Republikken Polens argumentation om beskæftigelsen skal dermed anses for at være spekulativ, eftersom der ikke er anført konkrete oplysninger til støtte herfor.

1129 For det andet kan Republikken Polens argumentation om, at artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 fører til en forringelse af materiellet og transportinfrastrukturerne som følge af det øgede antal tomkørsler og erstatningen af rene vejtransporter med kombinerede transporter, heller ikke tages til følge af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 1106 og 1107. Denne argumentation er i øvrigt delvist støttet på den urigtige forudsætning, at den mulighed, der er fastsat i denne bestemmelse, gennemføres samtidigt af et betydeligt antal medlemsstater, hvilket imidlertid ikke kan antages.

1130 I anden række er det med hensyn til argumentationen om en angivelig tilsidesættelse af artikel 94 TEUF tilstrækkeligt at bemærke, at denne bestemmelse, hvorefter enhver foranstaltning, der træffes inden for rammerne af traktaterne »vedrørende transportpriser og -vilkår«, skal tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation, er uden betydning i det foreliggende tilfælde. For så vidt som artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055 foreskriver muligheden for at anvende artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 i forbindelse med kombinerede transporter, regulerer denne bestemmelse nemlig ikke transportpriser eller -vilkår for varer og passagerer,

men fastsætter en mulighed for medlemsstaterne for med henblik på at undgå misbrug at fastsætte reglerne for gennemførelse af indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, der udgør en integrerende del af sådanne kombinerede transporter.

1131 Det andet og det tredje anbringende, som Republikken Polen har fremsat imod artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, skal dermed forkastes som ugrundede.

c) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37

1) Parternes argumenter

1132 Med det fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055 har Republikken Polen, for så vidt som dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 2, nr. 5), litra b), gjort gældende, at EU-lovgiver har tilsidesat artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37.

1133 Med dette anbringende har denne medlemsstat i forhold til denne artikel 2, nr. 5), litra b), fremført de samme argumenter som dem, der i det væsentlige er angivet i nærværende doms præmis 990-1002, med henblik på at gøre gældende, at EU-lovgiver ikke foretog en passende analyse af denne bestemmelses alvorlige virkninger på miljøet som følge af lastbilernes yderligere rejser, herunder de tomkørsler, som bestemmelsen vil medføre, og hvoraf følger en stigning i emissionerne af CO_2 og luftforurenende stoffer.

1134 Republikken Polen har endvidere præciseret, at undersøgelsen af restriktionerne for cabotagekørsel i kombineret transport bekræfter de negative virkninger på miljøet af den foranstaltning, der er fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, i forbindelse med kombinerede transporter og det forhold, at denne foranstaltning er i strid med den grønne pagt.

1135 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

1136 Eftersom Republikken Polen med det fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, for så vidt som dette anbringende er rettet mod denne forordnings artikel 2, nr. 5), litra b), i forhold til denne bestemmelse har fremført de samme argumenter som dem, som denne medlemsstat har fremført i forhold til de øvrige anfægtede foranstaltninger i forordning 2020/1055, finder de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 1011-1030, anvendelse på den i nævnte bestemmelse fastsatte mulighed.

1137 Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 1106, 1107 og 1129, skal Republikken Polens argument om, at denne mulighed fører til, at der gennemføres yderligere rejser i et sådant omfang, at muligheden vil have mærkbare negative virkninger på miljøet, som kan udgøre en tilsidesættelse af forskrifterne i artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, forkastes.

1138 Med hensyn til undersøgelsen af restriktionerne for cabotagekørsel i kombineret transport er denne undersøgelse, som det er fastslået i nærværende doms præmis 1110-1114, støttet på en antagelse, som udgør en mere snæver begrænsning for anvendelsen af artikel 4 i direktiv 92/106 end rækkevidden af den mulighed, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055.

1139 Republikken Polens fælles anbringende for alle de anfægtede bestemmelser i forordning 2020/1055, for så vidt som dette anbringende er rettet mod artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055, skal dermed forkastes som ugrundet.

1140 Henset til ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i søgsmålet anlagt af Republikken Polen (sag C-554/20), for så vidt som dette søgsmål tilsigter annullation af artikel 2, nr. 5), litra b), i forordning 2020/1055.

6. Konklusion vedrørende forordning 2020/1055

1141 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-542/20), Republikken Bulgarien (sag C-545/20), Rumænien (sag C-547/20), Republikken Cypern (sag C-550/20), Ungarn (sag C-551/20), Republikken Malta (sag C-552/20) og Republikken Polen (sag C-554/20) tiltrædes, i det omfang der herved er nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, og i øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.

C. Direktiv 2020/1057

1142 Republikken Litauen (sag C-541/20), Rumænien (sag C-548/20), Ungarn (sag C-551/20) og Republikken Polen (sag C-555/20) har nedlagt principal påstand om annullation af flere bestemmelser i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, af dette direktiv i sin helhed. Republikken Bulgarien (sag C-544/20) og Republikken Cypern (sag C-550/20) har nedlagt påstand om annullation af nævnte direktiv i sin helhed.

1143 For det første tilsigter de af Republikken Litauen, Rumænien, Ungarn og Republikken Polen anlagte søgsmål at opnå annullation af artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller af visse bestemmelser i denne artikels stk. 3-7 (herefter »de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057«), for så vidt som der ved disse bestemmelser sondres mellem forskellige former for vejtransport, og visse af disse former for vejtransport fritages fra anvendelsen af de regler om udstationering af arbejdstagere, der er fastsat i direktiv 96/71. Hvad angår søgsmålene anlagt af Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har disse medlemsstater, selv om de tilsigter at opnå annullation af direktiv 2020/1057 i sin helhed, til støtte herfor ligeledes fremført anbringender og argumenter, der alene vedrører bestemmelserne i dette direktivs artikel 1, navnlig denne artikels stk. 3 og 4.

1144 For det andet tilsigter det af Republikken Polen anlagte søgsmål ligeledes at opnå annullation af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter fristen for gennemførelsen af direktivet.

1. Oversigt over anbringenderne

1145 Til støtte for påstandene om principalt annullation af artikel 1, stk. 3 og 7, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, af dette direktiv i sin helhed (sag C-541/20) har Republikken Litauen fremsat tre anbringender om tilsidesættelse af for det første det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i chartrets artikel 20, for det andet proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, og for det tredje princippet om »god lovgivning«. Det skal

imidlertid bemærkes, at nævnte medlemsstat i retsmødet, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 68, frafaldt sin påstand om annullation af artikel 1, stk. 7, vedrørende cabotagekørsel.

1146 Til støtte for deres respektive søgsmål med påstand om annullation af direktiv 2020/1057 i sin helhed (sagerne C-544/20 og C-550/20) har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern hver især fremsat fem anbringender, som i vid udstrækning overlapper hinanden, og som i det væsentlige vedrører dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4. Deres respektive første anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Disse medlemsstaters respektive andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18 TEUF samt chartrets artikel 20 og 21, princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, og af artikel 95, stk. 1, TEUF, »for så vidt som Domstolen måtte finde det nødvendigt«. Deres respektive tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF. Deres respektive fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF. Disse medlemsstaters respektive femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 35 TEUF (det første led) samt, principalt, af artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, af artikel 56 TEUF (det andet led).

1147 Til støtte for søgsmålet med påstand om annullation af artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, af dette direktiv i sin helhed (sag C-548/20) har Rumænien fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, og det andet vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 18 TEUF.

1148 Til støtte for søgsmålet med principal påstand om annullation af artikel 1 i direktiv 2020/1057 (sag C-551/20) har Ungarn fremsat et enkelt anbringende om tilsidesættelse af artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71. Til støtte for samme søgsmål med subsidiær påstand om annullation af artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 har Ungarn fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, og det andet vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

1149 Til støtte for søgsmålet anlagt med påstand om annullation af artikel 1, stk. 3, 4, 6 og 7, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, af dette direktiv i sin helhed (sag C-555/20) har Republikken Polen fremsat fire anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, det andet vedrører en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF, det tredje vedrører en tilsidesættelse af artikel 94 TEUF, og det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37. Til støtte for påstanden i samme søgsmål om annullation af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 eller, subsidiært, af dette direktiv i sin helhed har Republikken Polen fremsat tre anbringender om tilsidesættelse af for det første retssikkerhedsprincippet, for det andet proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU, og for det tredje artikel 94 TEUF.

1150 Efter en sammenfatning de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på udstationering af førere i vejtransportsektoren, og som led heri en angivelse af de forskellige former for vejtransport, der er omhandlet i artikel 1 i direktiv 2020/1057, skal søgsmålenes påstande om annullation af denne artikel 1 eller visse af bestemmelserne heri og af direktivets artikel 9, stk. 1, undersøges efter hinanden.

2. De EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på udstationering af førere i vejtransportsektoren

1151 Det skal indledningsvis bemærkes, at direktiv 96/71, som det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 1, har til formål at sikre beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte obligatoriske bestemmelser vedrørende arbejdsvilkår og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Med henblik på anvendelsen af dette direktiv defineres en udstationeret arbejdstager i direktivets artikel 2, stk. 1, som en arbejdstager, der i en bestemt periode udfører arbejde på en anden medlemsstats område end den, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde. Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre, at de berørte virksomheder på grundlag af et princip om ligebehandling sikrer arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, dækker de områder, der er opregnet i denne bestemmelse, herunder i henhold til henholdsvis bestemmelsens litra b) og c) det mindste antal betalte feriedage pr. år og aflønning.

1152 Som Domstolen tidligere har fastslået, finder direktiv 96/71 med undtagelse af levering af tjenesteydelser, som involverer besætningen i handelsflåden, principielt anvendelse på enhver levering af tjenesteydelser over grænserne, som indebærer udstationering af arbejdstagere, uanset hvilken erhvervssektor en sådan levering er tilknyttet, herunder dermed vejtransportsektoren (dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 33).

1153 Direktiv 2020/1057 vedrører for sin del, som det fremgår af selve direktivets titel, to hovedemner. For det første fastsætter det særlige regler med hensyn til direktiv 96/71 og direktiv 2014/67 om udstationering af førere i vejtransportsektoren. For det andet ændrer det direktiv 2006/22 for så vidt angår håndhævelseskravene og forordning nr. 1024/2012. De sagsøgende medlemsstater, som har nedlagt påstand om annullation af direktiv 2020/1057 eller en del heraf, har lagt vægt på det første af disse emner i deres søgsmål.

1154 Som det fremgår af ordlyden af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2020/1057, indfører dette direktiv i denne henseende bl.a. særlige regler for udstationering af førere i vejtransportsektoren. Ifølge første betragtning til nævnte direktiv tilsigter indførelsen af særlige regler at sikre egnede arbejdsvilkår og social beskyttelse for førere på den ene side og passende forretningsvilkår og vilkår for fair konkurrence for vejtransportvirksomhederne på den anden side for at skabe en sikker, effektiv og socialt ansvarlig vejtransportsektor. Det følger af samme betragtning, at lovgiver, henset til den høje grad af mobilitet, som kendetegner arbejdsstyrken i vejtransportsektoren, ved fastsættelsen af sektorspecifikke regler tilstræbte at sikre en balance disse virksomheders frihed til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser, fri bevægelighed for varer, egnede arbejdsvilkår og social beskyttelse af førere.

1155 Som det fremgår af ottende betragtning til direktiv 2020/1057, er førere som følge af transportsektorens meget mobile karakter i modsætning til, hvordan det forholder sig i andre sektorer, nemlig normalt ikke udstationeret i en anden medlemsstat i henhold til tjenesteydelseskontrakter i lange perioder. Som det ligeledes fremhæves i anden og tredje betragtning til dette direktiv, præciserer de sektorspecifikke regler, der er fastsat ved nævnte direktiv, for at sikre, at den frie udveksling af vejtransporttjenester på disse særlige betingelser er baseret på fair konkurrence mellem transportvirksomhederne, og for at sikre et velfungerende indre marked, under hvilke omstændigheder førerne eventuelt er underlagt de regler om udstationering af arbejdstagere, der er fastsat i direktiv 96/71.

1156 Det fremgår af niende betragtning til direktiv 2020/1057, at EU-lovgiver besluttede at støtte disse sektorspecifikke regler på eksistensen af en tilstrækkelig forbindelse mellem føreren og den tjeneste, der leveres på værtsmedlemsstatens område, og for at lette håndhævelsen af disse regler at sondre mellem forskellige typer transporter alt efter graden af tilknytning til værtsmedlemsstatens område.

1157 I dette direktivs artikel 1 fastsættes i stk. 3-7, sammenholdt med 7.-13. betragtning til nævnte direktiv, således en sondring mellem fem former for international vejtransport, nærmere bestemt mellem bilaterale transporter, ikkebilaterale transporter (også benævnt »tredjelandstransport«), transit, kombineret transport og cabotagekørsel.

1158 For det første består de bilaterale transporter, som det fremgår af tiende betragtning til direktiv 2020/1057, i transport fra den medlemsstat, hvor transportvirksomheden har hjemsted, til en anden medlemsstats område eller til et tredjeland eller, omvendt, transport fra en medlemsstat eller et tredjeland til den medlemsstat, hvor transportvirksomheden har hjemsted.

1159 Det fremgår af artikel 1, stk. 3, første afsnit, og artikel 1, stk. 4, første afsnit, i direktiv 2020/1057, at uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71 anses en fører ikke for at være udstationeret som omhandlet i direktiv 96/71, når vedkommende udfører bilaterale transporter med hensyn til henholdsvis gods og passagerer. Artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, og artikel 1, stk. 4, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 2020/1057 fastsætter desuden undtagelser for supplerende aktiviteter hvad angår bilaterale transporter af såvel gods som passagerer.

1160 For det andet fremgår det af 13. betragtning til direktiv 2020/1057 hvad angår tredjelandstransport, at disse transporter er kendetegnet ved den omstændighed, at føreren udfører den internationale transport uden for den udstationerende virksomheds etableringsmedlemsstat. Der er således tale om transport fra en anden medlemsstat end denne virksomheds etableringsmedlemsstat eller fra et tredjeland til en anden medlemsstats område, som heller ikke er nævnte etableringsmedlemsstat, eller til et tredjelands område. Som det ligeledes fremgår af denne betragtning, stilles der i disse tilfælde kun krav om sektorspecifikke regler i forbindelse med de administrative krav og kontrolforanstaltninger.

1161 For det tredje består transit, som det fremgår af 11. betragtning til direktiv 2020/1057, i transport, hvor føreren passerer medlemsstatens område uden pålæsning eller aflæsning af varer og uden optagning eller afsætning af passagerer. Dette direktivs artikel 1, stk. 5, foreskriver, at en fører ikke anses for at være udstationeret i betydningen i direktiv 96/71, når føreren således passerer igennem en medlemsstats område.

1162 For det fjerde defineres kombineret transport i artikel 1, stk. 2, i direktiv 92/106, hvortil direktiv 2020/1057 udtrykkeligt henviser, som transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder lastbilen eller et andet middel til transport af gods, der er forbundet med lastbilen, anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning og til den resterende strækning anvender jernbane, indre vandveje eller søvejen. Artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 bestemmer, at uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71 anses en fører ikke for at være udstationeret, når vedkommende udfører den indledende eller afsluttende vejstrækning som en del af en kombineret transport, hvis vejstrækningen i sig selv består af bilaterale transporter.

1163 For det femte defineres cabotagekørsel i artikel 2, nr. 6), i forordning nr. 1072/2009, sammenholdt med 15. betragtning hertil, som en transportvirksomheds levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor den ikke er etableret, og det fastsættes, at denne transport ikke er forbudt, så

længe den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i denne medlemsstat. Det bestemmes i artikel 1, stk. 7, i direktiv 2020/1057, at en fører, der udfører sådan cabotagekørsel, anses for udstationeret i henhold til direktiv 96/71.

3. Artikel 1 i direktiv 2020/1057

1164 Til støtte for deres respektive søgsmål med påstand om annullation af artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller af visse bestemmelser i denne artikels stk. 3-7 har Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sag C-544/20), Rumænien (sag C-548/20), Republikken Cypern (sag C-550/20), Ungarn (sag C-551/20) og Republikken Polen (sag C-555/20) alt efter tilfældet i det væsentlige gjort gældende, at følgende er blevet tilsidesat:

– artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71 (Ungarns eneste anbringende, der er fremsat principalt)

– ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling (Republikken Litauens første anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens andet anbringende, Republikken Cyperns andet anbringende og Ungarns andet anbringende, der er fremsat subsidiært)

– proportionalitetsprincippet (Republikken Litauens andet og tredje anbringende, Republikken Bulgariens første anbringende, Rumæniens første anbringende, Republikken Cyperns første anbringende, Ungarns første anbringende, der er fremsat subsidiært, og Republikken Polens første anbringende)

– de EU-retlige regler inden for den fælles transportpolitik, der er fastsat dels i artikel 91, stk. 1, TEUF (Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive tredje anbringende), dels i artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, samt i artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF (Republikken Bulgariens fjerde anbringende, Republikken Polens andet anbringende vedrørende artikel 91, stk. 2, TEUF, Republikken Polens tredje anbringende vedrørende artikel 94 TEUF og Republikken Cyperns fjerde anbringende)

– den frie bevægelighed for varer, der er fastsat i artikel 34 TEUF og 35 TEUF (Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive femte anbringendes første led)

– den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF, eller, subsidiært, i artikel 56 TEUF (Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive femte anbringendes andet led)

– de EU-retlige regler om miljøbeskyttelse, der er fastsat i artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37 (Republikken Polens fjerde anbringende).

1165 Det er efter denne inddeling og i denne rækkefølge, at anbringenderne rettet mod artikel 1 i direktiv 2020/1057 skal undersøges.

a) Tilsidesættelse af artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71

1) Parternes argumenter

1166 Med sit eneste anbringende, der er fremsat principalt, har Ungarn gjort gældende, at artikel 1 i direktiv 2020/1057 er i strid med artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71, eftersom førere, der udfører international vejtransport, generelt ikke er omfattet af anvendelsesområdet for sidstnævnte direktiv i lyset af de særlige kendetegn for de aktiviteter, de udfører.

1167 For det første følger det af artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71 – hvortil artikel 1, stk. 2, i direktiv 2020/1057 henviser – at anvendelsen af ordningen for udstationering af førere, der er beskæftiget med international vejtransport, kun er påtænkt i tilfælde, hvor der er et kontraktforhold mellem den transportvirksomhed, hvori førerne er ansat, og modtageren af tjenesteydelsen. Eftersom et sådant kontraktforhold er usædvanligt som led i aftaler om transport, kræver direktiv 2020/1057 ikke, at der med henblik på anvendelsen af ordningen for udstationering er indgået en sådan aftale mellem afsendervirksomheden og den modtagende virksomhed. Det er nemlig tilstrækkeligt, at føreren passerer en landegrænse.

1168 For det andet er udstationering som omhandlet i direktiv 96/71 snævert knyttet til en levering af tjenesteydelser, som arbejdsgiveren foretager i værtsmedlemsstaten. Som led i transportaktiviteterne lægges der imidlertid ikke vægt på den tjenesteydelse, som føreren leverer, men på varernes bevægelser mellem medlemsstaterne. Der er således ikke tale om en aktivitet, som kan begrunde anvendelsen af de regler om udstationering, der er fastsat i direktiv 96/71. Denne argumentation understøttes i øvrigt af Unionens svar på krisen forårsaget af covid-19-pandemien. Efter forskellige medlemsstaters indførelse af rejsebegrænsninger greb Kommissionen nemlig næsten øjeblikkeligt ind for at sikre, at varetransporten fungerede så flydende som muligt.

1169 For det tredje skal førerne, henset til den store mobilitet for arbejdstagere inden for international vejgodstransport, ikke anses for midlertidigt at udføre deres arbejde i en anden medlemsstat, men snarere for konstant at flytte mellem flere medlemsstater. I dom af 19. december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), fastslog Domstolen endvidere, at en arbejdstager ikke kan betragtes som udstationeret på en medlemsstats område i henhold til direktiv 96/71, hvis udførelsen af vedkommendes arbejde ikke er tilstrækkeligt knyttet til dette område. Et kortvarigt ophold på nogle timer i en anden medlemsstat kan ikke skabe en sådan forbindelse.

1170 Dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), drager ikke disse betragtninger i tvivl. Selv om det fremgår af denne dom, at det principielt ikke er udelukket at anvende direktiv 96/71 på vejtransportvirksomheder, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at når der ikke er en tilstrækkelig tilknytning til de medlemsstater, hvor førerne udfører deres arbejde, opfylder mange vejtransporttjenester ikke betingelserne for en situation med udstationering, der henhører under dette direktivs anvendelsesområde, som fortolket af Domstolen i nævnte dom. Ud over cabotagekørsel, for hvilken Domstolen har konstateret en tilstrækkelig tilknytning, har Domstolen således ikke givet et kategorisk svar med hensyn til andre tilfælde, idet hvert tilfælde skal vurderes på baggrund af de relevante omstændigheder i den enkelte sag.

1171 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at dette anbringende er irrelevant eller ugrundet.

2) Domstolens bemærkninger

1172 Det skal indledningsvis bemærkes, som det fremgår af Domstolens praksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 431, at en afledt retsakts materielle lovlighed principielt ikke kan efterprøves på grundlag af en anden EU-retsakt på samme retlige niveau. Ungarn kan følgelig ikke med føje gøre gældende, at bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 2020/1057 er ugyldige i lyset af 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71.

1173 For så vidt som Ungarn med sit eneste anbringende har påberåbt sig en angivelig uoverensstemmelse mellem de respektive anvendelsesområder for direktiv 96/71 og direktiv 2020/1057, skal det under alle omstændigheder bemærkes, at en sådan uoverensstemmelse ikke foreligger, og at det forholder sig således, uanset om uoverensstemmelsen ville være tilstrækkelig til at begrunde en annullation af sidstnævnte direktivs artikel 1. I første række har Domstolen nemlig fastslået, at direktiv 96/71 finder anvendelse på levering af tjenesteydelser over grænserne inden for vejtransportsektoren (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 33-41, og af 8.7.2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, præmis 34-36). Det følger heraf, at førere, der udfører international vejtransport, kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 96/71 på grundlag af bestemmelserne i dette direktiv og ikke, som Ungarn samlet set med urette synes at antyde, som følge af vedtagelsen af direktiv 2020/1057.

1174 I anden række udgør direktiv 2020/1057, således som Parlamentet med føje har fremhævet, lex specialis i forhold til direktiv 96/71, idet genstanden for førstnævnte direktiv ikke er at udvide sidstnævnte direktivs anvendelsesområde, men at præcisere, under hvilke omstændigheder førere, der udfører international vejtransport, skal anses for at være udstationerede arbejdstagere som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71 og dermed for at henhøre under sidstnævnte direktivs anvendelsesområde.

1175 For så vidt som Ungarn nærmere bestemt har foreholdt EU-lovgiver, at denne ved vedtagelsen af artikel 1 i direktiv 2020/1057 ligeledes gjorde reglerne om udstationering anvendelige på transporter, som ikke involverer en af de grænseoverskridende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71, skal det bemærkes, at direktiv 2020/1057, som denne medlemsstat selv har fremhævet, udtrykkeligt henviser til sidstnævnte bestemmelse, idet dette direktiv i artikel 1, stk. 2, foreskriver, at de særlige regler om udstationering af førere, som er fastsat i dets artikel 1, finder anvendelse på førere, som er ansat af virksomheder etableret i en medlemsstat, der træffer den i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71 omhandlede grænseoverskridende foranstaltning, nemlig at udstationere en arbejdstager for egen regning og under egen ledelse på en medlemsstats område i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelsen, der driver virksomhed i denne medlemsstat, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren. Det følger nødvendigvis heraf, at nævnte særlige regler ikke påvirker behovet for at opfylde betingelserne i denne artikel 1, stk. 3, litra a), for at den pågældende transport kan anses for at henhøre under anvendelsesområdet for direktiv 96/71.

1176 Eftersom den argumentation, som Ungarn har fremført i denne henseende, vedrører Unionens svar på covid-19-pandemien, er denne argumentation, som det fremgår af nærværende doms præmis 1173, støttet på den urigtige antagelse, at direktiv 96/71 ikke fandt anvendelse på transporter, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft. Denne argumentation, som i øvrigt er generel og ikke specifikt vedrører de i EU-retten fastsatte rammer for udstationering af arbejdstagere, skal dermed ligeledes forkastes.

1177 I tredje række kan bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 2020/1057 heller ikke anses for at være ugyldige med den begrundelse, at når der ikke er en tilstrækkelig tilknytning til de medlemsstater, hvor førerne udfører deres arbejde, opfylder mange vejtransporttjenester ikke betingelserne for en situation med udstationering, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 96/71, som fortolket af Domstolen i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af artikel 1 i direktiv 2020/1057 valgte en fremgangsmåde, som indgår i samme logik som den af Domstolen fulgte i denne dom.

1179 I nævnte doms præmis 49, 62 og 63 fastslog Domstolen i forbindelse med fortolkningen af direktiv 96/71 navnlig, at de i dette direktiv fastsatte regler om udstationering bl.a. ikke finder anvendelse på transit og bilaterale transporter, hvorimod de principielt finder anvendelse på cabotagekørsel, der i fuldt omfang udføres på værtsmedlemsstatens område.

1180 På samme måde udelukker artikel 1 i direktiv 2020/1057 i stk. 3 og 4 alle bilaterale transporter og i stk. 5 enhver transit fra anvendelsesområdet for direktiv 96/71, mens det i artikel 1, stk. 7, i direktiv 2020/1057 præciseres, at direktiv 96/71 finder anvendelse på cabotagekørsel.

1181 I præmis 45 i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), fastslog Domstolen, at en arbejdstager kun kan betragtes som »udstationeret« på en medlemsstats område i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71, hvis udførelsen af vedkommendes arbejde er tilstrækkeligt knyttet til dette område, samt at efterprøvelsen af denne tilknytning forudsætter en samlet vurdering af alle de forhold, der kendetegner den pågældende arbejdstagers beskæftigelse.

1182 Som det fremgår af niende betragtning til direktiv 2020/1057, har EU-lovgiver vedtaget sektorspecifikke regler for anvendelsen af direktiv 96/71 på transportsektoren, som ligeledes er baseret på eksistensen af en tilstrækkelig forbindelse mellem føreren og den tjeneste, der leveres på værtsmedlemsstatens område. For at lette håndhævelsen af disse regler har denne lovgiver valgt en løsning, som består i, at det præciseres, under hvilke omstændigheder en sådan tilknytning kan anses for at foreligge.

1183 Med henblik herpå har nævnte lovgiver anført, at visse kategorier af operationer skal fritages fra reglerne om udstationering, dvs. ifølge artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, i direktiv 2020/1057 et begrænset antal operationer knyttet til bilateral transport og i henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 6, visse strækninger, som indgår i kombineret transport.

1184 Som det bl.a. fremgår af 13. betragtning til direktiv 2020/1057, har EU-lovgiver med hensyn til operationer, der ikke er indrømmet en fritagelse i medfør heraf, endvidere fundet, at der er en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område, og at direktiv 96/71 derfor skal anses for at kunne finde anvendelse.

1185 For det andet kan den omstændighed alene, at EU-lovgiver har valgt at præcisere begrebet »tilstrækkelig tilknytning«, som Domstolen støttede sig på i dom af 19. december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, præmis 31), og af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 45), ved at udpege de kategorier af vejtransport, som reglerne om udstationering eventuelt finder anvendelse på, ikke gøre bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ugyldige. Domstolens ræsonnement i disse

domme vedrørte nemlig fortolkningen af den lovgivningsmæssige ramme, således som denne var gældende på det relevante tidspunkt for de tvister, der gav anledning til nævnte domme, hvorfor Domstolen alene støttede sig på de bestemmelser i direktiv 96/71, der fandt anvendelse på dette tidspunkt, for at præcisere, hvorledes »tilstrækkelig tilknytning« skulle forstås. Domstolen anførte desuden på ingen måde, at dens fortolkning i denne sammenhæng af begrebet »tilstrækkelig tilknytning« var den eneste, der kunne overholde traktatens bestemmelser.

1186 Når dette er sagt, har de ovenstående betragtninger ingen indvirkning på det spørgsmål, som er genstand for de øvrige anbringender, der er fremsat i disse søgsmål, om, hvorvidt den måde, hvorpå EU-lovgiver valgte at vurdere eksistensen af en sådan »tilstrækkelig tilknytning« under hver af kategorierne af operationer i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, er forenelig med den primære ret.

1187 Henset til det ovenstående skal Ungarns eneste anbringende, der er fremsat principalt, forkastes som ugrundet.

b) Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

1) Parternes argumenter

1188 Med Republikken Litauens første anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens andet anbringende, Republikken Cyperns andet anbringende og Ungarns andet anbringende, der er fremsat subsidiært, har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1 i direktiv 2020/1057 ikke overholder de krav, der følger af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

1189 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har i denne henseende gjort gældende, at den omstændighed, at reglerne om udstationering gøres anvendelige på tredjelandstransporter, samtidig med at bilaterale transporter fritages fra disse regler, fører til, at ensartede eller identiske situationer behandles forskelligt, hvilket udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

1190 For det første bevirker denne forskellige behandling af tredjelandstransport og bilaterale transporter, at førere gives en differentieret social beskyttelse på grundlag af arbejdsgiverens nationalitet og det sted, hvor transporten udføres. For en last, der er pålæsset i Italien med bestemmelsessted i Frankfurt (Tyskland), vil en fører eksempelvis blive anset for udstationeret, hvis vedkommendes arbejdsgiver er portugisisk, men ikke hvis arbejdsgiveren er italiensk. I begge tilfælde er tilknytningen til tysk territorium imidlertid den samme, idet aflæsningen af varerne finder sted i Tyskland. Førerne vil blive behandlet forskelligt på baggrund af transportruterne, og der vil ligeledes foreligge forskelsbehandling mellem førere, der er ansat af samme transportvirksomhed.

1191 For det andet har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern gjort gældende, at denne forskellige behandling af tredjelandstransporter og bilaterale transporter har større negativ indvirkning på virksomheder, der foretager tredjelandstransporter, end på dem, der hovedsageligt eller udelukkende foretager bilaterale transporter.

1192 For det tredje er den forskellige behandling af tredjelandstransporter og bilaterale transporter i strid med princippet om lighed mellem medlemsstaterne, eftersom visse medlemsstater vil blive påvirket mere mærkbart af denne forskel end andre.

1193 For det fjerde vil transportvirksomhederne som følge af denne forskellige behandling endelig skulle afholde forskellige lønomkostninger og administrative omkostninger alt efter det land, hvor der foretages pålæsning eller aflæsning. Disse virksomheder vil således have incitament til at opkræve forskellige satser for operationer vedrørende samme varer angående de samme trafikforhold på baggrund af de transporterede varers oprindelses- eller bestemmelsesland, hvilket er i strid med formålet med artikel 95, stk. 1, TEUF.

1194 Rumænien har gjort gældende, at det hovedsageligt er transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi, som skal afholde de administrative og finansielle omkostninger i forbindelse med udstationering, som vil blive afskrækket fra at foretage operationer, der er omfattet af artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057, eftersom disse virksomheders konkurrenceevne de facto reduceres til nul. Den sociale beskyttelse af førerne sikres i øvrigt ikke, hvis transportvirksomhederne i EU's periferi fortrænges fra markedet. Efter en anden hypotese tvinges førerne til at flytte til en medlemsstat med en bedre beliggenhed i forhold til det område, der udgør centrum for transporter i EU. Det skal således undersøges, i hvilket omfang de anfægtede bestemmelser i dette direktivs artikel 1 er forenelige med de mål, der er fastsat i artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF.

1195 Rumænien har endvidere anført, at det ikke alene er de pågældende bestemmelser i direktiv 2020/1057, men ligeledes dem, der er genstand for denne medlemsstats søgsmål med påstand om delvis annullation af forordning 2020/1054 og 2020/1055 (sagerne C-546/20 og C-547/20), som både isoleret set og som helhed vil undergive transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi forskelsbehandling.

1196 Efter Rumæniens opfattelse kan den retspraksis, som Parlamentet og Rådet har påberåbt sig, og som følger af dom af 21. juni 2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 167), og af 13. marts 2019, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-128/17, EU:C:2019:194, præmis 106), ikke anvendes mutatis mutandis på denne sag. Hvad angår de anfægtede bestemmelser i »mobilitetspakken« er det ikke alene en enkelt medlemsstats særlige situation, der ikke er taget hensyn til. Tværtimod inddeler de anfægtede foranstaltninger medlemsstaterne i to store kategorier efter deres geografiske placering, nemlig på den ene side et begunstiget centrum og på anden side en ugunstigt stillet periferi, om end af variable størrelser. Den lovgivning, der vedtages på EU-plan, skal imidlertid tage hensyn til disse forskelle og søge at kompensere for disse ved at reducere eksisterende misforhold og tage sigte på en mere ensartet fordeling af indtægter og omkostninger ved at tilhøre Unionen.

1197 Rådet har i øvrigt i det væsentlige anerkendt, at direktiv 2020/1057 gør det lettere at foretage bilaterale transporter, men ikke tredjelandstransporter, og dermed ikke de transporter, der udføres af virksomheder i medlemsstater i Østeuropa, uden for det område, hvor den internationale vejtransport er koncentreret i EU.

1198 Ungarn har for sin del gjort gældende, at der kan sondres mellem to typer kombineret transport, nemlig henholdsvis ledsagede operationer og ikke-ledsagede operationer. Såfremt føreren ledsager køretøjet under hele transportens varighed, er der i sidste ende tale om en enkelt transport. Kun transportmåden varierer. I dette tilfælde kan kombineret transport i det

væsentlige sidestilles med en bilateral transport, hvorfor det grundlæggende ligebehandlingsprincip begrunder, at den fritagelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057, dækker hele operationen, dvs. begge vejstrækninger.

1199 Det følger imidlertid af dette direktivs artikel 1, stk. 6, at en fører ikke anses for at være udstationeret, når vedkommende alene udfører en kombineret transport, hvis vejstrækningen isoleret set består af bilaterale transporter som omhandlet i nævnte direktivs artikel 1, stk. 3. EU-lovgiver foretog således en kunstig opdeling af kombineret transport i to vejstrækninger, den indledende og den afsluttende vejstrækning, hvoraf den ene ikke opfylder betingelsen om bilaterale transporter. Eftersom denne lovgiver ikke udvidede den fritagelse, der er fastsat for bilaterale godstransporter, til ledsagede kombinerede transporter, tilsidesatte lovgiver dermed ligebehandlingsprincippet.

1200 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

i) Indledende bemærkninger

1201 I første række skal det bemærkes, at selv om Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har nedlagt påstand om annullation af direktiv 2020/1057 i sin helhed, fremgår det af den af disse medlemsstater fremførte argumentation om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, at de navnlig har rejst tvivl om sondringen i dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4, sammenholdt med 13. betragtning hertil, mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter.

1202 I anden række er Ungarns argumentation, der tilsigter at påvise en tilsidesættelse af disse principper, alene koncentreret om artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 vedrørende kombineret transport.

1203 I tredje række skal det med hensyn til Rumæniens argumentation endelig bemærkes, at denne medlemsstat har nedlagt påstand om annullation af artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057, idet den har gjort gældende, at de heri fastsatte regler afskrækker transportvirksomheder med hjemsted i »EU's periferi« fra at foretage de i disse bestemmelser omhandlede typer operationer, samtidig med at nævnte medlemsstat specifikt har fremhævet de angivelige negative virkninger for disse virksomheder, som følger af sondringen mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter.

1204 [Som berigtiget ved kendelse af 19. december 2024] For det første skal det i denne henseende imidlertid fastslås, at Rumænien, for så vidt som denne medlemsstat har nedlagt påstand om annullation af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2020/1057, blot i generelle vendinger har anført, at medlemsstater beliggende i »EU's periferi« undergives indirekte forskelsbehandling som følge af de anfægtede bestemmelser i denne artikel 1, uden at den har forklaret, hvorledes nævnte stk. 5 kan medføre ulemper for disse medlemsstater, selv om sidstnævnte bestemmelse indrømmer den transportvirksomhed, som har ansvaret for en transport, der passerer en medlemsstats område, en fritagelse fra reglerne om udstationering, når de heri fastsatte betingelser er opfyldt. En sådan fritagelse kan begrænse den betydning, som de kortere eller længere afstande mellem den medlemsstat, hvor transportvirksomheden har hjemsted, og en anden medlemsstat, hvor

pålæsning eller aflæsning af varer eller optagning eller afsætning af passagerer foregår, har for spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende vejtransport er underlagt de regler om udstationering af arbejdstagere, der er fastsat i direktiv 96/71.

1205 For det andet har Rumænien, for så vidt som denne medlemsstat har taget sigte på artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, heller ikke underbygget, hvorledes denne bestemmelse om kombineret transport tilsidesætter ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling ved i det væsentlige at stille transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstaterne beliggende i »EU's periferi« ugunstigt. Det argument, der er fremført for at påvise, at samtlige bestemmelser i artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057 udgør forskelsbehandling, hvorefter den markedsandel for international transport, som de erhvervsdrivende med hjemsted i medlemsstater beliggende i »EU's periferi« har, er stigende, gør det heller ikke muligt at påvise en tilsidesættelse af disse principper.

1206 På denne baggrund skal der herefter foretages en undersøgelse af de argumenter, hvormed EU-lovgiver foreholdes, at denne lovgiver i dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4, sammenholdt med 13. betragtning hertil, har sondret mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering, samt Ungarns specifikke argumenter om anvendelsen af disse regler på kombineret transport som fastsat i nævnte direktivs artikel 1, stk. 6.

ii) Spørgsmålet, om den angivelige forskelsbehandling foreligger

1207 Det står fast, at de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, for så vidt som disse bestemmelser indebærer særlige regler om udstationering af førere i vejtransportsektoren, finder anvendelse uden forskel på alle de berørte transportvirksomheder, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, på alle førere, uanset deres nationalitet, og hvilken medlemsstat deres arbejdsgiver er etableret i, samt på alle medlemsstater, hvorfor disse bestemmelser ikke indebærer direkte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten.

1208 I medfør af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 308-310, skal det følgelig undersøges, om disse bestemmelser, for så vidt som de sondrer mellem de i denne doms præmis 1206 omhandlede operationer, med urette anvender forskellige regler på situationer, der er sammenlignelige, i lyset af bl.a. det formål, der forfølges med disse bestemmelser, og om de derfor udgør indirekte forskelsbehandling, som er forbudt ved EU-retten, for så vidt som de, efter selve deres art, i højere grad kan påvirke de transportvirksomheder, som er etableret i medlemsstater beliggende i »EU's periferi«, de førere, som er ansat af disse virksomheder, og denne gruppe af medlemsstater.

1209 Som det fremgår af den retspraksis, der er omtalt i den foregående præmis, skal de respektive omhandlede situationers sammenlignelige karakter med henblik på kontrollen med overholdelsen af ligebehandlingsprincippet bl.a. vurderes i lyset af genstanden for og formålet med den EU-retsakt, som indfører den pågældende sondring.

1210 I denne henseende består det formål, der forfølges med direktiv 2020/1057, som det fremgår af tredje og syvende betragtning hertil, i at fastsætte særlige regler med henblik på fastlæggelsen af den medlemsstat, hvis arbejds- og ansættelsesvilkår førere i vejtransporten er sikret, som tager hensyn til de særlige forhold i forbindelse med den høje grad af mobilitet for arbejdsstyrken i denne sektor, og som med henblik på det indre markeds funktion fastsætter en balance mellem forbedringen af disse føreres sociale vilkår og arbejdsvilkår og fremme af den frie udveksling af vejtransporttjenester støttet på fair konkurrence mellem transportvirksomheder.

1211 Det er inden for rammerne af dette generelle formål, der forfølges med direktiv 2020/1057, således som det fremgår af niende betragtning til dette direktiv, at det specifikke mål med bestemmelserne i direktivets artikel 1 indgår, hvori præciseres, under hvilke omstændigheder førere eventuelt er underlagt de regler om udstationering af længere varighed, som er fastsat i direktiv 96/71.

1212 Det skal i lyset af dette mål følgelig undersøges, om EU-lovgiver i artikel 1 i direktiv 2020/1057 har foretaget forskelsbehandling af tredjelandstransporter og kombineret transport i forhold til bilaterale transporter.

– *Den angivelige forskelsbehandling mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter*

1213 I første række skal det med hensyn til den angivelige forskelsbehandling mellem transportvirksomhederne og de heri ansatte førere, alt efter om de foretager tredjelandstransporter eller bilaterale transporter, bemærkes, at det følger af bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 2020/1057, navnlig denne artikels stk. 3, første afsnit, og stk. 4, første afsnit, sammenholdt med 13. betragtning til dette direktiv, at en fører, der udfører bilaterale transporter, ikke anses for at være udstationeret som omhandlet i direktiv 96/71, hvorimod en fører, der foretager tredjelandstransporter, principielt betragtes som sådan. Desuden foreskriver artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, og artikel 1, stk. 4, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 2020/1057, at de fritagelser for bilaterale transporter, der er fastsat i disse stykker, ligeledes finder anvendelse på visse supplerende aktiviteter knyttet til disse operationer.

1214 Det følger heraf, at den forskellige behandling, der med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering forårsages af disse bestemmelser i direktiv 2020/1057, af tredjelandstransporter og bilaterale transporter er støttet på de pågældende transportformer, som adskiller sig ved tilknytningen mellem på den ene side føreren og den leverede ydelse og på den anden side værtsmedlemsstatens område og etableringsmedlemsstatens område. Mens tjenesteydelsens art i et tilfælde med bilateral transport er snævert knyttet til etableringsmedlemsstaten, er dette nemlig ikke tilfældet med tredjelandstransport, hvor føreren gennemfører operationer fra et land til et andet, hvoraf ingen er etableringsmedlemsstaten.

1215 Det følger heraf, at tredjelandstransporter og bilaterale transporter ikke er sammenlignelige i lyset af det formål, der forfølges med direktiv 2020/1057, og nærmere bestemt formålet omhandlet i reglerne i dette direktivs artikel 1, som er omtalt i nærværende doms præmis 1210 og 1211. Som generaladvokaten har anført i punkt 1086 i forslaget til afgørelse, befinder hverken de førere eller de transportvirksomheder, der er involveret i disse to kategorier af transporter, sig dermed i en sammenlignelig situation i forhold til sidstnævnte formål.

1216 Denne konklusion drages ikke i tvivl af de af de sagsøgende medlemsstater anførte konkrete eksempler på transporter, som efter disse medlemsstaters opfattelse godtgør, at et arbejde af samme art kan udføres af to forskellige førere, der alt efter omstændighederne arbejder for én og samme virksomhed, hvorimod disse to førere som følge af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ikke har de samme arbejds- og ansættelsesvilkår og navnlig samme lønniveau.

1217 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at denne argumentation er støttet på den urigtige antagelse, at vurderingen af, om disse føreres respektive situationer er sammenlignelige med henblik på fastlæggelsen af anvendelsen af reglerne om udstationering, alene skal foretages på grundlag af arten af deres arbejde, selv om det, som det fremgår af ovenstående betragtninger, er den tilknytning, som den pågældende fører og den leverede ydelse har til

etableringsmedlemsstaten eller værtsmedlemsstaten, der i lyset af det formål, som forfølges med de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, er relevant med henblik på denne anvendelse.

1218 Det skal under alle omstændigheder fremhæves, at EU-lovgiver, som det fremgår af nærværende doms præmis 247, har en vid skønsmargen med henblik på at fastlægge den fælles transportpolitik, hvorunder foranstaltningerne i direktiv 2020/1057 hører. Dette direktiv, som er vedtaget i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, indebærer politiske valg og komplekse vurderinger vedrørende disse foranstaltningers økonomiske og sociale indvirkning.

1219 EU-lovgiver kan følgelig ikke foreholdes en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, alene fordi denne lovgiver som led i udøvelsen af denne vide skønsmargen har valgt at fastsætte generelle kriterier med henblik på at vurdere, om der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den leverede transporttjeneste og værtsmedlemsstatens område, frem for at overlade det til de berørte aktører at vurdere, om der er en sådan tilknytning i de enkelte konkrete tilfælde.

1220 I anden række kan det med hensyn til den angivelige forskelsbehandling mellem medlemsstaterne, som er sket i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, ganske vist ikke udelukkes, at visse medlemsstater påvirkes mere end andre af den sondring, der er fastsat i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter.

1221 Eftersom der er enighed mellem parterne om, at en væsentlig del af efterspørgslen på transportmarkedet er mere koncentreret i medlemsstater, der ligger »centralt i EU«, er det nemlig muligt, at transportvirksomheder, der ifølge de sagsøgende medlemsstater er beliggende i »EU's periferi«, er dem, som foretager størstedelen af tredjelandstransporterne i EU, og som derfor er dem, der oftest er underlagt reglerne om udstationering, mens deres konkurrenter, der fortrinsvis er beliggende »centralt i EU«, hovedsageligt eller udelukkende udfører bilaterale transporter.

1222 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at det følger af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 332, at en EU-retsakt, der har til formål at ensrette medlemsstaternes regler, for så vidt som denne retsakt finder ensartet anvendelse for alle medlemsstater, ikke kan anses for at udgøre forskelsbehandling, idet en sådan harmoniseringsakt uundgåeligt skaber forskellige virkninger alt efter, hvorledes de forskellige nationale lovgivninger og praksis tidligere var udformet.

1223 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver med vedtagelsen af sektorspecifikke regler om udstationering af arbejdstagere, der skal gennemføres i hele Unionen med henblik på at sikre et velfungerende indre marked, som det fremgår af tredje, syvende og niende betragtning til direktiv 2020/1057, tilsigtet at skabe en balance mellem på den ene side at forbedre de sociale vilkår og arbejdsvilkårene for førere og på den anden side at lette udøvelsen af retten til at levere vejtransporttjenester baseret på rimelig konkurrence mellem transportvirksomheder.

1224 I denne forbindelse tilsigter den fremgangsmåde, som består i at sondre mellem forskellige former for transporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering, langt fra at skade ligheden mellem medlemsstaterne, men tværtimod, som det i det væsentlige fremgår af fjerde betragtning til dette direktiv, at afhjælpe den ulige behandling, som tidligere kunne forekomme som følge af de anførte uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne hvad angår fortolkning,

anvendelse og gennemførelse af de bestemmelser, der fandt anvendelse, før nævnte direktiv trådte i kraft, hvilke uoverensstemmelser skabte en tung administrativ byrde for førere og transportvirksomheder.

1225 For det andet skyldes den eventuelle forskel i indvirkningen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 på medlemsstaterne, alt efter om de er beliggende »centralt i EU« eller i »EU's periferi«, som det er anført i nærværende doms præmis 1220 og 1221, ikke den angivelige forskelsbehandling i sondringen mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter, men hovedsageligt den økonomiske driftsmodel, som transportvirksomheder med hjemsted i visse medlemsstater har valgt, for så vidt som transporter, der foretages af transportvirksomheder, som leverer de fleste eller alle deres tjenesteydelser i medlemsstater langt væk fra den medlemsstat, hvor de har hjemsted, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i, i højere grad kan kvalificeres som tredjelandstransporter og dermed undergives reglerne om udstationering.

1226 Anvendelsen af disse regler kan ganske vist udgøre en større byrde for de arbejdsgivere, som leverer tredjelandstransporter i medlemsstater, hvor det sociale beskyttelsesniveau, navnlig lønnen, er højere end i etableringsmedlemsstaten.

1227 En sådan konsekvens er imidlertid et iboende element i de formål, der forfølges med direktiv 2020/1057, som netop tilsigter at sikre rimelig konkurrence mellem transportvirksomhederne ved at sikre de førere, der leverer en tjenesteydelse, som har tilstrækkelig tilknytning til en værtsmedlemsstats område, arbejds- og ansættelsesvilkår, der svarer til dem, som finder anvendelse på andre førere, der ligeledes leverer sådanne tjenesteydelser på dette område. Den blotte omstændighed, at visse aktørers interesser kan påvirkes mere end andres, er en integreret del af tilstræbelsen af en balance mellem modsatrettede interesser, som er kendetegnende for lovgivningsmæssige foranstaltninger. I det foreliggende tilfælde er en sådan konsekvens uløseligt forbundet med det formål, der forfølges med dette direktiv, som består i at forbedre de sociale vilkår og arbejdsvilkårene for førere samtidig med at sikre rimelig konkurrence mellem transportvirksomhederne.

1228 Som anført i nærværende doms præmis 322 kan en EU-retlig bestemmelse i øvrigt ikke anses for i sig selv at være i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, alene med den begrundelse at denne bestemmelse medfører forskellige konsekvenser for visse erhvervsdrivende, når denne situation skyldes de forskellige driftsvilkår, som disse erhvervsdrivende er undergivet som følge af bl.a. deres geografiske placering, og ikke en retlig ulighed, som er iboende i den anfægtede bestemmelse.

1229 Selv hvis det antages, at de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 fører til, at ensartede situationer behandles forskelligt som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 308, er denne behandling under alle omstændigheder objektivt begrundet af de mål, der forfølges inden for den fælles transportpolitik i overensstemmelse med artikel 90 TEUF. Disse mål omfatter bl.a. den forbedring af ansættelsesvilkårene, som er omhandlet i præamblen til EUF-traktaten og i artikel 151, stk. 1, TEUF, samt den sikring af passende social beskyttelse, der er omhandlet i artikel 9 TEUF og artikel 151, stk. 1, TEUF.

1230 I tredje række skal det med hensyn til den specifikke argumentation, som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har fremført om en tilsidesættelse af artikel 95, stk. 1, TEUF, bemærkes, at denne bestemmelse inden for Unionen forbyder »enhver forskelsbehandling, som består i, at en transportvirksomhed for samme transportforbindelse anvender forskellige transportpriser og -vilkår på samme slags gods, alt efter godsets oprindelses- eller bestemmelsesland«.

1231 For det første skal det, for så vidt som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har gjort gældende, at transportvirksomhederne for at imødegå de forskellige løn- og administrationsomkostninger, der følger af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, vil blive tilskyndet til at opkræve forskellige priser for samme varer og samme strækninger alt efter disse varers oprindelses- eller bestemmelsesland, bemærkes, at disse bestemmelser tilsigter at sikre førerne tilfredsstillende arbejdsvilkår og en øget social beskyttelse ved at fastsætte kriterier for anvendelsen af reglerne om udstationering af førere i vejtransportsektoren. Nævnte bestemmelser regulerer således på ingen måde som sådan transportpriser og -vilkår og kan følgelig ikke anses for at henhøre under de i artikel 95, stk. 1, TEUF omhandlede foranstaltninger.

1232 For det andet er den i artikel 1 i direktiv 2020/1057 fastsatte forpligtelse vedrørende anvendelsen af reglerne om udstationering på bilaterale transporter og tredjelandstransporter, som det fremgår af nærværende doms præmis 1213-1224, ikke støttet på de pågældende varers oprindelses- eller bestemmelsesland, men på den omstændighed, at den tjenesteydelse, der leveres som led i disse to transporttyper, ikke har samme tilknytning til etableringsmedlemsstaten.

1233 I fjerde række er Rumæniens argumentation – for så vidt som denne medlemsstat med sit andet anbringende, der formelt vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF – sammenfaldende med den argumentation, som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har fremført til støtte for deres fjerde anbringender i deres respektive søgsmål, samt Republikken Polens argumentation inden for rammerne af denne medlemsstats andet og tredje anbringende. Denne argumentation undersøges dermed i denne sammenhæng.

1234 Henset til det ovenstående kan det ikke fastslås, at EU-lovgivers fremgangsmåde ved artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, som generelt består i en sondring mellem forskellige former for transport på baggrund af tilknytningen mellem på den ene side føreren og den leverede ydelse og på den anden side værtsmedlemsstatens område og etableringsmedlemsstatens område, med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering, og navnlig for at gøre disse regler anvendelige på tredjelandstransporter, samtidig med at bilaterale transporter og visse supplerende aktiviteter forbundet med disse fritages for nævnte regler, er i strid med ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

– *Den angivelige forskelsbehandling mellem kombinerede transporter og bilaterale transporter*

1235 Med sin argumentation vedrørende artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 om den kombinerede transport har Ungarn gjort gældende, at når den samme fører ledsager køretøjet og lasten under hele den kombinerede transports varighed, skal denne operation samlet set sidestilles med en bilateral transport, således at begge vejstrækninger kan indrømmes fritagelsen fra reglerne om udstationering, idet alene transportformen varierer mellem de forskellige dele af en sådan kombineret transport. Denne argumentation er dermed støttet på den urigtige antagelse, at en sådan kombineret transport samlet set er sammenlignelig med bilateral transport i lyset af det formål, der forfølges med reglerne i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1236 I denne henseende fremgår det af artikel 1 i direktiv 92/106, hvortil artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 henviser, at kombineret transport består i transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder der anvendes vej til den indledende eller afsluttende strækning, mens der anvendes jernbane, indre vandveje eller søvejen til den resterende strækning, der overstiger en minimumsafstand.

1237 Som det fremgår af selve titlen, har direktiv 2020/1057 til formål at fastsætte særlige regler om udstationering af førere i vejtransportsektoren alene. Som det fremgår af nærværende doms præmis 1210, består det formål, der forfølges med dette direktiv, og nærmere bestemt direktivets artikel 1, i at fastsætte regler med henblik på at fastlægge den medlemsstat, hvis arbejds- og ansættelsesvilkår førerne er sikret, under hensyntagen til de særlige forhold i denne sektor, idet anvendelsen af reglerne om udstationering på en given fører afhænger af, at føreren og den tjenesteydelse, som vedkommende leverer, har en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område.

1238 Det er på denne baggrund, at artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, som vedrører behandlingen af vejstrækninger, der er en del af en kombineret transport, fritager en sådan transports indledende eller afsluttende vejstrækning fra reglerne om udstationering, når denne vejstrækning isoleret set består af bilaterale transporter som omhandlet i dette direktivs artikel 1, stk. 3.

1239 Det skal bemærkes, at EU-lovgiver, som det fremgår af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 247, har en vid skønsmargen med henblik på at fastlægge den fælles transportpolitik, hvorunder foranstaltningerne i direktiv 2020/1057 hører. Dette direktiv, som er vedtaget i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, indebærer politiske valg og komplekse vurderinger vedrørende disse foranstaltningers økonomiske og sociale indvirkning.

1240 Henset til den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 309, hvoraf fremgår, at spørgsmålet, om de respektive omhandlede situationer er sammenlignelige, skal vurderes i lyset af genstanden for og formålene med den EU-retsakt, der skal fortolkes, kan EU-lovgiver ikke foreholdes, at denne under udøvelsen af denne skønsmargen fandt, at alene de dele af en kombineret transport, som foretages ad vej, og ikke hele denne operation kan sidestilles med en bilateral transport med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering.

1241 Denne konstatering drages ikke i tvivl af argumentet om, at det er kunstigt at opdele en kombineret transport i to separate vejstrækninger, når hele denne transport varetages af samme fører. Den omstændighed, at varerne kan ledsages af samme fører under hele den nævnte transports varighed, er nemlig uden betydning i denne henseende, eftersom det står fast, at en af de transportmetoder, som denne operation består af, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2020/1057, hvis formål er at fastsætte særlige regler for udstationering af førere i vejtransportsektoren alene.

1242 Konstateringen i nærværende doms præmis 1240 drages heller ikke i tvivl af den omstændighed, at en kombineret transport i givet fald skal anses for at være en selvstændig operation, der forfølger andre formål end dem, for hvilke reglerne i artikel 1 i direktiv 2020/1057 er fastsat. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, kan en sådan omstændighed nemlig ikke påvise, at EU-lovgiver, henset til den skønsmargen, som denne lovgiver har til at fastsætte den fælles transportpolitik, har tilsidesat ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling ved at finde, at alene de dele af en kombineret transport, som foretages ad vej, kan sidestilles med bilateral transport med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering.

1243 Endelig er den omstændighed, at en enkelt af de to vejstrækninger, som en kombineret transport består af, anses for at opfylde betingelserne i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med dette direktivs artikel 1, stk. 3, med henblik på at blive indrømmet fritagelsen i medfør af denne bestemmelse, blot en følge af hensyntagen til de særlige kendetegn ved hver af disse trækninger. Som det fremgår af 12. betragtning til nævnte direktiv, er arten af den ydede tjeneste på denne vejstrækning nemlig tæt forbundet med etableringsmedlemsstaten, hvis en sådan vejstrækning kan sidestilles med bilateral transport, hvilket begrunder udvidelsen af fritagelsen i dette stk. 3 til nævnte vejstrækning.

1244 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at EU-lovgiver ikke tilsidesatte ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling ved ikke at sidestille kombineret transport med bilaterale transporter som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057, når den samme fører ledsager køretøjet og lasten.

1245 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl ved Rumæniens argument om den overordnede forskelsbehandling, som følger af alle bestemmelserne under »mobilitetspakken«, der er genstand for de tre søgsmål, som denne medlemsstat har anlagt i sagerne C-546/20 – C-548/20. Det er nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at Rumænien i sag C-548/20 ikke har påvist en forskelsbehandling som følge af direktiv 2020/1057, og at de argumenter, som denne medlemsstat i denne forbindelse har rettet mod forordning 2020/1054 og 2020/1055, som allerede er undersøgt inden for rammerne af de tilsvarende søgsmål i sagerne C-546/20 og C-547/20, er blevet forkastet.

1246 Følgelig skal Republikken Litauens første anbringende, Republikken Bulgariens andet anbringende, Rumæniens andet anbringende, Republikken Cyperns andet anbringende og Ungarns andet anbringende, der er fremsat subsidiært, forkastes som ugrundede.

c) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1247 Med Republikken Litauens andet og tredje anbringende, Republikken Bulgariens første anbringende, Rumæniens første anbringende, Republikken Cyperns første anbringende, Ungarns første anbringende, der er fremsat subsidiært, og Republikken Polens første anbringende har disse medlemsstater gjort gældende, at artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller visse bestemmelser i denne artikel ikke overholder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

1248 For det første har disse medlemsstater anfægtet, at EU-lovgiver undersøgte forholdsmæssigheden af bestemmelserne i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, bl.a. fordi der ikke foreligger en konsekvensanalyse vedrørende den endelige version af disse bestemmelser eller visse af disse. Selv om Republikken Litauens tredje anbringende formelt vedrører en tilsidesættelse af princippet om »god lovgivning« og af »væsentlige formforskrifter«, fremgår det navnlig af argumentationen fremsat til støtte herfor, at denne medlemsstat reelt har tilsigtet at godtgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at der ikke blev foretaget en behørig vurdering af virkningerne af dette direktivs artikel 1, stk. 3. Selv om Ungarn med det første anbringende, der er fremsat subsidiært, formelt har påberåbt sig et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, tilsigter denne medlemsstats argumentation i denne henseende på samme måde alene at påvise en tilsidesættelse af sidstnævnte princip.

1249 For det andet har nævnte medlemsstater med undtagelse af Ungarn anfægtet selve forholdsmæssigheden af de kriterier eller visse af disse, der er fastsat i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 med henblik på fastlæggelsen af de situationer, hvor reglerne om udstationering finder anvendelse på førere i vejtransportsektoren.

1) EU-lovgivers gennemførelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057

i) Parternes argumenter

1250 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har anført, at EU-lovgiver besluttede at anvende reglerne om udstationering på tredjelandstransporter uden en tidsmæssig grænse, mens bilaterale transporter er fritaget for disse regler. Parlamentet og Rådet rådede imidlertid ikke over en konsekvensanalyse vedrørende denne lovgivning, selv om flere medlemsstater flere gange havde anmodet om en sådan analyse, eller over nogen anden oplysning, som kunne bekræfte, at den forskellige behandling af bilaterale transporter og tredjelandstransporter var forholdsmæssig. Forslaget til direktivet om udstationering foreskrev en grundlæggende anderledes fremgangsmåde.

1251 Republikken Litauen har gjort gældende, at vedtagelsen af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057 er i strid med princippet om »god lovgivning«, for så vidt som der ikke blev foretaget en behørig vurdering af virkningerne af denne bestemmelse.

1252 Denne medlemsstat har i denne henseende fremhævet, at det følger af artikel 11, stk. 3, TEU, at Kommissionen med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i Unionens handlinger skal foretage brede høringer af de berørte parter. Artikel 2 i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet pålægger ligeledes Kommissionen en tilsvarende forpligtelse til at foretage brede høringer. Det forholder sig på samme måde med hensyn til denne protokols artikel 5, som bestemmer, at udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og kræver, at ethvert udkast til en lovgivningsmæssig retsakt indeholder en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af disse principper, hvoraf følger, at disse udkast skal tage hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås. Ifølge den interinstitutionelle aftale tilkommer det desuden Kommissionen at foretage en konsekvensanalyse af sine lovgivningsinitiativer, som forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger.

1253 Det er ganske vist muligt ikke at foretage en konsekvensanalyse i visse tilfælde. I det foreliggende tilfælde var der imidlertid ingen objektiv begrundelse for fraværet af en konsekvensanalyse, og EU-institutionerne begrundede i øvrigt ikke deres beslutning om ikke at foretage en sådan analyse. Dom af 3. december 2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035), som Rådet har påberåbt sig, er ikke relevant i denne sag, eftersom der i den sag, der gav anledning til denne dom, var foretaget en konsekvensanalyse, mens virkningen af de anfægtede bestemmelser ikke er blevet undersøgt i det foreliggende tilfælde.

1254 Ifølge Republikken Litauen kan konsekvensanalysers egnethed og nødvendighed ikke fortolkes således, at de henhører under en rent subjektiv vurdering, der udelukkende afhænger af EU-lovgivers vilje. Denne vurdering skal tværtimod støttes på de foreliggende objektive oplysninger, eftersom dette er den eneste måde til at sikre, at denne lovgiver ikke misbruger sin skønsmargen.

1255 Rumænien har fremsat kritikpunkter, der i det væsentlige er tilsvarende, i forhold til artikel 1, stk. 3-6, i direktiv 2020/1057. Denne medlemsstat har bl.a. gjort gældende, at dokumenter, der alene undersøger behovet for et lovgivningsmæssigt indgreb på området for udstationering, er utilstrækkelige. Identifikationen af de nødvendige og egnede løsninger til bekæmpelse af de konstaterede mangler kunne nemlig ikke udelukkende støttes på en vurdering af den allerede eksisterende situation på transportmarkedet. Der skulle ligeledes være foretaget en reel og udtømmende vurdering af de forventede følger af de påtænkte foranstaltninger. I denne henseende afhjælper den omstændighed alene, at Kommissionen under lovgivningsprocessen anførte, at EU-lovgivers tilgang sikrede det samme formål som forslaget til direktivet om udstationering, ikke fraværet af en konsekvensanalyse.

1256 Republikken Polen har gjort gældende, at der ikke er tegn på, at Parlamentet og Rådet rådede over de nødvendige oplysninger, der gjorde det muligt at vurdere virkningerne af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 på miljøet, på de forskellige transportvirksomheders økonomiske situation og på vejtransportsektoren som helhed. Hvad angår navnlig de økonomiske virkninger skulle transportvirksomhederne bære høje omkostninger som følge af behovet for at tilpasse førernes lønninger til de gældende satser i de medlemsstater, der passeres. Ifølge oplysningerne i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 9 og 10) er der grundlæggende forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår størrelsen af førernes løn. Disse omkostninger står ikke i rimeligt forhold til fordelene heraf for førerne og hvad angår loyal konkurrence, når transporter i den pågældende medlemsstat er sjældne eller ubetydelige, navnlig som følge af disses varighed. De administrative omkostninger i forbindelse med anvendelsen af den nationale lovgivning i værtsmedlemsstaten om førernes løn kan endvidere udgøre op til 14 000 EUR årligt for en enkelt transportvirksomhed, uden at omkostninger til kontroller og eventuelle bøder er medregnet.

1257 Omkostningsstigningen og vanskelighederne i forbindelse med tredjelandstransporter og cabotagekørsel begrænser antallet af denne type operationer, hvilket for sin del vil have indvirkning på stigningen i tomkørsler og dermed bevirke en generel nedsættelse af trafiksikkerhedsniveauet på de væsentligste kommunikationsruter i EU samt en reduktion af vejtransportens præstationer. Dette ses ligeledes ved en stigning i forurenende emissioner.

1258 Af grunde, der i det væsentlige svarer til dem, som er gengivet i nærværende doms præmis 1250-1257, har Ungarn gjort gældende, at den manglende konsekvensanalyse udgør et åbenbart urigtigt skøn fra EU-lovgivers side og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

1259 I en meddelelse af 15. april 2020 (meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til artikel 294, stk. 6, TEUF vedrørende Rådets holdning med henblik på vedtagelse af en forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, forordning (EF) nr. 1072/2009 og forordning (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren, en forordning om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006 for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid og forordning (EU) nr. 165/2014 for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer, og et direktiv om ændring af direktiv 2006/22/EF for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af

særlige regler med hensyn til direktiv 96/71/EF og direktiv 2014/67/EU om udstationering af førere i vejtransportsektoren og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (COM(2020) 151 final)) vurderede Kommissionen navnlig, at de restriktioner, som fandt anvendelse på kombineret transport, bl.a. skabte problemer, fordi disse begrænsninger kunne reducere effektiviteten af støtten til multimodal godstransport.

1260 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

1261 Hvad angår argumentationen om den angivelige mangel på konsekvensanalyse eller denne analyses utilstrækkelige karakter skal det bemærkes, at Kommissionen i forslaget til direktivet om udstationering foreslog en ordning, under hvilken og med udgangspunkt i forudsætningen om, at direktiv 96/71 fandt anvendelse på vejtransportsektoren, to af de ni elementer i værtsmedlemsstatens arbejds- og ansættelsesvilkår, som er opregnet i dette direktivs artikel 3, stk. 1 – nemlig det mindste antal betalte feriedage pr. år og aflønningen – ikke ville finde anvendelse på udstationeringer på mindre end tre dage om måneden, når førerne udfører international transport som omhandlet i forordning nr. 1072/2009 og nr. 1073/2009. Det fremgår derimod af nævnte forslag, at såfremt udstationeringsperioden oversteg denne tærskel på tre dage, ville alle ni elementer i nævnte arbejds- og ansættelsesvilkår finde anvendelse på hele udstationeringsperioden i den omhandlede måned.

1262 Det fulgte således af nævnte forslag, at førere, som foretager international transport, i alle tilfælde ville være udstationerede, og de fleste af værtsmedlemsstatens arbejds- og ansættelsesvilkår, som er opregnet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, ville have fundet anvendelse på disse førere. Det ville endvidere tilkomme arbejdsgiverne at opgøre den tid, som hver fører tilbringer i forskellige medlemsstater hver måned, med henblik på at afgøre, om disse medlemsstaters regler vedrørende det mindste antal betalte feriedage pr. år og aflønningen, som er omhandlet i denne bestemmelse, ligeledes finder anvendelse.

1263 EU-lovgiver fandt, at denne løsning ikke var tilfredsstillende, og valgte derfor i sidste ende en foranstaltning, som består i en sondring mellem forskellige former for transport. Artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, fastsætter således en fritagelse fra reglerne om udstationering, og dermed fra samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten, for alle bilaterale transporter, enhver transit og visse dele af kombinerede transporter, mens denne bestemmelse principielt undergiver såvel tredjelandstransporter som cabotagekørsel disse regler.

1264 Det står således fast, at konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold ikke undersøgte virkningerne af den i sidste ende valgte løsning, og at denne løsning ikke har været genstand for en supplerende konsekvensanalyse.

1265 Det skal imidlertid fremhæves, at det følger af den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 218-226, at konsekvensanalysen ikke er bindende for EU-lovgiver, idet denne lovgiver frit kan vedtage andre foranstaltninger end dem, der har været genstand for en sådan analyse. Det følger ligeledes af denne retspraksis, at EU-lovgiver med henblik på vurderingen af forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, som denne vedtager, ikke alene kan tage hensyn til den pågældende konsekvensanalyse, men ligeledes til enhver anden informationskilde, herunder offentligt tilgængelige oplysninger.

1266 Den omstændighed alene, at EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde vedtog anderledes bestemmelser i direktiv 2020/1057, som i øvrigt er mere indgribende for visse vejtransportvirksomheder end dem, som Kommissionen oprindeligt havde foreslået i forslaget til direktivet om udstationering, og som havde været genstand for konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, kan ikke i sig selv godtgøre, at EU-lovgiver tilsidesatte proportionalitetsprincippet.

1267 I modsætning til, hvad Republikken Litauen, og i mindre omfang Rumænien, har anført, drages disse betragtninger på ingen måde i tvivl af bestemmelserne i den interinstitutionelle aftale. Selv om det er korrekt, at det fremgår af denne aftales punkt 15, at »[Parlamentet] og Rådet vil foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag«, indeholder dette punkt, som det allerede er anført i nærværende doms præmis 224 og 231, ikke en konkret forpligtelse for disse institutioner, eftersom der alene foreskrives en mulighed for at foretage en konsekvensanalyse, når Parlamentet og Rådet, som det udtrykkeligt anføres heri, »mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen«.

1268 For det første skal der derfor foretages en undersøgelse af de andre informationskilder, som Parlamentet og Rådet har påberåbt sig, med henblik på at afgøre, om disse informationskilder, som disse institutioner har gjort gældende, gjorde det muligt sammen med konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold at vurdere virkningerne af sondringen i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter.

1269 Det skal i denne henseende bemærkes, at de driftsomkostninger, omkostninger til at bringe forholdene i overensstemmelse med reglerne og eventuelt opnåede besparelser, som en given virksomhed oplever for at efterkomme reglerne i artikel 1 i direktiv 2020/1057, henset til arten af disse regler, afhænger af, i hvilket omfang denne virksomhed foretager de forskellige former for transport. Som Rådet har fremhævet, rådede EU-lovgiver over de oplysninger, som Eurostat har offentliggjort vedrørende de forskellige typer transporter, der foretages, navnlig oplysningerne i undersøgelsen vedrørende perioden 2014-2018 (»*Road freight transport by journey characteristics*» (Vejgodstransport på baggrund af strækningernes kendetegn), s. 3-5, 10 og 11) og i tabellen vedrørende 2018. Eftersom disse oplysninger gjorde det muligt at fastlægge mængden af tredjelandstransporter og bilaterale transporter, der gennemføres årligt mellem et givent medlemsstatspar, kunne oplysningerne udgøre en kilde til relevante informationer for EU-lovgiver med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden af den i sidste ende valgte sondring mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter i direktiv 2020/1057.

1270 Sådanne oplysninger gjorde det for deres vedkommende endvidere muligt at vurdere, i hvilket omfang førere fra forskellige medlemsstater anses for at være udstationeret i andre medlemsstater med henblik på anvendelsen af reglerne i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil.

1271 Som Rådet ligeledes har gjort gældende for Domstolen, gør disse oplysninger om de forskellige former for transport, sammenholdt med oplysningerne i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 62-65) og i de offentligt tilgængelige undersøgelser, som denne analyse er støttet på, såsom især undersøgelsen fra Kommissionen (GD Move) med titlen »*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*« ((»Undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen med henblik på ændring af sociallovgivningen inden for vejtransport. Endelig rapport«) maj 2017, s. 62-76), og som bl.a. vedrører lønforskellene

mellem forskellige medlemsstatspar, det muligt at vurdere omkostningerne som følge af sondringen i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter.

1272 Det skal i denne henseende fremhæves, at de sagsøgende medlemsstater, som har påberåbt sig fraværet eller utilstrækkeligheden af konsekvensanalysen vedrørende direktiv 2020/1057, ikke har forklaret, hvorledes Rådets konstateringer, som disse er omtalt i nærværende doms præmis 1269-1271, er urigtige. Det er på samme måde heller ikke blevet forklaret, hvorledes de generelle konklusioner i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 60), hvorefter indvirkningen på trafiksikkerheden og arbejdsmiljøet er ubetydelig, ikke kan overføres på den endeligt valgte model.

1273 På denne baggrund rådede EU-lovgiver over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere virkningerne af den sondring mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter, som fremgår af artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil.

1274 For det andet kan EU-lovgiver ikke foreholdes, at denne ikke undersøgte virkningerne af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2020/1057, hvorefter transit er omfattet af en fritagelse for reglerne om udstationering, og af dette direktivs artikel 1, stk. 7, hvorefter cabotagekørsel anses for at indebære en situation med udstationering, således at nævnte regler skal anvendes.

1275 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen, som det fremgår af nærværende doms præmis 1179, i forbindelse med fortolkningen af direktiv 96/71, således som dette fandt anvendelse, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, allerede har fastslået, at reglerne om udstationering i direktiv 96/71 ikke fandt anvendelse på transit, mens disse regler derimod principielt fandt anvendelse på cabotagekørsel, som fuldstændigt afvikles på værtsmedlemsstatens område.

1276 Artikel 1, stk. 5 og 7, i direktiv 2020/1057 kan således ikke specifikt tillægges en ændring af de materielle bestemmelser, der finder anvendelse, hvorfor argumentet med henblik på at godtgøre, at der var behov for en supplerende konsekvensanalyse vedrørende disse bestemmelser, skal forkastes.

1277 For det tredje skal det, for så vidt som Ungarn i det væsentlige har foreholdt EU-lovgiver, at denne tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved at vedtage artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057 uden at have undersøgt virkningerne af denne bestemmelse, bemærkes, som det fremgår af 12. betragtning til dette direktiv, at EU-lovgiver fandt, at arten af den ydede tjeneste på den indledende eller afsluttende vejstrækning af en kombineret transport er tæt forbundet med etableringsmedlemsstaten, hvis denne vejstrækning i sig selv udgør en bilateral transport, og at der i dette tilfælde ikke foreligger en tilstrækkelig tilknytning til en værtsmedlemsstat, hvorfor det ikke er begrundet at anvende reglerne om udstationering. Omvendt er der en tilstrækkelig tilknytning til en værtsmedlemsstats område, når transporten på den pågældende vejstrækning udføres inden for værtsmedlemsstaten eller som tredjelandstransport, og reglerne om udstationering bør derfor finde anvendelse.

1278 Det står fast, at anvendelsen af reglerne om udstationering på kombineret transport, som det foreskrives i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, heller ikke blev behandlet i konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold. Selv om Kommissionen, som det fremgår af nærværende doms præmis 1261-1264, i forslaget til direktivet om udstationering, som var udarbejdet på grundlag af denne konsekvensanalyse, påtænkte at vedtage et kriterium om transportens varighed med

henblik på at fastlægge de omstændigheder, hvorunder nævnte regler ville finde anvendelse, valgte EU-lovgiver i direktiv 2020/1057 nemlig i sidste ende en fremgangsmåde, som består i en sondring mellem forskellige kategorier af transport, herunder kombineret transport.

1279 Det skal i det foreliggende tilfælde følgelig undersøges, om de oplysninger, som Parlamentet og Rådet havde kendskab til, var tilstrækkelige til at gøre det muligt for dem at vurdere forholdsmæssigheden af fritagelsen i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057.

1280 Det fremgår i denne henseende af sagsakterne for Domstolen, at EU-lovgiver rådede over mange oplysninger om kombineret transport fra det lovforberedende arbejde vedrørende de foreslåede ændringer af direktiv 92/106. Disse oplysninger fremgik bl.a. af konsekvensanalysen vedrørende ændringen af dette direktiv (Kommissionens konsekvensanalyse til forslag COM(2017) 648, SWD(2017) 362), af et dokument udarbejdet i 2015 efter anmodning fra Kommissionen med oplysninger om kombineret transport (KombiConsult, »*Analysis of the EU Combined Transport*« (Analyse af den kombinerede transport i EU), 2015), af ajourføringen af disse oplysninger i 2017 (ISL/KombiConsult, »*Updating EU combined transport data*« (Ajourføring af oplysningerne om kombineret transport i EU), 2017), af et tillæg fra 2018 om samme oplysninger (TRT Trasporti e Territorio srl, »*Gathering additional data on EU combined transport*« (Indsamling af yderligere oplysninger om kombineret transport i EU), 2017) samt af en høring bestilt af Kommissionen til støtte for konsekvensanalysen (KombiConsult, »*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)*« (Høringer og analyser heraf som led i vurderingen af konsekvensanalysen for ændringen af direktivet om kombineret transport (92/106/EØF)), 2017).

1281 Undersøgelsen med overskriften »*Analysis of the EU Combined Transport*« (»Analyse af kombineret transport i EU«) (s. 175-177) indeholdt navnlig en detaljeret undersøgelse af markedet for ledsaget og ikke-ledsaget kombineret transport, idet den bl.a. gav en beskrivelse af ydelserne fra alle de seks virksomheder, der leverer ledsagede vejtjenesteydelser i EU, samt større leverandører af ikke-ledsaget kombineret transport ad vej/jernbane. Denne undersøgelse fremlagde også oplysninger om afstandene i forbindelse med den indledende eller afsluttende strækning af kombineret transport ad vej/jernbane (s. 67-70). Kommissionens konsekvensanalyse til forslaget til direktivet om ændring af direktiv 92/106, som er omtalt i nærværende doms præmis 1280, fremlagde desuden oplysninger om dels de gennemsnitsafstande, medianafstande og længste afstande, der kendetegner de vejgående og ikkevejgående strækninger i kombineret transport, dels om arten og mængden af den multimodale transport, som henhører under begrebet »kombineret transport« som omhandlet i direktiv 92/106, og som derfor henhører under anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057.

1282 Det fremgår af oplysningerne i de dokumenter, der er blevet fremsendt til Domstolen som led i de nærværende søgsmål, hvis hensigtsmæssighed Ungarn ikke specifikt har anfægtet, at EU-lovgiver med henblik på vedtagelsen af direktiv 2020/1057 rådede over de relevante tilgrundliggende oplysninger vedrørende markedet for kombineret transport. Disse oplysninger, sammenholdt med andre oplysninger, som EU-lovgiver rådede over, herunder de oplysninger om lønforskellene mellem forskellige medlemsstatspar, som er omtalt i nærværende doms præmis 1271, gav denne lovgiver mulighed for at vurdere indvirkningen af kriterierne om anvendelsen af reglerne om udstationering på kombineret transport fastsat i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057. EU-lovgiver rådede således over tilstrækkelige oplysninger til at underbygge sit valg af disse kriterier som led i udøvelsen af sin vide skønsmargen.

1283 De ovenstående betragtninger kan ikke drages i tvivl af Republikken Polens argumentation om den angiveligt manglende hensyntagen til den kumulerede negative virkning af de anfægtede bestemmelser i direktiv 2020/1057 og i forordning 2020/1055. Selv om denne medlemsstat med sin argumentation synes at have foreholdt EU-lovgiver, at denne lovgivers valg, der lå til grund for de anfægtede bestemmelser i hver af disse retsakter, var usammenhængende, er det i denne henseende nemlig tilstrækkeligt at bemærke, som Parlamentet har gjort gældende, at »mobilitetspakken« består af flere lovgivningsmæssige retsakter, som forfølger supplerende, men ikke desto mindre forskellige formål. Denne lovgiver kan følgelig ikke anses for at have tilsidesat proportionalitetsprincippet, alene fordi de ved forordning 2020/1055 pålagte betingelser for at godtgøre, at en økonomisk enhed har et faktisk etableret og varigt forretningssted i en medlemsstat, adskiller sig fra de kriterier, der er fastsat i bestemmelserne i direktiv 2020/1057 med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering på førere i vejtransportsektoren.

1284 Følgelig skal argumentationen om, at EU-lovgiver ikke undersøgte forholdsmæssigheden af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, forkastes som ugrundet.

2) Proportionaliteten af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057

i) Parternes argumenter

1285 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har gjort gældende, at de skadelige konsekvenser skyldes den fastlagte sondring i direktiv 2020/1057 mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter hvad angår omkostningerne til at bringe forholdene i overensstemmelse med de nye krav samt omkostningerne til dokumentation for hver udstationering og anvendelsen af værtsmedlemsstatens regler. Førerne kumulerer ofte tredjelandstransporter med bilaterale transporter. Fritagelsen for anvendelsen af reglerne om udstationering er ikke indrømmet alle tredjelandstransporter, der foretages samtidig med bilaterale transporter. Det er således meget vanskeligt for en transportvirksomhed at vurdere, hvornår der foreligger udstationering, og hvornår dette ikke er tilfældet. Det præciseres heller ikke i direktiv 2020/1057, hvordan de timer, hvor føreren skal anses for at være udstationeret i en bestemt medlemsstat, skal beregnes. Dette medfører en stor byrde for disse transportvirksomheder, hvoraf de fleste er SMV'er.

1286 Eftersom den byrde, som transportvirksomheder, der varetager tredjelandstransport, er pålagt, er blevet så vanskelig at bære, kan det foranledige disse transportvirksomheder til at rette sig mod andre typer virksomhed, medføre flytning til tredjelande, fald i omsætningen eller endda konkurs. Det er i øvrigt sandsynligt, at denne byrde skaber manglende effektivitet og forværrer vejtransportens virkning på miljøet. Nævnte byrde risikerer desuden at fordreje konkurrencevilkårene, for så vidt som direktiv 2020/1057 ikke fastsætter nogen forpligtelse for og ikke finder anvendelse på transportvirksomheder, der har hjemsted uden for EU.

1287 Der kan sondres mellem tre legitime formål, som forfølges med direktiv 2020/1057, nemlig for det første tilfredsstillende arbejdsvilkår og social beskyttelse for førerne, for det andet passende betingelser for transportvirksomhederne og behovet for loyal konkurrence mellem disse og for det tredje friheden til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser. Dette direktiv formår imidlertid ikke alene ikke at opretholde en balance mellem nævnte formål, men gør det heller ikke muligt at gennemføre nogle af disse.

1288 Hvad angår det første formål vedrører den højere løn, som førerne kan opnå, oftest alene de korte perioder, der tilbringes i pålæsnings- eller aflæsningslandet, således at førernes arbejdsvilkår og sociale beskyttelse kun forbedres meget lidt herved.

1289 Hvad angår det andet formål begunstiger den omstændighed, at virksomheder, der foretager tredjelandstransporter, undergives reglerne om udstationering, mens virksomheder, der udfører bilaterale transporter, er fritaget herfra, illoyal konkurrence. Den komparative fordel for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstaterne i EU's periferi består nemlig i deres lavere omkostninger, hvilket bl.a. skyldes lavere leveomkostninger og lavere lønninger. Som følge af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 er de transportvirksomheder, der er involveret i tredjelandstransporter, nu stillet i en mere konkurrencedygtig situation end transportvirksomheder, der foretager bilaterale transporter. Dette fordrejer konkurrencevilkårene mellem den centrale del af EU, hvor transportvirksomhederne især foretager bilaterale transporter, og de medlemsstater, såsom Republikken Bulgarien og Republikken Cypern, hvor transportvirksomhederne især foretager tredjelandstransport.

1290 Med hensyn til det tredje formål begrænser disse bestemmelser friheden til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser på grund af den deraf følgende stigning i omkostningerne.

1291 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har anført, at det hverken er passende eller nødvendigt at sondre mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering. Der er hverken i det ene eller det andet tilfælde en tilstrækkelig stærk tilknytningsfaktor til noget land, som føreren passerer. Bortset fra afgangs- eller bestemmelsesmedlemsstaten udfører de arbejdstagere, der foretager en bilateral transport, det samme arbejde som dem, der foretager tredjelandstransport. Afgangs- eller bestemmelsesmedlemsstaten har ingen indvirkning på forbindelsen mellem føreren og værtsmedlemsstaten. Der er derimod en åbenbar tilknytning til et område i forbindelse med cabotagekørsel.

1292 Ifølge Republikken Bulgarien og Republikken Cypern ville en passende foranstaltning bestå i fuldstændigt at fritage international transport fra anvendelsen af reglerne om udstationering. En sådan fritagelse er begrundet i den særlige situation for international transport og dens usædvanligt mobile karakter, hvilken situation er kendetegnet ved, at der ikke er en tilstrækkelig tilknytning til andre medlemsstaters områder end etableringsmedlemsstaten. En fuldstændig fritagelse ville gøre det muligt at virkeliggøre alle forfulgte mål. Hvad angår den løsning, som består i at anvende reglerne om udstationering med en tidsmæssig grænse på hele den internationale transportsektor, er denne løsning ganske vist mere egnet end den valgte model, men den ville ikke desto mindre give alvorlige problemer, eftersom indvirkningen heraf altid vil være uforholdsmæssig hvad angår omkostninger, den administrative byrde, som SMV'erne pålægges, og vanskelighederne knyttet til fortolkningen og anvendelsen af reglerne. En alternativ tilgang, som ville skabe klarhed, er den af Domstolen fulgte i præmis 48 i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), der består i en formodning for en tilstrækkelig tilknytning, hvis der som led i tredjelandstransport udføres et minimumsantal og opregnede opgaver i en specifik medlemsstat i en given måned, f.eks. pålæsning og aflæsning af varer samt vedligeholdelse eller rengøring af køretøjer.

1293 Republikken Litauen har gjort gældende, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057 er i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom de i denne bestemmelse fastsatte kriterier er åbenbart uegnede som følge af de skadelige økonomiske og sociale konsekvenser, som nævnte bestemmelse skaber. Reglerne om udstationering skal nemlig principielt kompensere for de yderligere

omkostninger, som arbejdstageren bærer, fordi vedkommende udfører arbejdsmæssige pligter i en anden medlemsstat end sit sædvanlige opholdssted. I forbindelse med kortvarig cabotagekørsel og tredjelandstransport har førerne imidlertid sædvanligvis ingen forbindelse med værtsmedlemsstaten, tilbringer generelt meget kort tid i denne stat og afholder således kun få omkostninger i denne stat.

1294 Desuden medfører kriteriet støttet på typen af transport med henblik på den eventuelle anvendelse af reglerne om udstationering en indirekte forskelsbehandling i forhold til transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi, har på kort sigt en afskrækkende virkning på leveringen af tjenesteydelser og begrænser i det væsentlige konkurrencen til skade for især SMV'er, som udgør 99% af markedet for vejtransport i EU. Det er endvidere sandsynligt, at disse regler vil tilskynde SMV'er til at ophøre med at gennemføre tredjelandstransporter eller til at overføre deres aktiviteter til medlemsstater beliggende centralt i EU eller i nærheden heraf. Indtil vedtagelsen af direktiv 2020/1057 var der ingen administrative byrder på området.

1295 Republikken Litauen har fremhævet, at kriteriet om varigheden er et eksempel på et objektivt kriterium, der ville godtgøre en faktisk forbindelse med den medlemsstat, hvor arbejdet reelt udføres, uden at muligheden for at anvende andre kriterier imidlertid udelukkes, hvis disse er objektivt begrundede, sikrer en tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, hvor arbejdet udføres, og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Da Domstolen vurderede det tidsmæssige kriterium i den sag, der gav anledning til dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), tog den endvidere kun stilling til cabotagekørsel og ikke til bilaterale transporter eller tredjelandstransporter.

1296 Rumænien har ligeledes gjort gældende, at kriteriet med henblik på identificeringen af en tilstrækkelig tilknytning til en medlemsstat, som dette er fastlagt af EU-lovgiver, med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering inden for vejtransport er åbenbart uegnet, eftersom dette kriterium ikke påviser en tilstrækkelig tilknytning mellem føreren og værtsmedlemsstaten.

1297 Anvendelsen af dette kriterium skaber ligeledes usikkerhed med hensyn til identifikationen af værtsmedlemsstaten og dermed den lovgivning, der finder anvendelse. Det er således ikke klart fastlagt, om anvendelsen af nævnte kriterium forudsætter, at der identificeres en enkelt værtsmedlemsstat, til hvilken føreren har tilstrækkelig tilknytning i den pågældende transports generelle sammenhæng, eller om de lovbestemmelser, der finder anvendelse i alle de medlemsstater, hvor pålæsning eller aflæsning foretages, finder kumulativ anvendelse.

1298 Under alle omstændigheder er det ikke optimalt, at der i artikel 1, stk. 3, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 2020/1057 med henblik på fastlæggelsen af en tilstrækkelig tilknytning mellem føreren og værtsmedlemsstatens område tages hensyn til, om der sker aflæsning og/eller pålæsning af varer. Det er nemlig kun lejlighedsvis, nemlig i 29% af tilfældene, at førerne foretager disse aktiviteter. Desuden har lovgivningen om udstationering på transportområdet i lyset af kriteriet om transporten direkte indvirkning på markedet, idet den afskrækker fra at foretage både tredjelandstransporter og kombineret transport, selv om de sidstnævnte er vigtige for reduktionen af forurenende emissioner fra transport.

1299 Som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, skaber den manglende fleksibilitet i de sociale regler, der finder anvendelse på transportområdet, situationer med tilsidesættelse af lovgivningen. Hvis antallet af supplerende aktiviteter, der er knyttet til en bilateral transport, ændres under transporten, således at reglerne om udstationering finder

anvendelse, kan det dermed være umuligt for transportvirksomheden at indgive en udstationeringserklæring til de kompetente nationale myndigheder, eftersom artikel 1, stk. 11, litra a), i direktiv 2020/1057 kræver, at en sådan erklæring indgives senest ved udstationeringens begyndelse. Det er i visse situationer derfor vanskeligt at overholde denne bestemmelse som følge af de anfægtede bestemmelser i dette direktivs artikel 1.

1300 Henset til nævnte problemer hvad angår overholdelse af retssikkerhedsprincippet kan direktiv 2020/1057 forstyrre SMV'ernes levering af transporttjenester og pålægge dem uforholdsmæssige byrder i forhold til fordelene herved for førerne.

1301 I dom af 15. marts 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, præmis 44-49), fastslog Domstolen, at der skal anvendes samtlige faktorer med henblik på at identificere den medlemsstat, hvortil arbejdet har en væsentlig tilknytning, når transporten udføres i flere medlemsstater. Hvis der som i direktiv 2020/1057 kun fastlægges et enkelt kriterium, er dette utilstrækkeligt, og det er dermed ikke muligt at påvise en sådan tilknytning. Rumænien har i denne henseende ligeledes gjort gældende, at anvendelsen af det tidsmæssige element, nemlig aktivitetens minimumsvarighed, skulle have været fastlagt som kriterium i dette direktiv med henblik på at identificere en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område hvad angår andre typer transport end cabotagekørsel. Relevansen af at anvende dette kriterium følger af både konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold og af læsningen af de almindelige retlige rammer for udstationering. Det forhold, at der ikke er en væsentlig tilknytning til værtsmedlemsstatens område, når en aktivitet udføres i en kort periode, følger bl.a. af artikel 3, stk. 4, i direktiv 96/71, som indrømmer medlemsstaterne ret til at fravige forpligtelserne på området for udstationering, når udstationeringens varighed ikke overstiger en måned.

1302 Republikken Polen har gjort gældende, at artikel 1, stk. 3, 4, 6 og 7, i direktiv 2020/1057 er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som de kriterier for anvendelse af reglerne om udstationering på førere, der er fastsat i disse bestemmelser, ikke er objektive, ikke tager hensyn til de relevante forhold ved den situation, som de skal regulere, og skaber uforholdsmæssige byrder for virksomhederne samt negative virkninger på miljøet.

1303 Disse bestemmelser er ikke egnede til at nå de erklærede mål, eftersom de bl.a. fører til en begrænsning af de tjenesteydelser, som leveres af virksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi i stedet for at sikre loyal konkurrence. Reglerne om udstationering finder nemlig anvendelse på tredjelandstransporter og cabotagekørsel, hvor disse virksomheder spiller en afgørende rolle.

1304 EU-lovgiver udelod andre elementer, der vidner om en tilknytning mellem føreren og værtsmedlemsstaten, herunder varigheden af førerens ophold på denne stats område, samt etableringsmedlemsstaten. Som det fremgår af konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold, svarer det tidsmæssige kriterium bedst til transporttjenesternes mobile karakter. I dom af 15. marts 2001, Mazzoleni og ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), fastslog Domstolen, at det påhvilede værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder at bedømme alle relevante elementer, herunder varigheden af levering af ydelser, med henblik på at afgøre, om anvendelsen af statens lovgivning om mindsteløn var nødvendig og proportional.

1305 I henhold til direktiv 2020/1057 modtager to førere, der foretager en transport på samme strækning, forskellig løn alt efter pålæsnings- eller aflæsningsstedet. Der er heller ikke en objektiv begrundelse for den fritagelse for visse transporter mellem tredjelande, som er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4. Efter Republikken Polens opfattelse er der heller ingen forklaring på

forbeholdet, hvorefter fritagelsen for varetransporter mellem tredjelande finder anvendelse på returrejsen efter en bilateral transport fra etableringsmedlemsstaten, men ikke på strækningen til værtsmedlemsstaten.

1306 Desuden skaber fritagelserne i de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 tvivl hvad angår fortolkningen heraf. Fastlæggelsen af det tidspunkt, hvor anvendelsen af værtsmedlemsstatens regler begynder, når føreren foretager supplerende pålæsnings- eller aflæsningsaktiviteter, der ikke henhører under den i denne artikel 1, stk. 3, fastsatte fritagelse, giver f.eks. anledning til tvivl. Fortolkningen af dette direktivs artikel 1, stk. 4, skaber tilsvarende tvivl. Der er desuden ingen objektiv begrundelse for den omstændighed, at de to fritagelser for supplerende aktiviteter i forbindelse med bilateral transport er tilladt i henhold til dette stk. 3 for så vidt angår varetransport, når der kun er fastsat en enkelt fritagelse for supplerende aktiviteter i tilfælde af passagerbefordring.

1307 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

ii) Domstolens bemærkninger

1308 Det skal bemærkes, at det formål, der forfølges med direktiv 2020/1057, i lyset af hvilket forholdsmæssigheden af dette direktivs artikel 1, stk. 3-7, skal undersøges, er ved fastsættelsen af særlige regler med henblik på fastlæggelsen af den medlemsstat, hvis arbejds- og ansættelsesvilkår førere i vejtransporten er sikret, at skabe en balance mellem på den ene side forbedringen af disse føreres sociale vilkår og arbejdsvilkår og på den anden side fremme af den frie udveksling af vejtransporttjenester støttet på rimelig konkurrence mellem transportvirksomheder, idet denne balance skal tage hensyn til de særlige forhold i forbindelse med den høje grad af mobilitet for arbejdsstyrken i denne sektor og tilsigte at sikre det indre markeds funktion.

1309 Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern og Republikken Polen har ikke anfægtet lovligheden af dette formål som sådan, men har gjort gældende, at de kriterier, der er fastsat i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, eller visse af disse kriterier i sig selv er i strid med proportionalitetsprincippet.

1310 Med henblik på at vurdere, om sådanne klagepunkter er begrundede, skal det følgelig undersøges, om disse kriterier er egnede til at opnå det forfulgte mål, ikke åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og om de står i rimeligt forhold til nævnte mål.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er egnet til at nå det forfulgte mål*

1311 I første række skal det hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er egnet til at opnå det forfulgte mål, bemærkes, at disse bestemmelser fastsætter kriterier støttet på den type transport, der foretages, og at hver type transport, der er omhandlet i nævnte bestemmelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 968 i forslaget til afgørelse, har en forskellig forbindelse med enten transportvirksomhedens etableringsmedlemsstats område eller en eller flere værtsmedlemsstaters område.

1312 Som det fremgår af artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, anses en fører, der udfører bilateral varetransport eller personbefordring, ikke for at være udstationeret med henblik på anvendelsen af direktiv 96/71, eftersom arten af tjenesteydelsen, som det fremgår af tiende betragtning til direktiv 2020/1057, i et sådant tilfælde er snævert forbundet med etableringsmedlemsstaten. Som det fremgår af 13. betragtning til dette direktiv, anses en fører, der foretager tredjelandstransport,

derimod for at være udstationeret med henblik på anvendelsen heraf, idet denne fører og denne transport har en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område. Visse supplerende aktiviteter med pålæsning og/eller aflæsning af varer samt optagning og/eller afsætning af passagerer i de medlemsstater eller tredjelande, som føreren passerer, er i øvrigt fritaget fra reglerne om udstationering i henhold til nævnte direktivs artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, og artikel 1, stk. 4, tredje og fjerde afsnit, med den begrundelse at disse supplerende aktiviteter er forbundet med en bilateral transport, der i sig selv er fritaget herfra som følge af sin tilknytning til etableringsmedlemsstatens område, og at nævnte aktiviteter ikke er af et sådant omfang, at de kan rejse tvivl om denne tilknytning.

1313 Det fremgår ligeledes af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 11. betragtning hertil, at en fører, der udfører transit, som består i at passere en medlemsstat uden pålæsning eller aflæsning af varer og uden optagning eller afsætning af passagerer, ikke anses for at være udstationeret. I et sådant tilfælde er der nemlig ikke en væsentlig tilknytning mellem førerens aktiviteter og transitmedlemsstaten.

1314 Som det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 7, sammenholdt med 13. betragtning hertil, anses en fører, der foretager cabotagekørsel, derimod for at være udstationeret, eftersom hele transporten finder sted i en værtsmedlemsstat, således at tjenesteydelsen er snævert forbundet med sidstnævnte medlemsstats område.

1315 Endelig følger det af artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, at en fører, der foretager en indledende eller afsluttende vejstrækning i en kombineret transport, ikke anses for at være udstationeret, hvis denne vejstrækning i sig selv består af bilaterale transporter. I et sådant tilfælde er arten af den ydelse, der leveres på nævnte strækning, som det fremgår af 12. betragtning til dette direktiv, snævert forbundet med etableringsmedlemsstaten, mens der, når transporten på den pågældende vejstrækning foretages i værtsmedlemsstaten som led i tredjelandstransporter, er en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område, således at reglerne om udstationering finder anvendelse.

1316 Det følger heraf, som Rådet med føje har gjort gældende, og som generaladvokaten har anført i punkt 969 i forslaget til afgørelse, at EU-lovgiver ved i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 at fastlægge kriterier støttet på typen af transport ikke udelukkende tog hensyn til det område, hvorpå føreren befinder sig, men for hver type leveret tjenesteydelse sammenlignede dennes tilknytning til værtsmedlemsstaten og dens tilknytning til etableringsmedlemsstaten med henblik på at opnå en rimelig balance mellem de forskellige foreliggende interesser.

1317 Som led i fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 96/71, som disse fandt anvendelse, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, fastslog Domstolen i øvrigt, at en arbejdstager skulle betragtes som udstationeret på en medlemsstats område som omhandlet i direktiv 96/71, hvis udførelsen af vedkommendes arbejde er tilstrækkeligt knyttet til dette område (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

1318 Efter at Domstolen i denne dom havde bemærket, at konstateringen af en tilstrækkelig tilknytning til en værtsmedlemsstats område forudsatte en samlet vurdering af alle de forhold, som kendetegner den pågældende arbejdstagers beskæftigelse, identificerede den desuden dels visse typer vejtransport, som skulle anses for at have en sådan tilknytning og for følgelig at indebære en situation med udstationering, dels andre typer vejtransport, som omvendt ikke havde en sådan tilknytning, og som derfor skulle fritages fra reglerne om udstationering. Domstolen fastslog

navnlig, at en fører, som udførte transit eller bilateral transport, ikke kunne anses for at være »udstationeret« med henblik på anvendelsen af direktiv 96/71, mens en fører, der foretog cabotagekørsel, principielt skulle anses for udstationeret (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 45, 49, 62, 63 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

1319 Herved anerkendte Domstolen implicit, men nødvendigvis med henblik på fastlæggelsen af en tilstrækkelig tilknytning mellem den fører, der udfører international transport, og værtsmedlemsstaten, som begrunder, at denne fører undergives reglerne om udstationering, egnetheden dels af en fremgangsmåde, som består i at identificere en sådan tilknytning ud fra den pågældende transporttype, dels af relevansen i denne forbindelse af visse særlige transporttyper, der er opregnet i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, nemlig bilateral transport og transit, for hvilke disse regler ikke finder anvendelse, og tredjelandstransporter og cabotagekørsel, for hvilke nævnte regler finder anvendelse.

1320 Betingelserne for anvendelse af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter i medfør af direktiv 96/71, som fortolket af Domstolen i den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 1317-1319, er ikke fuldstændigt de samme som dem, der følger af anvendelsen af bestemmelserne i direktiv 2020/1057, selv om de indgår i samme logik.

1321 For det første var det, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, navnlig nødvendigt at foretage en samlet vurdering af alle de forhold, der kendetegner aktiviteterne for den fører, der udfører tredjelandstransporter, med henblik på at afgøre, om udførelsen af vedkommendes arbejde havde en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 45 og 51). I henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4, sammenholdt med 13. betragtning hertil, anses en sådan tilknytning derimod principielt for at foreligge, når en fører udfører en tredjelandstransport.

1322 Denne forskel fratager imidlertid ikke den i direktiv 2020/1057 foretagne sondring mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter sin relevans med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering. En sådan forskel er tværtimod udtryk for den øgede retssikkerhed, som skyldes den ordning, der følger af reglerne i dette direktivs artikel 1, stk. 3 og 4, sammenholdt med 13. betragtning hertil, i forhold til den ordning, der fandt anvendelse, før førstnævnte ordning trådte i kraft, for så vidt som denne førstnævnte ordning præciserer den omstændighed, at tredjelandstransporter generelt indebærer udstationering af føreren, eftersom tjenesteydelsen leveres uden for etableringsmedlemsstaten.

1323 For det andet har Rumænien ud over at anfægte valget af det generelle kriterium støttet på transporttypen udtrykt tvivl om relevansen af det specifikke kriterium vedrørende varernes pålæsnings- eller aflæsningssted, som er fastsat i artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, i direktiv 2020/1057.

1324 Det er i denne henseende korrekt, at denne bestemmelse i lighed med dette direktivs artikel 1, stk. 4, tredje og fjerde afsnit, om passagerbefordring adskiller sig hvad angår den ordning, der fandt anvendelse, før nævnte direktiv trådte i kraft. Selv om et begrænset antal supplerende pålæsnings- og/eller aflæsningsaktiviteter i medfør af denne bestemmelse er omfattet af udvidelsen af den fritagelse, der gælder for bilaterale transporter, har Domstolen nemlig som led i sin fortolkning af direktiv 96/71, således som dette fandt anvendelse, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, fastslået, at pålæsning og/eller aflæsning af varer indgik i de faktorer, der var

relevante med henblik på at afklare, om førerens udførelse af arbejdet havde en tilstrækkelig tilknytning til værtsmedlemsstatens område, således at de i direktiv 96/71 fastsatte regler om udstationering fandt anvendelse på vedkommende (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 48).

1325 Den omstændighed, at Domstolen dermed anerkendte relevansen af sådanne supplerende aktiviteter for den samlede vurdering af, om der var en tilstrækkelig tilknytning mellem transporten og værtsmedlemsstaten, var ikke til hinder for, at EU-lovgiver inden for sin vide skønsmargen på området kunne beslutte at gøre dette til et specifikt kriterium. I det foreliggende tilfælde tilsidesatte nævnte lovgiver således ikke denne skønsmargen, da denne for at lette udførelsen af operationer, der anses for effektive, og dermed den frie udveksling af tjenesteydelser – uden imidlertid unødigt at skade det sociale beskyttelsesniveau, som er sikret førere, der foretager bilaterale transporter – men også for at styrke retssikkerheden fandt, at disse førere skulle tillades at foretage et begrænset antal supplerende aktiviteter med pålæsning og/eller aflæsning af varer, uden at disse aktiviteter bevirker, at den pågældende tjenesteydelse anses for at være leveret som led i en udstationering med henblik på anvendelsen af direktiv 96/71.

1326 Republikken Polen har desuden anført, at det følger af artikel 1, stk. 3, tredje afsnit, i direktiv 2020/1057, at kun en enkelt pålæsning og/eller aflæsning kan fritages, hvorimod det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 3, fjerde afsnit, at to pålæsninger og/eller aflæsninger kan fritages.

1327 Det er i denne henseende korrekt, som det fremgår af en samlet læsning af disse bestemmelser, at en enkelt supplerende pålæsnings- og/eller aflæsningsaktivitet kan fritages som led i en bilateral transport fra etableringsmedlemsstaten, mens maksimalt to af disse aktiviteter kan fritages på returrejsen, dvs. når den bilaterale transport afsluttes i etableringsmedlemsstaten, hvis der ikke er udført nogen supplerende operation under rejsen fra sidstnævnte medlemsstat.

1328 Som generaladvokaten har anført i punkt 993 i forslaget til afgørelse, og som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 1324, er den omstændighed, at der pålægges begrænsninger for antallet af supplerende aktiviteter, der kan være omfattet af udvidelsen af den fritagelse fra reglerne om udstationering, som er fastsat for bilaterale transporter, udtryk for EU-lovgivers politiske valg, hvorved denne lovgiver har tilsigtet at opnå en rimelig balance mellem formålet om at lette den frie udveksling af tjenesteydelser og formålet om at sikre førerne i transportsektoren et vist socialt beskyttelsesniveau. Sådanne kvantitative grænser kan i øvrigt ligeledes styrke retssikkerheden i forhold til den ordning, som tidligere fandt anvendelse inden for rammerne af direktiv 96/71.

1329 Selv om antallet af supplerende aktiviteter, der kan begunstiges af en fritagelse i medfør heraf, varierer, alt efter om den bilaterale transport foretages fra eller til etableringsmedlemsstaten, kan det imidlertid ikke heraf udledes, at EU-lovgiver valgte en foranstaltning, der er uegnet til at nå det forfulgte mål, idet denne lovgiver fandt, at en sådan differentiering gav bedre mulighed for, som Rådet har gjort gældende, at sikre de nationale myndigheders effektive kontrol af betingelserne for fritagelser, der indrømmes i denne forbindelse. Mens det, når føreren forlader etableringsmedlemsstaten, er umuligt for disse myndigheder at fastlægge antallet af supplerende operationer, som føreren efterfølgende vil foretage på returrejsen, kan nævnte myndigheder nemlig under denne rejse kontrollere antallet af supplerende operationer, som denne fører har gennemført.

1330 Selv om Domstolen med hensyn til kombineret transport i sin praksis vedrørende fortolkningen af direktiv 96/71, som dette direktiv fandt anvendelse, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, ikke har præciseret, hvorledes reglerne om udstationering fandt anvendelse på denne type operationer, forholder det sig endelig ikke desto mindre således, at EU-lovgivers valg i denne henseende, som det er udspecificeret i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, indgår i den logik, som Domstolen fulgte i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Mens Domstolen i denne doms præmis 49 fastslog, at bilaterale transporter skulle fritages fra reglerne om udstationering, udvidede EU-lovgiver i denne artikel 1, stk. 6, blot begunstigelsen af denne fritagelse til transportvirksomhederne for de dele af en kombineret transport ad vej, der kan sidestilles med en bilateral transport.

1331 Det skal endvidere bemærkes, at EU-lovgiver ved at vælge at give en sådan præcisering i forhold til kombineret transport styrkede retssikkerheden vedrørende den måde, hvorpå reglerne om udstationering finder anvendelse på denne særlige transporttype, og herved i modsætning til, hvad Rumænien har anført, tilskyndede til at gøre brug af denne transporttype i overensstemmelse med det mere generelle formål med direktiv 2020/1057, som består i at lette den frie udveksling af tjenesteydelser.

1332 I lyset af disse betragtninger kan EU-lovgiver ikke anses for at have fastlagt et kriterium, der var uegnet til at nå de forfulgte mål, for så vidt som denne lovgiver i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 valgte et kriterium for anvendelsen af reglerne om udstationering støttet på de forskellige vejtransporttyper.

1333 Ingen af de argumenter, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern og Republikken Polen har fremført, kan drage denne konklusion i tvivl.

1334 For det første skal det med hensyn til den af Rumænien og Republikken Polen fremførte argumentation om den angivelige retlige usikkerhed, som de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 medfører, bemærkes, at proportionalitetsprincippet, og som det fremgår af nærværende doms præmis 159 retssikkerhedsprincippet, generelt ikke er til hinder for, at EU-lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, og disse principper kræver ikke, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori den kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde.

1335 Hvad nærmere bestemt angår spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt reglerne om udstationering finder anvendelse i medfør af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057, fremgår det med tilstrækkelig klarhed af denne bestemmelse, at når en af de heri fastsatte betingelser ikke er opfyldt, herunder når en supplerende operation gennemføres under udrejsen i en bestemt bilateral operation, kan fritagelsen for bilaterale transporter ikke anvendes.

1336 Det kan heller ikke foreholdes EU-lovgiver, at denne vedtog et uegnet kriterium med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter ved ikke at have præciseret, når en sådan operation foretages i flere medlemsstater, hvilken eller hvilke af disse medlemsstaters lovgivning finder anvendelse på den pågældende fører. Som det fremgår af nærværende doms præmis 1321 og 1322, præciseres det i 13. betragtning til direktiv 2020/1057 hvad angår denne transporttype, at der principielt anses for at være en tilstrækkelig tilknytning mellem den leverede ydelse og værtsmedlemsstatens område, når en fører udfører en tredjelandstransport, og det fremgår af ordlyden af denne betragtning, at det er muligt, at den leverede ydelse har en sådan tilknytning til flere værtsmedlemsstater. Det tilkommer således transportvirksomhederne og de

kompetente nationale myndigheder i overensstemmelse med de specifikke kriterier, der er fastsat i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, at vurdere, til hvilken eller hvilke medlemsstater der er sådan tilknytning, som begrunder, at disse medlemsstaters nationale lovgivning om arbejds- og ansættelsesvilkår finder anvendelse.

1337 Rumænien har desuden gjort gældende, at kriteriet støttet på transporttyperne og i givet fald forekomsten af pålæsning og/eller aflæsning af varer eller optagning/eller afsætning af passagerer gør det vanskeligt for transportvirksomhederne at overholde forpligtelsen i artikel 1, stk. 11, litra a), i direktiv 2020/1057 til senest ved udstationeringens begyndelse at indsende en udstationeringserklæring til de kompetente myndigheder. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at denne medlemsstat ikke har forklaret, hvorfor transportvirksomheden i tilfælde af en ikke-planlagt operation i en medlemsstat, for hvilken der ikke er indsendt en udstationeringserklæring, ikke, som Rådet har antydet, kan indsende en sådan erklæring ved at genanvende de allerede afgivne oplysninger og tilføje oplysninger om den yderligere medlemsstat, hvor udstationeringen vil finde sted.

1338 Rumænien har endvidere ikke forklaret, hvorledes den løsning, som denne medlemsstat ønskede, at EU-lovgiver skulle vælge, og som bestod i en undersøgelse af samtlige kendetegn ved hver operation, herunder varigheden heraf, med henblik på at fastlægge en tilstrækkelig tilknytning mellem den pågældende operation og værtsmedlemsstaten, ville skabe større retssikkerhed ved at lette identificeringen af de situationer, hvor føreren skal anses for at være »udstationeret« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71.

1339 For det andet har visse af de sagsøgende medlemsstater gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 som følge af de uegnede kriterier, som EU-lovgiver lagde til grund, snarere kan afskrække end lette den frie udveksling af tjenesteydelser, især tredjelandstransport eller kombineret transport.

1340 Det skal imidlertid bemærkes, som det fremgår af nærværende doms præmis 1318 og 1319, at de regler om udstationering, der finder anvendelse på cabotagekørsel, ikke er blevet ændret ved ikrafttrædelsen af direktiv 2020/1057. Hvad angår den kombinerede transport har EU-lovgiver, som det fremgår af denne doms præmis 1330 og 1331, i det væsentlige blot præciseret de omstændigheder, hvorunder de parter, der er involveret i en sådan transport, skal fritages fra disse regler, hvorfor bestemmelserne i nævnte direktivs artikel 1 herom heller ikke kan anses for at føre til, at der afskrækkes fra at foretage denne transporttype.

1341 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 995 og 996 i forslaget til afgørelse, kunne EU-lovgiver inden for rammerne af sin vide skønsmargen finde, at en øget social beskyttelse for førerne, henset til behovet for at opnå en rimelig balance mellem de berørte interesser, kunne indebære større omkostninger, som afholdes af visse transportvirksomheder. I denne forbindelse henhører den omstændighed, at denne lovgiver ikke begunstigede bestemte aktiviteter på markedet på en måde, som visse medlemsstater ønskede, under denne skønsmargen og betyder ikke, at de herved fastlagte kriterier ikke er egnede til at nå de forfulgte mål.

1342 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at de kriterier, der er fastsat i de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, er egnede til at opnå det med disse bestemmelser forfulgte mål.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er nødvendige*

1343 I anden række har Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern og Republikken Polen anfægtet, at artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er nødvendige, med den begrundelse at der fandtes andre, mindre indgribende muligheder end disse bestemmelser, nemlig for det første indrømmelse af en generel undtagelse fra reglerne om udstationering for international transport, for det andet indførelsen af en tærskel for varigheden af den art, der fremgik af forslaget til direktivet om udstationering, og for det tredje hensyntagen til samtlige oplysninger, der kendetegner den pågældende tjenesteydelse, herunder dennes varighed i værtsmedlemsstaten.

1344 EU-lovgiver overskred imidlertid ikke sin vide skønsmargen med hensyn til at fastsætte relevante kriterier med henblik herpå ved at forkaste disse muligheder.

1345 For det første er det med hensyn til den af Republikken Bulgarien og Republikken Cypern anførte mulighed, som består i fuldstændigt at udelukke international vejtransport fra reglerne om udstationering, tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan løsning efter selve sin art ikke ville gøre det muligt at opnå den tilsigtede rimelige balance mellem de foreliggende interesser, eftersom den navnlig hverken ville føre til øget social beskyttelse af førerne eller skabe mere rimelige konkurrencevilkår på markedet.

1346 For det andet har Republikken Litauen og i mindre grad Republikken Bulgarien og Republikken Cypern anført, at den mulighed, som bestod i indførelsen af en tidsmæssig tærskel, ville være mindre restriktiv. Rumænien har for sin del fremhævet betydningen af kriteriet om transportens varighed i betragtning af samtlige øvrige elementer, idet denne medlemsstat bl.a. har fremhævet, at relevansen heraf fremgår af artikel 3, stk. 4, i direktiv 96/71, som gør det muligt for medlemsstaterne at foreskrive, at visse forpligtelser vedrørende udstationering kan fraviges, hvis udstationeringen højst varer en måned.

1347 Det skal imidlertid fastslås, at direktiv 2020/1057 ikke er til hinder for den mulighed, der er fastsat i artikel 3, stk. 3 og 4, i direktiv 96/71, hvis bestemmelser tillader medlemsstaterne at fravige anvendelsen af visse ansættelses- og arbejdsvilkår i værtsmedlemsstaten, som udstationerede arbejdstagere normalt er sikret, hvis udstationeringen højst varer en måned. Den løsning, som består i at sondre mellem forskellige transporttyper, kan således i givet fald kombineres med de nationale gennemførelsesbestemmelser til disse bestemmelser.

1348 Det fremgår i øvrigt af sagsakterne for Domstolen, navnlig konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold (del 1/2, s. 54), at EU-lovgiver i sidste ende fravalgte den mulighed, der består i at lade anvendelsen af reglerne om udstationering afhænge af en tidsmæssig tærskel, bl.a. som følge af den risiko for omgåelse, som ville følge af den mulige rotation af førere med henblik på at sikre, at disse opholder sig kortere tid i en bestemt medlemsstat end den pålagte grænse.

1349 For det tredje fremgår det – med hensyn til den af Republikken Bulgarien, Republikken Cypern, Rumænien og Republikken Polen anførte mulighed, som ville bestå i med henblik på vurderingen af en tilstrækkelig tilknytning mellem den leverede ydelse og værtsmedlemsstaten at kræve en samlet vurdering af alle de elementer, der kendetegner denne tjenesteydelse – af betragtningerne i nærværende doms præmis 1311-1331, at EU-lovgiver valgte visse af de kriterier, som Domstolen anvendte i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), samtidig med at denne lovgiver fastsatte supplerende kriterier, som indgår i

samme logik. Det kan således ikke fastslås, at EU-lovgiver herved vedtog kriterier, som ikke er nødvendige for at identificere en tilstrækkelig tilknytning mellem transporttjenesten og værtsmedlemsstaten.

1350 Det følger heraf, at EU-lovgiver med føje kunne finde, at de alternative foranstaltninger, som Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Republikken Cypern og Republikken Polen påtænkte, ikke ville føre til samme resultat som bestemmelserne i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057.

– *Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 er forholdsmæssige*

1351 I tredje række skal der for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de kriterier, der er fastsat i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, er forholdsmæssige, indledningsvis henvises til vigtigheden af, at det, som det fremgår af præamblen til EUF-traktaten, er et »væsentligt mål« stadig at forbedre levevilkår og beskæftigelsesforhold, hvilket EU-lovgiver i medfør af artikel 9 TEUF og 90 TEUF fuldt ud skal tage hensyn til under udøvelsen af sine beføjelser inden for den fælles transportpolitik. Denne lovgiver skal i denne henseende i henhold til artikel 151, stk. 1, TEUF navnlig tilsigte at fremme et højt beskæftigelsesniveau, forbedre leve- og arbejdsvilkårene samt sikre en passende social beskyttelse og et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

1352 Som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 1341, kan EU-lovgivers sociale beskyttelse af visse kategorier af arbejdstagere – i det foreliggende tilfælde gennem den forpligtelse, der følger af bestemmelserne i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, til at anvende reglerne om udstationering på førere, der foretager visse transporttyper – indebære visse yderligere omkostninger for de arbejdsgivere, som skal sikre overholdelsen heraf. Den omstændighed, at en forpligtelse, som EU-lovgiver har indført, kan medføre visse omkostninger for de transportvirksomheder, der skal opfylde denne, udgør imidlertid ikke i sig selv en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, medmindre disse omkostninger er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det formål, der forfølges.

1353 For det første skal det med hensyn til de angivelige negative konsekvenser for transportvirksomhederne generelt, der følger af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057, bemærkes, som det fremgår af nærværende doms præmis 1311-1331, at de i disse bestemmelser fastsatte kriterier for anvendelsen af reglerne om udstationering indgår i den samme logik som de kriterier, der fandt anvendelse, før dette direktiv trådte i kraft, og at de forskelle, der kan være fra kriterium til kriterium, delvist kan skyldes det forhold, at nævnte direktiv nu fastsætter klare fritagelser fra disse regler til fordel for transportvirksomhederne, hvilke fritagelser ikke var specifikt fastsat i den retlige ramme, der tidligere fandt anvendelse.

1354 Navnlig foreskrives i artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, og artikel 1, stk. 4, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 2020/1057 muligheden for, at en fører, der foretager en bilateral transport, desuden kan udføre flere supplerende aktiviteter med pålæsning og/eller aflæsning af varer samt optagning og/eller afsætning af passagerer i de medlemsstater eller tredjelande, som vedkommende passerer, på de i disse bestemmelser fastsatte betingelser, uden at reglerne om udstationering og dermed de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er sikret i værtsmedlemsstaten, anses for at finde anvendelse. Denne mulighed bidrager netop ved den fleksible fremgangsmåde, der er tanken bag, som det fremgår af tiende betragtning til dette direktiv, til at sikre, at anvendelse af disse regler på tredjelandstransporter ikke begrænser friheden til at levere grænseoverskridende transporttjenester mere end nødvendigt. Med vedtagelsen af en klar regel, der gør det muligt til fordel for transportvirksomhederne at udvide den fritagelse, der er fastsat

for bilaterale transporter, til maksimalt to supplerende aktiviteter, har EU-lovgiver således sikret, at tredjelandstransporter, som har nær tilknytning til en bilateral transport, ikke undergives reglerne om udstationering.

1355 Det følger heraf, at de angiveligt større omkostninger, som de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 medfører for transportvirksomhederne, under alle omstændigheder ikke er af en sådan størrelse, at de kan anses for åbenbart at overstige den fortjeneste, som følger af disse bestemmelser hvad angår nedsættelse af byrderne som følge af eksistensen af en ensartet og klarere lovgivningsmæssig ramme samt den øgede sociale beskyttelse, som førerne sikres, i kombination med en mere sund konkurrence på markedet.

1356 Som det fremgår af nærværende doms præmis 1334-1338, er den angivelige usikkerhed med hensyn til fortolkningen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, de praktiske vanskeligheder ved gennemførelsen af disse bestemmelser, som heller ikke er påvist, og de eventuelle negative konsekvenser, som nævnte bestemmelser skaber for transportvirksomhederne, generelt ikke åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål.

1357 For det andet fremgår det med hensyn til argumentationen om, at anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter og cabotagekørsel kan have større indvirkning på medlemsstater beliggende i »EU's periferi«, hvor virksomhederne hovedsageligt foretager denne type transport, af betragtningerne i nærværende doms præmis 1318-1329, at disse regler allerede finder anvendelse på cabotagekørsel, og at de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 har begrænset indvirkning på tredjelandstransporter. Der skal endvidere henvises til den retspraksis, der er omtalt i denne doms præmis 247 og 332, om princippet om ligebehandling af medlemsstaterne.

1358 Selv om det i øvrigt er korrekt, at konkurrence på omkostninger er en del af de dynamikker, der ligger til grund for det indre marked, forholder det sig ikke desto mindre således, at direktiv 2020/1057 hverken har til formål eller til virkning at eliminere enhver konkurrence på omkostninger, men tilsigter at sikre den frie udveksling af transporttjenester på et rimeligt grundlag – dvs. som led i en konkurrence, der ikke afhænger af uforholdsmæssigt store forskelle i de arbejds- og ansættelsesvilkår, som i samme medlemsstat anvendes på transportvirksomheder fra forskellige medlemsstater – samtidig med at de udstationerede førere sikres større beskyttelse.

1359 Som det fremgår af nærværende doms præmis 266 og 573, kan EU-lovgiver ikke fratages muligheden for at tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i præamblen samt artikel 9 TEUF og artikel 151, stk. 1, TEUF, og som bl.a. omfatter forbedring af ansættelsesvilkårene og sikring af passende social beskyttelse.

1360 EU-lovgiver havde i overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 267, og henset til den væsentlige udvikling i det indre marked i vejtransportsektoren, navnlig ret til at tilpasse direktiv 96/71 med henblik på at afbalancere de foreliggende interesser for at øge den sociale beskyttelse af førerne ved ændring af de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves, og sikre en rimelig konkurrence. I denne henseende har Domstolen tidligere specifikt bemærket, at behovet for at tilpasse den balance, som dette direktiv var støttet på, med henblik på bedst muligt at opnå formålet om en rimelig konkurrence i en

sammenhæng, der udvikler sig, bl.a. fulgte af en strukturel differentiering af lønreglerne og andre arbejds- og ansættelsesvilkår, som finder anvendelse i medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 63).

1361 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver med ændringen af EU-lovgivningen om anvendelsen af reglerne om udstationering på førere i vejtransportsektoren, som det fremgår af første, tredje og syvende betragtning til direktiv 2020/1057, netop tilstræbt at skabe en ny balance mellem leveringen af tjenesteydelser, den frie bevægelighed for varer, forbedringen af førernes sociale vilkår og arbejdsvilkår samt sikringen af en mere loyal konkurrence på markedet mellem transportvirksomhederne.

1362 Denne lovgiver kunne under udøvelsen af den vide skønsmargen, som lovgiver har i denne henseende, nemlig med føje finde, at de førere, der er involveret i transporttjenester, som har tilknytning til værtsmedlemsstatens område, skal kunne have de samme arbejds- og ansættelsesvilkår som de førere, der er ansat af transportvirksomheder med hjemsted i nævnte medlemsstat.

1363 Såfremt de negative virkninger, der ved anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter – således som disse regler fremgår af artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil – følger for visse medlemsstater, for transportvirksomhederne med hjemsted heri og for de førere, som er ansat i disse virksomheder, må anses for godtgjort, er disse virkninger under alle omstændigheder ikke åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte mål.

1364 For det tredje skal det med hensyn til den af Republikken Bulgarien og Republikken Cypern fremførte argumentation om, at den fastlagte sondring mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter risikerer at fordreje konkurrencevilkårene, for så vidt som direktiv 2020/1057 ikke fastsætter nogen forpligtelse for og ikke finder anvendelse på transportvirksomheder fra tredjelande, der ikke er medlemmer af Unionen, bemærkes, således som Rådet har gjort gældende under retsforhandlingernes skriftlige del og i retsmødet, at transportvirksomheder, der har hjemsted i tredjelande, ikke har den samme adgang til det indre marked, hvorfor deres situation ikke kan sammenlignes med situationen for transportvirksomheder med hjemsted i EU (jf. analogt dom af 17.7.1997, SAM Schiffahrt og Stapf, C-248/95 og C-249/95, EU:C:1997:377, præmis 64).

1365 Som det fremgår af artikel 1, stk. 10, i direktiv 2020/1057 og artikel 1, stk. 4, i direktiv 96/71, hvortil 15. betragtning til førstnævnte direktiv henviser, må transportvirksomheder med hjemsted i tredjelande endvidere ikke behandles gunstigere end transportvirksomheder, der er etableret i EU, herunder hver angår de særlige regler for udstationering, der er fastsat i direktiv 2020/1057.

1366 For det fjerde overlapper argumenterne om de angivelige negative virkninger for miljøet, som følger af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, Republikken Polens argumentation som led i denne medlemsstats fjerde anbringende, hvorfor de vil blive undersøgt i forbindelse hermed.

1367 Dermed medfører bestemmelserne i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 ikke ulemper, som er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det mål, der forfølges med disse bestemmelser.

1368 Det følger heraf, at Republikken Litauens andet og tredje anbringende, Republikken Bulgariens første anbringende, Rumæniens første anbringende, Republikken Cyperns første anbringende, Ungarns første anbringende, der er fremsat subsidiært, og Republikken Polens første anbringende skal forkastes som ugrundede.

d) Tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF

1) Parternes argumenter

1369 Med det tredje anbringende i deres respektive søgsmål har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern gjort gældende, at EU-lovgiver tilsidesatte artikel 91, stk. 1, TEUF ved vedtagelsen af direktiv 2020/1057.

1370 Disse medlemsstater har anført, at artikel 91, stk. 1, TEUF, der er retsgrundlaget for dette direktiv, krævede, at EU-lovgiver fastsatte regler efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af EØSU og Regionsudvalget. Det forhold, at der med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering sondres mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter, fremgik ikke af forslaget til direktivet om udstationering, hvorfor disse udvalg ikke kunne undersøge denne sondring, før de afgav deres respektive udtalelser. Ved ikke efterfølgende at høre disse udvalg om den væsentlige ændring af dette forslag tilsidesatte nævnte lovgiver nævnte artikel 91, stk. 1.

1371 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har anført, at Domstolen har taget stilling til høringspligten som led i lovgivningsprocessen på et tidspunkt, hvor Parlamentet uden at være medlovgiver, i lighed med EØSU og Regionsudvalget i dag, havde en høringsrolle. Domstolen fastslog, at kravet om at høre Parlamentet indebar, at der skulle ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskilte sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede var blevet hørt om (jf. i denne retning dom af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, præmis 16).

1372 Eftersom denne høringsrolle i dag fortsat udøves af EØSU og Regionsudvalget i medfør af artikel 91, stk. 1, TEUF, finder den i foregående præmis omtalte retspraksis analog anvendelse på pligten til at høre disse to udvalg. I det foreliggende tilfælde skulle udvalgene derfor have været hørt igen om den væsentlige ændring i form af indførelsen af en sondring mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering.

1373 Det er ukorrekt at anføre, som Parlamentet har gjort, at der ikke er noget fortilfælde for en fornyet høring af disse udvalg som led i lovgivningsprocessen. Under lovgivningsprocessen vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medicinsk teknologivurdering og om ændring af direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) blev en supplerende bestemmelse eksempelvis føjet til retsgrundlaget for den pågældende retsakt, hvilket forpligtede EU-lovgiver til at beslutte at høre EØSU igen.

1374 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

1375 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har til støtte for, at EU-lovgiver tilsidesatte artikel 91, stk. 1, TEUF ved vedtagelsen af direktiv 2020/1057, fremført de samme argumenter, som disse medlemsstater har fremført for at anfægte lovligheden af artikel 2, nr. 4), litra a), i

forordning 2020/1055 (sag C-545/20). Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 898-909, kan disse argumenter ikke tages til følge, eftersom der af denne artikel 91, stk. 1, ikke følger et krav om fornyet høring af EØSU og Regionsudvalget, såfremt et forslag, hvorom disse udvalg allerede er blevet hørt, ændres.

1376 Dermed skal Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive tredje anbringende forkastes som ugrundede.

e) Tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, af artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF

1) Parternes argumenter

1377 Med det fjerde anbringende i deres respektive søgsmål har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern gjort gældende, at artikel 1 i direktiv 2020/1057 er i strid med artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF. Republikken Polen har for sin del med det andet og det tredje anbringende gjort gældende, at denne artikel 1 er i strid med artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF. Endelig har Rumænien ikke fremsat et selvstændigt anbringende i denne henseende, men har påberåbt sig en tilsidesættelse af de to sidstnævnte bestemmelser i EUF-traktaten med sit andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet denne medlemsstat har fremført de i nærværende doms præmis 1194 omtalte argumenter.

1378 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har navnlig foreholdt EU-lovgiver, at denne lovgiver tilsidesatte nævnte bestemmelser i den primære ret som følge af de skadelige virkninger, der følger af sondringen i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, for levestandarden og beskæftigelsen i Bulgarien og Cypern og generelt i medlemsstaterne beliggende i EU's periferi samt for den økonomiske situation for transportvirksomheder med hjemsted i disse medlemsstater. Anvendelsen af reglerne om udstationering gør det nemlig umuligt for disse virksomheder at foretage tredjelandstransport. Heraf følger ligeledes en negativ virkning på miljøet samt øget trafikbelastning. Der blev imidlertid ikke gennemført nogen konsekvensanalyse af denne sondring, og hverken EØSU eller Regionsudvalget blev hørt herom.

1379 Republikken Polen har gjort gældende, at EU-lovgiver tilsidesatte artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 94 TEUF ved at vælge et vilkårligt kriterium for anvendelsen af reglerne om udstationering på transport, eftersom denne lovgiver ikke tog hensyn til den omstændighed, at dette kriterium i alvorlig grad kan påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder, udnyttelsen af transportmateriellet og transportvirksomhedernes økonomiske situation. Denne medlemsstat er ikke enig i den af Parlamentet og Rådet foreslåede fortolkning af disse bestemmelser. Den omstændighed, at EU-lovgiver har en vid skønsmargen, indebærer nemlig ikke, at denne lovgivers forpligtelse til at tage hensyn til bestemte virkninger er begrænset til at få kendskab hertil.

1380 For det første tog lovgiver hvad angår tilsidesættelsen af artikel 91, stk. 2, TEUF ved vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ikke hensyn til virkningerne af det øgede antal tomkørsler med køretøjer, der ellers ville have deltaget i tredjelandstransporter eller cabotagekørsel. Den økonomiske begrundelse for at anvende køretøjerne til tredjelandstransporter var i øvrigt baseret på den omstændighed, at transportvirksomhederne

under hensyntagen til det geografiske perspektiv fleksibelt kan imødegå udviklingen i behovene på transportområdet for at mindske antallet af tomkørsler og undgå ineffektiv ventetid på ordrer på godstransport mod etableringsstaten. Cabotagekørsel har tilsvarende fordele med hensyn til effektivitet.

1381 Anvendelsen af bestemmelserne i forordning 2020/1054 og 2020/1055 forpligter virksomheder med hjemsted i Polen til at tilbagelægge mindst 1 221 120 000 km yderligere om året. De ændringer, der følger af disse forordninger, samt de yderligere restriktioner som følge af de anfægtede bestemmelser i direktiv 2020/1057 har stor betydning for levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt for udnyttelsen af transportmateriellet.

1382 De begrænsninger med hensyn til udførelsen af tredjelandstransporter og cabotagekørsel, som de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 skaber, kan endda betyde, at transportvirksomheder trækker sig fra markedet, idet disse virksomheder ikke vil kunne udøve deres aktiviteter rentabelt som led i en model for transporttjenester, der indebærer transporttjenester med dårligere resultater. Disse konsekvenser mærkes særligt af transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater beliggende i EU's periferi, hvis aktiviteter hovedsageligt er støttet på tredjelandstransporter og cabotagekørsel.

1383 Konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold var afgrænset til en overfladisk vurdering af disse bestemmelsers indvirkning på beskæftigelsesniveauet i visse områder og vedrørte under alle omstændigheder anvendelsen af et tidsmæssigt kriterium med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering, som er anderledes end det kriterium, der i sidste ende blev valgt i direktiv 2020/1057, som ikke har de samme virkninger på markederne i medlemsstaterne i EU's periferi. Desuden blev det i denne konsekvensanalyse fastslået, at 90% af transportvirksomhederne har mindre end ti ansatte, uden at der blev taget hensyn hertil med henblik på vurderingen af nævnte bestemmelsers indvirkning på beskæftigelsesniveauet. Nævnte konsekvensanalyse anførte ligeledes indvirkningen på forringelserne af transportinfrastrukturerne i EU, uden at der imidlertid blev foretaget en vurdering af denne indvirkning.

1384 Stigningen i vejtrafikken vil ligeledes have negative konsekvenser for levestandarden i områder tæt på de væsentligste transportknudepunkter. Der skal i denne forbindelse navnlig erindres om den risiko, som de indførte ændringer indebærer for trafiksikkerheden.

1385 Som det fremgår af Republikken Polens analyse, vil de retlige ændringer vedrørende vejtransporten medføre en gennemsnitlig stigning på 19% i medlemsstaterne i antallet af tilfælde, hvor føreren udviser risikoadfærd, og som er knyttet til muligheden for at bryde reglerne for at tilpasse sig eller omgå de nye forpligtelser med hensyn til udstationering, hvorved antallet af dødsulykker med bestemte typer køretøjer samtidig øges.

1386 For det andet tog konsekvensanalysen hvad angår tilsidesættelsen af artikel 94 TEUF ikke hensyn til den økonomiske situation for transportvirksomheder med hjemsted i medlemsstater i EU's periferi, som har et lavere økonomisk udviklingsniveau, hvis aktiviteter med hensyn til international vejtransport i højere grad er koncentreret om tredjelandstransporter og cabotagekørsel. De yderligere omkostninger, som disse transportvirksomheder skal afholde som følge af anvendelsen af reglerne om udstationering, stiller disse virksomheder i en mindre gunstig situation end konkurrerende virksomheder beliggende mere centralt i EU.

1387 Det forhold, at de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 blev vedtaget i en periode med alvorlige økonomiske forstyrrelser som følge af covid-19-pandemien, viser endvidere, at der ikke blev taget hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation. Denne pandemis økonomiske virkninger mærkedes nemlig især i transportsektoren, som var særligt udsat for ikke alene den mindre efterspørgsel i international handel, men ligeledes for de restriktioner for krydsning af de indre grænser, som forskellige medlemsstater indførte. Disse virkninger var allerede til stede under det forberedende arbejde til direktiv 2020/1057.

1388 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

1389 For det første overlapper den af Republikken Bulgarien og Republikken Cypern fremførte argumentation om tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, som følge af EU-lovgivers manglende hensyntagen til de med traktaterne forfulgte mål om at sikre et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, Republikken Polens argumentation inden for rammerne af denne medlemsstats fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37. Denne argumentation undersøges dermed i forbindelse med dette anbringende.

1390 For det andet er det med hensyn til argumentationen om en angivelig tilsidesættelse af artikel 94 TEUF tilstrækkeligt at bemærke, at denne bestemmelse, som pålægger EU-lovgiver ved vedtagelsen af en foranstaltning »vedrørende transportpriser og -vilkår« at tage hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation, er uden betydning i det foreliggende tilfælde, eftersom artikel 1 i direktiv 2020/1057, som det er anført i nærværende doms præmis 1231, ikke regulerer transportpriser og -vilkår for gods og passagerer, men fastlægger kriterierne for anvendelsen af reglerne om udstationering på førere i vejtransportsektoren.

1391 For det tredje skal det hvad angår argumentationen om tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF bemærkes, at EU-lovgiver i medfør af denne bestemmelse ved vedtagelsen af de foranstaltninger, som er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1, der tilsigter at gennemføre den fælles transportpolitik under hensyn til disses særlige karakter, skal tage hensyn til de tilfælde, hvor anvendelsen af disse foranstaltninger »i alvorlig grad« vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet.

1392 Eftersom EU-lovgiver vedtog direktiv 2020/1057 i henhold til artikel 91, stk. 1, TEUF, hvilket retsgrundlag ikke anfægtes med disse søgsmål, påhvilede det i denne henseende denne lovgiver ved udformningen af de kriterier for anvendelse af reglerne om udstationering, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 3-7, at tage hensyn til de krav, der følger af artikel 91, stk. 2, TEUF.

1393 Når dette er sagt, kan artikel 91, stk. 2, TEUF, som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 393-396, ikke være til hinder for, at EU-lovgiver, henset til den vide skønsmargen, der tilkommer denne med hensyn til at fastlægge den fælles transportpolitik, vedtager bindende foranstaltninger, der kan påvirke levestandarden og beskæftigelsen samt udnyttelsen af transportmateriellet mere i nogle medlemsstater end i andre, forudsat at denne tager hensyn til de alvorlige skadelige virkninger på disse parametre inden for de videre rammer af afvejningen af de forskellige foreliggende interesser.

1394 Hvad angår nærværende søgsmål skal det bemærkes, at den af Republikken Bulgarien, Republikken Cypern og Republikken Polen anførte argumentation er støttet på forudsætningen om, at EU-lovgiver i strid med artikel 91, stk. 2, TEUF undlod at tage hensyn til de af direktiv 2020/1057 skabte virkninger, nemlig at anvendelsen af de regler om udstationering, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, gør det umuligt at foretage tredjelandstransporter og cabotagekørsel.

1395 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at direktiv 96/71 i den version, der fandt anvendelse, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, principielt dækkede enhver levering af tjenesteydelser over grænserne, som involverede udstationering af arbejdstagere, herunder i vejtransportsektoren, og har endvidere præciseret, at en fører, der udfører cabotagekørsel, principielt skal anses for at være udstationeret som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 96/71 (jf. i denne retning dom af 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, præmis 33, 49, 62, 63 og 65).

1396 Som det er anført i nærværende doms præmis 1320, er anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter, sådan som denne anvendelse fremgår af direktiv 2020/1057, ikke identisk med den, der følger af direktiv 96/71, som fortolket af Domstolen, selv om den indgår i samme logik.

1397 Det fremgår imidlertid ikke af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen inden for rammerne af nærværende søgsmål, at de eventuelt større omkostninger, der følger af anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter, som denne anvendelse følger af artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, selv samlet set »i alvorlig grad« vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse regioner som omhandlet i artikel 91, stk. 2, TEUF. Det er nemlig ikke enhver indvirkning på sidstnævnte forhold, der er tilstrækkelig til at påvise, at den fornødne tærskel for at konstatere en tilsidesættelse af sidstnævnte bestemmelse er nået.

1398 Inden for rammerne af vurderingen af de virkninger, som følger af vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, havde EU-lovgiver endvidere pligt til at forene de forskellige foreliggende interesser med henblik på at nå de mål, som denne lovgiver forfulgte. Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 395, var den omstændighed alene, at nævnte lovgiver skal tage hensyn til levestandarden og beskæftigelsen i visse områder og dermed til transportvirksomhedernes økonomiske interesser, således ikke til hinder for, at disse virksomheder blev pålagt bindende foranstaltninger, som medførte visse omkostninger for disse.

1399 Selv hvis det antages, som Republikken Bulgarien, Republikken Cypern og Republikken Polen har gjort gældende, at transportvirksomhederne forpligtes til at forlade markedet på grund af den anvendelse af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter og cabotagekørsel, der følger af artikel 1 i direktiv 2020/1057, hvilket medfører en risiko for, at nogle førere mister arbejdet, skal sådanne negative virkninger ligeledes ses i lyset af dels den øgede sociale beskyttelse, som sikres for de mange førere, der fortsat er ansat i vejtransportsektoren, dels den omstændighed, at den frie udveksling af tjenesteydelser på markedet nu sker på grundlag af en loyal konkurrence mellem transportvirksomhederne.

1400 Det skal desuden fremhæves, som Rådet i det væsentlige har anført, at artikel 91, stk. 2, TEUF ikke kan fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger EU-lovgiver en pligt til at beskytte bestemte transportvirksomheders eksisterende markedsandele med risiko for, at denne lovgiver hindres i at tilpasse de retlige rammer til udviklingen på markedet med henblik på at sikre en rimelig konkurrence på dette.

1401 Hvad angår Republikken Polens argumenter om stigningen i antallet af tilfælde af risikoadfærd og dødsulykker, som efter denne medlemsstats opfattelse vil følge af gennemførelsen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, er disse argumenter ikke underbygget af troværdige og samstemmende oplysninger. Nævnte argumenter er således spekulative, eftersom de ikke gør det muligt at påvise en tilsidesættelse af kravene efter artikel 91, stk. 2, TEUF.

1402 Republikken Polen har ligeledes påberåbt sig de negative virkninger på udnyttelsen af transportmateriellet som følge af de yderligere rejser, som de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 medfører. Denne medlemsstat har imidlertid ikke fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at underbygge sit argument om, at disse bestemmelser, således som medlemsstaten har gjort gældende, fører til en »stigning i antallet af yderligere kørte kilometer«. En tilsvarende argumentation om de yderligere kilometer, som gennemførelsen af forordning 2020/1054 og 2020/1055 medfører, er i øvrigt blevet undersøgt og forkastet inden for rammerne af søgsmålene rettet mod disse forordninger.

1403 De øvrige argumenter, som er fremført inden for rammerne af disse anbringender, og som desuden er generelle og ikke-underbyggede, overlapper i vid udstrækning de argumenter, der er fremført som led i anbringenderne om henholdsvis en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af den angivelige manglende hensyntagen til virkningerne af reglerne i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 og tilsidesættelse af artikel 91, stk. 1, TEUF som følge af fraværet af en fornyet høring af EØSU og Regionsudvalget. Disse argumenter skal forkastes af de samme grunde som de i nærværende doms præmis 1311-1368, 1375 og 1376 anførte.

1404 Dermed skal Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive fjerde anbringende, Republikken Polens andet og tredje anbringende og Rumæniens argumentation som led i det andet anbringende forkastes som ugrundede.

f) Tilsidesættelse af varernes frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser

1) Parternes argumenter

1405 Med det femte anbringende i deres respektive søgsmål har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern gjort gældende, at den fremgangsmåde, som består i at sondre mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering, udgør en uberettiget begrænsning for såvel de frie varebevægelser (anbringendernes første led) som den frie udveksling af transporttjenester (anbringendernes andet led).

1406 For det første skal anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter hvad angår de frie varebevægelser på grund af de heraf følgende skadelige virkninger betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner som omhandlet i artikel 34 TEUF og 35 TEUF. En sådan foranstaltning kan ikke være begrundet i medfør af artikel 36 TEUF, eftersom denne kategori af transporter ikke har tilstrækkelig tilknytning til den pågældende medlemsstat og skaber uforholdsmæssige administrative byrder, som er til hinder for et velfungerende indre marked.

1407 I en pressemeddelelse med overskriften »Kommissionen anmoder Østrig om at sikre, at denne medlemsstats lovgivning om mindstelønnen ikke ubegrundet begrænser det indre marked« (IP/17/1053) præciserede denne institution, at anvendelse af den nationale lovgivning på al

international transport, som indebærer pålæsning og/eller aflæsning på det nationale område, udgør en uforholdsmæssig begrænsning i lyset af bl.a. de frie varebevægelser, og at anvendelsen af denne foranstaltning på international transport, som ikke har en tilstrækkelig tilknytning til den pågældende medlemsstat, ikke er begrundet, idet den er uforholdsmæssig.

1408 For det andet begrænser anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter den frie udveksling af transporttjenester i strid med artikel 58, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 91 TEUF.

1409 Som det fremgår af præmis 64 og 65 i dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), omfatter forpligtelserne i medfør af artikel 91, stk. 1, litra a) og b), TEUF pligten til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og de tvingende hensyn, der følger af den frie udveksling af tjenesteydelser, omfatter fjernelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at vedkommende er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal leveres. EU-lovgiver har i denne henseende heller ikke den skønsbeføjelse, som denne lovgiver kan påberåbe sig på andre områder under den fælles transportpolitik.

1410 Sondringen mellem bilaterale transporter og tredjelandstransporter med henblik på anvendelsen af reglerne om udstationering genindfører en form for forskelsbehandling og udgør et tilbageskridt for oprettelsen af en fælles transportpolitik.

1411 Såfremt Domstolen måtte fastslå, at dette spørgsmål også reguleres af artikel 56 TEUF, er dette anbringende ligeledes støttet på denne bestemmelse.

1412 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse anbringender og argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

i) De frie varebevægelser

1413 Med deres respektive femte anbringendes første led om tilsidesættelse af de frie varebevægelser har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern på ingen måde anført, hvorledes direktiv 2020/1057 begrænser denne frihed, eller hvordan virkningerne heraf svarer til den angivelige kvantitative restriktion, som disse medlemsstater har påberåbt sig.

1414 Ud over henvisningen til artikel 34 TEUF – 36 TEUF og Domstolens praksis vedrørende de omstændigheder, hvorunder en sådan kvantitativ restriktion kan anses for at være begrundet i medfør af artikel 36 TEUF, har nævnte medlemsstater navnlig blot henvist til de argumenter, der er fremført inden for rammerne af deres søgsmåls respektive første anbringende.

1415 Som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 1308-1368, har Republikken Bulgarien og Republikken Cypern ikke godtgjort, at anvendelsen af reglerne om udstationering på tredjelandstransporter går åbenbart videre end nødvendigt for at nå det legitime formål, der forfølges med de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1416 Eftersom der ikke er fremført en specifik argumentation til støtte for disse medlemsstaters respektive femte anbringendes første led, skal det dermed fastslås, at selv hvis det antages, at disse bestemmelser kan anses for at udgøre en restriktion, der henhører under artikel 34 TEUF og 35 TEUF, er denne under alle omstændigheder begrundet i medfør af artikel 36 TEUF af de grunde, der underbygger, at deres respektive første anbringende er blevet forkastet.

1417 Med hensyn til den pressemeddelelse, som er omtalt i nærværende doms præmis 1407, og som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har citeret uden at forklare relevansen heraf, er det i øvrigt tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant dokument ikke kan være bindende for Domstolen ved dennes fortolkning eller vurdering af gyldigheden af direktiv 2020/1057.

1418 Selv om Kommissionen i denne pressemeddelelse kritiserede en fremgangsmåde, der bestod i at anvende værtsmedlemsstatens nationale lovgivning på enhver international transport, som indebærer pålæsnings- og/eller aflæsningsaktiviteter på denne medlemsstats område, fritager de anfægtede bestemmelser i artikel 1, stk. 3, i direktiv 2020/1057 under alle omstændigheder såvel bilaterale transporter som visse supplerende pålæsnings- og/eller aflæsningsaktiviteter forbundet med sådanne transporter fra anvendelsen heraf, netop med henblik på at sikre forholdsmæssigheden af enhver eventuel begrænsning for de frie varebevægelser og den frie levering af transporttjenester som følge af anvendelsen af reglerne om udstationering på førere i international vejtransport.

1419 Dermed skal Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive femte anbringendes første led forkastes som ugrundede.

ii) Den frie udveksling af tjenesteydelser

1420 Hvad angår Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive femte anbringendes andet led om tilsidesættelse af EUF-traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser skal det fremhæves, som det fremgår af nærværende doms præmis 352-358, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet ikke er reguleret af artikel 56 TEUF, som vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser generelt, men af artikel 58, stk. 1, TEUF, som er en særlig bestemmelse, hvoraf fremgår, at »[d]en frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«, nemlig afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, som indeholder artikel 90 TEUF – 100 TEUF. Transportvirksomhederne har således alene en ret til fri udveksling af transporttjenester, for så vidt som denne ret er blevet tildelt ved foranstaltninger vedtaget af EU-lovgiver i den afledte ret i henhold til EUF-traktatens bestemmelser om den fælles transportpolitik, navnlig artikel 91, stk. 1, TEUF.

1421 Dette er netop formålet med direktiv 2020/1057, som EU-lovgiver vedtog i henhold til denne bestemmelse bl.a. med henblik på at fastsætte særlige regler hvad angår direktiv 96/71 og for herved at harmonisere visse bestemmelser i den sociale lovgivning inden for vejtransport.

1422 Hvad nærmere bestemt angår oplysningerne udledt af dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220), som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har påberåbt sig, skal det bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 982, at Domstolen ganske vist fastslog, at EU-lovgiver vedrørende gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet ikke har den skønsbeføjelse, som denne lovgiver kan påberåbe sig inden for

andre områder af transportpolitikken. Denne omstændighed rejser imidlertid ikke tvivl om, at EU-lovgiver, når denne udøver sine kompetencer i medfør heraf, som det er anført i nærværende doms præmis 242-247, i denne henseende har en vid skønsmargen.

1423 For så vidt som Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har foreholdt EU-lovgiver, at denne tilsidesatte de særlige forpligtelser, som påhviler lovgiver i medfør af artikel 91 TEUF, ved at gøre reglerne om udstationering anvendelige på tredjelandstransporter, for så vidt som denne lovgiver genindførte en form for forskelsbehandling af transportvirksomheder som følge af deres nationalitet eller det sted, hvor disse virksomheder har hjemsted, overlapper disse medlemsstaters argumentation den argumentation, som de har fremført inden for rammerne af deres respektive søgsmåls andet anbringende om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Denne argumentation skal dermed forkastes af de samme grunde som de i nærværende doms præmis 1213-1234 anførte.

1424 I det omfang Republikken Bulgarien og Republikken Cypern, uafhængigt af den argumentation, der er blevet forkastet i den foregående præmis, i øvrigt har foreholdt EU-lovgiver, at denne har foretaget et tilbageskridt i den fælles transportpolitik, som sikrer den frie udveksling af tjenesteydelser, er deres argumentation ugrundet.

1425 Som det bl.a. fremgår af nærværende doms præmis 1210, 1223, 1308 og 1361, tilsigter artikel 1 i direktiv 2020/1057 nemlig tværtimod at lette den frie levering af transporttjenester, idet denne bestemmelse præciserer de omstændigheder, hvorunder de regler om udstationering, der er fastsat i direktiv 96/71, eventuelt finder anvendelse på førere, der foretager vejtransport, herunder førere, der udfører tredjelandstransporter, samtidig med at bestemmelsen sikrer en balance mellem de berørte interesser i lyset af udviklingen på markedet, hvorved de forpligtelser, der påhviler denne lovgiver i henhold artikel 91 TEUF, er opfyldt (jf. analogt dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 48).

1426 Det skal endvidere bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 266, at EU-lovgiver, når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved et givent EU-retligt tiltag, ikke kan fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, denne lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i denne traktats artikel 9, og som bl.a. omfatter sikring af passende social beskyttelse. EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, som denne er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale mål, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger.

1427 Det følger heraf, at den omstændighed alene, at visse transportvirksomheder kan blive nødt til at afholde større omkostninger som følge af forbedringen af ansættelsesvilkårene og den øgede sociale beskyttelse, som visse førere sikres ved de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, ikke kan anses for at udgøre et tilbageskridt i gennemførelsen af en fælles transportpolitik, som udgør en tilsidesættelse af artikel 91, stk. 2, TEUF.

1428 Dermed skal Republikken Bulgariens og Republikken Cyperns respektive femte anbringendes andet led forkastes som ugrundede, og følgelig forkastes disse anbringender i det hele.

g) Tilsidesættelse af artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37

1) Parternes argumenter

1429 Med det fjerde anbringende har Republikken Polen gjort gældende, at artikel 11 TEUF og chartrets artikel 37 skal fortolkes således, at disse bestemmelser pålægger EU-institutionerne en pligt til at tage hensyn til miljøbeskyttelseskravene både ved fastlæggelsen og gennemførelsen af andre af Unionens politikker og som led i Unionens øvrige aktioner. Det formål om miljøbeskyttelse, som er fastsat i artikel 191 TEUF, kan nemlig hverken tages i betragtning eller gennemføres alene ved de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 192 TEUF inden for rammerne af en særskilt og selvstændig politik. Princippet om integration gør det muligt at forene formålene og kravene til miljøbeskyttelse med andre interesser og målsætninger, som Unionen forfølger.

1430 Hvis artikel 11 TEUF fortolkes således, at denne bestemmelse vedrører EU-retlige områder og ikke særlige foranstaltninger, er det ikke muligt at gennemføre de mål, som forfølges med bestemmelsen. Det forhold, at direktiv 2020/1057 indgår i en større pakke, som tager sigte på at reducere de forurenende emissioner fra vejtransportsektoren, beviser ikke, at der er taget behørigt hensyn til dette direktivs virkning på miljøet, navnlig på muligheden for at nå de miljømål, der er fastsat i de programdokumenter og retsakter, som Unionen har vedtaget på miljøområdet. Det kan heller ikke fastslås, at målene om reduktion af drivhusgasudledninger forbliver uændrede, når de først er fastsat, uanset hvilke yderligere emissioner der i fremtiden skabes ved gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af ny EU-lovgivning.

1431 Republikken Polen er enig i den fortolkning, som generaladvokat Geelhoed lagde til grund i punkt 59 og 60 i sit forslag til afgørelse Østrig mod Parlamentet og Rådet (C-161/04, EU:C:2006:66), hvorefter artikel 11 TEUF ikke kan anvendes som standard for undersøgelsen af EU-lovgivningens gyldighed, når det er åbenbart, at der ikke er taget hensyn til miljømæssige interesser, eller hvor disse er blevet fuldstændig tilsidesat. Når det er godtgjort, at en særlig foranstaltning, som EU-lovgiver har truffet, skader virkeliggørelsen af de mål, som denne har fastsat i afledte retsakter vedtaget på miljøområdet, skal denne lovgiver afveje de modstridende interesser og i givet fald indføre passende ændringer i de retsakter, som finder anvendelse på miljøområdet.

1432 I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver tilsidesat denne forpligtelse, for så vidt som denne lovgiver ikke undersøgte den indvirkning, som gennemførelsen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 har på kravene på miljøområdet. Lovgiver tog navnlig ikke hensyn til den omstændighed, at gennemførelsen af disse bestemmelser ville medføre yderligere rejser, herunder tomkørsler med lastbiler over lange afstande, hvilket, som det ses af de oplysninger og undersøgelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 416, vil medføre emissioner af CO_2 og luftforurenende stoffer, som er årsag til mange helbredsproblemer.

1433 Mens de pågældende køretøjer uden nævnte bestemmelser ville kunne foretage tredjelandstransporter og cabotagekørsel, vil begrænsningen af disse to transporttyper øge antallet af bilaterale transporter, hvilket vil medføre en stigning i antallet af tomkørsler. Tredjelandstransporter er nyttige med henblik på at begrænse antallet af tomkørsler, undgå ventetid på ordrer på godstransport til etableringsmedlemsstaten og bidrager til at imødegå en efterspørgsel på transport, som udvikler sig geografisk.

1434 De miljømæssige virkninger af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 skulle således undersøges kumulativt med dem, der skabes med forordning 2020/1054 og 2020/1055, som ligeledes indgår i »mobilitetspakken«, og som ligeledes forpligter lastbilførerne til at gennemføre yderligere ture, ofte som tomkørsler, over lange afstande.

1435 Disse øgede emissioner kan som følge af omfanget heraf have en mærkbar indvirkning på virkeliggørelsen af de miljømål, der er fastsat i de programmeringsdokumenter og retsakter, som Unionen vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, og som er nævnt i nærværende doms præmis 417-419, samt på overholdelsen af de forpligtelser, som medlemsstaterne er pålagt ved disse retsakter. Ingen af de anfægtede retsakter, som »mobilitetspakken« består af, behandler de forskellige påvirkningsrisici. I konsekvensanalysen vedrørende de sociale forhold konstaterede Kommissionen blot, at den ikke havde identificeret nogen virkning på miljøet ved de påtænkte muligheder, men denne konstatering er hverken underbygget eller troværdig.

1436 Selv om visse medlemsstater og Kommissionen har fremhævet behovet for at tage hensyn til indvirkningen af de foreslåede foranstaltninger i »mobilitetspakken« på stigningen i antallet af tomkørsler og i emissionerne af CO_2, så EU-lovgiver bort fra disse betænkeligheder. Den udarbejdelse af yderligere analyser før udgangen af 2020, som kommissæren, Adina Vălean, informerede om, med hensyn til virkningerne af forpligtelsen til at sikre, at køretøjerne vender tilbage til etableringsmedlemsstaten hver ottende uge, og af de restriktioner, der finder anvendelse på kombineret transport, afhjælper på ingen måde denne mangel og bekræfter snarere, at dette anbringende er begrundet.

1437 Republikken Bulgarien og Republikken Cypern har for deres del gengivet den argumentation, der er anført i nærværende doms præmis 1377 og 1378, om tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, som følge af de skadelige virkninger for miljøet, der følger af sondringen i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 13. betragtning hertil, mellem tredjelandstransporter og bilaterale transporter.

1438 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

2) Domstolens bemærkninger

1439 Indledningsvis skal den af Republikken Bulgarien og Republikken Cypern fremførte argumentation om tilsidesættelse af artikel 90 TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, TEU, forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 423, 424 og 934.

1440 På denne baggrund og af de i nærværende doms præmis 428-430 anførte grunde skal det udelukkende undersøges, om EU-lovgiver, som Republikken Polen har gjort gældende, ved vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 tilsidesatte de miljøbeskyttelseskrav, der følger af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37.

1441 Det skal i denne henseende bemærkes, at Republikken Polens argumenter til støtte for det fjerde anbringende næsten udelukkende vedrører bestemmelserne i andre retsakter i »mobilitetspakken« end direktiv 2020/1057, navnlig bestemmelserne i forordning 2020/1055. De fleste undersøgelser og øvrige elementer, som denne medlemsstat har støttet sig på i denne sammenhæng, vedrører nemlig den forpligtelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 1, nr. 3), for så vidt som denne bestemmelse har indført et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009, om køretøjernes tilbagevenden hver ottende uge til en driftscentral i den pågældende transportvirksomheds etableringsmedlemsstat. Sidstnævnte bestemmelse er

genstand for særskilte anbringender i søgsmålene anlagt til prøvelse af forordning 2020/1055 i sagerne C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 – C-552/20 og C-554/20. For så vidt som Republikken Polens argumenter ikke vedrører bestemmelserne i direktiv 2020/1057, skal de forkastes som irrelevante.

1442 For så vidt som Republikken Polens argumentation om tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, specifikt vedrører bestemmelserne i direktiv 2020/1057, skal det bemærkes, at artikel 11 TEUF, som det er anført i nærværende doms præmis 436, har horisontal karakter, hvilket indebærer, at EU-lovgiver skal integrere miljøbeskyttelseskravene i Unionens politikker og aktioner, herunder i den fælles transportpolitik, hvorunder direktiv 2020/1057 hører.

1443 Desuden angår den legalitetskontrol, som Domstolen i det foreliggende tilfælde skal foretage i forhold til artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, en EU-retsakt, som led i hvilken EU-lovgiver, som det bl.a. fremgår af nærværende doms præmis 1210, 1223, 1308 og 1361, skal sikre en balance mellem de forskellige foreliggende interesser.

1444 På denne baggrund skal det bemærkes, at der, selv om de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 isoleret set vil have mærkbare negative virkninger på miljøet, med henblik på at afgøre, om der skal fastslås en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, skal tages hensyn til de øvrige aktioner, som EU-lovgiver har iværksat for at begrænse sådanne virkninger af vejtransporten på miljøet og nå de samlede mål om reduktion af forurenende emissioner.

1445 I det foreliggende tilfælde har Republikken Polen med sin argumentation om tilsidesættelse af de EU-retlige miljøbeskyttelsesregler støttet sig på antagelsen om, at de kriterier for anvendelsen af reglerne om udstationering, som er fastlagt i de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057, har skadelige virkninger på miljøet som følge af den forøgelse af forurenende emissioner, som gennemførelsen af disse kriterier vil medføre. Denne medlemsstat har navnlig gjort gældende, at nævnte bestemmelser medfører supplerende rejser, eftersom transportvirksomhederne vil erstatte cabotagekørsel og tredjelandstransporter, som ifølge nævnte medlemsstat er mere gunstige for miljøet, med bilaterale transporter for at være omfattet af den fuldstændige fritagelse fra nævnte regler, der finder anvendelse på sidstnævnte transport.

1446 For det første skal det i denne henseende bemærkes, som det allerede fremgår af bl.a. nærværende doms præmis 1318, 1321 og 1395, at forpligtelsen til principielt at anvende reglerne om udstationering på førere, der foretager tredjelandstransporter og cabotagekørsel, allerede fulgte af de lovgivningsmæssige rammer, der fandtes, før direktiv 2020/1057 trådte i kraft, som fortolket af Domstolen i dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 En stor del af de angivelige negative virkninger på miljøet, som Republikken Polen har tilskrevet reglerne i artikel 1 i direktiv 2020/1057, følger dermed, hvis de antages påvist, i virkeligheden ikke af dette direktiv, men af de EU-retlige regler, der fandt anvendelse, før nævnte direktiv trådte i kraft.

1448 For det andet skal det bemærkes, at de forskellige transporttyper, som Republikken Polen har påberåbt sig, under alle omstændigheder ikke nødvendigvis er substituerbare. Selv om en tredjelandstransport og en bilateral transport, som Rådet har fremhævet, principielt kan erstatte hinanden, kan cabotagekørsel nemlig som følge af selve sin art ikke erstattes af en bilateral transport.

1449 Som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 358, sikrer artikel 49 TEUF, som gennemført i transportsektoren ved forordning nr. 1071/2009, endvidere enhver virksomhed ret til ved eventuelt at oprette datterselskaber at etablere sig permanent i en medlemsstat efter eget valg med henblik på at tilrettelægge sine aktiviteter optimalt under overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten. De transportvirksomheder, som systematisk eller meget regelmæssigt vil udføre national transport i en anden medlemsstat, kan således oprette et datterselskab eller et andet fast forretningssted heri, hvorved det undgås, at køretøjerne vender tilbage over lange afstande, hvilket ifølge Republikken Polen medfører negative virkninger for miljøet som følge af stigningen i emissionerne af CO_2 og luftforurenende stoffer.

1450 Artikel 1 i direktiv 2020/1057 kan derfor ikke som sådan have mærkbare negative virkninger på miljøet, eftersom dette direktiv, idet det kan tilskynde visse transportvirksomheder til at etablere sig tættere på den reelle efterspørgsel på transporttjenesterne end det var tilfældet, før direktivets ikrafttrædelse, bidrager til, at der er en mere snæver tilknytning mellem etableringsstedet for leverandøren af disse tjenester og det sted, hvor tjenesterne rent faktisk leveres.

1451 For det tredje skal det bemærkes, at såfremt en transportvirksomhed, som Republikken Polen har anført, vælger at lade et køretøj vende tilbage til etableringsmedlemsstaten som tomkørsel, for at transporten kvalificeres som en bilateral transport, er udøvelsen af et sådant valg under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til, at den pågældende transport kvalificeres som bilateral som omhandlet i artikel 1, stk. 3 og 4, i direktiv 2020/1057, eftersom disse bestemmelser kræver, at godset eller passagerer transporteres fra eller til etableringsmedlemsstaten, for at en transport kan kvalificeres således.

1452 Som det fremgår af nærværende doms præmis 377, kan EU-lovgiver ved at tilpasse en lovgivningsmæssig retsakt med henblik på at øge den sociale beskyttelse af de berørte personer ændre de vilkår, hvorunder den frie udveksling af tjenesteydelser udøves, og sikre en mere rimelig konkurrence. I medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF er graden af liberalisering nemlig ikke direkte fastlagt ved artikel 56 TEUF, men af EU-lovgiver selv som led i gennemførelsen af den fælles transportpolitik.

1453 Desuden er Republikken Polens argumenter om de erhvervsdrivende, der forpligtes til at forlade markedet på grund af de angiveligt øgede omkostninger som følge af de kriterier for anvendelsen af reglerne om udstationering, der er fastlagt i artikel 1 i direktiv 2020/1057, således som disse finder anvendelse på tredjelandstransport og cabotagekørsel, spekulative. Det forholder sig så meget desto mere således af de i nærværende doms præmis 1448-1450 anførte betragtninger. Denne medlemsstat har under alle omstændigheder ikke påvist, at sådanne angivelige afgange fra markedet vil have mærkbare negative virkninger på miljøet.

1454 For det fjerde viser Republikken Polens argumentation, som Rådet har gjort gældende, ikke den iboende forskel hvad angår effektivitet og miljømæssig påvirkning mellem en tredjelandstransport og bilateral transport, når disse transporter skal opfylde efterspørgslen på transport mere eller mindre permanent i en bestemt del af EU. Som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 1354, er visse supplerende aktiviteter forbundet med bilaterale

transporter i medfør af artikel 1, stk. 3, tredje til femte afsnit, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med tiende betragtning hertil, i øvrigt omfattet af en udvidelse af den fritagelse fra reglerne om udstationering, der er fastsat for sidstnævnte transporter, netop for at tage hensyn til de eventuelle effektivitetsgevinster, der følger af en sådan tilrettelæggelse af vejtransporten.

1455 For så vidt som Republikken Polen har gjort gældende, at anvendelsen af reglerne om udstationering på kombineret transport, som denne er fastsat i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2020/1057, afskrækker fra at anvende sådanne transporter, hvis gunstige virkning på miljøet er kendt, er det endelig tilstrækkeligt at henvise til betragtningerne i nærværende doms præmis 1330, 1331 og 1340, hvoraf fremgår, at denne bestemmelse i forhold til den ordning, der fandt anvendelse, før dette direktiv trådte i kraft, blot tilsigter at præcisere de omstændigheder, hvorunder transportvirksomheder, der foretager kombineret transport, kan være omfattet af en fritagelse fra nævnte regler for bestemte dele af denne transport. Det er således ikke godtgjort, at nævnte bestemmelse fører til afskrækkelse fra at anvende denne transporttype.

1456 Henset til arten af direktiv 2020/1057, som tilsigter at nå en balance mellem de forskellige formål, der forfølges med dette, uden i sig selv at henhøre under Unionens miljøbeskyttelsespolitik, kan der under alle omstændigheder ikke påvises en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, alene fordi EU-lovgiver ved vedtagelsen af denne retsakt ikke begunstigede alle transportaktiviteter, som kunne anses for gunstige for miljøet, til skade for en øget social beskyttelse af førerne.

1457 På grundlag af det ovenstående skal Republikken Polens argumenter om en tilsidesættelse af artikel 11 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 37, forkastes, eftersom der ikke foreligger mærkbare negative virkninger på miljøet som følge af de anfægtede bestemmelser i artikel 1 i direktiv 2020/1057 vedrørende tredjelandstransporter, kombineret transport eller cabotagekørsel.

1458 Det er følgelig hverken nødvendigt at undersøge de argumenter, som denne medlemsstat har udledt af andre EU-retsakter, hvis miljømål angiveligt skades med vedtagelsen af artikel 1 i direktiv 2020/1057, eller de af Parlamentet og Rådet anførte forskellige foranstaltninger, som EU-lovgiver har truffet i vejtransportsektoren, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang denne lovgiver har taget hensyn til det overordnede formål om reduktion af forurenende emissioner i denne sektor.

1459 Dermed skal Republikken Polens fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

1460 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet i det hele frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sag C-544/20), Rumænien (sag C-548/20) og Republikken Cypern (sag C-550/20). Parlamentet og Rådet skal ligeledes frifindes i søgsmålene anlagt af Ungarn (sag C-551/20) og Republikken Polen (sag C-555/20), for så vidt som der herved er nedlagt påstand om annullation af artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 eller visse af disse bestemmelser.

4. Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057

1461 Til støtte for søgsmålet anlagt med påstand om annullation af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter fristen for gennemførelse af dette direktiv til den 2. februar 2022, har Republikken Polen (sag C-555/20) fremsat tre anbringender, der kan undersøges samlet, om tilsidesættelse af for det første retssikkerhedsprincippet, for det andet proportionalitetsprincippet og for det tredje artikel 94 TEUF.

a) Parternes argumenter

1462 For det første har Republikken Polen hvad angår den angivelige tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet anført, at dette princip kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. Nævnte princip gælder i særlig grad, når den pågældende lovgivning kan have retsvirkninger af økonomisk art i lighed med direktiv 2020/1057.

1463 De anfægtede bestemmelser i dette direktivs artikel 1 præciserer ikke transportvirksomhedernes forpligtelser. Der er desuden praktiske fortolkningsproblemer med hensyn til disse bestemmelser hvad angår fastlæggelsen af den ret, der finder anvendelse på arbejds- og ansættelsesvilkår for førere, der foretager vejtransport. Der skal foretages afklaringer ved de nationale gennemførelsesretsakter samt Kommissionens fortolkningsdokumenter og vejledninger, såfremt sådanne vedtages.

1464 Gennemførelsen af disse bestemmelser indebærer endvidere langvarigt lovforberedende arbejde på nationalt plan. En væsentlig del af fristen på 18 måneder til gennemførelsen af direktiv 2020/1057 skal således benyttes til udformningen og vedtagelsen af den nationale lovgivning. Dette medfører en væsentlig reduktion af den tid, som transportvirksomhederne har til at få kendskab til genstanden for og omfanget af deres forpligtelser. Den nationale lovgivning skal ligeledes fastsætte ansættelses- og arbejdsvilkår, og transportvirksomhederne vil have pligt til at gøre sig bekendte med de relevante regler i mere end én medlemsstat. Endelig kan den manglende forpligtelse til at fastsætte en specifik gennemførelsesperiode ikke sidestilles med, at EU-lovgiver fuldstændig frit kan udøve et skøn i denne henseende.

1465 For det andet har Republikken Polen med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet gjort gældende, at EU-lovgivers fastsættelse af en reduceret gennemførelsesfrist på 18 måneder ikke opfylder de krav, der følger af dette princip.

1466 EU-lovgiver har ikke fremlagt en objektiv begrundelse for fastsættelsen af denne frist, selv om den frist, der vedtages for retsakter af denne art, er mindst to år. Henset til de særlige træk ved vejtransportsektoren, som er kendetegnet ved stor mobilitet, og det deraf følgende behov for at anvende mange medlemsstaters regler under en kort referenceperiode skulle denne lovgiver ligeledes have taget hensyn til den omstændighed, at transportvirksomhederne skal forberede sig på også at anvende de krav, der følger af andre retsakter i »mobilitetspakken«.

1467 EU-lovgiver tog heller ikke hensyn til den omstændighed, at vejtransportmarkedet domineres af SMV'er, for hvilke tilpasningen til den nye lovgivning medfører vanskeligheder og særlige omkostninger. Covid-19-pandemien har desuden medført yderligere vanskeligheder. Endelig anvendes der sanktioner, som nogle gange er strenge, på transportvirksomheder, der ikke kan tilpasse sig de nye regler inden for den fastsatte frist.

1468 Hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang transportvirksomhedernes hidtidige retlige og faktiske stilling er blevet ændret ved direktiv 2020/1057, har spørgsmålet om anvendelsen af direktiv 96/71 på vejtransport længe været omtvistet. Der er, som det fremgår af fjerde betragtning til direktiv 2020/1057, en række forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår fortolkning, anvendelse og gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 96/71. Dom af 1. december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), besvarede kun nogle spørgsmål vedrørende reglerne for udøvelse af international transport.

1469 For det tredje har Republikken Polen hvad angår den angivelige tilsidesættelse af artikel 94 TEUF gjort gældende, at den frist for gennemførelse, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057, ikke tager hensyn til transportvirksomhedernes økonomiske situation. I denne forbindelse har denne medlemsstat ligeledes henvist til den omstændighed, at sektoren domineres af SMV'er, at de pågældende ændringer medfører betydelige omkostninger, og at ændringerne blev indført i en periode med økonomisk krise og forstyrrelse af transportaktiviteterne som følge af covid-19-pandemien.

1470 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at disse argumenter er ugrundede.

b) Domstolens bemærkninger

1471 Med henblik på undersøgelsen af disse anbringender skal det bemærkes, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 i første afsnit bestemmer, at medlemsstaterne har pligt til »senest den 2. februar 2022« at vedtage og offentliggøre de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og at det i andet afsnit tilføjes, at disse medlemsstater skal anvende disse regler fra samme dato.

1472 I første række skal det hvad angår den angivelige tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet bemærkes, at Republikken Polen ikke har foreholdt EU-lovgiver, at denne vedtog en upræcis gennemførelsesfrist, men at denne lovgiver fastsatte en gennemførelsesfrist, der var for kort, henset til usikkerheden med hensyn til fortolkningen af de regler, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 2020/1057, og de praktiske problemer med anvendelsen heraf.

1473 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 288, stk. 3, TEUF, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Som Parlamentet har fremhævet, er det tilsigtede mål allerede anført i selve EU-retsakten. Det følger heraf, at transportvirksomhederne i det foreliggende tilfælde senest den 31. juli 2020, dvs. datoen for offentliggørelsen af direktiv 2020/1057 i *Den Europæiske Unions Tidende*, kunne få kendskab til deres fremtidige forpligtelser i medfør af dette direktiv.

1474 Endvidere er det omfang, hvori de i artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 fastsatte bestemmelser skaber nye forpligtelser for transportvirksomhederne, under alle omstændigheder nødvendigvis begrænset af den omstændighed, som det fremgår af nærværende doms præmis 1178-1182, at ordningen for anvendelsen af reglerne om udstationering på førere i medfør af de i disse bestemmelser fastsatte kriterier i et vist omfang svarer til den, der fandtes, før dette direktiv trådte i kraft.

1475 For det første skal det, for så vidt som Republikken Polen har gjort gældende, at der foreligger fortolkningsproblemer og praktiske vanskeligheder i forbindelse med fastlæggelsen af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på førernes arbejds- og ansættelsesvilkår, bemærkes, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse i et givent tilfælde, i modsætning til, hvad denne medlemsstat har anført, ikke afhænger af de nationale gennemførelsesakter, men af selve bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 2020/1057, hvori opregnes klart definerede transporttyper, og det præciseres, på hvilke transporttyper reglerne om udstationering, og dermed værtsmedlemsstatens nationale regler om arbejds- og ansættelsesvilkår, skal anses for at finde anvendelse.

1476 For det andet er det, som det fremgår af fjerde, ottende og niende betragtning til direktiv 2020/1057, og som det i det væsentlige er anført i nærværende doms præmis 1224, netop navnlig på grund af en række forskelle, som er påvist i medlemsstaterne med hensyn til fortolkning, anvendelse og gennemførelse af de EU-retlige bestemmelser, der fandt anvendelse, før dette direktiv trådte i kraft, at EU-lovgiver har tilsigtet at vedtage en særlig lovgivning for vejtransportsektoren, som fastsætter de kriterier, der gør det muligt at fastslå, i hvilke situationer førerne skal undergives de regler om langvarig udstationering, der er fastsat i direktiv 96/71.

1477 For så vidt som Republikken Polen har gjort gældende, at en væsentlig del af fristen på 18 måneder skal benyttes til vedtagelsen af den nationale lovgivning, der er nødvendig for at gennemføre direktiv 2020/1057, har denne medlemsstat støttet sig på den urigtige antagelse, at transportvirksomhedernes forpligtelser med hensyn til fastlæggelsen af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på førernes arbejds- og ansættelsesvilkår, følger af de gennemførelsesakter, som medlemsstaterne vedtager, selv om disse forpligtelser, som det fremgår af nærværende doms præmis 1473, følger af dette direktivs artikel 1. Det følger heraf, at den omstændighed, at den nationale lovgiver i f.eks. Polen følte sig forpligtet til at bruge en mere eller mindre betydelig del af nævnte frist til at vedtage de nødvendige gennemførelsesakter i denne henseende, ikke godtgør, at EU-lovgiver har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af retssikkerhedsprincippet.

1478 Republikken Polen har ligeledes gjort gældende, at transportvirksomhederne vil have behov for tid til at få kendskab til de relevante regler i flere medlemsstater, navnlig fordi EU-retten ikke alene pålægger betaling af en mindsteløn, men desuden i medfør af direktiv 2020/1057 pålægger anvendelse af værtsmedlemsstatens arbejds- og ansættelsesvilkår. Det skal i denne henseende bemærkes, som Rådet har fremhævet, at fristen for gennemførelse den 2. februar 2022 blev fastsat, som det udtrykkeligt fremgår af artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2020/1057, sammenholdt med 43. betragtning hertil, som den frist, hvorefter de nationale bestemmelser skal anvendes for at undgå, at der skabes nye hindringer ved medlemsstaternes differentierede anvendelse, indtil den fastsatte gennemførelsesfrist udløber. Uanset hvilken del af gennemførelsesfristen på 18 måneder en medlemsstat benyttede til gennemførelsen af direktiv 2020/1057, kunne denne under alle omstændigheder følgelig ikke pålægge transportvirksomhederne nye forpligtelser i medfør af dette direktiv før den 2. februar 2022.

1479 Desuden bestemmer artikel 3, stk. 3, i direktiv 2018/957, som Republikken Polen selv har fremhævet, i sig selv, at dette direktiv finder anvendelse på vejtransportsektoren fra datoen for anvendelsen af en lovgivningsmæssig retsakt om ændring af direktiv 2006/22 for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71 og direktiv 2014/67 om udstationering af førere i vejtransportsektoren. Selv om det er korrekt, at de betingelser, der er fastsat i direktiv 96/71, som ændret ved direktiv 2018/957, finder anvendelse fra den dato, hvor direktiv 2020/1057 skulle være gennemført, forholder det sig ikke desto mindre således, at transportvirksomhederne siden vedtagelsen af direktiv 2018/957, dvs. den 28. juni 2018, har været bekendt med, at EU-lovgiver påtænkte en lex specialis i vejtransportsektoren, og at de ændringer, som direktiv 2020/1057 indførte i direktiv 96/71, ville træde i kraft, når denne lex specialis ville finde anvendelse.

1480 Republikken Polen har således ikke med de vanskeligheder, som denne medlemsstat har påberåbt sig vedrørende fortolkningen og anvendelsen af artikel 1 i direktiv 2020/1057, påvist, at EU-lovgiver tilsidesatte retssikkerhedsprincippet ved at fastsætte gennemførelsesfristen for dette direktiv til 18 måneder.

1481 I anden række skal det med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bemærkes, at Parlamentet, Rådet og Kommissionen i den interinstitutionelle aftales punkt 42 hvad angår den almindelige lovgivningsprocedure fremhævede behovet for at fastsætte en frist for gennemførelse af direktiver, der er så kort som muligt, og som generelt ikke er på over to år. Denne fremgangsmåde indgår i det mere generelle formål, som består i at sikre en hurtig og korrekt anvendelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne.

1482 EU-lovgiver har endvidere en skønsmargen til fastsættelse af gennemførelsesfristen for et direktiv, og denne lovgiver er i modsætning til, hvad Republikken Polen har anført, på ingen måde forpligtet til at præcisere begrundelsen for fastsættelsen af denne frist, hver gang fristen er kortere end to år.

1483 Det helt generelle argument om, at hensyntagen til de forpligtelser, der følger af de andre retsakter, som »mobilitetspakken« består af, skulle have foranlediget fastsættelsen af en længere gennemførelsesfrist med hensyn til bestemmelserne i direktiv 2020/1057, kan heller ikke tiltrædes. Den omstændighed alene, at forskellige gennemførelsesfrister finder anvendelse på de relevante forpligtelser i hver retsakt i denne »mobilitetspakke«, viser nemlig netop, at EU-lovgiver tog hensyn til forpligtelsernes art og de specifikke omstændigheder ved hver af disse retsakter med henblik på at fastsætte en passende frist for gennemførelse og anvendelse.

1484 Med sin lige så generelle argumentation om covid-19-pandemien har Republikken Polen ikke godtgjort, hvorledes omkostningerne, begrænsningerne for levering af tjenesteydelser eller de ændringer i medlemsstaternes lovgivninger, som denne pandemi skabte, kunne have nogen form for indvirkning på fastsættelsen af fristen for gennemførelsen af direktiv 2020/1057. Det påhvilede under alle omstændigheder ikke EU-lovgiver at afhjælpe virkningerne af denne pandemi inden for rammerne af direktiv 2020/1057, hvis formål bl.a. er at forbedre førernes arbejdsvilkår, og det forholder sig så meget desto mindre således, som det fremgår af nærværende doms præmis 286, eftersom andre specifikke EU-retsakter havde et sådant formål.

1485 Republikken Polen kan heller ikke gøre gældende at have påvist, at gennemførelsesfristen for direktiv 2020/1057 er uforholdsmæssig, ved at fremføre teorier om hyppigheden af adfærd, der er i strid med forpligtelserne i medfør af dette direktiv vedrørende udstationering af arbejdstagere i vejtransportsektoren, eftersom den eventuelle strenghed af de sanktioner, som medlemsstaterne anvender i tilfælde af manglende overholdelse af ansættelses- og arbejdsvilkårene eller de formelle krav hertil, i øvrigt på ingen måde kan rejse tvivl om selve længden af denne frist.

1486 Henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 1473-1476, 1478 og 1479, hvoraf det bl.a. fremgår, at EU-lovgiver tog hensyn til de særlige kendetegn ved vejtransportsektoren, herunder tilstedeværelsen af SMV'er på markedet, hvortil der henvises i 20. betragtning til direktiv 2020/1057, kan det følgelig ikke fastslås, at denne lovgiver ved i dette direktivs artikel 9, stk. 1, første afsnit, at fastsætte en gennemførelsesfrist på 18 måneder er gået åbenbart ud over, hvad der er nødvendigt for som led i gennemførelsen af nævnte direktiv at nå formålet om at sikre en hurtig og korrekt anvendelse af EU-retten i medlemsstaterne.

1487 I tredje række er det med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af artikel 94 TEUF tilstrækkeligt at bemærke, som det fremgår af nærværende doms præmis 1390, at artikel 1, stk. 3-7, i direktiv 2020/1057 ikke regulerer »transportpriser og -vilkår«, men blot fastsætter kriterier for anvendelsen af reglerne om udstationering af førere i vejtransportsektoren. Eftersom nævnte

artikel 94 følgelig ikke finder anvendelse på disse stykker i dette direktivs artikel 1, skal argumentationen om en tilsidesættelse af førstnævnte bestemmelse som følge af længden af fristen for gennemførelse af disse forkastes.

1488 Eftersom ingen af de anbringender, som Republikken Polen har fremsat til støtte for sit søgsmål med påstand om annullation af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2020/1057 (sag C-555/20), er blevet taget til følge, skal Parlamentet og Rådet frifindes for disse påstande og dermed i dette søgsmål i det hele.

5. Konklusion vedrørende direktiv 2020/1057

1489 Det fremgår af samtlige ovenfor anførte betragtninger, at Parlamentet og Rådet skal frifindes i søgsmålene anlagt af Republikken Litauen (sag C-541/20) og Ungarn (sag C-551/20), for så vidt som disse søgsmål vedrører direktiv 2020/1057, samt i søgsmålene anlagt af Republikken Bulgarien (sag C-544/20), Rumænien (sag C-548/20), Republikken Cypern (sag C-550/20) og Republikken Polen (sag C-555/20).

D. Samlet konklusion om søgsmålene

1490 Henset til samtlige ovenstående betragtninger:

– Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.

– I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.

V. Sagsomkostninger

1491 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

1492 Procesreglementets artikel 138, stk. 3, fastsætter, at hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, bærer hver part sine egne omkostninger. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

1493 Eftersom Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Republikken Litauen (sag C-541/20), Republikken Bulgarien (sagerne C-543/20 og C-544/20), Rumænien (sagerne C-546/20 og C-548/20), Republikken Cypern (sag C-550/20) og Republikken Polen (sagerne C-553/20 og C-555/20) tilpligtes at betale omkostningerne, og disse medlemsstater har tabt sagerne, bør det pålægges disse at betale sagsomkostningerne, herunder hvad angår Republikken Litauen omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler (sag C-541/20 R).

1494 Eftersom Republikken Cypern har nedlagt påstand om, at Parlamentet og Rådet (sag C-549/20) tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og disse institutioner har tabt sagen, bør det pålægge disse at betale sagsomkostningerne i denne sag.

1495 Eftersom Republikken Litauen, Republikken Bulgarien, Rumænien, Ungarn, Republikken Malta og Republikken Polen delvist har tabt sagerne (sagerne C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 og C-554/20), bærer hver af disse medlemsstater deres egne omkostninger vedrørende disse sager, herunder hvad angår Republikken Bulgarien omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler (sag C-545/20 R).

1496 I overensstemmelse med samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige deres egne omkostninger som intervenienter.

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

1) I sag C-541/20, Litauen mod Parlamentet og Rådet:

– Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

– Republikken Litauen betaler sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler (sag C-541/20 R).

– Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.

2) I sag C-542/20, Litauen mod Parlamentet og Rådet:

– Artikel 1, nr. 3), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1055 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, (EF) nr. 1072/2009 og (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i vejtransportsektoren annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indfører et stk. 1, litra b), i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler om betingelser for udøvelse af vejtransporterhvervet og om ophævelse af Rådets direktiv 96/26/EF.

– I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.

– Hver part bærer sine egne omkostninger.

– Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.

3) I sag C-542/20, Bulgarien mod Parlamentet og Rådet:

– Parlamentet og Rådet frifindes.

– Republikken Bulgarien betaler sagsomkostningerne.

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

4) **I sag C-544/20, Bulgarien mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Republikken Bulgarien betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

5) **I sag C-545/20, Bulgarien mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.**

– **I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.**

– **Hver part bærer sine egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler (sag C-541/20 R).**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

6) **I sag C-546/20, Rumænien mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Rumænien betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

7) **I sag C-547/20, Rumænien mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i forordning nr. 1071/2009.**

– **I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.**

– **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

8) **I sag C-548/20, Rumænien mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Rumænien betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

9) **I sag C-549/20, Cypern mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.**

– **Parlamentet og Rådet betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

10) **I sag C-550/20, Cypern mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Republikken Cypern betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

11) **I sag C-551/20, Ungarn mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.**

– **I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.**

– **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

12) **I sag C-552/20, Malta mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.**

– **I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.**

– **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

– **Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

13) **I sag C-553/20, Polen mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

14) **I sag C-554/20, Polen mod Parlamentet og Rådet:**

– **Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter et stk. 1, litra b), i artikel 5 i forordning nr. 1071/2009.**

– **I øvrigt frifindes Parlamentet og Rådet.**

– **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

15) **I sag C-555/20, Polen mod Parlamentet og Rådet:**

– **Parlamentet og Rådet frifindes.**

– **Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

– **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter