Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2024*

[19.12.2024 ja 12.3.2025 annetuilla määräyksillä oikaistu teksti]

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . 14

A Kansainvälinen oikeus . . . 14

B Unionin oikeus . . . 16

1. Työaikaa koskeva lainsäädäntö . . . 16

a) Asetus (EY) N:o 561/2006 . . . 16

b) Asetus (EU) N:o 165/2014 . . . 18

c) Asetus 2020/1054 . . . 19

2. Sijoittautumisvaatimusta sekä kabotaasiliikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia koskeva lainsäädäntö . . . 27

a) Direktiivi 92/106/ETY . . . 27

b) Asetus N:o 1071/2009 . . . 28

c) Asetus (EY) N:o 1072/2009 . . . 29

d) Asetus 2020/1055 . . . 32

3. Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskeva lainsäädäntö . . . 36

a) Direktiivi 96/71/EY . . . 36

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

c) Direktiivi 2018/957 . . . 38

* Oikeudenkäyntikielet: bulgaria, kreikka, englanti, liettua, unkari, puola ja romania.

d) Direktiivi 2020/1057 . . . 39

4. Toimielinten välinen sopimus . . . 44

II Asioiden taustat . . . 45

III Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa . . . 46

A Asia C-541/20 . . . 46

B Asia C-542/20 . . . 47

C Asia C-543/20 . . . 47

D Asia C-544/20 . . . 48

E Asia C-545/20 . . . 48

F Asia C-546/20 . . . 49

G Asia C-547/20 . . . 49

H Asia C-548/20 . . . 50

I Asia C-549/20 . . . 50

J Asia C-550/20 . . . 51

K Asia C-551/20 . . . 51

L Asia C-552/20 . . . 52

M Asia C-553/20 . . . 52

N Asia C-554/20 . . . 53

O Asia C-555/20 . . . 53

P Asioiden C-541/20–C-555/20 yhdistäminen . . . 54

IV Kanteet . . . 54

A Asetus 2020/1054 . . . 54

1. Tiivistelmä kanneperusteista . . . 55

2. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta . . . 56

a) Tutkittavaksi ottaminen . . . 57

1) Asianosaisten lausumat . . . 57

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 58

b) Aineelliset perusteet . . . 59

1) Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen . . . 59

i) Asianosaisten lausumat . . . 59

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 61

2) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen . . . 68

i) Asianosaisten lausumat . . . 68

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 71

– Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuutta . . . 71

– Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuus . . . 74

3) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen . . . 84

i) Asianosaisten lausumat . . . 84

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 85

4) EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien loukkaaminen . . . 89

i) Asianosaisten lausumat . . . 89

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 92

5) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen . . . 96

i) Asianosaisten lausumat . . . 96

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 98

6) Ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkominen . . . 101

i) Asianosaisten lausumat . . . 101

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 103

3. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta . . . 106

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen . . . 107

1) Asianosaisten lausumat . . . 107

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 110

i) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuutta 111

ii) Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuus . . 112

– Se, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite 113

– Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tarpeellisuus . 119

– Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuus 120

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen 122

1) Asianosaisten lausumat 122

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 123

c) Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkominen 126

1) Asianosaisten lausumat 126

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 127

d) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen 128

1) Asianosaisten lausumat 128

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 128

4. Asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohta 129

a) Alustavat toteamukset 129

b) Ilmeinen arviointivirhe ja suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen 130

1) Asianosaisten lausumat 130

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 131

c) Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaaminen 132

1) Asianosaisten lausumat 132

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 133

d) SEUT 151 artiklan toisen kohdan rikkominen 136

1) Asianosaisten lausumat 136

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 137

5. Asetuksen 2020/1054 3 artikla 137

a) Asianosaisten lausumat 138

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 140

6. Johtopäätös asetuksesta 2020/1054 142

B Asetus 2020/1055 142

1. Tiivistelmä kanneperusteista 143

2. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta 145

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen 147

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan oikeasuhteisuutta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta 147

i) Asianosaisten lausumat 147

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 151

2) Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan oikeasuhteisuus siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta 154

b) Muut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kohdistuvat kanneperusteet 154

3. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta 155

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen 156

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuutta 156

i) Asianosaisten lausumat 156

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 157

2) Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuus 157

i) Asianosaisten lausumat 159

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 163

– Se, voidaanko asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite 163

– Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tarpeellisuus . 165

– Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuus 167

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen 172

1) Asianosaisten lausumat 172

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 174

c) SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkominen 177

1) Asianosaisten lausumat 177

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 178

d) SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen 180

1) Asianosaisten lausumat 180

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 183

e) EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien loukkaaminen 186

1) Asianosaisten lausumat 186

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 188

f) Ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkominen ja sitoumusten noudattamatta jättäminen 191

1) Asianosaisten lausumat 191

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 194

4. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta 194

a) Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen 199

1) Asianosaisten lausumat 199

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 200

b) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen 201

1) Asianosaisten lausumat 201

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 202

c) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen 203

1) Asianosaisten lausumat 203

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 204

5. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta . . . 204

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen . . . 204

1) Asianosaisten lausumat . . . 204

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 206

b) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen . . . 208

1) Asianosaisten lausumat . . . 208

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 209

c) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen . . . 211

1) Asianosaisten lausumat . . . 211

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 211

6. Johtopäätös asetuksesta 2020/1055 . . . 212

C Direktiivi 2020/1057 . . . 212

1. Tiivistelmä kanneperusteista . . . 212

2. Kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla koskeva unionin lainsäädäntö . . . 213

3. Direktiivin 2020/1057 1 artikla . . . 216

a) Direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkominen . . . 216

1) Asianosaisten lausumat . . . 216

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 217

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen . . . 220

1) Asianosaisten lausumat . . . 220

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 222

i) Alustavat toteamukset . . . 222

ii) Väitetty syrjivä kohtelu . . . 223

– Kolmansien maiden välisen liikenteen väitetty syrjivä kohtelu kahdenvälisiin kuljetuksiin verrattuna . . . 224

– Yhdistettyjen kuljetusten väitetty syrjivä kohtelu kahdenvälisiin kuljetuksiin verrattuna . . . 227

c) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen . . . 229

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuutta . . . 229

i) Asianosaisten lausumat . . . 229

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 231

2) Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuus . . . 236

i) Asianosaisten lausumat . . . 236

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 240

– Se, voidaanko direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdalla toteuttaa asetettu tavoite . . . 240

– Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan tarpeellisuus . . . 245

– Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuus . . . 247

d) SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkominen . . . 250

1) Asianosaisten lausumat . . . 250

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 250

e) SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen . . . 251

1) Asianosaisten lausumat . . . 251

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 253

f) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaaminen 255

1) Asianosaisten lausumat . . . 255

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 256

i) Tavaroiden vapaa liikkuvuus . . . 256

ii) Palvelujen tarjoamisen vapaus . . . 257

g) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen . . . 258

1) Asianosaisten lausumat . . . 258

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 260

4. Direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohta 263

a) Asianosaisten lausumat 263

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 265

5. Johtopäätös direktiivistä 2020/1057 268

D Yleinen johtopäätös kanteista 268

V Oikeudenkäyntikulut 268

Kumoamiskanne – Ensimmäinen liikkuvuutta koskeva toimenpidekokonaisuus (liikkuvuuspaketti) – Asetus (EU) 2020/1054 – Vuorokautinen ja viikoittainen enimmäisajoaika – Vähimmäistauot sekä vuorokautiset ja viikoittaiset lepoajat – Kuljettajien työn järjestäminen niin, että he pystyvät palaamaan tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein asuinpaikkaansa tai työnantajansa toimipisteeseen aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa – Säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto – Toisen sukupolven älykkäiden ajopiirtureiden (V2) asentamiselle asetettu määräaika – Voimaantulopäivä – Asetus (EU) 2020/1055 – Sijoittautumisvaatimukseen liittyvät edellytykset – Velvollisuus palauttaa ajoneuvot sijoittautumisjäsenvaltion toimipisteeseen – Niiden ajoneuvojen ja kuljettajien määrää, joilla on pysyvä asemapaikka sijoittautumisjäsenvaltion toimipisteessä, koskeva velvollisuus – Kabotaasi – Kabotaasiliikenteeseen sovellettava neljän päivän karenssiaika – Kabotaasia koskeva poikkeus yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä – Direktiivi (EU) 2020/1057 – Erityiset säännöt siltä osin kuin on kyse kuljettajien lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla – Täytäntöönpanolle varattu määräaika – Sisämarkkinat – Kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauteen sovellettava erityinen järjestelmä – Yhteinen liikennepolitiikka – SEUT 91 ja SEUT 94 artikla – Perusvapaudet – Suhteellisuusperiaate – Vaikutustenarviointi – Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteet – Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet – Ympäristönsuojelu – SEUT 11 artikla – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja Euroopan alueiden komitean kuuleminen

Yhdistetyissä asioissa C-541/20–C-555/20,

[sellaisena kuin se on oikaistuna 19.12.2024 annetulla määräyksellä] joissa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvista kumoamiskanteista, jotka on nostettu 23.10.2020 (asiat C-541/20–C-550/20 ja C-552/20) ja 26.10.2020 (asiat C-551/20 ja C-553/20–C-555/20),

Liettuan tasavalta, asiamiehinään K. Dieninis, R. Dzikovič ja V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, avustajinaan R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė ja G. Taluntyté (C-541/20 ja C-542/20),

Bulgarian tasavalta, asiamiehinään aluksi M. Georgieva, T. Mitova ja L. Zaharieva, sittemmin T. Mitova ja L. Zaharieva (C-543/20–C-545/20),

Romania, asiamiehinään R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu ja A. Rotăreanu (C-546/20–C-548/20),

Kyproksen tasavalta, asiamiehenään I. Neophytou (C-549/20 ja C-550/20),

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó (C-551/20),

Maltan tasavalta, asiamiehenään A. Buhagiar, avustajinaan D. Sarmiento Ramírez-Escudero ja J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20), ja

Puolan tasavalta, asiamiehinään B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk ja D. Lutostańska (C-553/20–C-555/20),

kantajina,

joita tukevat

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään aluksi S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet ja B. Van Hyfte, sittemmin S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet ja B. Van Hyfte (C-552/20),

Viron tasavalta, avustajinaan aluksi N. Grünberg ja M. Kriisa, sittemmin M. Kriisa (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20–C-552/20, C-554/20 ja C-555/20),

Latvian tasavalta, asiamiehinään aluksi K. Pommere, I. Romanovska ja V. Soņeca, sittemmin J. Davidoviča, K. Pommere ja I. Romanovska (C-541/20–C-555/20),

Liettuan tasavalta, asiamiehinään K. Dieninis, R. Dzikovič ja V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, avustajinaan R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė ja G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 ja C-554/20), ja

Romania, asiamiehinään R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Lițu ja A. Rotăreanu (C-541/20–C-545/20 ja C-549/20–C-555/20),

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás ja S. Toliušis, sittemmin I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis ja R. van de Westelaken,

vastaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff ja L. Teilgård, sittemmin V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff ja L. Teilgård, sittemmin V. Pasternak Jørgensen ja M. Søndahl Wolff ja lopuksi C. Maertens ja M. Søndahl Wolff (C-541/20–C-555/20),

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi J. Möller ja D. Klebs, sittemmin J. Möller (C-541/20–C-555/20),

Helleenien tasavalta (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 ja C-551/20),

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi A.-L. Desjonquères, A. Ferrand ja N. Vincent, sittemmin A.-L. Desjonquères ja N. Vincent, sittemmin R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères ja B. Herbaut ja lopuksi R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut ja B. Travard (C-541/20–C-555/20),

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehinään aluksi A. Germeaux ja T. Uri, sittemmin A. Germeaux (C-541/20–C-555/20),

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman ja J. Langer (C-541/20–C-555/20),

Itävallan tasavalta, asiamiehinään A. Posch ja J. Schmoll (C-541/20–C-555/20), ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään aluksi H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev ja O. Simonsson, sittemmin H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev ja O. Simonsson (C-541/20–C-555/20),

väliintulijoina,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav ja L. Vétillard,

vastaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff ja L. Teilgård, sittemmin V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff ja L. Teilgård, sittemmin V. Pasternak Jørgensen ja M. Søndahl Wolff ja lopuksi C. Maertens ja M. Søndahl Wolff (C-541/20–C-555/20),

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi J. Möller ja D. Klebs, sittemmin J. Möller (C-541/20–C-555/20),

Helleenien tasavalta (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 ja C-551/20),

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi A.-L. Desjonquères, A. Ferrand ja N. Vincent, sittemmin A.-L. Desjonquères ja N. Vincent, sittemmin R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères ja B. Herbaut ja lopuksi R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut ja B. Travard (C-541/20–C-555/20),

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, sittemmin S. Fiorentino, avustajinaan A. Lipari ja G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20–C-555/20),

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehinään aluksi A. Germeaux ja T. Uri, sittemmin A. Germeaux (C-541/20–C-555/20),

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman ja J. Langer (C-541/20–C-555/20),

Itävallan tasavalta, asiamiehinään A. Posch ja J. Schmoll (C-541/20–C-555/20), ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään aluksi H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev ja O. Simonsson, sittemmin H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev ja O. Simonsson (C-541/20–C-555/20),

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat E. Regan (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, F. Biltgen ja Z. Csehi sekä tuomarit S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún ja M. Gavalec,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: hallintovirkamiehet R. Şereş ja R. Stefanova-Kamisheva,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24. ja 25.4.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.11.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Liettuan tasavalta vaatii kanteissaan (C-541/20 ja C-542/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– ensisijaisesti asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse vuorokautista ja viikoittaista enimmäisajoaikaa, vähimmäistaukoja sekä vuorokautisia ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 165/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureilla tapahtuvasta paikannuksesta 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1054 (EUVL 2020, L 249, s. 1) 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan ja 3 artiklan tai toissijaisesti asetuksen 2020/1054 kokonaisuudessaan (C-541/20)

– asetusten (EY) N:o 1071/2009, (EY) N:o 1072/2009 ja (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikenteen alan kehitykseen 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055 (EUVL 2020, L 249, s. 17) 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 51) 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, sekä asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan (C-542/20) ja

– ensisijaisesti direktiiviä 96/71/EY ja direktiiviä 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ja direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2020/1057 (EUVL 2020, L 249, s. 49) 1 artiklan 3 ja 7 kohdan tai toissijaisesti direktiivin 2020/1057 kokonaisuudessaan (C-541/20).

2 Bulgarian tasavalta vaatii kanteissaan (C-543/20–C-545/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan (C-543/20)

– direktiivin 2020/1057 (C-544/20) ja

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta tai toissijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan kokonaisuudessaan sekä asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tai toissijaisesti asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan taikka vaihtoehtoisesti asetuksen kokonaisuudessaan (C-545/20).

3 Romania vaatii kanteissaan (C-546/20–C-548/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan (C-546/20)

– asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta sekä asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a, b ja c alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan (C-547/20) ja

– ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdan tai toissijaisesti direktiivin kokonaisuudessaan (C-548/20).

4 Kyproksen tasavalta vaatii kanteissaan (C-549/20 ja C-550/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta tai toissijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan kokonaisuudessaan taikka vaihtoehtoisesti tämän asetuksen kokonaisuudessaan (C-549/20) ja

– direktiivin 2020/1057 kokonaisuudessaan (C-550/20).

5 Unkari vaatii kanteessaan (C-551/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan ja 2 artiklan 2 alakohdan sekä tarvittaessa kaikki tämän asetuksen säännökset, joita ei voida erottaa niistä, tai kyseisen asetuksen kokonaisuudessaan

– asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta sekä tarvittaessa kaikki asetuksen 2020/1055 säännökset, joita ei voi erottaa siitä, ja

– ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan tai toissijaisesti tämän direktiivin 1 artiklan 6 kohdan sekä tarvittaessa kaikki sen säännökset, joita ei voida erottaa siitä.

6 Maltan tasavalta vaatii kanteessaan (C-552/20), että unionin tuomioistuin kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta ja asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan.

7 Puolan tasavalta vaatii kanteissaan (C-553/20–C-555/20), että unionin tuomioistuin kumoaa

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan (C-553/20)

– ensisijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan ja asetuksen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan tai toissijaisesti kyseisen asetuksen kokonaisuudessaan (C-554/20) ja

– ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3, 4, 6 ja 7 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan tai toissijaisesti tämän direktiivin kokonaisuudessaan (C-555/20).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

8 New Yorkissa tehtiin 9.5.1992 ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, osa 1771, s. 107; jäljempänä UNFCCC), jonka perimmäisenä tavoitteena on saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä. UNFCCC:n sopimuspuolet hyväksyivät 11.12.1997 puitesopimuksen nojalla siihen lisätyn Kioton pöytäkirjan.

9 Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden, joka kattoi ajanjakson 2013–2020, päättymistä ennakoiden UNFCCC:n sopimuspuolten konferenssi teki 12.12.2015 Pariisin ilmastosopimuksen, jonka pääasiallisena tavoitteena on pitää maapallon lämpötilan nousu 1,5 °C:n ja 2 °C:n välillä suhteessa esiteolliseen aikaan.

10 Sopimuksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän sopimuksen, jolla tehostetaan [UNFCCC:n] ja sen tavoitteen täytäntöönpanoa, tavoitteena on vahvistaa maailmanlaajuisia toimia ilmastonmuutoksen uhan torjumiseksi kestävän kehityksen ja köyhyyden poistamispyrkimysten yhteydessä, muun muassa:

a) pitämällä maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan tiedostaen, että tämä vähentäisi merkittävästi ilmastonmuutoksen aiheuttamia riskejä ja vaikutuksia;

b) parantamalla kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin ja kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon sekä edistämällä kehitystä kohti alhaisia kasvihuonekaasujen päästöjä tavalla, joka ei uhkaa ruoantuotantoa; ja

c) sovittamalla rahoitusvirrat johdonmukaisiksi suhteessa vähäpäästöiseen kehityskulkuun ja kehitykseen, jossa joustavasti mukaudutaan muuttuvaan ilmastoon.

2. Tämä sopimus pannaan täytäntöön noudattaen oikeudenmukaisuutta ja yhteisen mutta eriytyneen vastuun sekä omien valmiuksien periaatteita erilaisten kansallisten olosuhteiden mukaisesti.”

11 Sopimuksen 4 artiklan 1–3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”1. Saavuttaakseen 2 artiklassa määrätyn lämpötilaa koskevan pitkän aikavälin tavoitteen osapuolet pyrkivät saavuttamaan maailmanlaajuisten kasvihuonekaasujen päästöjen huipputason mahdollisimman pian, tietoisina siitä, että huipputason saavuttaminen vie kauemmin kehitysmaaosapuolilta, sekä tekemään sen jälkeen nopeat vähennykset parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella, jotta saavutettaisiin tasapaino ihmisen toiminnan aiheuttamien kasvihuonekaasujen päästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien välillä kuluvan vuosisadan jälkipuoliskolla, toimien oikeudenmukaisesti, kestävän kehityksen ja köyhyyden poistamispyrkimysten yhteydessä.

2. Kukin osapuoli laatii ja antaa tiedoksi peräkkäiset kansallisesti määritellyt panoksensa, jotka se aikoo saavuttaa, ja ylläpitää niitä. Osapuolet toteuttavat kansalliset ilmastonmuutoksen hillintätoimet saavuttaakseen panosten tavoitteet.

3. Kunkin osapuolen seuraavassa kansallisesti määritellyssä panoksessa edetään verrattuna osapuolen aiempaan kansallisesti määriteltyyn panokseen, ja tämä seuraava panos vastaa osapuolen korkeinta mahdollista tavoitetasoa, ottaen huomioon osapuolen yhteinen mutta eriytynyt vastuu sekä omat valmiudet erilaisten kansallisten olosuhteiden mukaisesti.”

B Unionin oikeus

1. Työaikaa koskeva lainsäädäntö

a) Asetus (EY) N:o 561/2006

12 Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 (EUVL 2006, L 102, s. 1) useita säännöksiä on viimeksi muutettu asetuksella 2020/1054.

13 Asetuksen N:o 561/2006 I lukuun, jonka otsikkona on ”Johdantosäännökset”, sisältyvän 4 artiklan d–h kohdassa, joita ei ole muutettu asetuksella 2020/1054, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

d) ’tauolla’ aikaa, jonka kuluessa kuljettaja ei saa ajaa eikä tehdä muuta työtä ja joka käytetään yksinomaan lepäämiseen;

– –

f) ’vapaa-ajalla’ yhtäjaksoista aikaa, jonka kuljettaja saa käyttää haluamallaan tavalla;

g) ’vuorokautisella lepoajalla’ vuorokautista aikaa, jonka kuljettaja saa käyttää haluamallaan tavalla ja joka käsittää ’säännöllisen vuorokautisen lepoajan’ ja ’lyhennetyn vuorokautisen lepoajan’:

– ’säännöllisellä vuorokautisella lepoajalla’ tarkoitetaan yhtäjaksoista, vähintään 11 tuntia kestävää vapaa-aikaa. Tämä säännöllinen vuorokautinen lepoaika voidaan vaihtoehtoisesti pitää kahdessa osassa, joista ensimmäisen on kestettävä yhtäjaksoisesti vähintään kolme tuntia ja jälkimmäisen on kestettävä yhtäjaksoisesti vähintään yhdeksän tuntia,

– ’lyhennetyllä vuorokautisella lepoajalla’ tarkoitetaan yhtäjaksoista vapaa-aikaa, joka kestää vähintään yhdeksän tuntia mutta vähemmän kuin 11 tuntia;

h) ’viikoittaisella lepoajalla’ viikoittaista aikaa, jonka kuljettaja saa käyttää haluamallaan tavalla ja joka käsittää ’säännöllisen viikoittaisen lepoajan’ ja ’lyhennetyn viikoittaisen lepoajan’:

– ’säännöllisellä viikoittaisella lepoajalla’ tarkoitetaan yhtäjaksoista, vähintään 45 tuntia kestävää vapaa-aikaa,

– ’lyhennetyllä viikoittaisella lepoajalla’ tarkoitetaan yhtäjaksoista vähemmän kuin 45 tuntia kestävää vapaa-aikaa, joka voidaan ottaen huomioon 8 artiklan 6 kohdassa säädetyt edellytykset lyhentää vähintään 24 peräkkäiseksi tunniksi;

– –”

14 Asetuksen N:o 561/2006 II lukuun, jonka otsikkona on ”Miehistö, ajoajat, tauot ja lepoajat”, sisältyvän 8 artiklan 6 ja 8 kohdassa, sellaisina kuin ne olivat voimassa ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”6. Kahden peräkkäisen viikon aikana kuljettajan on pidettävä vähintään

– kaksi säännöllistä viikoittaista lepoaikaa, tai

– yksi säännöllinen viikoittainen lepoaika ja yksi lyhennetty vähintään 24 tunnin pituinen viikoittainen lepoaika; vähennys on kuitenkin korvattava vastaavalla yhtäjaksoisella vapaa-ajalla ennen kyseistä viikkoa seuraavan kolmannen viikon loppua.

Viikoittaisen lepoajan on alettava viimeistään kuuden 24 tunnin jakson kuluttua edellisen viikoittaisen lepoajan päättymisestä.

– –

8. Vuorokautiset lepoajat ja lyhennetyt viikoittaiset lepoajat, jotka pidetään muualla kuin ajoneuvon asemapaikkakunnalla, voidaan kuljettajan valinnan mukaan pitää ajoneuvossa, jos siinä on asianmukaiset nukkumismahdollisuudet jokaista kuljettajaa varten ja ajoneuvo on pysäköitynä.”

15 Asetuksen N:o 561/2006 samaan lukuun kuuluvan 9 artiklan 2 ja 3 kohdassa, sellaisina kuin ne olivat voimassa ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”2. Aika, joka on käytetty matkustamiseen paikkakunnalle, missä toimiminen tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan ajoneuvon kuljettajana alkaa, tai kyseiseltä paikkakunnalta palaamiseen, kun ajoneuvo ei ole kuljettajan kotona eikä hänen säännöllisenä asemapaikkanaan olevassa työnantajan toimipisteessä, saadaan laskea vapaa-ajaksi tai tauoksi vain silloin, kun kuljettaja on lautalla tai junassa ja hänen käytettävissään on vuode tai makuusija.

3. Aika, jonka kuljettaja on käyttänyt tämän asetuksen soveltamisalaan kuulumattoman ajoneuvon kuljettamiseen tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan ajoneuvon luo tai luota, kun se ei ole kuljettajan kotona eikä hänen säännöllisenä asemapaikkanaan olevassa työnantajan toimipisteessä, on laskettava ’muuksi työksi’.”

16 Asetuksen N:o 561/2006 IV lukuun, jonka otsikkona on ”Poikkeukset”, sisältyvässä 14 artiklassa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat komission luvalla myöntää vapautuksia tämän asetuksen 6–9 artiklan säännösten soveltamisesta poikkeuksellisissa olosuhteissa harjoitettaville kuljetuksille, jos tällaiset poikkeukset eivät vaaranna 1 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

2. Kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltiot voivat myöntää enintään 30 päivän ajaksi poikkeuksen, josta on ilmoitettava komissiolle välittömästi.

3. Komissio ilmoittaa muille jäsenvaltioille kaikista tämän artiklan nojalla myönnetyistä poikkeuksista.”

17 Asetuksen N:o 561/2006 V lukuun, jonka otsikkona on ”Valvontamenettelyt ja seuraamukset”, sisältyvän 16 artiklan 2 kohdassa, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1054, säädetään seuraavaa:

”Kuljetusyrityksen on laadittava liikenteen aikataulu ja miehistön työvuorolista, joista on kunkin kuljettajan osalta käytävä ilmi kuljettajan nimi, asemapaikka sekä etukäteen määrätyt ajoajat, muu työ, tauot ja varallaoloaika.

Jokaisella 1 kohdassa tarkoitettuun liikenteeseen määrätyllä kuljettajalla on oltava mukanaan ote työvuorolistasta sekä aikataulun jäljennös.”

18 Asetuksen N:o 561/2006 samaan lukuun sisältyvässä 18 artiklassa, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1054, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen täytäntöönpanemiseksi.”

b) Asetus (EU) N:o 165/2014

19 Tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista, tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 kumoamisesta sekä asetuksen N:o 561/2006 muuttamisesta 4.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 165/2014 (EUVL 2014, L 60, s. 1) useita säännöksiä on muutettu asetuksella 2020/1054.

20 Asetuksen N:o 165/2014 I lukuun, jonka otsikkona on ”Periaatteet, soveltamisala ja vaatimukset”, kuuluvan 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Soveltamisala”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Viidentoista vuoden kuluttua siitä, kun ensimmäistä kertaa rekisteröidyissä ajoneuvoissa edellytetään olevan ajopiirturi tämän asetuksen 8, 9 ja 10 artiklan mukaisesti, muussa jäsenvaltiossa kuin rekisteröintijäsenvaltiossa toimiviin ajoneuvoihin on asennettava tällainen ajopiirturi.”

21 Asetuksen N:o 165/2014 II lukuun, jonka otsikkona on ”Älykäs ajopiirturi”, kuuluvassa 11 artiklassa, jonka otsikkona on ”Älykästä ajopiirturia koskevat yksityiskohtaiset säännökset”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”Sen varmistamiseksi, että älykkäät ajopiirturit ovat tässä asetuksessa asetettujen periaatteiden ja vaatimusten mukaisia, komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä 8, 9 ja 10 artiklan yhdenmukaista soveltamista varten yksityiskohtaiset säännökset lukuun ottamatta säännöksiä, jotka koskevat lisätietojen kirjaamista ajopiirturilla. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 42 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen yksityiskohtaisten säännösten on:

a) älykkään ajopiirturin tässä luvussa tarkoitettujen toimintojen suorittamisen osalta sisällettävä välttämättömät vaatimukset, joilla taataan 8 ja 9 artiklassa tarkoitettujen satelliittipaikannusjärjestelmään yhdistetyn ajopiirturin ja etäyhteysteknologian kautta saatujen tietojen turvallisuus, täsmällisyys ja luotettavuus;

b) tarkennettava 8 ja 9 artikloissa tarkoitettuja ulkopuolista tai ajopiirturiin sulautettua satelliittipaikannusjärjestelmää ja etäyhteysteknologiaa koskevat erilaiset edellytykset ja vaatimukset ja ulkopuolisen järjestelmän osalta edellytykset satelliittipaikannussignaalin käytölle toisena liiketunnistimena;

c) tarkennettava tarvittavat standardit 10 artiklassa tarkoitettua rajapintaa varten. Kyseisiin standardeihin voi sisältyä säännös kuljettajien, korjaamojen ja kuljetusyritysten pääsyoikeuksien jakelusta sekä valvontarooleista ajopiirturin tallentamien tietojen suhteen; valvontaroolien on perustuttava rajapinnan osalta määriteltyyn todennus-/lupamekanismiin kuten kullekin pääsytasolle vaadittavaan todistukseen sen teknisen toteuttamiskelpoisuuden puitteissa.”

22 Asetuksen N:o 165/2014 VI lukuun, jonka otsikkona on ”Laitteen käyttö”, sisältyvän 33 artiklan, jonka otsikkona on ”Kuljetusyritysten vastuu” ja jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1054, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kuljetusyritysten on säilytettävä piirturilevyjä ja 35 artiklan noudattamiseksi tehtyjä tulosteita käytön jälkeen vähintään yksi vuosi aikajärjestyksessä ja luettavassa muodossa ja annettava niistä jäljennös asianomaisille kuljettajille näiden pyynnöstä. Kuljetusyrityksen on myös annettava jäljennökset kuljettajakortilta ladatuista tiedoista asianomaisille kuljettajille näiden pyynnöstä sekä paperituloste näistä jäljennöksistä. Piirturilevyt, tulosteet ja ladatut tiedot on pyynnöstä esitettävä tai luovutettava valtuutetulle tarkastajalle.”

23 Ajopiirturien ja niiden osien rakentamista, testaamista, asentamista, käyttöä ja korjaamista koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 165/2014 täytäntöönpanemisesta 18.3.2016 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/799 (EUVL 2016, L 139, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 28.2.2018 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/502 (EUVL 2018, L 85, s. 1) (jäljempänä täytäntöönpanoasetus 2016/799), 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Älykkäiden ajopiirturien ja niiden osien rakentamisen, testaamisen, asentamisen, tarkastamisen, käytön ja korjaamisen on tapahduttava tämän asetuksen liitteessä 1C säädettyjä teknisiä vaatimuksia noudattaen.”

24 Täytäntöönpanoasetuksen 2016/799 6 artiklan kolmannessa kohdassa säädetään seuraavaa:

”Liitettä IC sovelletaan kuitenkin 15 päivästä kesäkuuta 2019 – –”

25 Liite IC koskee älykkäiden ajopiirturien rakennetta, testausta, asennusta ja tarkastusta koskevia vaatimuksia.

c) Asetus 2020/1054

26 Asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 1, 2, 4, 6, 8, 13–15, 17–19, 23, 27, 34 ja 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Kuljettajien hyvät työolot ja maantiekuljetusyritysten tasapuoliset liiketoimintaedellytykset ovat keskeisen tärkeitä turvallisen, tehokkaan ja sosiaalisesti vastuullisen tieliikennesektorin luomiseksi, jotta voidaan varmistaa syrjimättömyys ja houkutella päteviä työntekijöitä. Tämän prosessin helpottamiseksi on olennaista, että tieliikennettä koskevat unionin sosiaalialan säännöt ovat selkeitä, oikeasuhteisia, tarkoituksenmukaisia ja helppoja soveltaa ja valvoa ja että ne pannaan täytäntöön tehokkaasti ja johdonmukaisesti kaikkialla unionissa.

(2) Voimassa olevien tieliikennettä koskevien unionin sosiaalialan sääntöjen ja etenkin [asetuksen N:o 561/2006] täytäntöönpanon tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin jälkeen kyseisten oikeudellisten puitteiden täytäntöönpanossa yksilöitiin tiettyjä puutteita. Viikoittaisia lepoaikoja, lepotiloja ja monimiehitystilanteessa pidettäviä taukoja koskevien sääntöjen epäselvyys sekä kuljettajien kotiin palaamista koskevien sääntöjen puute ovat johtaneet erilaisiin tulkintoihin ja täytäntöönpanokäytäntöihin jäsenvaltioissa. Useissa jäsenvaltioissa on hiljattain hyväksytty yksipuolisia toimenpiteitä, joilla lisätään entisestään oikeudellista epävarmuutta ja kuljettajien ja liikenteenharjoittajien eriarvoista kohtelua. Vuorokautisilla ja viikoittaisilla enimmäisajoajoilla parannetaan kuitenkin tehokkaasti kuljettajien sosiaalisia oloja sekä yleistä liikenneturvallisuutta. Jatkuvat toimet ovat välttämättömiä sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

– –

(4) Asetuksen [N:o 561/2006] jälkiarvioinnissa vahvistettiin, että unionin sosiaalialan sääntöjen epäjohdonmukainen ja tehoton täytäntöönpano johtuu pääasiassa epäselvistä säännöistä, valvontavälineiden tehottomasta ja epäyhtenäisestä käytöstä ja jäsenvaltioiden välisestä riittämättömästä hallinnollisesta yhteistyöstä.

– –

(6) Selvät, alalle soveltuvat, oikeasuhteiset ja tasapuolisesti täytäntöönpannut säännöt ovat ratkaisevan tärkeitä myös kuljettajien työolojen kohentamista koskevien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja erityisesti vääristymättömän ja tasapuolisen kilpailun varmistamiseksi liikenteenharjoittajien välillä sekä kaikkien tienkäyttäjien liikenneturvallisuuden edistämiseksi.

– –

(8) Pitkän matkan kansainvälisiä tavarakuljetuksia suorittavat kuljettajat viettävät pitkiä kausia poissa kotoa. Säännöllistä viikoittaista lepoaikaa koskevat nykyiset vaatimukset voivat pidentää kyseisiä kausia tarpeettomasti. Sen vuoksi on suotavaa mukauttaa säännöllistä viikoittaista lepoaikaa koskevia säännöksiä niin, että kuljettajien on helpompi suorittaa kansainvälisiä kuljetuksia sääntöjen mukaisesti ja mennä kotiinsa säännöllistä viikoittaista lepoaikaansa varten ja saada täysi korvaus kaikista lyhennetyistä viikoittaisista lepoajoista. – –

– –

(13) Sosiaalisen kehityksen edistämiseksi on aiheellista täsmentää, missä viikoittaiset lepoajat voidaan pitää, varmistaen että kuljettajille tarjotaan asianmukaiset olot lepoa varten. Majoituksen laadulla on erityisen suuri merkitys viikoittaisilla lepoajoilla, jotka kuljettajan olisi vietettävä poissa ajoneuvon ohjaamosta työnantajana olevan kuljetusyrityksen kustantamassa soveltuvassa majoituspaikassa. Jotta voidaan taata kuljettajien hyvät työolot ja turvallisuus, on aiheellista selventää vaatimusta siitä, että kuljettajille on tarjottava laadukas ja kullekin sukupuolelle sopiva majoituspaikka heidän säännöllisiä viikoittaisia lepoaikojaan varten, jos lepoaika vietetään poissa kotoa.

(14) On myös tarpeen säätää, että kuljetusyritykset järjestävät kuljettajien työn niin, että kyseiset kotoa poissaolon kaudet eivät ole kohtuuttoman pitkiä ja että kuljettajat voivat hyödyntää lyhennettyjen viikoittaisten lepoaikojen korvauksena pidettäviä pitkiä lepoaikoja. Paluu olisi järjestettävä siten, että palataan kuljetusyrityksen toimipisteeseen sen sijoittautumisjäsenvaltiossa tai kuljettajan asuinpaikkaan ja että kuljettajat voivat vapaasti valita missä he viettävät lepoaikansa. Kuljetusyrityksen olisi voitava käyttää ajopiirturirekistereitä, kuljettajien työvuorolistoja tai muita asiakirjoja osoittaakseen, että se täyttää velvoitteensa järjestää tavallinen paluu. Tällaisen näytön olisi oltava saatavilla kuljetusyrityksen tiloissa esitettäväksi, jos valvontaviranomaiset sitä pyytävät.

(15) Vaikka säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja ja pidempiä lepoaikoja ei voida pitää ajoneuvossa tai pysäköintialueella, vaan ainoastaan sopivassa majoituspaikassa, joka voi olla pysäköintialueen yhteydessä, on äärimmäisen tärkeää tarjota kuljettajille mahdollisuus siirtyä turvallisille pysäköintialueille, jotka tarjoavat asianmukaisen turvallisuustason ja asianmukaiset tilat. Komissio on jo tutkinut, kuinka kannustaa korkealaatuisten pysäköintialueiden kehittämistä, mukaan lukien tarvittavat vähimmäisvaatimukset. Komission olisi siksi kehitettävä standardeja turvallisille pysäköintialueille. Näiden standardien olisi tuettava korkealaatuisten pysäköintialueiden edistämistä. Standardeja voidaan tarkistaa, jotta voidaan paremmin taata vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuus kyseistä infrastruktuuria kehittävien politiikkojen mukaisesti. On myös tärkeää, että pysäköintialueet pidetään puhtaana jäästä ja lumesta.

– –

(17) Liikenneturvallisuuden ja täytäntöönpanon edistämiseksi kaikkien kuljettajien olisi oltava täysin tietoisia ajo- ja lepoaikoja koskevista säännöistä ja väsymyksen vaaroista. Lepotiloista helposti saatavilla oleva tieto on tässä yhteydessä tärkeää. Sen vuoksi komission olisi tarjottava tietoa turvallisista pysäköintialueista käyttäjäystävällisellä verkkosivustolla. Kyseiset tiedot olisi pidettävä ajan tasalla.

(18) Jotta voidaan varmistaa pysäköintialueiden jatkuva turvallisuus, komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä [SEUT] 290 artiklan mukaisesti säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä, jotka koskevat turvallisten pysäköintialueiden palvelutasoa koskevien standardien ja pysäköintialueiden turvallisuuden sertifiointia koskevien menettelyjen kehittämistä. – –

(19) [Unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta 11.12.2013 annetulla] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1315/2013 [(EUVL 2013, L 348, s. 1), jäljempänä TEN-T-asetus] perustettujen ja tarkistettujen TEN-T-suuntaviivojen mukaan moottoriteille on määrä rakentaa pysäköintialueita noin 100 kilometrin välein, jotta kaupallisille tienkäyttäjille voidaan tarjota asianmukaisella turvallisuustasolla varustettuja pysäköintipaikkoja. Riittävän pysäköinti-infrastruktuurin rakentamisen nopeuttamiseksi ja edistämiseksi on tärkeää, että unionin tarjoamia riittäviä yhteisrahoituksen mahdollisuuksia on saatavilla sellaisten nykyisten ja tulevien unionin säädösten mukaisesti, joilla vahvistetaan kyseisen rahoitustuen edellytykset.

– –

(23) Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetuksen [N:o 561/2006] ja [asetuksen N:o 165/2014] rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat kansalliset säännöt pannaan täytäntöön tehokkaalla, oikeasuhteisella ja varoittavalla tavalla. – –

– –

(27) Sosiaalialan sääntöjen täytäntöönpanon kustannustehokkuuden, uusien teknologioiden nopean kehityksen ja unionin koko talouden digitalisaation vuoksi ja koska kansainvälisen maantieliikenteen yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset ovat tarpeen, on välttämätöntä lyhentää älykkäiden ajopiirtureiden asentamista rekisteröityihin ajoneuvoihin koskevaa siirtymäaikaa. Älykkäillä ajopiirtureilla edistetään yksinkertaistettua valvontaa ja helpotetaan siten kansallisten viranomaisten työtä.

– –

(34) On tärkeää, että kolmansiin maihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin sovelletaan unionin sääntöjä vastaavia sääntöjä niiden harjoittaessa kuljetustoimintaa unionin alueella. Komission olisi arvioitava tämän periaatteen soveltamista unionin tasolla ja ehdotettava asianmukaisia ratkaisuja neuvoteltaviksi kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien ajoneuvojen miehistöjen työtä koskevan eurooppalaisen sopimuksen, jäljempänä ’AETR-sopimus’, puitteissa.

– –

(36) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitteita, joita ovat kuljettajien liikenneturvallisuuden ja työolojen parantaminen unionissa yhdenmukaistamalla ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt tieliikenteessä ja yhdenmukaistamalla ajopiirtureiden käyttöä ja valvontaa koskevat säännöt, vaan ne voidaan tavoitteiden luonteen vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä [SEU] 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.”

27 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6–8, 11, 13 ja 16 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Muutetaan asetus [N:o 561/2006] seuraavasti:

– –

6) Muutetaan 8 artikla seuraavasti:

a) korvataan 6 kohta seuraavasti:
’6. Kahden peräkkäisen viikon aikana kuljettajan on pidettävä vähintään
a) kaksi säännöllistä viikoittaista lepoaikaa; tai
b) yksi säännöllinen viikoittainen lepoaika ja yksi lyhennetty vähintään 24 tunnin pituinen viikoittainen lepoaika.

Viikoittaisen lepoajan on alettava viimeistään kuuden 24 tunnin jakson kuluttua edellisen viikoittaisen lepoajan päättymisestä.

Poiketen siitä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, kansainvälisiä tavarakuljetuksia harjoittava kuljettaja voi pitää kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella, edellyttäen että kuljettaja pitää neljän peräkkäisen viikon aikana vähintään neljä viikoittaista lepoaikaa, joista vähintään kahden on oltava säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja.

Sovellettaessa tätä kohtaa kuljettajan katsotaan harjoittavan kansainvälistä tieliikennettä, jos kuljettaja aloittaa kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa työnantajan sijoittautumisjäsenvaltion ja kuljettajan asuinmaan ulkopuolella.’;

– –

c) korvataan 8 kohta seuraavasti:

’8. Säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja ja yli 45 tunnin pituisia viikoittaisia lepoaikoja, jotka pidetään korvauksena aiemmista lyhennetyistä viikoittaisista lepoajoista, ei saa pitää ajoneuvossa. Ne on pidettävä asianmukaisessa ja kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat.

Työnantajan on vastattava muualla kuin ajoneuvossa tapahtuvan majoituksen kustannuksista.’;

d) lisätään kohta seuraavasti:

’8 a. Kuljetusyritysten on järjestettävä kuljettajien työ niin, että kuljettajat pystyvät palaamaan kuljettajan säännöllisenä asemapaikkana olevaan työnantajan toimipisteeseen, jossa kuljettajan viikoittainen lepoaika alkaa, työnantajan sijoittautumisjäsenvaltiossa tai palaamaan kuljettajan asuinpaikkaan kunkin neljän peräkkäisen viikon jaksolla, jotta he voivat pitää vähintään yhden säännöllisen viikoittaisen lepoajan tai yli 45 tunnin pituisen viikoittaisen lepoajan, joka pidetään korvauksena lyhennetystä viikoittaisesta lepoajasta.

Kuitenkin jos kuljettaja on pitänyt kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa 6 kohdan mukaisesti, kuljetusyrityksen on järjestettävä kuljettajan työt siten, että kuljettaja voi palata ennen korvauksena pidettävän yli 45 tunnin pituisen säännöllisen viikoittaisen lepoajan alkua.

Yrityksen on dokumentoitava, kuinka se täyttää kyseisen velvoitteen, ja säilytettävä asiakirja-aineisto tiloissaan, jotta se voidaan esittää valvontaviranomaisten pyynnöstä.’

– –

7) Lisätään artikla seuraavasti:

’8 a artikla

1. Komissio varmistaa, että tiedot turvallisista pysäköintialueista ovat helposti tavara- ja henkilöliikenteessä toimivien kuljettajien saatavilla. Komissio julkaisee luettelon kaikista sertifioiduista pysäköintialueista, jotta kuljettajille voidaan tarjota asianmukaisesti:

– murtautumisen havaitseminen ja estäminen;

– valaistus ja näkyvyys;

– yhteyspisteet ja menettelyt hätätilanteessa;

– kullekin sukupuolelle sopivat saniteettitilat;

– vaihtoehtoja ruoan ja juoman ostamiseen;

– viestintäyhteydet;

– virtalähde.

Luettelo tällaisista pysäköintialueista on asetettava saataville yhdellä virallisella verkkosivustolla, jota päivitetään säännöllisesti.

2. Komissio antaa delegoituja säädöksiä 23 a artiklan mukaisesti laatiakseen standardit, jotka antavat palvelun ja turvallisuuden tasoa koskevaa yksityiskohtaisempaa tietoa 1 kohdassa lueteltujen alueiden ja pysäköintialueiden sertifiointimenettelyjen osalta.

3. Kaikki sertifioidut pysäköintialueet voivat ilmoittaa, että ne on sertifioitu unionin standardien ja menettelyjen mukaisesti.

   Jäsenvaltioiden on kannustettava kaupallisille tienkäyttäjille tarkoitettujen pysäköintialueiden luomista [TEN-T-asetuksen] 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.

4. Komissio esittää viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kuljettajille sopivien lepotilojen ja turvattujen pysäköintialueiden saatavuudesta sekä 2 kohdassa tarkoitettujen delegoitujen säädösten mukaisesti sertifioitujen turvallisten pysäköintialueiden kehittämisestä. Kertomuksessa voidaan luetella toimenpiteet turvallisten pysäköintialueiden määrän ja laadun parantamiseksi.’

8) Muutetaan 9 artikla seuraavasti:

– –

b) korvataan 2 kohta seuraavasti:
   ’2. Aika, joka on käytetty matkustamiseen paikkakunnalle, missä toimiminen tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan ajoneuvon kuljettajana alkaa, tai kyseiseltä paikkakunnalta palaamiseen, kun ajoneuvo ei ole kuljettajan kotona eikä hänen säännöllisenä asemapaikkanaan olevassa työnantajan toimipisteessä, saadaan laskea vapaa-ajaksi tai tauoksi vain silloin, kun kuljettaja on lautalla tai junassa ja hänen käytettävissään on lepohytti, vuode tai makuusija.’

   – –

11) Lisätään 12 artiklaan kohdat seuraavasti:

’Edellyttäen, ettei liikenneturvallisuus vaarannu, poikkeuksellisissa olosuhteissa kuljettaja voi myös poiketa siitä, mitä 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, ja ylittää vuorokautisen ja viikoittaisen ajoajan enintään yhdellä tunnilla päästäkseen työnantajan toimipisteeseen tai omaan asuinpaikkaansa viikoittaisen lepoajan käyttämistä varten.

Kuljettaja voi samoin edellytyksin ylittää vuorokautisen ja viikoittaisen ajoajan enintään kahdella tunnilla, edellyttäen että välittömästi ennen työnantajan toimipisteen tai kuljettajan asuinpaikan

saavuttamiseksi säännöllisen viikoittaisen lepoajan pitämistä varten tehtyä lisäajoa pidettiin 30 minuutin keskeytymätön tauko.

– –’

– –

13) Korvataan 14 artiklan 2 kohta seuraavasti:

’2. Kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksellisissa olosuhteissa enintään 30 päivän ajaksi tilapäisen poikkeuksen, joka on perusteltava asianmukaisesti ja josta on ilmoitettava komissiolle välittömästi. Komissio julkaisee nämä tiedot välittömästi julkisella verkkosivustolla.’

– –

16) Korvataan 19 artiklan 1 kohta seuraavasti:

’1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava tämän asetuksen ja asetuksen [N:o 165/2014] rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kyseisten seuraamusten on oltava vaikuttavia ja oikeasuhteisia rikkomusten vakavuuteen nähden – –sekä varoittavia ja syrjimättömiä. Tämän asetuksen ja asetuksen [N:o 165/2014] rikkominen ei saa johtaa useampaan kuin yhteen seuraamukseen tai menettelyyn. – –’.”

28 Asetuksen 2020/1054 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Muutetaan asetus (EU) N:o 165/2014 seuraavasti:

– –

2) Korvataan 3 artiklan 4 kohta seuraavasti:

’4. Viimeistään kolmen vuoden kuluttua sen vuoden lopusta, jona 11 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut yksityiskohtaiset säännökset ovat tulleet voimaan, seuraaviin muussa jäsenvaltiossa kuin rekisteröintijäsenvaltiossaan toimivien ajoneuvojen luokkiin on asennettava tämän asetuksen 8, 9 ja 10 artiklan mukaisesti älykäs ajopiirturi:

a) ajoneuvot, jotka on varustettu analogisella ajopiirturilla;

b) ajoneuvot, jotka on varustettu digitaalisella ajopiirturilla, joka on [tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetussa neuvoston] asetuksessa (ETY) N:o 3821/85 [(EYVL 1985, L 370, s. 8)] olevan liitteen IB, sellaisena kuin sitä sovellettiin 30 päivään syyskuuta 2011, eritelmien mukainen;

c) ajoneuvot, jotka on varustettu digitaalisella ajopiirturilla, joka on asetuksessa [N:o 3821/85] olevan liitteen IB, sellaisena kuin sitä sovelletaan 1 päivästä lokakuuta 2011, eritelmien mukainen; ja

d) ajoneuvot, jotka on varustettu digitaalisella ajopiirturilla, joka on asetuksessa [N:o 3821/85] olevan liitteen IB, sellaisena kuin sitä sovelletaan 1 päivästä lokakuuta 2012, eritelmien mukainen.

4 a. Viimeistään neljän vuoden kuluttua siitä, kun 11 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut yksityiskohtaiset säännökset ovat tulleet voimaan, muussa jäsenvaltiossa kuin rekisteröintijäsenvaltiossaan toimiviin ajoneuvoihin, jotka on varustettu [täytäntöönpanoasetuksen 2016/799] liitteen IC mukaisella älykkäällä ajopiirturilla, on asennettava tämän asetuksen 8, 9 ja 10 artiklan mukaisesti älykäs ajopiirturi.’

– –

8) Muutetaan 11 artikla seuraavasti:

a) korvataan ensimmäinen kohta seuraavasti:

’Sen varmistamiseksi, että älykkäät ajopiirturit ovat tässä asetuksessa vahvistettujen periaatteiden ja vaatimusten mukaisia, komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä 8, 9 ja 10 artiklan yhdenmukaista soveltamista varten yksityiskohtaiset säännökset lukuun ottamatta säännöksiä, jotka koskevat lisätietojen kirjaamista ajopiirturilla.

Komissio hyväksyy viimeistään 21 päivänä elokuuta 2021 täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa sekä 8 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuihin ajoneuvon rajanylitykseen ja toimintoihin liittyvien tietojen kirjaamis- ja säilyttämisvelvoitteen yhdenmukaista soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset.

– –’”

29 Asetuksen N:o 165/2014 11 artiklan toisessa kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 2 artiklan 8 alakohdan a alakohdalla, tarkoitetuista älykkäiden ajopiirturien teknisistä eritelmistä säädetään täytäntöönpanoasetuksen 2016/799 muuttamisesta 16.7.2021 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2021/1228 (EUVL 2021, L 273, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 16.5.2023 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2023/980 siltä osin kuin on kyse siirtymävaiheen älykkäästä ajopiirturista ja Galileon avoimeen palveluun sisältyvän navigointiviestien todentamisen käytöstä siinä sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/1228 muuttamisesta (EUVL 2023, L 134, s. 28) (jäljempänä täytäntöönpanoasetus 2021/1228). Täytäntöönpanoasetuksella 2021/1228 muutetaan sen 1 artiklan mukaan täytäntöönpanoasetuksen 2016/799 liite IC tämän täytäntöönpanoasetuksen 2021/1228 liitteen mukaisesti.

30 Asetuksen 2020/1054 3 artiklan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

2. Sijoittautumisvaatimusta sekä kabotaasiliikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia koskeva lainsäädäntö

a) Direktiivi 92/106/ETY

31 Tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY (EYVL 1992, L 368, s. 38) johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Lisääntyvät ongelmat, jotka liittyvät teiden ruuhkautumiseen, ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen, edellyttävät yleisen edun vuoksi yhdistettyjen kuljetusten edelleen kehittämistä vaihtoehtona maantiekuljetuksille”.

32 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan yhdistettyihin kuljetuksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä 26.3.1992 annetun neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 881/92 [(EYVL 1992, L 95, s. 1)] soveltamista.

Tässä direktiivissä ’yhdistetyllä kuljetuksella’ tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kuljetusta, jossa kuorma-auton, perävaunun, vetoautollisen tai vetoautottoman puoliperävaunun, vaihtokuormatilan tai vähintään 20 jalan kontin kuljettamiseen käytetään maantietä matkan alku- tai loppuosuudella ja toisella osuudella rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta, silloin kun tämän osuuden pituus on yli 100 km linnuntietä ja se muodostaa maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuden:

– joko tavaroiden kuormauspaikan ja lähimmän sopivan rautatien kuormausaseman välillä alkuosuuden, ja lähimmän sopivan rautatien purkausaseman ja tavaroiden purkauspaikan välillä loppuosuuden, tai

– enintään 150 km:n säteellä linnuntietä sisävesisatamasta tai merisatamasta, missä tavarat laivataan tai puretaan.”

33 Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioihin perustetuilla kuljetusyrityksillä, jotka täyttävät ammattiin ja jäsenvaltioiden välisille tavarankuljetusmarkkinoille pääsemisen edellytykset, on oltava oikeus suorittaa jäsenvaltioiden välisen yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuudet, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta ja joihin saattaa sisältyä rajan ylittäminen.”

b) Asetus N:o 1071/2009

34 Asetuksen N:o 1071/2009 I lukuun, jonka otsikkona on ”Yleiset säännökset”, sisältyvässä 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”1. Yrityksellä, joka harjoittaa maantieliikenteen harjoittajan ammattia, on oltava:

a) tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka jossain jäsenvaltiossa;

b) hyvä maine;

c) asianmukainen vakavaraisuus;

d) vaadittava ammatillinen pätevyys.

2. Jäsenvaltiot voivat päättää asettaa lisävaatimuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä ja jotka yritysten on täytettävä voidakseen saada luvan harjoittaa maantieliikennettä.”

35 Asetuksen N:o 1071/2009 II lukuun, jonka otsikkona on ”3 artiklassa säädettyjen vaatimusten täyttämisen edellytykset”, sisältyvässä 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sijoittautumisvaatimukseen liittyvät edellytykset”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”Täyttääkseen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn vaatimuksen

a) yrityksellä on asianomaisessa jäsenvaltiossa oltava tässä jäsenvaltiossa sijaitseva toimipaikka, jonka tiloissa se säilyttää keskeisiä yrityksen asiakirjoja, erityisesti kaikkia kirjanpitoon ja henkilöstöhallintoon liittyviä asiakirjoja, ajo- ja lepoaikoja koskevia tietoja sisältäviä asiakirjoja sekä muita asiakirjoja, jotka toimivaltaisen viranomaisen on voitava saada käyttöönsä tarkistaakseen tässä asetuksessa säädettyjen edellytysten noudattamisen. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että myös muita asiakirjoja on niiden alueella olevien toimipaikkojen tiloissa jatkuvasti saatavilla;

b) yrityksellä on asianomaisessa jäsenvaltiossa oltava, kun lupa on myönnetty, käytössään yksi tai useampi ajoneuvo, joka on rekisteröity tai otettu muulla tavoin liikenteeseen kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti siitä riippumatta, omistaako yritys nämä ajoneuvot joko täysin vai pitääkö se niitä hallussaan esimerkiksi lunastusoikeuden käsittävällä vuokrasopimuksella taikka vuokra- tai leasingsopimuksella;

c) yrityksen on asianomaisessa jäsenvaltiossa ohjattava tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti liikennöintiään tarvittavin hallinnollisin välinein b alakohdassa mainittujen ajoneuvojen osalta ja asianmukaisin teknisin välinein ja laitoksin kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalla varikolla.”

36 Asetuksen N:o 1071/2009 6 artikla koskee otsikkonsa mukaisesti hyvämaineisuutta koskevaan vaatimukseen liittyviä edellytyksiä.

c) Asetus (EY) N:o 1072/2009

37 Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 72) johdanto-osan 2, 4, 5, 13 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen edellyttää muun muassa sellaisten yhteisten sääntöjen antamista, joita sovelletaan yhteisön alueella tapahtuvan maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyyn, sekä niiden edellytysten vahvistamista, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa. Nämä säännöt on annettava siten, että ne edistävät sisäisten kuljetusmarkkinoiden esteetöntä toimintaa.

– –

(4) Yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen edellyttää, että poistetaan kaikki liikennepalvelujen tarjoajaan kohdistuvat rajoitukset, jotka perustuvat kansalaisuuteen tai siihen, että hän on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palveluita on määrä tarjota.

(5) Jotta tämä saavutettaisiin kitkatta ja joustavasti, olisi säädettävä väliaikaisesta kabotaasijärjestelmästä siihen asti kun tavaraliikennemarkkinoiden yhdenmukaistamista ei ole vielä saatettu päätökseen.

– –

(13) Liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty tässä asetuksessa säädetty yhteisön liikennelupa, ja liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty lupa harjoittaa tiettyjen luokkien mukaista kansainvälistä tavaraliikennettä, olisi oltava oikeus harjoittaa tilapäisesti tämän asetuksen mukaisesti kansallista liikennettä jäsenvaltiossa, jossa liikenteenharjoittajalla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa eikä muuta toimipaikkaa. – –

– –

(15) Perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamista rajoittamatta kabotaasiliikenne muodostuu liikenteenharjoittajien suorittamasta palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltiossa, johon ne eivät ole sijoittuneet, eikä sitä ei saisi kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämän vaatimuksen täytäntöönpanon tukemiseksi kabotaasiliikenteen suoritustiheys ja ajanjakso, jona sitä voidaan suorittaa, olisi määriteltävä selkeämmin. Aikaisemmin tällainen kansallinen liikenne oli sallittua tilapäisesti. Käytännössä on ollut vaikeaa määritellä, mikä on sallittua liikennettä. Sen vuoksi tarvitaan selkeitä ja helposti valvottavissa olevia sääntöjä.”

38 Asetuksen N:o 1072/2009 I lukuun, jonka otsikkona on ”Yleiset säännökset”, sisältyvässä 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät” ja jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1055, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’ajoneuvolla’ yksinomaan tavaroiden kuljetukseen käytettävää moottoriajoneuvoa, joka on rekisteröity jossakin jäsenvaltiossa, tai ajoneuvojen yhdistelmää, josta ainakin moottoriajoneuvo on rekisteröity jäsenvaltiossa;

2) ’kansainvälisellä kuljetuksella’:
   a) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa, jonka lähtö- ja saapumispaikka sijaitsevat kahdessa eri jäsenvaltiossa ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;
   b) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa jäsenvaltiosta kolmanteen maahan tai päinvastoin ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;
   c) kuormatulla ajoneuvolla kolmansien maiden välillä suoritettavaa matkaa, joka tapahtuu yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta; tai
   d) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen kuljetusten yhteydessä tyhjänä tehtyä matkaa;

– –

6) ’kabotaasiliikenteellä’ kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti;

– –”

39 Asetuksen N:o 1072/2009 III luku, jonka otsikkona ”Kabotaasi”, käsittää sen 8–10 artiklan.

40 Asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yleinen periaate”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”1. Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on yhteisön liikennelupa ja jonka kuljettajalla, jos hän on kolmannen maan kansalainen, on kuljettajatodistus, on tässä luvussa säädetyin edellytyksin oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut liikenteenharjoittajat saavat ajaa samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on yhdistelmäajoneuvo, sen vetovaunulla, enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta sen jälkeen kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin.

Liikenteenharjoittajat voivat ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa suorittaa jonkin tai kaikki mainitussa alakohdassa sallituista kabotaasimatkoista missä tahansa jäsenvaltiossa edellyttäen, että ne suorittavat vain yhden kabotaasimatkan kussakin jäsenvaltiossa niiden kolmen päivän aikana, jotka seuraavat ilman kuormaa kyseiseen jäsenvaltioon saapumista.

3. Muun kuin jäsenvaltiosta olevan liikenteenharjoittajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittamaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä pidetään tämän asetuksen mukaisena ainoastaan, jos liikenteenharjoittaja voi esittää selvät todisteet saapuvasta kansainvälisestä kuljetuksestaan sekä kustakin sitä seuraavasta kabotaasimatkasta.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa todisteessa on oltava kunkin matkan osalta seuraavat tiedot:

a) lähettäjän nimi, osoite ja allekirjoitus;

b) liikenteenharjoittajan nimi, osoite ja allekirjoitus;

c) vastaanottajan nimi, osoite ja allekirjoitus sekä toimituspäivä, kun tavarat on toimitettu;

d) tavaroiden haltuunottopaikka ja -aika sekä määräpaikka;

e) tavaralajin yleisesti käytetty nimitys ja pakkaustapa sekä, kun on kyse vaarallisista tavaroista, tavaran yleisesti hyväksytty nimitys sekä kollien määrä, niiden erityismerkinnät ja numerot;

f) tavaran kokonaismassa tai sen määrä muulla tavoin ilmaistuna;

g) moottoriajoneuvon ja perävaunun rekisterinumero.

4. Tässä artiklassa säädettyjen ehtojen täyttymisen osoittamiseksi ei vaadita mitään muuta asiakirjaa.

5. Jokainen liikenteenharjoittaja, joka sijoittautumisjäsenvaltionsa lainsäädännön mukaan on oikeutettu harjoittamaan toisen lukuun 1 artiklan 5 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettua maanteiden tavaraliikennettä, on tilanteen mukaan oikeutettu tässä luvussa säädetyin edellytyksin harjoittamaan samanlaista kabotaasiliikennettä tai kabotaasiliikennettä saman luokan ajoneuvoilla.

6. Lupaa harjoittaa 1 artiklan 5 kohdan d ja e alakohdassa tarkoitettua kabotaasiliikennettä eivät koske mitkään rajoitukset.”

41 Asetuksen N:o 1072/2009 10 artiklassa, jonka otsikkona on ”Turvamenettely”, sellaisena kuin se oli voimassa ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, säädettiin seuraavaa:

”1. Jos tietyn maantieteellisen alueen kansallisilla kuljetusmarkkinoilla on kabotaasiliikenteestä johtuvia vakavia häiriöitä tai kabotaasiliikenne pahentaa niitä, mikä hyvänsä jäsenvaltio voi antaa asian komission käsiteltäväksi, jotta tämä päättäisi turvatoimenpiteistä. Jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tarvittavat tiedot ja ilmoitettava sille, mitä toimenpiteitä se aikoo toteuttaa omien liikenteenharjoittajiensa suhteen.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa tarkoitetaan

– ’tietyn maantieteellisen alueen kansallisten kuljetusmarkkinoiden vakavalla häiriöllä’ sellaisten sille ominaisten ongelmien olemassaoloa markkinoilla, joiden johdosta on olemassa huomattava ja mahdollisesti jatkuva kysyntää suurempi tarjonta, joka saattaa merkitä uhkaa

huomattavan monien liikenteenharjoittajien taloudellisen aseman vakaudelle ja elinkelpoisuudelle;

– ’maantieteellisellä alueella’ aluetta, joka kattaa jäsenvaltion koko alueen tai osan siitä tai ulottuu muiden jäsenvaltioiden koko alueeseen tai osaan siitä.

3. Komissio tutkii tilanteen erityisesti asiaankuuluvien tietojen perusteella ja, kuultuaan 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua komiteaa, päättää kuukauden kuluessa jäsenvaltion hakemuksen vastaanottamisesta, ovatko turvatoimenpiteet tarpeen, ja päättää turvatoimenpiteistä, jos ne ovat tarpeellisia.

Tällaiset toimenpiteet voivat sisältää sen, että tätä asetusta ei väliaikaisesti sovelleta kyseiseen alueeseen.

Tämän artiklan nojalla hyväksytyt toimenpiteet ovat voimassa enintään kuusi kuukautta, ja niiden voimassaoloa voidaan jatkaa kerran samanpituisena.

Komissio ilmoittaa viipymättä jäsenvaltioille ja neuvostolle kaikista tämän kohdan nojalla tekemistään päätöksistä.

4. Jos komissio päättää hyväksyä yhtä tai useampaa jäsenvaltiota koskevia turvatoimenpiteitä, kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava saman laajuisia toimenpiteitä omien liikenteenharjoittajiensa osalta ja ilmoitettava niistä komissiolle. Näitä toimenpiteitä on sovellettava viimeistään siitä päivästä lukien, jona komission hyväksymiä turvatoimenpiteitä sovelletaan.

5. Jokainen jäsenvaltio voi saattaa 3 kohdassa tarkoitetun komission tekemän päätöksen neuvoston käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sitä koskevan ilmoituksen antamisesta. Neuvosto voi, määräenemmistöllä 30 päivän kuluessa siitä, kun jäsenvaltio on saattanut asian sen käsiteltäväksi tai, jos useat jäsenvaltiot ovat saattaneet asian sen käsiteltäväksi, 30 päivän kuluessa ensimmäisestä käsittelypyynnöstä, tehdä asiassa toisenlaisen päätöksen.

Edellä olevan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä voimassaoloaikaa sovelletaan neuvoston päätökseen. Kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava vastaavia toimenpiteitä omien liikenteenharjoittajiensa osalta ja ilmoitettava niistä komissiolle. Jos neuvosto ei tee päätöstä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun ajan kuluessa, komission päätöksestä tulee lopullinen.

6. Jos komissio katsoo, että 3 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä on tarpeen jatkaa, se tekee asiasta ehdotuksen neuvostolle, joka tekee päätöksen määräenemmistöllä.”

d) Asetus 2020/1055

42 Asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 6, 8 ja 20–22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Niin kutsuttuja postilaatikkoyrityksiä koskevan ilmiön torjumiseksi ja reilun kilpailun ja tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi sisämarkkinoilla on tarpeen varmistaa, että johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneet maantieliikenteen harjoittajat ovat tosiasiallisesti ja jatkuvasti läsnä kyseisessä jäsenvaltiossa ja harjoittavat liikennetoimintaansa sieltä käsin.

Tästä syystä ja kokemuksen perusteella on tarpeen selkeyttää ja vahvistaa tosiasiallisen ja pysyvän toimipaikan olemassaoloa koskevia säännöksiä samalla, kun vältetään aiheuttamasta suhteetonta hallinnollista rasitetta.

– –

(8) Asetuksessa (EY) N:o 1071/2009 edellytetään, että yritykset ohjaavat tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti liikennöintiään asianmukaisin teknisin välinein ja laitoksin sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevalla varikolla, ja siinä sallitaan kansallisen tason lisävaatimuksia, joista yleisin on vaatimus pysäköintipaikkojen saatavuudesta sijoittautumisjäsenvaltiossa. Kyseiset epäyhtenäisesti sovelletut vaatimukset eivät kuitenkaan ole riittäneet varmistamaan todellista yhteyttä kyseiseen jäsenvaltioon, jotta postilaatikkoyrityksiä voitaisiin torjua tehokkaasti ja vähentää riskiä, joka liittyy järjestelmälliseen kabotaasiin ja kiertäviin kuljettajiin, joiden organisoinnista vastaa yritys, johon ajoneuvot eivät palaa. Kun otetaan huomioon, että liikenteen alan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi tietyt sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjontaa koskevat säännöt voivat olla tarpeen, on aiheellista yhdenmukaistaa edelleen sijoittautumisvaatimuksia sekä vahvistaa vaatimuksia, jotka liittyvät liikenteenharjoittajan käyttämien ajoneuvojen läsnäoloon sijoittautumisjäsenvaltiossa. Sellaisen selkeän vähimmäisaikavälin määrittäminen, jonka kuluessa ajoneuvon on palattava, auttaa myös varmistamaan, että kyseisille ajoneuvoille voidaan tehdä asianmukaiset huollot sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevilla teknisillä laitteilla, ja helpottaa valvontaa.

Ajoneuvojen paluusykli olisi synkronoitava sen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 561/2006 säädetyn velvoitteen kanssa, jonka mukaan kuljetusyrityksen on organisoitava toimintansa siten, että kuljettaja voi palata kotiin vähintään joka neljäs viikko, jotta molemmat velvoitteet voidaan täyttää siten, että kuljettaja palaa yhdessä ajoneuvon kanssa vähintään joka toisena neljän viikon syklinä. Tämä synkronointi vahvistaa kuljettajan palaamisoikeutta ja vähentää riskiä siitä, että ajoneuvon on palattava ainoastaan tämän uuden sijoittautumisvaatimuksen noudattamiseksi. Sijoittautumisjäsenvaltioon palaamista koskevassa vaatimuksessa ei saisi kuitenkaan edellyttää, että tietty määrä toimia on toteutettava sijoittautumisjäsenvaltiossa, tai muulla tavoin rajoittaa liikenteenharjoittajien mahdollisuutta tarjota palveluja koko sisämarkkinoilla.

– –

(20) Muiden kuin jäsenvaltiosta olevien liikenteenharjoittajien vastaanottavassa jäsenvaltiossa tilapäisesti harjoittamaa kansallista liikennettä, jäljempänä ’kabotaasi’, koskevien sääntöjen olisi oltava selkeitä ja yksinkertaisia ja niiden täytäntöönpanon valvonnan helppoa, ja samalla olisi säilytettävä tähän mennessä saavutettu taso sääntöjen purkamisessa.

(21) Kabotaasiliikenteen olisi autettava lisäämään raskaiden hyötyajoneuvojen täyttöastetta ja vähentämään tyhjänäajoa, ja se olisi sallittava niin kauan, kuin sitä ei harjoiteta tavalla, joka muodostuu pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi asianomaisessa jäsenvaltiossa. Jotta varmistetaan, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa, liikenteenharjoittajien ei olisi voitava harjoittaa kabotaasiliikennettä samassa jäsenvaltiossa tietyllä ajanjaksolla sen jälkeen, kun kabotaasiliikenne on päättynyt.

(22) Vaikka neuvoston direktiivin 92/106/ETY 4 artiklassa säädetty entistä laajempi vapauttaminen asetuksen (EY) N:o 1072/2009 mukaiseen kabotaasiin verrattuna on ollut hyödyllinen yhdistettyjen kuljetusten edistämisen kannalta, ja se olisi periaatteessa säilytettävä, on tarpeen varmistaa, että sitä ei käytetä väärin. Kokemus on osoittanut, että kyseistä säännöstä on tietyissä unionin osissa järjestelmällisesti käytetty kabotaasin väliaikaisen luonteen kiertämiseksi ja perusteena ajoneuvojen jatkuvalle käytölle muussa jäsenvaltiossa kuin yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa. Tällaiset hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt johtavat sosiaaliseen polkumyyntiin ja vaarantavat kabotaasia koskevan oikeudellisen kehyksen noudattamisen. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi voitava poiketa direktiivin 92/106/ETY 4 artiklasta ja soveltaa tällaisiin ongelmiin puuttumiseksi asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 olevia kabotaasisäännöksiä ottamalla käyttöön oikeasuhteinen rajoitus, joka koskee ajoneuvojen jatkuvaa käyttöä niiden alueella.”

43 Asetuksen 2020/1055 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Muutetaan asetus (EY) N:o 1071/2009 seuraavasti:

– –

3) Korvataan 5 artikla seuraavasti:

’5 artikla

Sijoittautumisvaatimukseen liittyvät edellytykset

1. Täyttääkseen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn vaatimuksen

a) yrityksellä on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava toimipaikka, jossa sillä on saatavillaan ydinliiketoimintansa alkuperäiset asiakirjat joko sähköisessä tai muussa muodossa, erityisesti sen kuljetussopimukset, yrityksen käytössä oleviin ajoneuvoihin liittyvät asiakirjat, kirjanpitoon ja henkilöstöhallintoon liittyvät asiakirjat, työsopimukset, sosiaaliturvaan liittyvät asiakirjat, kuljettajien lähettämistä koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, kabotaasia sekä ajo- ja lepoaikoja koskevia tietoja sisältävät asiakirjat ja muut asiakirjat, jotka toimivaltaisen viranomaisen on voitava saada käyttöönsä tarkastaakseen yrityksen tässä asetuksessa säädettyjen edellytysten noudattamisen;

b) yrityksen on sijoittautumisjäsenvaltiossa järjestettävä ajoneuvokantansa toiminta varmistaen, että yrityksen käytössä olevat, kansainvälisessä kuljetuksessa käytetyt ajoneuvot palaavat johonkin kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä vähintään kahdeksan viikon kuluessa sieltä lähdöstään;

c) yrityksen on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava rekisteröity kyseisen jäsenvaltion yhtiörekisteriin tai vastaavaan rekisteriin aina, kun kansallinen lainsäädäntö tätä edellyttää;

d) yrityksen on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava tuloverovelvollinen ja sillä on oltava voimassa oleva arvonlisäverotunniste aina, kun kansallinen lainsäädäntö tätä edellyttää;

e) kun lupa on myönnetty, yrityksellä on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava käytössään yksi tai useampi ajoneuvo, joka on rekisteröity tai otettu liikenteeseen ja jonka käytölle on annettu lupa kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti siitä riippumatta, omistaako yritys nämä ajoneuvot täysin vai pitääkö se niitä hallussaan esimerkiksi lunastusoikeuden käsittävällä vuokrasopimuksella taikka vuokra- tai leasingsopimuksella;

f) yrityksen on sijoittautumisjäsenvaltiossa hoidettava tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti hallinnollista ja kaupallista toimintaansa asianmukaisilla välineillä ja toimitiloilla kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa a alakohdassa tarkoitetussa toimipaikassa, ja johdettava kuljetustoimintaansa tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti käyttäen g alakohdassa tarkoitettuja ajoneuvoja kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevilla asianmukaisilla teknisillä välineillä;

g) yrityksellä on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään e alakohdassa säädetyt edellytykset täyttäviä ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä ja joiden määrä on suhteutettu yrityksen harjoittaman liikenteen määrään.

– –’”

44 Asetuksen 2020/1055 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Muutetaan asetus (EY) N:o 1072/2009 seuraavasti:

– –

4) Muutetaan 8 artikla seuraavasti:

a) lisätään kohta seuraavasti:
’2 a. Liikenteenharjoittajat eivät saa harjoittaa kabotaasiliikennettä samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on ajoneuvoyhdistelmä, sen vetovaunulla samassa jäsenvaltiossa neljään päivään siitä, kun sen kyseisessä jäsenvaltiossa suorittama kabotaasimatka on päättynyt.’

b) korvataan 3 kohdan ensimmäinen alakohta seuraavasti:
’3. Muun kuin jäsenvaltiosta olevan liikenteenharjoittajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittamaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä on pidettävä tämän asetuksen mukaisena ainoastaan, jos liikenteenharjoittaja voi esittää selvät todisteet edellisestä kansainvälisestä kuljetuksestaan sekä kustakin sitä seuraavasta kabotaasimatkasta. Siinä tapauksessa, että ajoneuvo on ollut vastaanottavan jäsenvaltion alueella kansainvälistä kuljetusta edeltävän neljän päivän jakson aikana, liikenteenharjoittajan on myös esitettävä selvät todisteet kaikista kyseisen ajanjakson aikana suoritetuista matkoista.’;

c) lisätään kohta seuraavasti:
’4 a. Edellä 3 kohdassa tarkoitetut todisteet on esitettävä tai toimitettava vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle tarkastusviranomaiselle pyynnöstä ja tienvarsitarkastuksen aikana. Ne voidaan esittää tai toimittaa sähköisesti käyttämällä mukautettavaa ja suoraan tietokoneella tallennettavaksi ja käsiteltäväksi soveltuvaa mallipohjaa, kuten tavaran kansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta tehdyn yleissopimuksen (CMR) 20 päivänä helmikuuta 2008 tehdyn sähköistä rahtikirjaa (e-CMR) koskevan Geneven lisäpöytäkirjan mukaista sähköistä rahtikirjaa. Kuljettajan on saatava

tienvarsitarkastuksen aikana ottaa yhteyttä pääkonttoriin, liikenteestä vastaavaan henkilöön tai muuhun henkilöön tai tahoon 3 kohdassa tarkoitettujen todisteiden toimittamiseksi ennen tienvarsitarkastuksen päättymistä.’

– –

5) Muutetaan 10 artikla seuraavasti:

– –

b) lisätään kohta seuraavasti:

’7. Sen lisäksi, mitä tämän artiklan 1–6 kohdassa säädetään, ja poiketen siitä, mitä direktiivin 92/106/ETY 4 artiklassa säädetään, jäsenvaltiot voivat säätää – silloin kun se on tarpeen sen välttämiseksi, että viimeksi mainittua säännöstä käytetään väärin tarjoamalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa jäsenvaltioiden välisiin yhdistettyihin kuljetuksiin kuuluvista maantiekuljetusten alku- tai loppuosuuksista koostuvia rajoittamattomia ja jatkuvia palveluja – että tämän asetuksen 8 artiklaa sovelletaan liikenteenharjoittajiin, kun ne suorittavat tällaisia maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuuksia kyseisessä jäsenvaltiossa. Jäsenvaltiot voivat tällaisten maantiekuljetusten osuuksien osalta säätää pidemmästä määräajasta kuin tämän asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetty seitsemän päivän määräaika ja lyhyemmästä määräajasta kuin tämän asetuksen 8 artiklan 2 a kohdassa säädetty neljän päivän määräaika. Tämän asetuksen 8 artiklan 4 kohdan soveltaminen tällaisiin kuljetuksiin ei vaikuta direktiivistä 92/106/ETY johtuviin vaatimuksiin. Jäsenvaltioiden, jotka hyödyntävät tässä kohdassa säädettyä poikkeusta, on ilmoitettava siitä komissiolle ennen asiaankuuluvien kansallisten toimenpiteidensä soveltamista. Niiden on tarkistettava kyseiset toimenpiteet vähintään viiden vuoden välein ja ilmoitettava kyseisen tarkistuksen tuloksista komissiolle. Niiden on asetettava säännöt, mukaan lukien asianomaisten ajanjaksojen pituus, yleisön saataville läpinäkyvällä tavalla.’”

3. Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskeva lainsäädäntö

a) Direktiivi 96/71/EY

45 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 28.6.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/957 (EUVL 2018, L 173, s. 16), 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kohde ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”–1. Tällä direktiivillä varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden suojelu palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvän lähetettynä olon ajan vahvistamalla työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat pakolliset säännökset, joita on noudatettava.

– –

3. Tätä direktiiviä sovelletaan, kun 1 kohdassa tarkoitetut yritykset toteuttavat jotain seuraavista valtioiden välisistä toimenpiteistä:

a) työntekijän lähettäminen työhön yrityksen lukuun ja sen johdolla jäsenvaltion alueelle kyseisen yrityksen ja asianomaisessa jäsenvaltiossa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan,

tai

b) työntekijän lähettäminen jäsenvaltion alueelle työkomennukselle yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan,

tai

c) kun kyse on tilapäistä työvoimaa välittävästä yrityksestä tai työvoiman vuokrausta harjoittavasta yrityksestä, työntekijän lähettäminen jonkin jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, jos tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen tai työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan.

_ _”

46 Direktiivin 2 artiklan, jonka otsikkona on ”Määritelmä”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee.”

47 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Työehdot ja -olot”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille seuraavien seikkojen osalta työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

– työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti:

a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;
b) palkallisen vuosiloman vähimmäiskesto;
c) korvaus, mukaan lukien ylityökorvaus; tätä alakohtaa ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin;
d) työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot, erityisesti kun kyseessä on tilapäistyövoimaa välittävien yritysten suorittama työntekijöiden vuokraaminen;
e) työterveys, työturvallisuus ja työhygienia;
f) raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin sovellettavat suojatoimenpiteet;

g) miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset;
h) työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille;
i) lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.

– –

3. Jäsenvaltiot voivat työmarkkinaosapuolia kuultuaan kunkin jäsenvaltion tapojen ja käytäntöjen mukaisesti päättää olla soveltamatta 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan säännöksiä 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, jos lähetettynä olon kesto on enintään yksi kuukausi.

4. Jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädäntönsä ja/tai käytäntönsä mukaisesti säätää tai määrätä, että 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan säännöksistä voidaan poiketa 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ja että tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta jäsenvaltion päätöksestä voidaan poiketa yhtä tai useampaa toimialaa koskevan, 8 kohdassa tarkoitetun työehtosopimuksen nojalla, jos lähetettynä olon kesto on enintään yksi kuukausi.

– –”

b) Direktiivi 2014/67/EU

48 Direktiivin 96/71 täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU (EUVL 2014, L 159, s. 11) 9 artikla koskee työntekijöiden lähettämistä toiseen jäsenvaltioon koskevia hallinnollisia vaatimuksia ja valvontatoimenpiteitä.

c) Direktiivi 2018/957

49 Direktiivin 2018/957 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kansainvälisen maantieliikenteen parissa tehtävän työn suuren liikkuvuuden vuoksi tämän direktiivin täytäntöönpano herättää kyseisellä alalla erityisiä oikeudellisia kysymyksiä ja vaikeuksia, joihin on puututtava liikennepaketin puitteissa maantieliikennettä koskevilla erityisillä säännöillä, jotka myös tehostavat petosten ja väärinkäytösten torjuntaa.”

50 Direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan tieliikennealaan sellaisen säädöksen soveltamispäivästä, jolla muutetaan [tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta 15.3.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiiviä 2006/22/EY [(EUVL 2006, L 102, s. 35)] valvontavaatimusten osalta ja jossa vahvistetaan direktiiviin [96/71] ja direktiiviin [2014/67] liittyvät, työntekijöiden lähettämistä työhön maantieliikennealalla koskevat erityiset säännöt.”

d) Direktiivi 2020/1057

51 Direktiivin 2020/1057 johdanto-osan 1–4, 7–13, 15 ja 43 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Jotta maantieliikenteen alasta saadaan turvallinen, tehokas ja sosiaalisesti vastuullinen, on tarpeen varmistaa kuljettajien kannalta asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojelu sekä maantieliikenteen harjoittajien, jäljempänä ’liikenteenharjoittajat’, kannalta soveltuvat liiketoimintaedellytykset ja tasapuoliset kilpailuedellytykset. Koska maantieliikenteen alan työvoima on erittäin liikkuvaa, tarvitaan alakohtaiset säännöt sen varmistamiseksi, että liikenteenharjoittajien vapaus tarjota palveluja valtioiden rajojen yli, tavaroiden vapaa liikkuvuus sekä kuljettajien asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojelu ovat tasapainossa.

(2) Tieliikennepalveluihin olennaisesti kuuluva suuri liikkuvuus huomioon ottaen on kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että kuljettajat saavat ne edut, joihin heillä on oikeus, ja että lähinnä pienistä yrityksistä koostuviin liikenteenharjoittajiin ei kohdistu kohtuuttomia hallinnollisia esteitä tai syrjiviä tarkastuksia, jotka rajoittavat aiheettomasti niiden vapautta tarjota valtioiden rajat ylittäviä palveluja. Samasta syystä maantieliikenteeseen sovellettavien kansallisten sääntöjen on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja siten, että niissä otetaan huomioon tarve varmistaa kuljettajien asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojelu ja helpottaa kansallisten ja ulkomaisten liikenteenharjoittajien tasapuoliseen kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä.

(3) Tasapaino kuljettajien sosiaalisten ja työolojen vahvistamisen ja kansallisten ja ulkomaisten liikenteenharjoittajien tasapuoliseen kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen helpottamisen välillä on olennaisen tärkeää sisämarkkinoiden jouhevan toiminnan kannalta.

(4) Maantieliikenteen alalla voimassa olevan unionin sosiaalilainsäädännön vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnissa on havaittu, että voimassa olevissa säännöksissä on tiettyjä aukkoja ja että niiden valvonnassa on puutteita esimerkiksi postilaatikkoyritysten käytön osalta. Lisäksi jäsenvaltioiden välillä on eroavaisuuksia kyseisten säännösten tulkinnassa, soveltamisessa ja täytäntöönpanossa, mikä aiheuttaa kuljettajille ja liikenteenharjoittajille raskaan hallinnollisen rasitteen. Tämä luo oikeudellista epävarmuutta, mikä on haitallista kuljettajien sosiaalisten ja työolojen sekä alan liikenteenharjoittajien tasapuolisten kilpailuolosuhteiden kannalta.

– –

(7) Jotta voidaan varmistaa direktiivin [96/71] vaikuttava ja oikeasuhteinen täytäntöönpano maantieliikenteen alalla, on tarpeen vahvistaa alakohtaisia sääntöjä, joissa otetaan huomioon maantieliikenteen alan erittäin liikkuvan työvoiman erityispiirteet ja joissa tasapainotetaan suhteessa toisiinsa kuljettajien sosiaalinen suojelu ja liikenteenharjoittajien vapaus tarjota palveluja valtioiden rajojen yli. Maantieliikenteen alaan sovelletaan direktiivissä [96/71] vahvistettuja työntekijöiden lähettämistä koskevia säännöksiä sekä direktiivissä [2014/67] vahvistettuja näiden säännösten valvontaa koskevia säännöksiä, joihin olisi sovellettava tässä direktiivissä vahvistettuja erityisiä sääntöjä.

(8) Liikennealalle luontaisen suuren liikkuvuuden vuoksi kuljettajia ei yleensä lähetetä toiseen jäsenvaltioon palvelun tarjoamista koskevilla sopimuksilla pidemmäksi ajaksi, kuten joskus tapahtuu muilla aloilla. Siksi olisi selvennettävä olosuhteet, joissa työntekijöiden pitkäaikaista lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia direktiivin [96/71] sääntöjä ei sovelleta kyseisiin kuljettajiin.

(9) Tasapuolisten työntekijöiden lähettämistä koskevien alakohtaisten erityissääntöjen olisi perustuttava siihen, että kuljettajan ja tarjottavan palvelun sekä vastaanottavan jäsenvaltion [alueen välillä] on riittävä yhteys. Kyseisten sääntöjen valvonnan helpottamiseksi eri kuljetustyyppien välillä olisi tehtävä ero sen perusteella, missä määrin niillä on yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen.

(10) Kun kuljettaja suorittaa kahdenvälistä kuljetusta yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiosta, jäljempänä ’sijoittautumisjäsenvaltio’, toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tai takaisin sijoittautumisjäsenvaltioon, palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon. On mahdollista, että kuljettaja suorittaa yhden matkan aikana useita kahdenvälisiä kuljetuksia. Valtioiden rajat ylittävien maantieliikennepalvelujen tarjoamisen vapautta rajoitettaisiin kohtuuttomasti, mikäli työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä ja sen vuoksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa taattuja työehtoja ja -oloja sovellettaisiin tällaisiin kahdenvälisiin kuljetuksiin.

(11) Olisi selvennettävä, että kansainvälisessä kuljetuksessa, johon liittyy kauttakulku jonkin jäsenvaltion alueen kautta, ei ole kyse työntekijöiden lähettämisestä. Tällaiselle kuljetukselle on ominaista se, että kuljettaja ajaa jäsenvaltion halki kuormaamatta tai purkamatta rahtia ja ottamatta kyytiin tai laskematta kyydistä matkustajia ja sen vuoksi kuljettajan toimien ja kauttakulkujäsenvaltion välillä ei ole merkityksellistä yhteyttä. Esimerkiksi hygieniasyistä tehtävät pysähdykset eivät muuta sitä, että kuljettajan läsnäolo jäsenvaltiossa katsotaan kauttakuluksi.

(12) Kun kuljettaja ajaa yhdistettyä kuljetusta, sen aloittavalla tai lopettavalla maantieosuudella tarjottavan palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon, jos maantieosuus itsessään muodostaa kahdenvälisen kuljetuksen. Sen sijaan silloin, kun kuljetus kyseisellä maantieosuudella tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai muuna kuin kahdenvälisenä kansainvälisenä kuljetuksena, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen on riittävä ja sen vuoksi olisi sovellettava työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä.

(13) Kun kuljettaja suorittaa muun tyyppistä kuljetusta, erityisesti kabotaasikuljetuksia tai muita kuin kahdenvälisiä kansainvälisiä kuljetuksia, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen on riittävä. Yhteys on olemassa [asetuksessa N:o 1072/2009 ja kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1073/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 88)] määritellyn kabotaasiliikenteen tapauksessa, koska koko kuljetus tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja palvelu on näin ollen tiiviisti yhteydessä vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen. Muille kuin kahdenvälisille kansainvälisille kuljetuksille on ominaista, että kuljettaja hoitaa kansainvälisiä kuljetuksia lähettävän yrityksen sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella. Suoritetut palvelut ovat siksi yhteydessä pikemminkin asianomaiseen vastaanottavaan jäsenvaltioon kuin sijoittautumisjäsenvaltioon. Kyseisissä tapauksissa alakohtaisia sääntöjä vaaditaan ainoastaan hallinnollisten vaatimusten ja valvontatoimenpiteiden osalta.

– –

(15) Kolmansiin maihin sijoittautuneet liikenteenharjoittajat luovat unionin liikenteenharjoittajille kasvavia kilpailuhaasteita. Siksi on ehdottoman tärkeää varmistaa, että unionin liikenteenharjoittajia ei kohdella syrjivästi. Direktiivin [96/71] 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti muuhun kuin jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset eivät voi saada suotuisampaa kohtelua kuin jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset. Tätä periaatetta olisi sovellettava myös tässä direktiivissä säädettyihin lähettämistä koskeviin erityisiin sääntöihin. Sitä olisi sovellettava etenkin, kun kolmansien maiden liikenteenharjoittajat suorittavat kuljetuksia unionin markkinoille pääsyyn oikeuttavien kahden- tai monenvälisten sopimusten nojalla.

– –

(43) Kansallisia toimenpiteitä, joilla tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, olisi sovellettava päivämäärästä, joka on 18 kuukauden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä. [Direktiiviä 2018/957] sovelletaan maantieliikenteen alaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti 2 päivästä helmikuuta 2022.”

52 Direktiivin 2020/1057 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevat erityiset säännöt”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä artiklassa vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat kuljettajien lähettämiseen työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla liittyvän direktiivin [96/71] ja kyseisten kuljettajien lähettämiseen liittyviin hallinnollisiin vaatimuksiin ja valvontatoimiin liittyvän direktiivin [2014/67] tiettyjä näkökohtia.

2. Näitä erityisiä sääntöjä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden sellaisten yritysten palvelukseen ottamiin kuljettajiin, jotka toteuttavat direktiivin [96/71] EY 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettua valtioiden välistä toimenpidettä.

3. Sen estämättä, mitä direktiivin [96/71] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, kuljettajaa ei pidetä direktiivissä [96/71] tarkoitettuna lähetettynä työntekijänä, kun suoritetaan kahdenvälistä kuljetusta tavaroiden osalta.

Tässä direktiivissä kahdenvälisellä kuljetuksella tarkoitetaan tavaroiden osalta tavaroiden siirtoa kuljetussopimuksen perusteella asetuksen [N:o 1071/2009] 2 artiklan 8 kohdassa määritellyn mukaisesta sijoittautumisjäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan tai toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta sijoittautumisjäsenvaltioon.

Alkaen 2 päivästä helmikuuta 2022, joka on päivä, josta alkaen kuljettajia vaaditaan kirjaamaan rajanylitystiedot manuaalisesti asetuksen [N:o 165/2014] 34 artiklan 7 kohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on sovellettava tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädettyä kahdenvälistä kuljetusta tavaroiden osalta koskevaa vapautusta myös silloin, kun kuljettaja kahdenvälisen kuljetuksen lisäksi suorittaa yhden kuormaamisen ja/tai purkamisen jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, joiden kautta kuljettaja ajaa, edellyttäen että kuljettaja ei kuormaa tavaroita ja pura niitä samassa jäsenvaltiossa.

Jos sijoittautumisjäsenvaltiosta alkavaa kahdenvälistä kuljetusta, jonka aikana ei ole suoritettu lisätoimia, seuraa kahdenvälinen kuljetus sijoittautumisjäsenvaltioon, kolmannessa alakohdassa

säädettyjä lisätoimia koskevaa vapautusta sovelletaan enintään kahteen kuormaamiseen ja/tai purkamiseen kolmannessa alakohdassa säädetyin edellytyksin.

Tämän kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädettyjä lisätoimia koskevia vapautuksia sovelletaan ainoastaan siihen päivään saakka, josta alkaen älykkäät ajopiirturit, jotka noudattavat asetuksen [N:o 165/2014] 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua rajanylitysten ja lisätoimien kirjaamisvaatimusta, on asennettava ensimmäistä kertaa jäsenvaltiossa rekisteröityihin ajoneuvoihin kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti. Mainitusta päivästä alkaen tämän kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädettyjä lisätoimia koskevia vapautuksia sovelletaan ainoastaan kuljettajiin, jotka käyttävät ajoneuvoja, joihin on asennettu älykäs ajopiirturi, josta säädetään mainitun asetuksen 8, 9 ja 10 artiklassa.

4. Sen estämättä, mitä direktiivin [96/71] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty direktiivin [96/71] merkityksessä, kun suoritetaan kahdenvälistä kuljetusta matkustajien osalta.

Tätä direktiiviä sovellettaessa asetuksessa [N:o 1073/2009] tarkoitetusta kahdenvälisestä kuljetuksesta kansainvälisessä satunnaisessa tai säännöllisessä henkilöliikenteessä on kyse silloin, kun kuljettaja suorittaa jonkin seuraavista toimista:

a) ottaa matkustajia kyytiin sijoittautumisjäsenvaltiossa ja jättää heidät kyydistä toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa;

b) ottaa matkustajia kyytiin jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa ja jättää heidät kyydistä sijoittautumisjäsenvaltiossa; tai

c) ottaa matkustajia kyytiin ja jättää heidät kyydistä sijoittautumisjäsenvaltiossa asetuksen [N:o 1073/2009] mukaisesti paikallisten retkien tekemiseksi toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa.

Alkaen 2 päivästä helmikuuta 2022, joka on päivä, josta alkaen kuljettajien vaaditaan kirjaavan rajanylitystiedot manuaalisesti asetuksen [N:o 165/2014] 34 artiklan 7 kohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on sovellettava tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädettyä kahdenvälistä kuljetusta matkustajien osalta koskevaa vapautusta myös silloin, kun kahdenvälisen kuljetuksen suorittamisen lisäksi kuljettaja ottaa kyytiin matkustajia kerran ja/tai jättää matkustajia kyydistä jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, joiden kautta kuljettaja ajaa, edellyttäen että kuljettaja ei tarjoa matkustajaliikennepalveluja läpikulkujäsenvaltion kahden sijaintipaikan välillä. Samaa sovelletaan paluumatkaan.

Tämän kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä lisätoimia koskevaa vapautusta sovelletaan ainoastaan siihen päivään saakka, josta alkaen älykkäät ajopiirturit, jotka noudattavat asetuksen [N:o 165/2014] 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua rajanylitysten ja lisätoimien kirjaamisvaatimusta, on asennettava ensimmäistä kertaa jäsenvaltiossa rekisteröityihin ajoneuvoihin kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti. Mainitusta päivästä alkaen tämän kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä lisätoimia koskevaa vapautusta sovelletaan ainoastaan kuljettajiin, jotka käyttävät ajoneuvoja, joihin on asennettu älykäs ajopiirturi, josta säädetään mainitun asetuksen 8, 9 ja 10 artiklassa.

5. Sen estämättä, mitä direktiivin [96/71] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle direktiivin [96/71] mukaisesti, kun kuljettaja ajaa jäsenvaltion alueen halki kuormaamatta tai purkamatta rahtia ja ottamatta kyytiin tai laskematta kyydistä matkustajia.

6. Sen estämättä, mitä direktiivin [96/71] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle direktiivin [96/71] mukaisesti, kun kuljettaja suorittaa direktiivissä [92/106] määritellyn yhdistetyn kuljetuksen aloittavan tai lopettavan maantieosuuden, jos tieosuus itsessään koostuu tämän artiklan 3 kohdassa määritellyistä kahdenvälisistä kuljetuksista.

7. Asetuksissa [N:o 1072/2009] ja [N:o 1073/2009] määriteltyä kabotaasiliikennettä suorittavaa kuljettajaa on pidettävä direktiivin [96/71] nojalla lähetettynä työntekijänä.

– –

10. Muuhun kuin jäsenvaltioon sijoittautuneita kuljetusyrityksiä ei saa kohdella suotuisammin kuin johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneita yrityksiä, myöskään silloin, kun yritykset suorittavat kuljetuksia kahden- tai monenvälisten sopimusten nojalla, jotka antavat pääsyn unionin markkinoille tai osaan niistä.

11. Poiketen siitä, mitä direktiivin [2014/67] 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat edellyttää vain seuraavia kuljettajien lähettämiseen liittyviä hallinnollisia vaatimuksia ja valvontatoimenpiteitä:

a) toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen liikenteenharjoittajan velvollisuus viimeistään lähettämisen alkaessa toimittaa sen jäsenvaltion kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, johon kuljettaja lähetetään, työntekijän lähettämistä koskeva ilmoitus käyttämällä [hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä ja komission päätöksen 2008/49/EY kumoamisesta 25.10.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) (EUVL 2012, L 316, s. 1)] perustettuun sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään, jäljempänä ’IMI’, yhteydessä olevan julkisen käyttöliittymän monikielistä vakiomuotoista lomaketta. – –

– –”

53 Direktiivin 2020/1057 9 artiklan otsikkona on ”Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, ja sen 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset viimeistään 2 päivänä helmikuuta 2022. Niiden on viipymättä ilmoitettava nämä säännökset komissiolle.

Niiden on sovellettava näitä säännöksiä 2 päivästä helmikuuta 2022.”

4. Toimielinten välinen sopimus

54 Paremmasta lainsäädännöstä 13.4.2016 tehdyn Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välisen toimielinten sopimuksen (EUVL 2016, L 123, s. 1; jäljempänä toimielinten välinen sopimus) 12–16 kohdassa, jotka sisältyvät sen III lukuun, jonka otsikkona on ”Paremman lainsäädännön välineet”, todetaan otsikon ”Vaikutustenarviointi” alla seuraavaa:

”12. Toimielimet ovat yhtä mieltä siitä, että vaikutustenarviointi vaikuttaa myönteisesti unionin lainsäädännön laadun parantumiseen.

Vaikutustenarvioinnit auttavat toimielimiä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä, mutta ne eivät korvaa poliittisia päätöksiä demokraattisessa päätöksenteossa. Vaikutustenarvioinnit eivät saa johtaa perusteettomiin viivästyksiin lainsäädäntöprosessissa eivätkä rajoittaa lainsäädäntövallan käyttäjien mahdollisuuksia ehdottaa muutoksia.

Vaikutustenarvioinneissa olisi käsiteltävä kysymystä ongelman olemassaolosta, sen laajuudesta ja siitä aiheutuvista seurauksista sekä sitä, tarvitaanko unionin toimia vai ei. Niissä olisi kartoitettava vaihtoehtoisia ratkaisuja ja, mahdollisuuksien mukaan, mahdollisia lyhyen ja pitkän aikavälin kustannuksia ja hyötyjä ja arvioitava kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia käyttäen apuna sekä laadullisia että määrällisiä analyyseja. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita olisi sovellettava täysimääräisesti ja perusoikeuksia olisi kunnioitettava täysimääräisesti. Vaikutustenarvioinneissa olisi myös käsiteltävä mahdollisuuksien mukaan Euroopan yhdentymisen toteutumattomuudesta aiheutuvia kustannuksia sekä eri vaihtoehtojen vaikutusta kilpailukykyyn ja hallinnolliseen rasitukseen ottaen huomioon erityisesti [pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä pk-yritykset] (’pienet ensin’), digitaaliset näkökohdat ja alueellinen vaikutus. Vaikutustenarviointien olisi perustuttava tarkkoihin, objektiivisiin ja täydellisiin tietoihin, ja niiden olisi oltava laajuudeltaan ja painopisteiltään oikeasuhteisia.

13. Komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Pääsääntöisesti komission työohjelmaan tai yhteiseen julistukseen sisältyviin aloitteisiin liitetään vaikutustenarviointi.

Komissio suorittaa omassa vaikutustenarviointiprosessissaan mahdollisimman laajan kuulemisen. Komission sääntelyntarkastelulautakunta tekee objektiivisen laaduntarkastuksen omille vaikutustenarvioinneilleen. Vaikutustenarviointien lopulliset tulokset toimitetaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ja julkistetaan yhdessä sääntelyntarkastelulautakunnan lausunnon tai lausuntojen kanssa komission aloitteen hyväksymisen yhteydessä.

14. Euroopan parlamentti ja neuvosto ottavat komission vaikutustenarvioinnit täysimääräisesti huomioon, kun ne käsittelevät komission säädösehdotuksia. Vaikutustenarvioinnit on sen vuoksi esitettävä tavalla, joka helpottaa komission tekemien valintojen tarkastelua Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

15. Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, jos ne katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto pitävät komission tekemää vaikutustenarviointia pääsääntöisesti jatkotyöskentelynsä lähtökohtana. Asianomaisen toimielimen olisi määriteltävä, mitä ’olennaisella’ muutoksella tarkoitetaan.

16. Komissio voi omasta aloitteestaan tai Euroopan parlamentin tai neuvoston pyynnöstä täydentää omaa vaikutustenarviointiaan tai tehdä muuta tarpeelliseksi katsomaansa analysointityötä. Komissio ottaa tällöin huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot, lainsäädäntöprosessin vaiheen ja tarpeen välttää aiheetonta viivästystä tässä prosessissa. Lainsäädäntövallan käyttäjät ottavat täysimääräisesti huomioon kaikki komission tässä yhteydessä esittämät lisätekijät.”

55 Toimielinten välisen sopimuksen 42 kohta sisältyy sen VII lukuun, jonka otsikkona on ”Unionin lainsäädännön täytäntöönpano ja soveltaminen”, ja sen sanamuoto on seuraava:

”Toimielimet korostavat, että unionin lainsäädäntöä on sovellettava jäsenvaltioissa ripeästi ja asianmukaisesti. Määräaika direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä säädetään mahdollisimman lyhyeksi, yleensä enintään kahdeksi vuodeksi.”

II Asioiden taustat

56 Komissio antoi 31.5.2017 useita ehdotuksia, jotka ovat osa niin kutsuttua ensimmäistä liikkuvuutta koskevaa toimenpidekokonaisuutta, jota kutsutaan myös liikkuvuuspaketiksi ja jolla on tarkoitus muuttaa maantieliikenteen alalla sovellettavan unionin lainsäädännön tiettyjä seikkoja.

57 Näihin ehdotuksiin kuuluivat ensinnäkin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse päivittäistä ja viikoittaista enimmäisajoaikaa, vähimmäistaukoja sekä päivittäisiä ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 165/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureilla tapahtuvasta paikannuksesta (COM(2017) 277 final; jäljempänä ehdotus työaika-asetukseksi), toiseksi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi alan kehitykseen (COM(2017) 281 final; jäljempänä ehdotus sijoittautumisasetukseksi) ja kolmanneksi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (COM(2017) 278 final; jäljempänä ehdotus työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi).

58 Näihin ehdotuksiin on liitetty kaksi vaikutustenarviointia, joista toinen koskee ensimmäistä ja kolmatta näistä ehdotuksista (SWD (2017) 186 final; jäljempänä vaikutustenarvioinnin sosiaalinen osa) ja toinen toista ehdotusta (SWD (2017) 194 final; jäljempänä vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskeva osa).

59 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (jäljempänä talous- ja sosiaalikomitea) antoi 18.1.2018 kaksi erillistä lausuntoa, jotka koskevat ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 muuttamisesta niiden

mukauttamiseksi alan kehitykseen (COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)) (EUVL 2018, C 197, s. 38) sekä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)) ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuljettajien päivittäistä ja viikoittaista enimmäisajoaikaa, vähimmäistaukoja sekä päivittäisiä ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 165/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureiden avulla tapahtuvasta paikantamisesta (COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)) (EUVL 2018, C 197, s. 45). Euroopan alueiden komitea (jäljempänä alueiden komitea) antoi 1.2.2018 näistä kolmesta ehdotuksesta lausunnon, jonka otsikkona on ”Eurooppa liikkeellä: maantieliikenteen työvoimanäkökohdat” (EUVL 2018, C 176, s. 57).

60 Sekä parlamentissa ja neuvostossa että näiden kahden toimielimen välillä käytyjen keskustelujen jälkeen komission kolmesta ehdotuksesta saatiin aikaan kompromissi 11. ja 12.12.2019 käydyissä neuvotteluissa osana neuvoston, parlamentin ja komission käymää toimielinten välistä kolmikantaneuvottelua.

61 Kun neuvostossa äänestettiin 7.4.2020 näiden kolmen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen hyväksymisestä, jäsenvaltioiden määräenemmistö kannatti niitä, kun taas yhdeksän jäsenvaltiota eli Bulgarian tasavalta, Viron tasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Unkari, Maltan tasavalta, Puolan tasavalta ja Romania vastustivat niiden hyväksymistä.

62 Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 15.7.2020 asetukset 2020/1054 ja 2020/1055 sekä direktiivin 2020/1057 (jäljempänä yhdessä riidanalaiset säädökset).

III Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

A Asia C-541/20

63 Liettuan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 7 kohdan tai toissijaisesti tämän direktiivin kokonaisuudessaan

– kumoaa ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan ja 3 artiklan tai toissijaisesti tämän asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

64 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Liettuan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

65 Unionin tuomioistuimen varapresidentti hylkäsi 13.4.2021 antamallaan määräyksellä Liettua v. parlamentti ja neuvosto (C-541/20 R, EU:C:2021:264) Liettuan tasavallan hakemuksen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan ja 3 artiklan täytäntöönpanon lykkäämisestä.

66 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 27.4.2021 tekemällään päätöksellä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Liettuan tasavallan vaatimuksia.

67 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

68 Liettuan tasavalta peruutti 25.4.2023 pidetyssä istunnossa vaatimuksensa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 7 kohdan kumoamisesta.

B Asia C-542/20

69 Liettuan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– kumoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

70 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 26.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Liettuan tasavallan vaatimuksia.

71 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

C Asia C-543/20

72 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

73 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Bulgarian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

74 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.4.2021 tekemillään päätöksillä Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Bulgarian tasavallan vaatimuksia.

75 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

D Asia C-544/20

76 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa direktiivin 2020/1057 ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

77 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Bulgarian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

78 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Bulgarian tasavallan vaatimuksia.

79 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

E Asia C-545/20

80 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta tai toissijaisesti kumoaa tämän 1 artiklan 3 alakohdan kokonaisuudessaan

– kumoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tai toissijaisesti kumoaa tämän 2 artiklan 4 alakohdan kokonaisuudessaan

– vaihtoehtoisesti kumoaa tämän asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

81 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Bulgarian tasavallan vaatimuksia.

82 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

83 Unionin tuomioistuimen varapresidentti hylkäsi 3.6.2022 antamallaan määräyksellä Bulgaria v. parlamentti ja neuvosto (C-545/20 R, EU:C:2022:445) Bulgarian tasavallan hakemuksen ensisijaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta tai toissijaisesti kokonaisuudessaan 1 artiklan 3 alakohdan taikka vaihtoehtoisesti kokonaisuudessaan asetuksen 2020/1055 täytäntöönpanon lykkäämisestä.

F Asia C-546/20

84 Romania vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

85 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

86 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 21.4.2021 tekemällään päätöksellä Latvian tasavallan väliintulijaksi tukemaan Romanian vaatimuksia.

87 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

G Asia C-547/20

88 Romania vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– kumoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a, b ja c alakohdan

– toissijaisesti kumoaa tämän asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

89 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 22.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Liettuan tasavallan väliintulijoiksi tukemaan Romanian vaatimuksia.

90 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

91 Unionin tuomioistuimen varapresidentti hylkäsi 3.6.2022 antamallaan määräyksellä Romania v. parlamentti ja neuvosto (C-547/20 R, EU:C:2022:446) Romanian hakemuksen asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan täytäntöönpanon lykkäämisestä siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta.

H Asia C-548/20

92 Romania vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdan tai toissijaisesti tämän direktiivin kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

93 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

94 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 22.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan ja Latvian tasavallan väliintulijoiksi tukemaan Romanian vaatimuksia.

95 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

I Asia C-549/20

96 Kyproksen tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta tai toissijaisesti kumoaa tämän 1 artiklan 3 alakohdan kokonaisuudessaan

– vaihtoehtoisesti kumoaa asetuksen 2020/1055 kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

97 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 12.5.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Kyproksen tasavallan vaatimuksia.

98 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

J Asia C-550/20

99 Kyproksen tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa direktiivin 2020/1057 ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

100 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Kyproksen tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

101 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Kyproksen tasavallan vaatimuksia.

102 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

K Asia C-551/20

103 Unkari vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan ja 2 artiklan 2 alakohdan sekä tarvittaessa tämän asetuksen säännökset, joita ei voida erottaa niistä, tai kyseisen asetuksen kokonaisuudessaan

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta sekä tarvittaessa asetuksen 2020/1055 säännökset, joita ei voi erottaa siitä

– kumoaa ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan tai toissijaisesti sen 1 artiklan 6 kohdan sekä tarvittaessa tämän direktiivin säännökset, joita ei voida erottaa siitä, ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

104 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

105 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 13.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Unkarin vaatimuksia.

106 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

L Asia C-552/20

107 Maltan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– kumoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

108 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 22.4.2021 tekemillään päätöksillä Belgian kuningaskunnan, Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Maltan tasavallan vaatimuksia.

109 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

M Asia C-553/20

110 Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa ensisijaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tai toissijaisesti asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

111 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

112 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 27.4.2021 tekemillään päätöksillä Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Puolan tasavallan vaatimuksia.

113 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

N Asia C-554/20

114 Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– kumoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta

– kumoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan

– kumoaa asetuksen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan

– toissijaisesti kumoaa kyseisen asetuksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

115 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 27.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Puolan tasavallan vaatimuksia.

116 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

O Asia C-555/20

117 Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3, 4, 6 ja 7 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan tai toissijaisesti tämän direktiivin kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

118 Parlamentti neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

119 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 27.4.2021 tekemillään päätöksillä Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Romanian väliintulijoiksi tukemaan Puolan tasavallan vaatimuksia.

120 Samana päivänä tekemillään päätöksillä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Italian tasavallan tukemaan neuvoston vaatimuksia.

P Asioiden C-541/20–C-555/20 yhdistäminen

121 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 13.10.2023 unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 54 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhdistää asiat C-541/20–C-555/20 sekä käsittelyn suullista vaihetta, siltä osin kuin se ei ollut vielä päättynyt, että asian lopulliseksi ratkaisuksi annettavaa tuomiota varten.

IV Kanteet

A Asetus 2020/1054

122 Liettuan tasavalta (asia C-541/20), Bulgarian tasavalta (asia C-543/20), Romania (asia C-546/20), Unkari (asia C-551/20) ja Puolan tasavalta (asia C-553/20) vaativat asetuksen 2020/1054 useiden säännösten tai toissijaisesti koko tämän asetuksen kumoamista.

123 Ensinnäkin Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin nostamilla kanteilla vaaditaan, että unionin tuomioistuin kumoaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan, jolla on korvattu asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohta uudella 8 kohdalla, jossa kuljettajia kielletään pitämästä ajoneuvossa säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja tai yli 45 tunnin pituisia viikoittaisia lepoaikoja, jotka pidetään korvauksena aiemmista lyhennetyistä viikoittaisista lepoajoista (jäljempänä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto).

124 Toiseksi Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan nostamilla kanteilla vaaditaan, että unionin tuomioistuin kumoaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan, jolla on lisätty asetuksen N:o 561/2006 8 artiklaan uusi 8 a kohta, jossa asetetaan kuljetusyrityksille velvollisuus järjestää kuljettajien työ niin, että kuljettajat pystyvät palaamaan kolmen tai neljän viikon välein sen mukaan, ovatko he aiemmin pitäneet kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa vai eivät, tämän työnantajan

toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, jotta he voivat aloittaa tai pitää siellä vähintään yhden säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan (jäljempänä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus).

125 Kolmanneksi Unkarin nostamalla kanteella vaaditaan myös, että unionin tuomioistuin kumoaa asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan, jolla on korvattu asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 4 kohta uudella 4 kohdalla ja 4 a kohdalla, joilla aikaistetaan toisen sukupolven älykkäiden ajopiirtureiden (jäljempänä V2-ajopiirturit) asentamisvelvollisuuden voimaantulopäivää.

126 Neljänneksi Liettuan tasavallan nostamalla kanteella vaaditaan lisäksi, että unionin tuomioistuin kumoaa asetuksen 2020/1054 3 artiklan siltä osin kuin tämän artiklan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetaan asetuksen voimaantulopäiväksi 20. päivä sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

1. Tiivistelmä kanneperusteista

127 Liettuan tasavalta esittää kanteessaan (asia C-541/20) asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee SEUT 45 artiklan rikkomista, toinen SEUT 26 artiklan rikkomista (ensimmäinen osa) ja yleisen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista (toinen osa), kolmas SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 11 ja SEUT 191 artiklan rikkomista sekä unionin ympäristö- ja ilmastonmuutospolitiikan noudattamatta jättämistä ja neljäs suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Kyseinen jäsenvaltio esittää samassa kanteessa asetuksen 2020/1054 3 artiklan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kolme kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kolmas SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista.

128 Bulgarian tasavalta esittää asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan ja 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevan kanteensa (asia C-543/20) tueksi viisi kanneperustetta. Ensimmäinen, toinen ja kolmas kanneperuste koskevat asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa, ja niistä ensimmäisen mukaan asiassa on rikottu SEUT 45 artiklaa (ensimmäinen osa) sekä SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 45 artiklan 1 kohtaa (toinen osa), toisen mukaan loukattu SEU 5 artiklan 4 kohdassa ja EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan (N:o 2) (jäljempänä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva pöytäkirja) 1 artiklassa vahvistettua suhteellisuusperiaatetta ja kolmannen mukaan loukattu oikeusvarmuuden periaatetta. Neljännessä kanneperusteessa, joka koskee asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohtaa, vedotaan SEU 5 artiklan 4 kohdassa ja tämän pöytäkirjan 1 artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Viidennessä kanneperusteessa, joka koskee asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohtaa, vedotaan SEUT 18 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettujen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen loukkaamiseen ja ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.

129 Romania vetoaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan ja 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevan kanteensa (asia C-546/20) tueksi kolmeen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee molempia säännöksiä, liittyy SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa, liittyy SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamiseen. Kolmas kanneperuste, joka jakautuu kahteen osaan ja koskee asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohtaa, liittyy SEUT 18 artiklassa tarkoitetun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen loukkaamiseen.

130 Unkari esittää kanteessaan (asia C-551/20) asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi yhden ainoan kanneperusteen, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Asetuksen 2 artiklan 2 alakohdan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kyseinen jäsenvaltio esittää kolme kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista ja kolmas SEUT 151 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun unionin talouden kilpailukyvyn säilyttämistä koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämistä.

131 Puolan tasavalta vetoaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevan kanteensa (asia C-553/20) tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, kolmas SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista, neljäs SEUT 94 artiklan rikkomista ja viides SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista.

132 On syytä tarkastella peräkkäin vaatimukset, jotka koskevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan, 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan, 2 artiklan 2 alakohdan ja 3 artiklan kumoamista.

2. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta

133 Liettuan tasavalta (asia C-541/20), Bulgarian tasavalta (asia C-543/20), Romania (asia C-546/20) ja Puolan tasavalta (asia C-553/20) vetoavat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevien kanteidensa tueksi tapauksen mukaan

– suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (Liettuan tasavallan neljännen kanneperusteen ensimmäinen, toinen ja kolmas osa, Bulgarian tasavallan toinen kanneperuste, Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste)

– yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Bulgarian tasavallan viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa ja Romanian kolmannen kanneperusteen toinen osa)

– oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen (Liettuan tasavallan neljännen kanneperusteen neljäs osa, Bulgarian tasavallan kolmas kanneperuste ja Puolan tasavallan toinen kanneperuste)

– SEUT 21 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 45 artiklassa tarkoitetun unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan ensimmäisen kanneperusteen toinen osa)

– SEUT 26 artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoiden toiminnan haittaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– SEUT 45 artiklassa tarkoitetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen (Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste ja Bulgarian tasavallan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamiseen (Romanian toinen kanneperuste)

– SEUT 91 artiklan 2 kohdassa (Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, ja Puolan tasavallan kolmas kanneperuste) ja SEUT 94 artiklassa tarkoitettujen yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, ja Puolan tasavallan neljäs kanneperuste) ja

– ympäristösuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste ja Puolan tasavallan viides kanneperuste).

a) Tutkittavaksi ottaminen

1) Asianosaisten lausumat

134 Asiassa C-543/20 neuvosto ilmaisee pitävänsä kyseenalaisena, täyttääkö Bulgarian tasavallan kanteessa esitetty vaatimus asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamisesta tutkittavaksi ottamisen edellytykset, sillä vaatimuksella ei todellisuudessa pyritä riitauttamaan säännöksen pätevyyttä vaan saamaan selvennystä sen tulkintaan.

135 Neuvosto huomauttaa tässä yhteydessä, että unionin johdetun oikeuden tekstiä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan siten, että se on perussopimusten määräysten mukainen. Se toteaa, että tässä tapauksessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa voitaisiin Bulgarian tasavallan mukaan tulkita perussopimusten mukaisesti, minkä seurauksena – mikäli näin olisi – unionin tuomioistuimen ei tarvitsisi tutkia sen vaatimuksen tueksi esitettyjä kanneperusteita. Näin ollen joko kyseisen jäsenvaltion suosima tulkinta on oikea, jolloin se ei kyseenalaistaisi kyseisen säännöksen pätevyyttä, tai tämä tulkinta on virheellinen, koska on olemassa toinen perussopimusten mukainen tulkinta, jolloin kaikki esitetyt kanneperusteet pitäisi hylätä perusteettomina.

136 Neuvoston mukaan ei ole hyväksyttävää, että jäsenvaltio käyttää SEUT 263 artiklan mukaista etuoikeutettua asemaansa riitauttaakseen unionin oikeuden lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien laillisuuden vain saadakseen selvyyttä niiden merkitykseen esittämällä unionin tuomioistuimelle erilaisia tulkintoja ja pyytämällä sitä hylkäämään niistä osan. SEUT 267 artiklan tavoin SEUT 263 artiklaa ei voida käyttää hypoteettisten kysymysten esittämiseen unionin tuomioistuimelle.

137 Bulgarian tasavalta katsoo, että sen kanteessa esitetty vaatimus asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamisesta on otettava tutkittavaksi.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

138 SEUT 263 ja SEUT 264 artiklasta ilmenee, että ensin mainitun määräyksen perusteella jonkin sen ensimmäisessä kohdassa mainitun toimen kumoamiseksi nostetun kanteen tarkoituksena on oltava tämän toimen kumoaminen. Tästä seuraa, että kanne, jonka vaatimuksilla pyritään siihen, että unionin tuomioistuin tulkitsee tällaista toimea, ei perustu SEUT 263 artiklaan ja on jätettävä tutkimatta.

139 Jos kuitenkin asianosainen vaatii SEUT 263 artiklan nojalla unionin toimen kumoamista ja mainitsee kannekirjelmässään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdassa edellytetyn mukaisesti perusteet ja perustelut, joihin sen vaatimusten tueksi vedotaan, ja esittää yhteenvedon kyseisistä perusteista, unionin tuomioistuimen on välttämättä – riippumatta siitä, onko kantaja sitä vaatinut – tarkistettava kyseisten perusteiden ja perustelujen lähtökohtana olevan riidanalaisen toimen tulkinnan perusteltavuus. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy tätä toimea koskevan toisenlaisen tulkinnan, tämä tulkinta voi olla riittävä syy hylätä kyseiset perusteet ja perustelut perusteettomina.

140 Tässä tapauksessa Bulgarian tasavallan asiassa C-543/20 esittämässä kannekirjelmässä mainitaan selvästi ja täsmällisesti ne perusteet ja perustelut, joihin sen kanteessa vedotaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevan vaatimuksen tueksi, ja esitetään yhteenveto näistä perusteista. Tästä kannekirjelmästä ilmenee siten, että tässä asiassa nostetun kanteen tarkoituksena on riitauttaa kyseisen säännöksen laillisuus SEUT 263 artiklan nojalla Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdassa asetettujen vaatimusten mukaisesti.

141 Lisäksi kannekirjelmän tarkastelusta ilmenee, että Bulgarian tasavallan esittämät perusteet ja perustelut perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että tämän säännöksen mukaan kuljettajien on säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitääkseen palattava tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein joko työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, eikä kuljettajilla ole mahdollisuutta itse valita paikkaa, jossa he haluavat pitää tämän lepoajan.

142 Näiden perusteiden ja perustelujen tarkastelu edellyttää näin ollen, että unionin tuomioistuin tutkii, onko edellisessä kohdassa mainittu, näiden perusteiden ja perustelujen lähtökohtana oleva asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tulkinta oikea.

143 Bulgarian tasavalta tosin itse myöntää kannekirjelmänsä johdanto-osassa yhtäältä, että tätä säännöstä on mahdollista tulkita myös siten, että siinä ei aseteta kuljettajille tällaista velvollisuutta palata jompaankumpaan siinä täsmennetyistä paikoista, jolloin kuljettajat voivat vapaasti päättää pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa haluamassaan paikassa, ja toisaalta, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi tällaisen tulkinnan, asiassa ei olisi tarpeen tutkia sen kanteen tueksi esitettyjä perusteita ja perusteluja, jotka koskevat työntekijöiden ja unionin kansalaisten liikkuvuutta koskevien perusvapauksien sekä suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista. Tällainen seikka ei kuitenkaan oikeuta jättämään kannetta tutkimatta. Unionin tuomioistuimen on joka tapauksessa tutkittava, onko näiden perusteiden ja perustelujen lähtökohtana oleva kyseisen säännöksen tulkinta perusteltu.

144 Neuvoston esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee Bulgarian tasavallan kanteessa esitettyjä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevia vaatimuksia, on näin ollen hylättävä.

b) Aineelliset perusteet

145 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan esittämistä perusteluista, jotka ne ovat esittäneet asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevien kanteidensa tueksi, ilmenee, että näiden jäsenvaltioiden esittämät kanneperusteet, jotka koskevat suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden ja EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien loukkaamista ja ympäristösuojelua koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomista, perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan tätä säännöstä on tulkittava tämän tuomion 141 kohdassa ilmoitetulla tavalla eli siten, että sen mukaan kuljettajien on palattava tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, eikä siinä siten anneta kuljettajille mahdollisuutta itse valita paikkaa, jossa he haluavat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

146 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta kuitenkin väittävät, että unionin lainsäätäjä on tältä osin jättänyt noudattamatta oikeusvarmuuden periaatetta, koska asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei ole riittävän selvä, minkä vuoksi on syytä tutkia ensin tämän periaatteen loukkaamista koskevat perusteet ja perustelut.

1) Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

i) Asianosaisten lausumat

147 Liettuan tasavalta väittää suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan neljännen kanneperusteensa neljännessä osassa, Bulgarian tasavalta kolmannessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta toisessa kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei ole oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvien vaatimusten mukainen, koska sen täsmällinen ulottuvuus ei ole selvä.

148 Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, jotka kuuluvat unionin oikeusjärjestyksen alaisuuteen. Vaikka voidaan hyväksyä, että lainsäädäntö on epämääräistä, sisältää abstrakteja käsitteitä tai jättää harkinnanvaraa, edellytyksenä on kuitenkin se, ettei se johda mielivaltaisuuteen ja että sitä voidaan selventää oikeuskäytännöllä, eikä näin ole tässä tapauksessa.

149 Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta katsovat, että kuljettajille tai kuljetusyrityksille asetettujen velvollisuuksien luonnetta ei ole selvästi määritetty. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan sanamuoto jättää huomattavan epäselväksi sen, voivatko kuljettajat päättää pitää viikoittaisen lepoaikansa jossain muussa kuin tässä säännöksessä mainituissa kahdessa paikassa, onko tästä säännöksestä johtuvan velvollisuuden noudattaminen kuljettajien vai kuljetusyritysten vastuulla ja onko tässä jälkimmäisessä tapauksessa näiden yritysten ainoastaan annettava kuljettajalle vapaa-aikaa ja tarjottava liikennemuoto, jotta tämä voi pitää lepoaikansa jommassakummassa mainituista paikoista, vai onko niiden myös varmistettava, että kuljettaja

todella palaa jompaankumpaan näistä paikoista, mihin viittaisi tämän asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale, jossa viitataan siihen, että liikenteenharjoittaja täyttää velvollisuutensa ”järjestää tavallinen paluu”.

150 Liettuan tasavalta ja Bulgarian tasavalta katsovat, että ainoa 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tulkinta, joka on kuljettajien perusvapauksien ja työolojen parantamista koskevan tavoitteen mukainen, on tulkinta, jonka mukaan tässä säännöksessä ei aseteta kuljettajalle velvollisuutta palata asuinpaikkaansa tai työnantajansa toimipisteeseen vaan liikenteenharjoittajan on järjestettävä kuljettajan työ niin, ettei kuljettajan vapautta päättää pitää säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaikansa haluamassaan paikassa vaaranneta. Bulgarian tasavalta katsoo kuitenkin, että vaikka kyseisellä säännöksellä on tällainen ulottuvuus, työnantajalla pitäisi olla tällainen velvollisuus vain, jos kuljettaja ilmaisee haluavansa palata jompaankumpaan näistä kahdesta paikasta.

151 Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta katsovat myös, että on hyvin vaikeaa määritellä, miten kuljetusyrityksen on konkreettisesti täytettävä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus. Liettuan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä ei ole täsmentänyt, miten tätä velvollisuutta pitäisi käytännössä noudattaa. Yksityiskohtia, jotka koskevat kuljettajien palaamista, kuten kustannuksia ja näyttöä palaamisesta, tai palaamisesta kieltäytymistä ja siitä työnantajalle ja mahdollisesti työntekijälle aiheutuvia seuraamuksia, ei ole täsmennetty. Myöskään ilmaisua kuljettajan ”asuinpaikka” ei ole selvästi määritelty. Erityisesti on epäselvää, pitääkö kolmannesta maasta lähtöisin olevan kuljettajan palata kyseiseen maahan vai tilapäiseen asuinpaikkaan asianomaisessa jäsenvaltiossa, ja yleisemmin on epäselvää, tarkoitetaanko tällä ilmaisulla asianomaista jäsenvaltiota vai tiettyä osoitetta asuinpaikassa. Kaikki nämä epäselvyydet tekevät asetuksen 2020/1054 yhtenäisestä soveltamisesta mahdotonta. Puolan tasavalta väittää, että asetuksesta ei käy ilmi, millä tavoin kuljetusyrityksen on velvoitettava kuljettaja käyttämään tälle tarjottua paluumahdollisuutta. Ei ole myöskään selvää, mitä ajoneuvoa tähän tarkoitukseen on käytettävä. Asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa saatetaan siten asettaa liikenteenharjoittajille velvollisuuksia, joita ne eivät pysty mitenkään täyttämään loukkaamatta työntekijöiden henkilökohtaista vapautta.

152 Puolan tasavalta väittää lisäksi, että myös siihen, pitäisikö palaamista asuinpaikkaan edeltää palaaminen työnantajan toimipisteeseen, liittyy huomattavia epäselvyyksiä. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan sanamuodon perusteella ei nimittäin ole selvää, täyttääkö kuljetusyritys velvollisuutensa taata kuljettajille lepoaika, jos se antaa kuljettajien palata suoraan asuinpaikkaansa, kun otetaan huomioon, että kuljettajien ”viikoittainen lepoaika alkaa” työnantajan toimipisteessä. Tämä epätäsmällisyys voi johtaa siihen, että kuljetusyritykset tarjoavat kuljettajille kuljetusvälineen työnantajan toimipisteeseen ja sen jälkeen vain heidän asuinpaikkaansa, mikä merkitsisi kaukana tästä toimipisteestä asuville kuljettajille vähemmän laadukasta vapaa-aikaa.

153 Puolan tasavalta katsoo, ettei ole selvää, onko ajopiirturi, jonka rekisterit ovat asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, sellaisena kuin se on lisätty tähän asetukseen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannessa alakohdassa vaadittuja todisteita, sen ajoneuvon ajopiirturi, jolla kuljettaja palaa työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, vai kuljettajan yleensä käyttämän ajoneuvon ajopiirturi. Asetuksen N:o 165/2014 33 artiklan 2 kohdan mukaan ajopiirturin tallentamat tiedot on säilytettävä vähintään yhden vuoden ajan. Asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan kuljetusyritys voi kuitenkin käyttää muita asiakirjoja osoittaakseen, että se täyttää

asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden, mutta asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdassa ei kuitenkaan täsmennetä, kuinka kauan tällaisia asiakirjoja on säilytettävä.

154 Vaikka on totta, että jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin toteuttaa unionin oikeuden täytäntöönpanotoimenpiteitä, Puolan tasavallan mukaan asetuksissa pitäisi kuitenkin määritellä riittävän täsmällisesti näiden kansallisten toimenpiteiden sisältö. Näin ei ole asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan säännösten osalta, joissa annetaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille liian laaja harkintavalta tai mahdollistetaan liian monenlaisia heterogeenisiä kansallisia ratkaisuja. Tällä asetuksella pyritään kuitenkin nimenomaan lisäämään oikeusvarmuutta kuljetusyrityksille asetettujen velvollisuuksien osalta. Nämä velvollisuudet pitäisi siksi määritellä tyhjentävästi ja kiistattomasti suoraan sovellettavassa unionin toimessa, jotta varmistetaan unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen sisämarkkinoilla. Eri jäsenvaltioiden tekemät selvennykset kyseisen asetuksen säännöksiin johtavat sitä vastoin siihen, että niitä sovelletaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa, mikä lisää oikeudellista epävarmuutta.

155 Bulgarian tasavalta katsoo, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta aiheutuneen oikeudellisen epävarmuuden osoittavat ristiriitaiset tulkinnat, jotka ilmenevät sekä neuvoston lainsäädäntömenettelyn ensimmäisessä käsittelyssä esittämistä perusteluista että parlamentin menettelyn aikana esittämistä selityksistä, jotka koskevat muutosta, jota ei lopulta hyväksytty. Sen vahvistavat myös komission lausumat, jotka se on esittänyt vastauksena liikenteen alan edustajien esittämiin selvennyspyyntöihin sekä asiakirjoissa ”Kysymyksiä ja vastauksia”, jotka koskevat erityisesti asetusta 2020/1054 (”*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*” (Liikkuvuuspaketti I – Sosiaalialan säännöt – Ajo- ja lepoajat – Kysymyksiä ja vastauksia – Osat 1 ja 2), 25.11.2020 ja 21.4.2021) ja sisältävät suuntaviivoja, jotka eivät missään tapauksessa ole sitovia.

156 Bulgarian tasavalta korostaa, että oikeusvarmuuden puuttuessa ei ole poissuljettua, että paikalliset viranomaiset tai unionin kansalaiset tulkitsevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa siten, että siinä asetetaan kuljettajille velvollisuus palata kolmen tai neljän viikon välein asuinpaikkaansa tai työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltioon. Esimerkiksi Belgian poliisin kertomuksesta käy ilmi, että eräälle kuljetusyritykselle määrättiin sakko pelkästään sillä perusteella, että tarkastettu kuljettaja ei ollut palannut takaisin 13 viikon jälkeen, ilman minkäänlaista arviointia siitä, missä tämä kuljettaja oli päättänyt pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, vaikka hänellä olisi ollut mahdollisuus palata asuinpaikkaansa tai työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltioon.

157 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

158 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää yhtäältä, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä, ja toisaalta, että niiden soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa, erityisesti, jos niistä voi aiheutua epäedullisia seurauksia. Mainittu periaate edellyttää erityisesti, että säännöstön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia sillä niille asetetut velvoitteet ovat, ja voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 223 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

159 Näitä vaatimuksia ei kuitenkaan voida ymmärtää siten, että ne olisivat esteenä sille, että unionin lainsäätäjä käyttää antamansa oikeussäännön yhteydessä abstraktia oikeudellista käsitettä, eikä myöskään siten, että ne edellyttäisivät, että tällaisessa abstraktissa oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska lainsäätäjä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita (tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 224 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

160 Näin ollen ei ole tarpeen, että lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä toimessa itsessään esitetään teknisluonteiset tarkennukset, sillä unionin lainsäätäjä voi turvautua yleiseen oikeudelliseen kehykseen, jota on tämän jälkeen tarvittaessa täsmennettävä (tuomio 30.1.2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

161 Näin ollen se, että lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä toimella annetaan sen täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille harkintavaltaa, ei itsessään ole ristiriidassa ennakoitavuuden vaatimuksen kanssa edellyttäen, että tällaisen harkintavallan laajuus ja sen käyttämistapa määritellään riittävän täsmällisesti, kun otetaan huomioon kyseessä oleva hyväksyttävä tavoite, jotta mielivaltaisilta toimilta voidaan antaa asianmukaista suojaa (tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 225 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

162 Myöskään oikeusvarmuuden periaatteeseen ei sisälly velvollisuutta pitää oikeusjärjestys muuttumattomana ajan kuluessa, vaan unionin lainsäätäjä voi vapaasti harkintavaltansa rajoissa muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntötilannetta (ks. vastaavasti tuomio 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, 50 kohta).

163 Näiden seikkojen perusteella on arvioitava, onko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta oikeusvarmuuden periaatteen mukainen.

164 Tässä yhteydessä on muistettava, että kyseisellä säännöksellä lisätään asetuksen N:o 561/2006 8 artiklaan uusi 8 a kohta, jossa on kolme alakohtaa.

165 Ensimmäisen alakohdan mukaan kuljetusyritysten on järjestettävä kuljettajien työ niin, että kuljettajat pystyvät palaamaan kunkin neljän peräkkäisen viikon jaksolla työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, jotta he voivat aloittaa tai pitää siellä tapauksen mukaan säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan.

166 Toisessa alakohdassa säädetään, että jos kuljettaja on pitänyt kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, mukaisesti, kuljetusyrityksen on järjestettävä kuljettajan työt siten, että kuljettaja voi palata kolmantena viikkona voidakseen pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan.

167 Kolmannen alakohdan mukaan kuljetusyrityksen on dokumentoitava, kuinka se täyttää kyseisen velvoitteen, ja säilytettävä asiakirja-aineisto tiloissaan, jotta se voidaan esittää valvontaviranomaisten pyynnöstä.

168 Tarkasteltaessa Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan ja Puolan tasavallan väitteitä, joiden mukaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, sellaisena kuin se on lisätty kyseiseen artiklaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, perusteella ei voida tietää, kuuluuko tässä säännöksessä asetettu velvollisuus kuljettajille vai kuljetusyrityksille ja voivatko

kuljettajat vapaasti valita jonkin muun paikan kuin työnantajan toimipisteen tai asuinpaikkansa aloittaakseen tai pitääkseen säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, on todettava, että – kuten tämän 8 artiklan 8 a kohdan sanamuodosta, erityisesti sen kahden ensimmäisen alakohdan ilmaisusta ”kuljetusyritysten on järjestettävä” ja sen kolmannen alakohdan ilmaisusta ”kuljetusyrityksen on dokumentoitava, kuinka se täyttää kyseisen velvoitteen”, selvästi ilmenee – kyseisen 8 artiklan 8 a kohdan säännöksiä ei ole osoitettu kuljettajille vaan kuljetusyrityksille, joille asetetaan velvollisuus järjestää kuljettajien työ niin, että – kuten kahdessa ensimmäisessä alakohdassa käytetyistä ilmaisuista ”pystyvät” ja ”voi” ilmenee – kuljettajilla on mahdollisuus tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein palata joko työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

169 Kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 126 kohdassa, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa asetetaan kuljetusyrityksille täten kuljettajien työn järjestämistä koskeva velvollisuus siten, että näiden yritysten on työnantajina mahdollistettava kaikin niiden ja kuljettajien välisessä työsuhteessa käytettävissä olevin keinoin kuljettajien paluu näiden työaikana jompaankumpaan tässä säännöksessä täsmennetyistä paikoista eli työnantajan toimipisteeseen tai kuljettajien asuinpaikkaan, ja tämä velvollisuus rajoittuu vain jompaankumpaan näistä kahdesta paikasta eikä näin ollen ulotu muihin paikkoihin.

170 Edellisessä kohdassa tarkoitettu velvollisuus ei kuitenkaan rajoita kuljettajan vapautta päättää pitää säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaika haluamassaan paikassa.

171 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei aseteta kuljettajille mitään velvollisuutta säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitopaikan suhteen. Erityisesti on todettava, että vaikka – kuten asetuksen 2020/1055 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa vahvistetaan – tällä säännöksellä taataan kuljettajille ”oikeus” palata jompaankumpaan siinä tarkoitetuista erityisistä paikoista tämän lepoajan aloittamista tai pitämistä varten, siinä ei aseteta heille mitään velvollisuutta tältä osin. Siinä ei siis säädetä, että kuljettajien olisi kaikissa olosuhteissa palattava työantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, vaan he voivat vapaasti päättää pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa haluamassaan paikassa.

172 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden ulottuvuus vahvistetaan myös asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa, jonka mukaan sen välttämiseksi, että kuljettajat olisivat poissa asuinpaikastaan kohtuuttoman pitkän ajan, kuljetusyritysten on järjestettävä kuljettajien työ niin, että kuljettajat palaavat [ranskankielisen version mukaan kuljettajien ”on mahdollista” palata] työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein, ja siinä täsmennetään nimenomaisesti, että kuljettajat ”voivat vapaasti valita, missä he viettävät lepoaikansa”.

173 Tästä seuraa, että vaikka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säilytetään kuljettajien vapaus valita paikka, jossa he haluavat aloittaa tai pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, unionin lainsäätäjä on erityisesti ja ennen kaikkea varmistanut, ettei kuljettajia painosteta niin, että he näyttäisivät päättäneen olla palaamatta työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa. Tältä osin vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 49) tuodaan esiin, että kuljettajien on vaikeaa todistaa, että he ovat tehneet vapaan valinnan päättäessään pitää lepoaikansa ajoneuvossa.

174 On muistettava, että koska työntekijää on pidettävä työsuhteen heikompana osapuolena, on tarpeen estää se, että työnantajalla on mahdollisuus rajoittaa hänen oikeuksiaan, tai se, että työntekijä saadaan luopumaan vetoamasta nimenomaisesti oikeuksiinsa suhteessa työnantajaansa (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

175 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa ei näin ollen voida tulkita – toisin kuin Bulgarian tasavalta esittää – siten, että työnantaja voisi vapautua velvollisuudestaan järjestää kuljettajiensa työ niin, että heidän paluunsa on mahdollista, sillä perusteella, että he olisivat etukäteen ja yleisesti luopuneet tässä säännöksessä heille annetusta oikeudesta pitää säännöllinen tai korvaava lepoaika haluamassaan paikassa.

176 Kuten neuvosto tuo perustellusti esille, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla täydennetään siten asetuksen N:o 561/2006 9 artiklan 2 ja 3 kohtaa, joiden sisältöä ei ole asiallisesti muutettu asetuksen 2020/1054 1 artiklan 8 alakohdan b alakohdalla ja joista seuraa, että jos kuljettaja jättää ajoneuvon muuhun paikkaan kuin asuinpaikkaansa tai työnantajan toimipisteeseen, aikaa, joka kuluu matkustamiseen ajoneuvolle tai sieltä palaamiseen, ei lähtökohtaisesti pidetä osana lepoaikaa. Tässä yhteydessä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa taataan täten vastedes kuljettajille asetuksen N:o 561/2006 9 artiklan 2 ja 3 kohdan perustana oleva oikeus palata jompaankumpaan näistä kahdesta paikasta aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Koska tähän paluuseen tarvittava aika ei ole lepoaikaa vaan työaikaa, työnantajan on vastattava paluusta aiheutuvista mahdollisista kustannuksista.

177 Tästä seuraa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa velvoitetaan kuljetusyritykset järjestämään kuljettajiensa työ niin, että kuljettajien on mahdollista palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein yrityksen toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

178 Tässä säännöksessä asetetaan periaatteessa myös kuljetusyritykselle velvollisuus – jotta kuljettajan oikeus palata jompaankumpaan edellisessä kohdassa tarkoitetuista paikoista ei menettäisi tehokkuuttaan – järjestää omalla kustannuksellaan tämän kuljettajan paluu, jollei kuljettaja päätä olla palaamatta aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Näin ollen kuljetusyritys ei ole velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimiin järjestääkseen tietyn kuljettajan paluun, jos kuljettaja on ilmoittanut yritykselle, ettei hän halua palata jompaankumpaan näistä paikoista.

179 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei näin ollen myöskään edellytetä, että kuljetusyritysten pitäisi, toisin kuin Puolan tasavalta esittää, pakottaa kuljettajat pitämään säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaikansa tosiasiallisesti omalla asuinpaikallaan, sillä työnantaja ei voi määrätä paikkaa, jossa työntekijä pitää tämän lepoajan, eikä varsinkaan valvoa kuljettajan toimintaa silloin, kun hän ei ole työssä.

180 Tästä seuraa myös, että – toisin kuin Liettuan tasavalta katsoo – kuljettajalle ei voi aiheutua seuraamuksia, jos hän kieltäytyy pitämästä säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaa asuinpaikassaan, eikä kuljetusyritykselle voi aiheutua seuraamuksia, jos kuljettaja ei palaa jompaankumpaan tässä säännöksessä täsmennetyistä paikoista, edellyttäen, että yritys voi osoittaa, että kuljettaja on vapaaehtoisesti päättänyt olla käyttämättä paluumahdollisuutta, jonka yritys on aikonut järjestää.

181 Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteestä, joka perustuu siihen, että asetuksessa 2020/1054 ei ole täsmennetty sitä, miten asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on käytännössä pantava täytäntöön kuljettajien paluun mahdollistamiseksi, erityisesti sitä, miten kuljetusyritykset järjestävät tämän mahdollisen paluun, on korostettava, että tämän tuomion 159 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate ei ole esteenä sille, että unionin lainsäätäjä käyttää antamansa oikeussäännön yhteydessä abstraktia oikeudellista käsitettä, eikä se edellytä, että tällaisessa abstraktissa oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska lainsäätäjä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita.

182 Oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen ei näin ollen edellytä, että unionin lainsäätäjä määrittää kaikki lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen säännösten täytäntöönpanon yksityiskohdat tai että se ottaa huomioon kaikki konkreettiset tilanteet, joissa näitä säännöksiä voidaan soveltaa, sillä kuten tämän tuomion 160 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin lainsäätäjä voi joustavuuden varmistamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi turvautua yleiseen oikeudelliseen kehykseen, jota voidaan joutua myöhemmin täsmentämään.

183 Unionin lainsäätäjää ei näin ollen voida kritisoida siitä, ettei se ole täsmentänyt asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kaltaisessa yleisesti sovellettavassa säännöksessä kaikkia käytännön yksityiskohtia, jotka koskevat työn järjestämistä kuljettajien mahdollisen paluun osalta, kuten yksityiskohtia, jotka koskevat kulkuvälinettä, jota he voivat käyttää paluuseen. Tällaiset täsmennykset olisivat rajoittaneet sitä liikkumavaraa, jonka unionin lainsäätäjä on tarkoittanut jättää kuljetusyrityksille, jotta ne voivat työnantajina itse päättää kuljettajien kanssa tehdyn työsopimuksen yhteydessä kuljettajille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä koskevista konkreettisista järjestelyistä kunkin yksittäisen tilanteen mukaan. Jotta tätä joustavuuden vaatimusta ei jätettäisi huomiotta, unionin lainsäätäjää ei voida kritisoida myöskään siitä, ettei se ole tällaisessa yleisesti sovellettavassa säännöksessä selittänyt, miten kuljetusyritysten on sovitettava yhteen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus ja se, että kunnioitetaan kuljettajien vapautta valita paikka, jossa he haluavat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, sillä tällaiset järjestelyt riippuvat kustakin yksittäistapauksesta.

184 On myös hylättävä Liettuan tasavallan väite, jonka mukaan ilmaisua ”asuinpaikka” ei olisi selvästi määritelty. Kun otetaan huomioon ilmaisun tavanomainen merkitys ja unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan asuinpaikka vastaa paikkaa, jossa on asianomaisen henkilön etujen tavanomainen keskus (ks. vastaavasti tuomio 11.11.2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, 37 kohta ja tuomio 11.9.2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on katsottava, että tällä käsitteellä viitataan selvästi ja täsmällisesti tiettyyn paikkaan eikä koko jäsenvaltion alueeseen, kuten Liettuan tasavalta esittää.

185 Kolmansien maiden kuljettajien erityistilanteen osalta ei voida myöskään väittää, että se, ettei asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetä nimenomaisesti tästä tilanteesta, merkitsisi oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, sillä tämän säännöksen mukaan kuljetusyritysten on mahdollistettava tällaisen kuljettajan paluu työaikana joko kuljettajan asuinpaikkaan, joka mahdollisesti sijaitsee kolmannessa maassa, tai työnantajan toimipisteeseen, joka sijaitsee unionin alueella.

186 Myöskään Puolan tasavallan tässä yhteydessä esittämää täsmällisempää väitettä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa asetettaisiin kuljetusyrityksille velvollisuus varmistaa, että kuljettajat voivat palata ensin työnantajan toimipisteeseen ennen kuin

he voivat palata omaan asuinpaikkaansa, jolloin heiltä viedään mahdollisuus palata suoraan asuinpaikkaansa, ei voida hyväksyä. Säännöksen sanamuodosta, luettuna asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleen valossa, ilmenee, että kuljettajilla on oltava mahdollisuus palata ensimmäiseen ”tai” toiseen näistä kahdesta erityisestä paikasta aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Väitetyt käytännön hankaluudet, jotka liittyisivät siihen, että kuljettajan on ensin palattava työnantajan toimipisteeseen ennen kuin hän voi palata asuinpaikkaansa, johtuvat siten siitä, että kyseinen jäsenvaltio on tulkinnut tätä säännöstä virheellisesti.

187 Vaikka on totta, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei velvoiteta kuljettajia palaamaan ensin työnantajan toimipisteeseen ennen kuin he voivat halutessaan palata asuinpaikkaansa, siinä ei kuitenkaan kielletä kuljetusyritystä työnantajana velvoittamasta palveluksessaan olevia kuljettajia palaamaan ensin tähän toimipisteeseen, jos tämä velvollisuus on asetettu työaikana, sillä tällainen työaikaa koskeva velvollisuus kuuluu kyseisen yrityksen ja sen kuljettajien väliseen työsuhteeseen sovellettavan lainsäädännön soveltamisalaan.

188 Tällainen mahdollinen velvollisuus palata ensin työnantajan toimipisteeseen ei myöskään mitenkään vie asianomaisilta kuljettajilta oikeutta valita paikkaa, jossa he haluavat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa sen jälkeen, kun he ovat tarvittaessa noudattaneet työnantajansa kehotusta palata tähän toimipisteeseen ja täyttäneet siten työsuhteeseensa työnantajaan nähden perustuvan velvollisuutensa.

189 Puolan tasavallan väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, joka on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmas alakohta on epäselvä sen osalta, miten kuljetusyritysten on dokumentoitava, että tässä säännöksessä tarkoitettua velvollisuutta on noudatettu, on huomattava, että viimeksi mainitun asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan kyseinen näyttövelvollisuus voidaan täyttää sekä ajopiirturirekistereillä että kuljettajien työvuorolistoilla tai muilla asiakirjoilla.

190 Tästä seuraa, että – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 140 kohdassa – unionin lainsäätäjä on tarkoittanut antaa kuljetusyrityksille tiettyä liikkumavaraa antamalle niille mahdollisuuden osoittaa käyttämällä mitä tahansa tässä tarkoituksessa merkityksellistä asiakirja-aineistoa sekä se, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on täytetty, että se, miten tämä velvollisuus on yksittäistapauksessa mahdollisesti sovitettu yhteen sen kanssa, että kuljettaja on ilmaissut päättäneensä pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa muualla kuin asuinpaikassaan. Tällainen liikkumavara on sitä paitsi johdonmukainen sen liikkumavaran kanssa, jonka unionin lainsäätäjä on tarjonnut kuljetusyrityksille kuljettajan paluun järjestämiseksi.

191 Se, että asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, joka on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannessa alakohdassa ei yksilöidä tarkemmin, miten ja erityisesti millä asiakirjoilla kuljetusyritykset voivat osoittaa, että ne ovat täyttäneet tässä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden, ei merkitse sitä, että tämä säännös olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastainen.

192 Kuten tämän tuomion 159 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, oikeusvarmuuden periaatteen vaatimuksia ei voida ymmärtää siten, että ne edellyttäisivät, että oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska unionin lainsäätäjä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita. Asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, joka on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannen

alakohdan kaltaisessa säännöksessä, jota sovelletaan hyvin monissa erilaisissa tilanteissa, ei näin ollen pidä täsmentää eikä säännellä yksityiskohtaisesti kaikkia tilanteita, joihin sitä on tarkoitus soveltaa.

193 Lisäksi on huomattava ajopiirturirekistereistä, jotka voivat asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan olla merkityksellisiä todisteita, että asetuksessa N:o 165/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 2 artiklalla, on itsessään joukko erityisiä säännöksiä, joilla on tarkoitus varmistaa asetuksen N:o 561/2006 säännösten noudattamisen valvonta, sillä komission on asetuksen 2020/1054 2 artiklan 8 alakohdan a alakohdan nojalla hyväksyttävä tiettyjen työaikaa koskevien tietojen kirjaamis- ja säilyttämisvelvoitteen yhtenäistä soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset.

194 Mikäli olisi tarpeen täsmentää tarkemmin joitakin konkreettisia järjestelyjä, joilla kuljetusyritykset täyttävät asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan mukaiset velvollisuutensa, kuten tämän säännöksen noudattamisen osoittamista koskevat velvollisuudet, on huomattava, että asetuksen N:o 561/2006 18 artiklassa, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1054, annetaan jäsenvaltioille SEUT 291 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimenomaisesti toimivalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet asetuksen N:o 561/2006 täytäntöönpanemiseksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden säädös, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

195 Koska unionin tasolla tai kansallisella tasolla ei ole annettu täsmällistä lainsäädäntöä siitä, miten kuljetusyritysten on osoitettava, että ne täyttävät asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan mukaisen velvollisuutensa, näiden yritysten itsensä on työnantajina valittava unionin lainsäätäjän tarjoaman joustavuuden puitteissa luotettava ja tehokas menetelmä, jossa käytetään kaikkia niiden ja kuljettajien välisessä työsuhteessa käytettävissä olevia keinoja ja jolla voidaan varmistaa tästä velvollisuudesta johtuvan näyttövaatimuksen noudattaminen (ks. analogisesti tuomio 30.1.2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

196 Bulgarian tasavallan esittämästä väitteestä, joka perustuu tiettyihin lainsäädäntömenettelystä ilmeneviin seikkoihin, riittää kun todetaan, että parlamentin esittämät selitykset, jotka koskevat menettelyn aikana hylättyjä muutoksia, tai neuvoston työaika-asetusta koskevan ehdotuksen perusteluissa esittämät selitykset, jotka ovat unionin toimielinten menettelyn kuluessa toteuttamia toimia, joilla ne valmistelevat lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen antamista vahvistamatta lopullisesti kantaansa, eivät voi vaikuttaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tulkintaan, sellaisena kuin se ilmenee unionin lainsäätäjän hyväksymän säännöksen lopullisen version sanamuodosta. Tällaiset asiakirjat eivät näin ollen voi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.

197 Sama koskee komission asetuksen 2020/1054 antamisen jälkeen antamia lausuntoja, kuten niitä, jotka sisältyvät tämän tuomion 155 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin, jotka koskevat tätä asetusta ja käsittävät ”Kysymyksiä ja vastauksia”, koska näillä asiakirjoilla, jotka eivät sitä paitsi ole epätavallisia, ei ole sitovaa oikeudellista arvoa (ks. analogisesti tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 47 kohta). Näillä lausunnoilla ei siten voida osoittaa, että kyseisen asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla olisi loukattu oikeusvarmuuden periaatetta.

198 Bulgarian tasavallan esille tuoma seikka, jonka mukaan Belgian poliisi määräsi sakon pelkästään sillä perusteella, että tarkastettu kuljettaja ei ollut palannut takaisin 13 viikon jälkeen, ilman että olisi arvioitu, missä kuljettaja oli päättänyt pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, vaikka hänellä oli ollut mahdollisuus palata asuinpaikkaansa tai työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltioon, ei osoita – oletettaessa näin olevan –, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei olisi noudatettu oikeusvarmuuden periaatetta. Tällaista noudattamatta jättämistä ei voida kohtuudella päätellä siitä, miten kansalliset viranomaiset ovat soveltaneet tätä säännöstä yksittäistapauksessa.

199 Näin ollen Liettuan tasavallan neljännen kanneperusteen neljäs osa, Bulgarian tasavallan kolmas kanneperuste ja Puolan tasavallan toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

200 Tästä seuraa, että Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan esittämät muut perusteet ja perustelut, joilla ne tukevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista koskevia vaatimuksiaan, on – kuten kaksi ensin mainittua jäsenvaltiota ovat itse nimenomaisesti myöntäneet kanteissaan ja istunnossa – hylättävä siltä osin kuin ne perustuvat virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan tässä säännöksessä kuljettajat velvoitettaisiin palaamaan työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein, ilman että he voisivat itse valita paikkaa, jossa he haluavat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

2) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

i) Asianosaisten lausumat

201 Liettuan tasavalta väittää neljännen kanneperusteensa ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa osassa, Bulgarian tasavalta toisessa kanneperusteessaan, Romania ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

202 Nämä neljä jäsenvaltiota riitauttavat ensinnäkin tässä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden oikeasuhteisuuden sinänsä.

203 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan mukaan kyseinen velvollisuus ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon sen kielteiset vaikutukset kuljetusyrityksiin, erityisesti niille aiheutuvat taloudelliset kustannukset.

204 Tämä velvollisuus aiheuttaa toimintakustannuksia, jotka liittyvät paluun järjestämiseen sijoittautumisjäsenvaltioon, sekä tulonmenetyksiä, jotka liittyvät palaamiseen kuluvaan aikaan, jolloin kuljettajat, jotka matkustavat tyhjänä ajettavilla ajoneuvoilla, eivät harjoita mitään tuottavaa toimintaa, mikä pienentää liiketoimintaa ja vähentää tuloja. Myös asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, sellaisena kuin se on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannessa alakohdassa kuljetusyrityksille asetetusta velvollisuudesta dokumentoida, kuinka ne täyttävät tässä säännöksessä asetetun velvollisuuden, aiheutuu merkittäviä lisärasitteita.

205 Suurin osa kuljetusyrityksistä on pk-yrityksiä, joille nämä rasitteet ovat erityisen merkittäviä. Talous- ja sosiaalikomitea on korostanut tarvetta rajoittaa näitä rasitteita ja alueiden komitea puolestaan tuonut esille, että unionin reuna-alueilla sijaitsevilla jäsenvaltioilla on suurempia vaikeuksia päästä sisämarkkinoiden ytimeen. Lisäksi kyseinen säännös on annettu covid-19-pandemian laukaiseman talouskriisin aikana, mikä lisää sen kielteisiä vaikutuksia.

206 Toiseksi asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen kuljettajille aiheutuvien kielteisten vaikutusten osalta.

207 Liettuan tasavallan ja Bulgarian tasavallan mukaan tämä velvollisuus on kyseisen periaatteen vastainen, koska se rajoittaa kuljettajien oikeutta valita itse, missä he haluavat viettää lepoaikansa, ja vaikuttaa siten heidän liikkumisvapauteensa, minkä vuoksi se on ilmeisen soveltumaton toimenpide, jolla ylitetään se, mikä on tarpeen työntekijöiden lepo-olosuhteiden parantamista koskevan tavoitteen toteuttamiseksi. Puolan tasavalta väittää tässä yhteydessä, että tämä velvollisuus on ristiriidassa asetuksen N:o 561/2006 4 artiklan f alakohdan kanssa, jonka mukaan ”vapaa-ajalla” tarkoitetaan yhtäjaksoista aikaa, jonka kuljettaja saa käyttää haluamallaan tavalla. Puolan tasavalta väittää vielä, että unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa määritellyt mielivaltaisesti paikat, joissa kuljettajien on vietettävä vapaa-aikansa.

208 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät myös, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta johtuva suurempi matkojen määrä aiheuttaa lisäksi väsymystä kuljettajille, erityisesti niille, joiden on palattava unionin maantieteellisillä reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin. Tämän velvollisuuden kuljettajille aiheuttama epätasapaino vaikuttaa heidän terveyteensä ja työkykyynsä, kun otetaan huomioon paluumatkojen intensiivisestä tahdista aiheutuva rasitus. Tilanteella on kielteisiä vaikutuksia myös liikenneturvallisuuteen. Näin ollen kyseinen toimenpide ei sovellu unionin kuljettajien työolojen sekä liikenneturvallisuuden parantamista koskevan asetuksen tavoitteen saavuttamiseen.

209 Romania väittää, että vaikka yhtenä asetuksen 2020/1054 tavoitteista on, kuten sen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, houkutella päteviä työntekijöitä tieliikenteen alalla, kuljetusyritysten on pakko siirtää toimintansa muualle uuteen velvollisuuteen liittyvien kustannusten vuoksi, minkä vuoksi huomattava osa työntekijöistä on vaarassa menettää työpaikkansa tai joutua muuttamaan toiseen jäsenvaltioon voidakseen jatkaa työssä, johon heillä on pätevyys. Romanian käytettävissä olevien tietojen mukaan yli 45 prosenttia Romaniaan sijoittautuneista kuljetusyrityksistä harkitsee yhtiöiden ja tytäryhtiöiden perustamista tai toimintansa siirtämistä Länsi-Euroopan valtioihin lieventääkseen liikkuvuuspaketin muodostavien toimenpiteiden kielteisiä vaikutuksia. Nämä kielteiset vaikutukset kohdistuvat kansantalouden kannalta erittäin tärkeälle alalle, sillä tavaroiden maantiekuljetuspalvelut kuuluvat aloihin, jotka ovat Romanialle viennin kannalta merkittävimpiä ja vaikuttavat merkittävästi kansallisen kauppataseen tasapainottamiseen.

210 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen sen kielteisten ympäristövaikutusten vuoksi. Kyseinen velvollisuus edellyttää ylimääräisten matkojen suunnittelemista tuhansien kuljettajien lähtöjä ja paluita varten päivittäin. Erityisesti unionin maantieteellisten reuna-alueiden jäsenvaltioista tulevilta kuljettajilta vaaditaan objektiivisesti tarkasteltuna hyvin pitkiä matkoja, jotka ovat paljon pidempiä kuin heidän kollegoillaan Keski- ja Länsi-Euroopassa, jossa suurin osa unionin

liikenteestä tapahtuu. Lisäksi paluumatkat tehdään todennäköisesti pienemmällä kuormalla tai jopa ilman kuormaa, jolloin tuhannet ajoneuvot joutuvat matkustamaan tyhjinä. Tämä matkojen määrän merkittävä lisääntyminen merkitsee hiilidioksidipäästöjen kasvua, ja sillä on merkittävä vaikutus ympäristöön.

211 Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät, että kuljettajien ja kuljetusyritysten kannalta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja olisi ollut olemassa. Kuljettajien vapaus olisi voitu säilyttää säätämällä kuljetusyritysten velvollisuudesta järjestää paluu vain silloin, kun kuljettajat haluavat palata. Näin kuljetusyrityksille ei aiheutuisi kohtuuttomia lisäkustannuksia. Tämä vaihtoehtoinen ratkaisu takaisi suuremman joustavuuden ja siten kuljettajien oikeuksien asianmukaisen suojan. Puolan tasavalta korostaa myös, että parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta oli ehdottanut vastaavaa toimenpidettä lainsäädäntömenettelyn aikana.

212 Romania ja Puolan tasavalta riitauttavat unionin lainsäätäjän suorittaman asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioinnin ja vetoavat erityisesti siihen, että toimielinten välisen sopimuksen, erityisesti sen 12–15 kohdan, vastaisesti säännöksen lopullisesta versiosta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Unionin lainsäätäjä on näin ollen jättänyt arvioimatta useita kyseisellä säännöksellä säänneltävän tilanteen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

213 Puolan tasavalta väittää, ettei unionin lainsäätäjä ole arvioinut sitä, lisääkö asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden noudattaminen liikennettä. Koska kuitenkin käytännössä tämän velvollisuuden täyttämiseen käytetään tieliikennettä, tämän velvollisuuden noudattamisesta seuraa 8 880 000 paluumatkaa vuodessa. Unionin lainsäätäjä ei ole myöskään ottanut huomioon niitä huomattavan pitkiä matkoja, jotka unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa työskentelevien kuljettajien on kuljettava tämän velvollisuuden täyttämiseksi.

214 Puolan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä ei ole arvioinut asianmukaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden vaikutusta kuljettajien turvallisuuteen. Unionin lainsäätäjä on jättänyt huomiotta työaika-asetusta koskevasta ehdotuksesta annetun talous- ja sosiaalikomitean lausunnon, jossa pidettiin valitettavana sitä, ettei ehdotettuihin muutoksiin ollut liitetty perusteellista arviointia kuljettajien, matkustajien tai tieliikenteen turvallisuudesta suhteessa kuljettajien väsymykseen. Romania väittää, ettei tätä säännöstä annettaessa ole otettu huomioon lyhyen ajanjakson aikana toistuvien pitkien matkojen vaikutusta työntekijöihin.

215 Puolan tasavalta väittää, että – toisin kuin alkuperäisessä versiossaan – asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan lopullisessa tekstissä kuljetusyritykset velvoitetaan, ilman että tästä olisi tehty vaikutustenarviointia, dokumentoimaan, kuinka ne täyttävät siinä asetetun velvollisuuden, ja säilyttämään tämä asiakirja-aineisto, jotta se voidaan esittää tarkastuksen yhteydessä. Puolan tasavallan mukaan tämäntyyppistä velvollisuutta olisi pitänyt edeltää perusteellinen vaikutustenarviointi, jossa otetaan huomioon, että valtaosa liikenteenharjoittajista on pk-yrityksiä.

216 Parlamentti ja neuvosto pitävät näitä väitteitä perusteettomina.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

217 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta kyseenalaistavat sen, onko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta suhteellisuusperiaatteen mukainen. Koska Romania ja Puolan tasavalta kiistävät lisäksi, että unionin lainsäätäjä olisi edes arvioinut tämän säännöksen oikeasuhteisuutta, on ensin syytä tutkia tämä viimeksi mainittu väite.

– Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuutta

218 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjän täytyy kyetä osoittamaan unionin tuomioistuimessa, että se on antanut kyseessä olevan toimen käyttäen tosiasiallisesti sille annettua harkintavaltaa. Tässä tarkoituksessa sen täytyy vähintään kyetä esittämään ne toimen perustana olleet seikat, joiden perusteella kyseinen toimi on annettu ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

219 Unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, joka koskee paitsi annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta myös näiden toimen perustana olevien seikkojen merkitystä (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

220 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä, missä muodossa nämä toimen perustana olevat tiedot on rekisteröity, ei ole merkitystä. Unionin lainsäätäjä voi ottaa vaikutustenarvioinnin lisäksi huomioon myös mitä tahansa muita tietolähteitä (tuomio 13.3.2019, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-128/17, EU:C:2019:194, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

221 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että toimielinten välisen sopimuksen 12–15 kohdan sanamuodosta ei ilmene velvollisuutta suorittaa vaikutustenarviointi kaikissa olosuhteissa (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 82 kohta).

222 Vaikka toimielinten välisen sopimuksen 14 kohdassa määrätään, että parlamentti ja neuvosto ottavat komission vaikutustenarvioinnit täysimääräisesti huomioon, kun ne käsittelevät komission säädösehdotuksia, saman sopimuksen 12 kohdassa todetaan, että tällaiset vaikutustenarvioinnit ”auttavat toimielimiä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä, mutta ne eivät korvaa poliittisia päätöksiä demokraattisessa päätöksenteossa”. Näin ollen on niin, että vaikka parlamentin ja neuvoston on otettava huomioon komission vaikutustenarvioinnit, näiden arviointien sisältö ja erityisesti niiden sisältämät arviot eivät sido parlamenttia ja neuvostoa (tuomio 21.3.2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

223 Näin ollen pelkästään se, että unionin lainsäätäjä on vahvistanut erilaisen ja mahdollisesti rajoittavamman toimenpiteen kuin vaikutustenarvioinnin jälkeen suositellut toimenpiteet, ei voi osoittaa, että se on ylittänyt ne rajat, jotka johtuvat siitä, mikä oli tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 21.3.2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

224 Vastaavasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos unionin lainsäätäjä muuttaa komission antaman ehdotuksen olennaisia osia, toimielinten välisen sopimuksen 15 kohdassa ei aseteta tälle lainsäätäjälle mitään selkeää velvoitetta saattaa komission

vaikutustenarviointi ajan tasalle, vaan tässä kohdassa määrätään ainoastaan mahdollisuudesta suorittaa tällainen ajan tasalle saattaminen, jos parlamentti ja neuvosto ”katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi” (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2019, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-128/17, EU:C:2019:194, 43 kohta).

225 Tästä seuraa, että vaikka vaikutustenarviointien laatiminen on lainsäädäntömenettelyn vaihe, joka on yleensä toteutettava heti, kun lainsäädäntöaloitteella voi olla merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia, vaikutustenarvioinnin laiminlyöntiä ei kuitenkaan voida pitää suhteellisuusperiaatteen loukkaamisena, kun unionin lainsäätäjä on sellaisessa erityistilanteessa, jossa vaikutustenarviointi on jätettävä tekemättä, ja sillä on käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida toteutetun toimenpiteen oikeasuhteisuutta (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 84 ja 85 kohta).

226 Unionin lainsäätäjän voi käyttääkseen tehokkaasti harkintavaltaansa joutua ottamaan lainsäädäntömenettelyn aikana huomioon myös tieteelliset tiedot ja muut toteamukset, jotka ovat tulleet saataville ja joihin kuuluvat tieteelliset asiakirjat, joita jäsenvaltiot ovat käyttäneet neuvoston kokouksissa ja joita neuvostolla ei itsellään ole (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin lainsäätäjä voi ottaa myös huomioon tietoja, jotka ovat julkisia ja jotka ovat kaikkien aiheesta kiinnostuneiden henkilöiden tai yritysten saatavilla (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, 39 kohta).

227 Tässä tapauksessa on selvää, että unionin lainsäätäjällä oli asetusta 2020/1054 antaessaan käytettävissään vaikutustenarviointi ja että se koski muun muassa kyseisen asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettua velvollisuutta. Työaika-asetusta koskevaan ehdotukseen liitetyn vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 20), jonka mukaan kuljettajien terveyteen kohdistuu stressistä ja väsymyksestä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia sen seurauksena, että he ovat pitkiä jaksoja poissa asuinpaikastaan, on tarkasteltu yksityiskohtaisesti sellaisen toimenpiteen vaikutusta, jolla helpotetaan kuljettajien viikoittaisen lepoajan pitämistä asuinpaikallaan (osa 1/2, s. 41, 55 ja 63).

228 Tässä yhteydessä tämän ehdotuksen 1 artiklan 5 alakohdan c alakohdan mukaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklaan lisättäisiin 8 b kohta, jonka mukaan kuljetusyrityksen on järjestettävä kuljettajien työ niin, että kuljettajat pystyvät viettämään vähintään yhden säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan kotona kunkin kolmen peräkkäisen viikon jaksolla.

229 Kuten Puolan tasavalta toteaa perustellusti väitteidensä tueksi, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden lopullisesta versiosta, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä on sen hyväksynyt, ei ole tehty täydentävää vaikutustenarviointia, vaikka se poikkeaa työaika-asetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklan 5 alakohdan c alakohdasta.

230 On kuitenkin huomattava, että tämän tuomion 220–226 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti unionin lainsäätäjältä ei edellytetä vaikutustenarviointia kaikissa olosuhteissa eikä vaikutustenarviointi myöskään sido sitä, joten unionin lainsäätäjä voi vapaasti toteuttaa muita kuin vaikutustenarvioinnissa kyseessä olleita toimenpiteitä. Näin ollen pelkästään se, että tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on antanut asetuksessa 2020/1054 säännöksen, joka poikkeaa

komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisen osan perusteella ehdottamasta säännöksestä, ei riitä osoittamaan, että unionin lainsäätäjä ei olisi arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuutta.

231 Toisin kuin Puolan tasavalta esittää, toimielinten välisessä sopimuksessa ja erityisesti sen 15 kohdassa ei mitenkään kyseenalaisteta näitä näkökohtia. On kyllä totta, että kyseisen kohdan mukaan ”parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista”, mutta kuten tämän tuomion 224 kohdassa tuodaan esiin, kyseisessä 15 kohdassa ei aseteta näille toimielimille mitään selkeää velvoitetta vaan määrätään ainoastaan mahdollisuudesta suorittaa tällainen vaikutustenarviointi, jos – sen nimenomaisen sanamuodon mukaan – parlamentti ja neuvosto ”katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi”.

232 Joka tapauksessa on huomattava, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa rajataan kuljettajien paluuta kolmen viikon välein koskeva sääntö, jota komissio ehdotti työaika-asetusta koskevassa ehdotuksessaan, tilanteeseen, jossa kuljettaja on asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa, sellaisena kuin se on lisättynä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan a alakohdalla, tarkoitetun poikkeussäännön mukaisesti pitänyt kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa. Viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan nojalla kuljettajien paluu neljän viikon välein on siis pääsääntö.

233 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetään, että kuljetusyritys voi myös järjestää kuljettajien työn niin, että he voivat palata joko asuinpaikkaansa tai työnantajan toimipisteeseen. Tämän jälkimmäisen vaihtoehdon pitäisi, kuten neuvosto toteaa, helpottaa tässä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden noudattamista erityisesti silloin, kun – kuten tämän tuomion 185 kohdassa tuodaan esiin – kuljettaja asuu kolmannessa maassa tai kaukana työnantajan toimipisteestä.

234 Velvollisuus suorittaa täydentävä vaikutustenarviointi ei ollut tässä tapauksessa tarpeen myöskään siksi, että unionin lainsäätäjän lopulta hyväksymä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan säännös on kuljetusyritysten kannalta joustavampi kuin komission ehdottama säännös, joten sen vaikutus on niiden kannalta vähäisempi.

235 Millään Romanian ja Puolan tasavallan esittämistä väitteistä ei voida osoittaa, että unionin lainsäätäjällä olisi pitänyt olla käytettävissään tällainen täydentävä vaikutustenarviointi tässä säännöksessä tarkoitetusta velvollisuudesta.

236 Tarkasteltaessa Romanian ja Puolan tasavallan väitettä, jonka mukaan unionin lainsäätäjä ei ole arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden vaikutusta liikenteen määrään siitä seuraavien ylimääräisten matkojen seurauksena, on todettava vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 20 ja 21) ilmenevän, että jo ennen tämän säännöksen voimaantuloa – vaikka joitain eroja oli sen mukaan, työskentelivätkö kuljettajat unioniin 1.5.2004 tai sen jälkeen vai ennen kyseistä päivämäärää liittyneessä jäsenvaltiossa – suurin osa kuljettajista palasi vähintään neljän viikon välein asuinpaikkaansa riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon heidän työnantajansa oli sijoittautunut. Tässä vaikutustenarvioinnissa todetaan erityisesti, että vaikka yhä useammat kuljettajat, jotka työskentelevät pääasiallisesti jäsenvaltiossa, joka on liittynyt unioniin 1.5.2004 tai sen jälkeen, ovat pitkiä aikoja poissa kotoa, myös nämä kuljettajat ovat yleensä vain kahdesta neljään peräkkäistä viikkoa tien päällä ennen kuin he palaavat asuinpaikkaansa, kun taas kuljettajat, jotka työskentelevät jäsenvaltiossa, joka on

liittynyt unioniin ennen kyseistä päivämäärää, eivät yleensä ole poissa asuinpaikastaan yhtä tai kahta viikkoa pidempään. Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjällä oli siis käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida tämän 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan vaikutusta liikenteen määrään.

237 Puolan tasavallan väite, jonka mukaan unionin lainsäätäjä ei ole arvioinut asianmukaisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden vaikutusta kuljettajien turvallisuuteen, on hylättävä samalla perusteella kuin edellisessä kohdassa on esitetty.

238 Kyseisen jäsenvaltion väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, sellaisena kuin se on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta toimenpiteestä, jonka mukaan kuljetusyritysten on dokumentoitava, kuinka ne täyttävät tässä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden, ei ole tehty vaikutustenarviointia, riittää kun todetaan, että tämä toimenpide, jolla pyritään vastaamaan yhteen vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa todetuista keskeisistä ongelmista eli vaikeuteen varmistaa unionin lainsäädännön noudattaminen erityisesti sosiaalialalla (osa 1/2, s. 14–17), liittyy erottamattomasti tähän velvollisuuteen, josta on tehty vaikutustenarviointi ja jonka noudattaminen sillä pyritään varmistamaan. Kuten tämän viimeksi mainitun asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee ja kuten tämän tuomion 189 kohdassa on tuotu esiin, näyttövelvollisuus voidaan täyttää millä tahansa asiakirjalla, eikä unionin lainsäätäjä ole asettanut tältä osin mitään erityistä vaatimusta.

239 Romanian ja Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan unionin lainsäätäjä ei ole tutkinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden vaikutuksia, on näin ollen hylättävä.

– *Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuus*

240 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin lainsäätäjän antamilla toimilla ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 340 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

241 Tämä periaate todetaan myös SEU 5 artiklan 4 kohdassa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 1 artiklassa.

242 Unionin tuomioistuin on katsonut suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten noudattamiseen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton unionin lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

243 Vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 5 artiklan mukaan esityksissä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että talouden toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen (tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

244 Kun kyseessä oleva toimi on tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena, unionin lainsäätäjän on osoitettava unionin tuomioistuimessa, että se on antanut toimen käyttäen tosiasiallisesti harkintavaltaansa ja ottanut huomioon kaikki sen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet, jota toimella aiottiin säännellä. Kuten jo tämän tuomion 218 kohdassa esitetystä ilmenee, unionin lainsäätäjän täytyy vähintään kyetä esittämään ne toimen perustana olleet seikat, jotka oli pitänyt ottaa huomioon kyseessä olevan toimen sisältämien riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä.

245 Kantajan on esitettävä syyt, joiden vuoksi unionin lainsäätäjän suorittamasta normatiivisesta valinnasta johtuvat haitat ovat suhteettomia sen tuottamiin etuihin nähden (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 177 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

246 On vielä syytä korostaa, että kun unionin toimi vaikuttaa kaikissa jäsenvaltioissa ja edellyttää, että varmistetaan tasapaino asiaan liittyvien eri etujen välillä ottamalla huomioon kyseisellä toimella tavoitellut päämäärät, sen, että tällaista tasapainoa on haettu ottamalla huomioon kaikkien unionin jäsenvaltioiden tilanne, ei voida katsoa olevan sellaisenaan suhteellisuusperiaatteen vastaista (tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 167 kohta ja tuomio 13.3.2019, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-128/17, EU:C:2019:194, 106 kohta).

247 Tämän tuomion 240–246 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä johtuvia periaatteita sovelletaan täysimääräisesti yhteisen liikennepolitiikan alalla toteutettuihin toimenpiteisiin, kuten niihin, joista säädetään asetuksessa 2020/1054, joka on annettu SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella ja edellyttää poliittisten valintojen tekemistä ja monitahoisia arviointeja näiden toimenpiteiden taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 112 ja 113 kohta). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksessa, jossa parlamentille ja neuvostolle on annettu tehtäväksi yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen, annetaan niille laaja harkintavalta antaa aiheellisia yhteisiä sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2004, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 29 ja 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

248 Näiden seikkojen perusteella on tutkittava, onko unionin lainsäätäjä jättänyt noudattamatta suhteellisuusperiaatetta asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antaessaan.

249 Tämän säännöksen tavoitteena, jonka valossa sen oikeasuhteisuutta on arvioitava, on, kuten muun muassa asetuksen johdanto-osan 1, 2, 6, 8, 14 ja 36 perustelukappaleesta ilmenee, parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta unionissa varmistamalla, että he voivat palata säännöllisin väliajoin asuinpaikkaansa pitääkseen säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, jotta kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien poissa asuinpaikastaan

viettämä aika ei olisi kohtuuttoman pitkä. Kyseisellä säännöksellä pyritään siten korjaamaan viikoittaista lepoaikaa ja kuljettajien paluuta asuinpaikkaansa koskevien selkeiden sääntöjen puuttuminen.

250 Tämä tavoite liittyy asetuksen 2020/1054 yleisempään tavoitteeseen, jona on sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan varmistaa kuljetusyritysten tasapuoliset liiketoimintaedellytykset turvallisen, tehokkaan ja sosiaalisesti vastuullisen tieliikennesektorin luomiseksi, jotta voidaan varmistaa syrjimättömyys ja houkutella päteviä työntekijöitä. Tässä tarkoituksessa asetuksella pyritään vahvistamaan tieliikennettä koskevat unionin sosiaalialan säännöt, jotka ovat selkeitä, oikeasuhteisia, tarkoituksenmukaisia ja helppoja soveltaa ja valvoa ja jotka pannaan täytäntöön tehokkaasti ja johdonmukaisesti kaikkialla unionissa.

251 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta, jotka eivät kiistä näiden eri tavoitteiden legitimiteettiä, väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei itsessään täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

252 Sen arvioimiseksi, onko tämä säännös tämän periaatteen mukainen, on tutkittava, voidaanko siinä tarkoitetulla velvollisuudella toteuttaa kyseisen säännöksen tavoite parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta varmistamalla, ettei kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien poissa asuinpaikastaan viettämä aika ole kohtuuttoman pitkä, ylitetäänkö sillä selvästi se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen toteuttamiseksi, ja onko se oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen nähden.

Se, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite

253 Siitä, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetulla velvollisuudella toteuttaa asetettu tavoite, riittää kun todetaan, että toimenpiteellä, jolla kuljetusyritykset velvoitetaan mahdollistamaan, että kuljettajat voivat palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, voidaan varmistaa, että kuljettajat eivät ole pitkiä aikoja poissa asuinpaikastaan, koska siinä annetaan heille mahdollisuus palata sinne halutessaan säännöllisin väliajoin, jotka eivät ylitä neljää viikkoa, sen jälkeen kun he ovat palanneet tarvittaessa – tämän velvollisuuden täyttämistä koskevista konkreettisista järjestelyistä riippuen – työnantajan toimipisteeseen tämän tuomion 186–188 ja 233 kohdassa mainittujen kuljetusyrityksille tätä varten tarjottujen vaihtoehtojen mukaisesti.

254 Vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 20 ja 21) tosin ilmenee, että ennen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antamista monet kuljettajat palasivat jo kahden–neljän viikon välein asuinpaikkaansa työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta, joten kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla velvollisuudella pitäisi olla vain vähäinen vaikutus kuljetusyrityksiin.

255 Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että tällä velvollisuudella ei voitaisi saavuttaa asetettua tavoitetta.

256 Vaikka merkittävä osa unionissa palkatuista kuljettajista palasi vähintään neljän viikon välein asuinpaikkaansa ennen asetuksen 2020/1054 antamista, näin ei ollut kaikkien kuljettajien tapauksessa. Lisäksi vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 20) todettiin, samoin kuin komission toteuttamassa tutkimuksessa, joka koski liikenteen alalla ennen tämän asetuksen

antamista sovellettua sosiaalilainsäädäntöä (”*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report*” (Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön jälkiarviointi ja täytäntöönpano, loppukertomus, kesäkuu 2016, jäljempänä sosiaalilainsäädännön jälkiarviointi), s. 24) ja joka mainitaan asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, että unionissa työskentelevien kuljettajien poissa asuinpaikastaan viettämät ajanjaksot ovat lisääntyneet merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana. Asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa nimenomaan taataan asianomaisille kuljettajille täten laajempi sosiaalinen suojelu ja varmistetaan samalla – soveltamalla pakottavaa ja yhtenäistä sääntöä unionissa – kuljetusyritysten välinen oikeudenmukaisempi kilpailu ja liikenneturvallisuuden parantaminen koko unionissa.

257 Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjä saattoi perustellusti katsoa, että tällä säännöksellä voidaan toteuttaa sen tavoite.

Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tarpeellisuus

258 Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta kiistävät asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden tarpeellisuuden sillä perusteella, että sille on olemassa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja.

259 On totta, että mahdollisuutta rajoittaa tämä velvollisuus tapauksiin, joissa kuljettajat päättävät palata, pohdittiin lainsäädäntömenettelyn aikana, kuten Puolan tasavallan mainitsemasta parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan lausunnosta ilmenee.

260 Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan hyväksynyt tätä vaihtoehtoa. Koska kuljettaja on tämän tuomion 174 kohdassa todetun mukaisesti heikompi osapuoli työsuhteessaan työnantajaansa, olisi ollut vaarana, että tällainen vaihtoehto johtaa siihen, että kuljettajan valinta ei ole täysin vapaa, sillä häntä olisi voitu painostaa tekemään työnantajan etujen mukainen valinta. Vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 49) korostetaan nimenomaan viikoittaisen lepoajan pitämisen osalta vaikeutta osoittaa, että kuljettajilla on tosiasiallinen valinnanvapaus.

261 Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjä saattoi perustellusti katsoa, että Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan esittämällä vaihtoehtoisella toimenpiteellä ei päästäisi samaan lopputulokseen kuin asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla.

Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuus

262 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden oikeasuhteisuuden osalta on arvioitava, asetetaanko tässä säännöksessä, kuten Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät, sen tavoite huomioon ottaen kohtuuton rasite niihin kielteisiin vaikutuksiin nähden, joita siitä aiheutuu kuljetusyrityksille, kuljettajille ja ympäristölle.

263 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan yleistä etua koskevan tavoitteen osalta on huomattava, että SEU 3 artiklan 3 kohdasta ilmenevin tavoin unioni ei pelkästään toteuta sisämarkkinoita vaan pyrkii myös Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat muun muassa täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, sekä edistää muun muassa sosiaalista suojelua. Unionilla on näin ollen paitsi

taloudellinen myös sosiaalinen päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 76 ja 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). EUT-sopimuksen johdanto-osan mukaan elin- ja työolojen jatkuva parantaminen on unionin ”keskeinen tavoite”.

264 SEUT 90 artiklassa määrätään, että perussopimusten tavoitteita toteutetaan yhteisellä liikennepolitiikalla. Lisäksi SEUT 9 artiklassa täsmennetään erityisesti sosiaalipolitiikan tavoitteiden osalta, että unioni ottaa näihin tavoitteisiin liittyvät vaatimukset huomioon politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa. Unionin lainsäätäjän on siten otettava täysimääräisesti huomioon nämä tavoitteet, joihin kuuluvat SEUT 151 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan muun muassa korkean työllisyystason edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen sekä ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

265 Näiden tavoitteiden tärkeydellä voidaan oikeuttaa se, että tietyille talouden toimijoille koituu huomattaviakin epäedullisia taloudellisia seurauksia (ks. analogisesti tuomio 23.10.2012, Nelson ym., C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, 81 kohta ja tuomio 2.9.2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, 98 kohta).

266 Tässä yhteydessä on myös korostettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon tämän perussopimuksen 9 artiklassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, kuten korkean työllisyystason edistämiseen ja riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen liittyvät vaatimukset. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja eri aloja koskevien tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi (tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 41 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

267 Unionin tuomioistuin on erityisesti todennut, että kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan parantaa asianomaisten työntekijöiden sosiaalista suojelua ja tehdä kilpailusta näillä markkinoilla oikeudenmukaisempaa muuttamalla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 62 ja 64 kohta).

268 Komissio toteaa työaika-asetusta koskevaan ehdotukseen liitetyn vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa, että poissa asuinpaikasta vietetyt pitkät ajanjaksot voivat vaikuttaa kielteisesti kuljettajien terveyteen stressin ja väsymyksen muodossa ja että lisäksi unionissa työskentelevien kuljettajien poissa asuinpaikastaan viettämät ajanjaksot näyttävät lisääntyneen merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana kuljetusmarkkinoiden kansainvälistymisen seurauksena, ja korostaa samalla, että kuljettajapula johtuu osittain työolojen heikkenemisestä, joka vahingoittaa kuljettajan ammatin imagoa ja vähentää sen houkuttelevuutta (osa 1/2, s. 9 ja 20).

269 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava ensinnäkin Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan esittämät väitteet, joiden mukaan kuljetusyrityksille aiheutuu kielteisiä seurauksia asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden seurauksena.

270 Aluksi on todettava, että unionin lainsäätäjä on huolehtinut siitä, että näille yrityksille taataan tietty joustavuus tällaisten seurausten lieventämiseksi.

271 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei koske kaikkia viikoittaisia lepoaikoja vaan ainoastaan niitä, jotka kuljettajat pitävät kunkin neljän viikon jakson aikana, ja tämä jakso lyhennetään kolmeen viikkoon vain, jos kuljettajat ovat aiemmin pitäneet kaksi peräkkäistä lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa.

272 Koska unionin lainsäätäjä ei täsmennä, miten tässä säännöksessä tarkoitettu velvollisuus on täytettävä, se jättää kuljetusyrityksille liikkumavaraa, kun se antaa niiden valita tavan, jonka ne katsovat sopivimmaksi tämän velvollisuuden täyttämiseksi.

273 Kuten tämän tuomion 186 ja 233 kohdassa on jo todettu, kyseisessä säännöksessä annetaan työnantajalle mahdollisuus järjestää kuljettajien paluu heidän niin halutessaan joko heidän asuinpaikkaansa tai työnantajan toimipisteeseen, kun taas komissio, joka omaksui radikaalimman lähestymistavan, ehdotti työaika-asetusta koskevan ehdotuksensa 1 artiklan 5 alakohdan c alakohdassa, että työnantajan on järjestettävä paluu ainoastaan kuljettajiensa asuinpaikkaan.

274 Asetuksen N:o 561/2006 12 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 11 alakohdalla, tarjotaan kuljettajien paluun osalta lisäjoustavuutta. Tämän 1 artiklan 11 alakohdan mukaan kuljettaja voi päästäkseen työnantajan toimipisteeseen tai omaan asuinpaikkaansa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan aloittamista tai pitämistä varten poikkeuksellisesti ylittää vuorokautisen ja viikoittaisen ajoajan enintään yhdellä tunnilla tai enintään kahdella tunnilla, edellyttäen että välittömästi ennen lisäajoa pidettiin 30 minuutin keskeytymätön tauko, kunhan tämä ylitys korvataan vastaavalla yhtäjaksoisella vapaa-ajalla, joka voidaan pitää minkä tahansa muun lepoajan yhteydessä, ennen kyseistä viikkoa seuraavan kolmannen viikon loppua. Vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 51) ilmenee, että tämän muutoksen tarkoituksena on antaa kuljettajille, erityisesti niille, jotka tekevät pitkiä kansainvälisiä matkoja, mahdollisuus päästä asuinpaikkaansa tai työnantajan toimipisteeseen pitääkseen säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan asuinpaikassaan tai muussa valitsemassaan yksityisessä paikassa.

275 Tarkasteltaessa erityisesti väitteitä, jotka koskevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta aiheutuvia kustannuksia kuljetusyrityksille, on korostettava, että siitä, että unionin lainsäätäjä vahvistaa tiettyjen työntekijäryhmien sosiaalista suojelua, tässä tapauksessa tässä säännöksessä tarkoitetulla velvollisuudella, jonka tarkoituksena on parantaa heidän työolojaan varmistamalla, että poissa asuinpaikasta vietetty ajanjakso ei ole kohtuuttoman pitkä, voi aiheutua lisäkustannuksia työnantajille, joiden on huolehdittava sen noudattamisesta. Se, että unionin lainsäätäjän asettamasta velvollisuudesta voi aiheutua tiettyjä kustannuksia siitä vastuussa oleville kuljetusyrityksille, ei kuitenkaan itsessään merkitse suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, elleivät nämä kustannukset ole ilmeisen suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden.

276 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan väitteestä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta aiheutuu yrityksille, jotka ovat usein pk-yrityksiä, merkittäviä lisäkustannuksia siitä, että niiden on järjestettävä kuljettajien paluu, josta merkittävä osa tapahtuu tyhjänä ajettavilla ajoneuvoilla, riittää kun todetaan, että nämä jäsenvaltiot tyytyvät viittaamaan yleisesti ja abstraktisti tällaiseen kuljetusyritysten kustannuksiin kohdistuvaan vaikutukseen esittämättä mitään konkreettista seikkaa, joka osoittaisi, miten tämä vaikutus olisi kohtuuton tavoiteltuun määrään nähden. Puolan tasavalta tuo itsekin esille, että työnantajan toimipisteeseen tai kuljettajan asuinpaikkaan palaamisesta aiheutuvia kustannuksia on ”vaikea arvioida” ja että on ”vaikea esittää kustannuslaskelmia”.

277 Kuten vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 20 ja 21) ilmenee, jo ennen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan voimaantuloa suurin osa kuljettajista palasi vähintään neljän viikon välein asuinpaikkaansa riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon heidän työnantajansa oli sijoittautunut.

278 Tarkasteltaessa Romanian ja Puolan tasavallan väitettä, jonka mukaan tässä säännöksessä asetetaan erityisen suuria rasitteita kuljetusyrityksille, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioihin, joita luonnehditaan ”unionin reuna-alueilla sijaitseviksi jäsenvaltioiksi”, verrattuna toiseen ryhmään jäsenvaltioita, joita luonnehditaan tapauksen mukaan ”unionin keskellä sijaitseviksi jäsenvaltioiksi” tai ”unionin länsiosassa sijaitseviksi jäsenvaltioiksi”, on huomattava, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettuun velvollisuuteen liittyvät kustannukset voivat sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta olla suurempia niille kuljetusyrityksille, jotka ovat valinneet liiketoimintamallin, jossa ne tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa vastaanottajille, jotka ovat sijoittautuneet ensin mainitusta jäsenvaltiosta kaukana sijaitseviin jäsenvaltioihin, ja joiden kuljettajat suorittavat siten kuljetuksia kaukana asuinpaikastaan.

279 Kuten neuvosto on perustellusti korostanut, kuitenkin juuri tällaisen liiketoimintamallin valinneiden kuljetusyritysten palveluksessa olevat kuljettajat tarvitsevat eniten asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetystä yhdenmukaistamissäännöstä johtuvaa suojaa, mikä vahvistaa sen, että tämä säännös on oikeassa suhteessa siinä asetetun työolojen parantamista koskevan tavoitteen toteuttamiseen nähden.

280 Siltä osin kuin pääasiassa tiettyihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset ovat omaksuneet kyseisen liiketoimintamallin, tämän tuomion 246 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun unionin toimi vaikuttaa kaikissa jäsenvaltioissa ja edellyttää, että varmistetaan tasapaino asiaan liittyvien eri etujen välillä ottamalla huomioon kyseisellä toimella tavoitellut päämäärät, sen, että tällaista tasapainoa on haettu ottamalla huomioon kaikkien unionin jäsenvaltioiden tilanne, ei voida katsoa olevan sellaisenaan suhteellisuusperiaatteen vastaista.

281 Lisäksi tämän tuomion 266 ja 267 kohdassa mainitusta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan parantaa kuljettajien sosiaalista suojelua muuttamalla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä ja taata oikeudenmukainen kilpailu.

282 Tässä tapauksessa on selvää, että unionin lainsäätäjä on muuttamalla kuljettajien työaikaa koskevaa unionin lainsäädäntöä pyrkinyt nimenomaan uuteen tasapainoon, kuten asetuksen 2020/1054 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, ottamalla huomioon yhtäältä kuljettajien intressin parempiin työoloihin ja lisääntyneeseen liikenneturvallisuuteen ja toisaalta työnantajien intressin harjoittaa kuljetustoimintaansa tasapuolisin liiketoimintaedellytyksin.

283 Punnitsemalla siten kyseessä olevia intressejä unionin lainsäätäjä saattoi yhteisen liikennepolitiikan alalla käyttämänsä laajan harkintavallan perusteella katsoa, että koska unionissa työskentelevien kuljettajien poissa asuinpaikastaan viettämät ajanjaksot olivat lisääntyneet merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana, oli tarpeen ottaa käyttöön erityinen toimenpide kyseisten kuljettajien työolojen parantamiseksi, ja että heidän terveyteensä kohdistuvat kielteiset vaikutukset, jotka aiheutuvat heidän viettämistään pitkistä ajanjaksoista poissa asuinpaikastaan, olivat vakavampia kuin kielteiset seuraukset, erityisesti kustannusvaikutukset, useille yrityksille, jotka tarjoavat palveluja enemmän tai vähemmän pysyvästi muissa jäsenvaltioissa kuin niissä, joihin ne ovat sijoittautuneet. Tällainen uuden tasapainon luominen on muun muassa SEUT 9 artiklassa todettujen unionin sosiaalisten tavoitteiden mukaista.

284 Vaikka ei siis voida sulkea pois mahdollisuutta, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla on erilaisia vaikutuksia kuljetusyrityksiin sen mukaan, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joita voi seurata tietyille työnantajille aiheutuvien rasitteiden osalta, on kuitenkin verrattava niihin myönteisiin vaikutuksiin, joita aiheutuu kaikkien unionissa työskentelevien kuljettajien sosiaalisen suojelun osalta. Se, että tämän säännöksen vaikutukset eivät ole identtisiä kaikissa jäsenvaltioissa, ei siis osoita, että unionin lainsäätäjä olisi toteuttanut ilmeisen suhteettoman toimenpiteen.

285 Tarkasteltaessa Puolan tasavallan väitettä kustannuksista, joita aiheutuu asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 a kohdan, sellaisena kuin se on lisätty siihen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla, kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta dokumentointivelvollisuudesta, on korostettava, että tällä dokumentointivelvollisuudella on tarkoitus korjata yksi vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa todetuista suurimmista ongelmista eli vaikeus varmistaa unionin lainsäädännön noudattaminen (osa 1/2, s. 14–17). Lisäksi tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden noudattaminen voidaan, kuten muun muassa tämän tuomion 189 kohdassa on jo todettu, osoittaa millä tahansa asiakirjalla ja siis muun muassa ajopiirturirekistereillä ja kuljettajien työvuorolistoilla, mikä on omiaan rajoittamaan näin vaaditun dokumentoinnin kustannuksia. Jo asetuksen N:o 561/2006 16 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 165/2014 33 artiklan 2 kohdan, sellaisina kuin niitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, mukaan kuljetusyritysten oli laadittava nämä kaksi asiakirjatyyppiä ja säilytettävä niitä vähintään vuoden ajan.

286 Covid-19-pandemiaan perustuvasta väitteestä riittää kun todetaan, että unionin lainsäätäjän tehtävänä ei ollut korjata tämän pandemian vaikutuksia asetuksella 2020/1054, jonka tarkoituksena on parantaa kuljettajien työoloja, varsinkaan sen vuoksi, että tällaiseen tavoitteeseen on pyritty muilla unionin erityisillä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyillä toimilla, kuten liikenteen alalla esimerkiksi covid-19:n leviämisen johdosta toteutettavista erityisistä ja väliaikaisista toimenpiteistä, jotka koskevat tiettyjen todistusten, lupakirjojen ja lupien uusimista tai niiden voimassaoloajan pidentämistä sekä tiettyjen määräaikaisten tarkastusten ja jatkokoulutusten lykkäämistä tietyillä liikennelainsäädännön aloilla, 25.5.2020 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2020/698 (EUVL 2020, L 165, s. 10).

Covid-19-pandemian vaikutuksilla ei näin ollen ole merkitystä arvioitaessa, onko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukainen.

287 Asetuksen N:o 561/2006 14 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 13 alakohdalla, annetaan joka tapauksessa kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltioille oikeus myöntää poikkeuksellisissa olosuhteissa enintään 30 päivän ajaksi asetuksen N:o 561/2006 ajo- ja lepoaikaa koskevien säännösten soveltamisesta tilapäinen poikkeus, joka on perusteltava asianmukaisesti ja josta on ilmoitettava komissiolle välittömästi.

288 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan esittämistä väitteistä, jotka koskevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta aiheutuvia kielteisiä seurauksia kuljettajille, on ensinnäkin hylättävä perusteettomana väite, jolla nämä jäsenvaltiot esittävät, että kyseisellä säännöksellä rajoitetaan kuljettajien oikeutta valita paikka, jossa he haluavat viettää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Kuten tämän tuomion 168–180 kohdasta ilmenee, tämä väite perustuu virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan tässä säännöksessä kuljettajilta vietäisiin mahdollisuus valita vapaasti jokin toinen paikka tämän lepoajan pitämiseen. Kuten tämän tuomion 200 kohdassa on todettu, tämä väite on näin ollen hylättävä pelkästään tällä perusteella.

289 Puolan tasavallan tässä yhteydessä esittämä väite, jonka mukaan paikat, joissa kuljettajien on tämän jäsenvaltion mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan nojalla aloitettava tai pidettävä säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaika tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein, on hylättävä. Edellisessä kohdassa todetun lisäksi ei voida vakavasti kiistää, että työnantajan toimipisteellä ja kuljettajan asuinpaikalla, jotka objektiivisesti tarkasteltuna ovat paikkoja, joissa kuljettaja voi tapauksen mukaan aloittaa tai pitää viikoittaisen lepoaikansa, on, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 211 ja 212 kohdassa, todellinen yhteys kyseiseen kuljettajaan.

290 Tässä yhteydessä on huomattava unionin tuomioistuimen jo todenneen, että toimipaikan, josta käsin kuljettaja tavanomaisesti työskentelee, on vastattava paikkaa, josta kuljettaja säännöllisesti lähtee hoitamaan työtehtäviään ottaakseen haltuunsa ja kuljettaakseen valvontalaitteella varustettua ajoneuvoa ja johon hän palaa työtehtäviensä hoitamisen jälkeen tavanomaisten työtehtäviensä hoitamisen puitteissa (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, 27 ja 31 kohta).

291 Kuten tämän tuomion 184 kohdassa on jo todettu, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtio, jossa asianomaisilla henkilöillä on asuinpaikka, vastaa paikkaa, jossa on myös heidän etujensa tavanomainen keskus.

292 Myöskään Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan väite, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta johtaa kuljettajien väsymyksen lisääntymiseen pitkin paluumatkojen vuoksi, ei voi menestyä. Asetuksen N:o 561/2006 9 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joiden sisältöä ei ole olennaisesti muutettu asetuksen 2020/1054 1 artiklan 8 alakohdan b alakohdalla, säädetään, että aika, jonka kuljettaja on käyttänyt palatakseen työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, on työaikaa. Kuten neuvosto huomauttaa perustellusti, nämä jäsenvaltiot eivät kuitenkaan selitä, miksi tällaiseen palaamiseen käytetty työaika olisi rasittavampaa kuin työaika, joka liittyy mihin tahansa muuhun matkaan, jonka kuljettaja tekee työantajan hänelle tehtäväksi antaman kuljetuksen yhteydessä. Tosiasiassa sekä sosiaalilainsäädännön jälkiarvioinnista (s. 24) että vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta

(osa 1/2, s. 20) ilmenee, että nimenomaan kuljettajien viettämät pitkät ajanjaksot poissa asuinpaikastaan aiheuttavat väsymystä ja stressiä, mitä yksikään näistä neljästä jäsenvaltiosta ei myöskään kiistä.

293 Romanian väite, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta vahingoittaa kuljettajien etuja, koska kuljetusyritysten konkurssit ja toiminnan siirtäminen muualle aiheuttavat riskin työpaikan menettämisestä, on spekulatiivinen, sillä sen tueksi ei ole esitetty mitään konkreettisia seikkoja.

294 Väitteissään, jotka koskevat 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta aiheutuvia kielteisiä ympäristövaikutuksia, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta vetoavat erityisesti siihen, että tämä velvollisuus edellyttää lukuisten ylimääräisten pitkien matkojen suunnittelua. Kuten muun muassa tämän tuomion 236 kohdassa on todettu, vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa tuodaan esille, että useimmat kuljettajat, myös unioniin 1.5.2004 tai sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa työskentelevät kuljettajat, palasivat jo ennen tämän säännöksen antamista asuinpaikkaansa säännöllisesti vähintään neljän viikon välein.

295 Toisin kuin Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät, ei ole myöskään mitenkään väistämätöntä, että kuljettajat käyttävät tyhjiä ajoneuvoja käyttääkseen heille asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa annettua oikeutta. Kun otetaan huomioon tässä säännöksessä kuljetusyrityksille annettu liikkumavara siinä säädetyn velvollisuuden noudattamiseksi, ne voivat käyttää muita kuljetusvälineitä, kuten julkista liikennettä, jonka käytöstä ei välttämättä aiheudu lisäpäästöjä, jotka liittyvät tämän velvollisuuden noudattamiseen sinänsä. On myös ajateltavissa, että paluu jompaankumpaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista paikoista voidaan yhdistää kuljetusyrityksen ajoneuvojen palauttamiseen sen toimipisteeseen osana tavanomaista kuljetustoimintaa.

296 Näin ollen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan väitetty vaikutus ympäristöön erityisesti saasteiden mahdollisena lisääntymisenä ei liity suoraan tähän säännökseen vaan riippuu kuljetusyritysten kyseisessä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi tekemistä organisatorisista ratkaisuista.

297 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta ei näin ollen aiheudu tällä säännöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen suhteetonta haittaa.

298 Edellä esitetyn perusteella ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjä olisi ylittänyt harkintavaltansa rajat kyseisen säännöksen antaessaan.

299 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan väitteet, joilla ne kyseenalaistavat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oikeasuhteisuuden, on näin ollen hylättävä.

300 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan neljännen kanneperusteen ensimmäinen, toinen ja kolmas osa, Bulgarian tasavallan ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

3) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen

i) Asianosaisten lausumat

301 Liettuan tasavalta väittää toisen kanneperusteensa toisessa osassa, Bulgarian tasavalta viidennen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa ja Romania kolmannen kanneperusteensa toisessa osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei täytä SEUT 18 artiklassa tarkoitetusta syrjintäkiellon periaatteesta johtuvia vaatimuksia. Bulgarian tasavalta vetoaa myös perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan rikkomiseen sekä SEU 4 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 95 artiklan 1 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamiseen ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”.

302 Nämä kolme jäsenvaltiota väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta on yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastainen, koska se johtaa syrjintään unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten ja unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten välillä. Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kuljettajien työn järjestäminen siten, että he voivat palata asuinpaikkaansa tai työnantajansa toimipisteeseen vähintään neljän viikon välein, on huomattavasti vähemmän rajoittavaa kuljetusyrityksille, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioihin, joissa on laajat kansalliset markkinat, ja joiden kuljettajat hoitavat kuljetuksia kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa lähellä asuinpaikkaansa, kuin unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille, joiden kansalliset markkinat ovat rajalliset ja jotka keskittyvät kansainvälisiin kuljetuksiin. Romania väittää erityisesti, että 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on omiaan aiheuttamaan unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille merkittäviä tappioita, jotka ovat joka tapauksessa huomattavasti suuremmat kuin Keski- tai Länsi-Euroopan jäsenvaltioihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille aiheutuvat tappiot. Lisäksi asetuksen 2020/1054 ja erityisesti sen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden liikennemarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden muut osatekijät. Näiden toimenpiteiden kokonaisarvioinnissa korostettaisiin niiden yleistä syrjivää luonnetta unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten kannalta.

303 Liettuan tasavalta väittää lisäksi, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla aikaansaatu unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten syrjintä rajoittaa sisämarkkinavapauksien käyttämistä, koska nämä yritykset ovat epäedullisemmassa asemassa kuin unionin keskellä ja keskialueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset. Kyseinen säännös on siten protektionistinen toimenpide, jolla unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset syrjäytetään liikennemarkkinoilta osassa unionin aluetta ja jolla pyritään vähentämään näiden yritysten toiminnan volyymiä. Niiden pitää nimittäin paitsi tarjota kuljettajille työolot, jotka rajoittavat heidän vapaata liikkuvuuttaan, myös järjestää toimintansa siten, että osa ajoneuvoilla tehdyistä matkoista ei ole kannattavia, tai siten, että ajoneuvot kulkevat tyhjinä odotettaessa kuljettajien vaihtumista tai heidän paluutaan työnantajan toimipisteestä tai asuinpaikastaan lepoajan jälkeen.

304 Liettuan tasavalta ja Bulgarian tasavalta väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta johtaa unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten palveluksessa olevien kuljettajien syrjintään unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten palveluksessa oleviin kuljettajiin nähden, koska paluu asuinjäsenvaltioon edellyttää pitkiä matkoja lyhyissä ajanjaksoissa, mikä ei ole välttämättä

kuljettajien kannalta toivottavaa. Saman jäsenvaltion sisällä kyseinen velvollisuus merkitsee syrjintää paikallisten kuljettajien ja muista jäsenvaltioista tulevien kuljettajien välillä. Lisäksi unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa työskentelevät työntekijät joutuvat objektiivisesti arvioituna vaikeampaan tilanteeseen, sillä voidakseen käyttää oikeuttaan säännölliseen tai korvaavaan viikoittaiseen lepoaikaan he joutuvat matkustamaan pidempiä matkoja ja käyttämään enemmän aikaa unionin keskialueilla työskenteleviin työntekijöihin verrattuna.

305 Bulgarian tasavalta väittää, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on myös jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen vastainen, koska unionin reuna-alueilla sijaitsevat jäsenvaltiot ovat selvästi epäedullisemmassa asemassa.

306 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

307 Aluksi on hylättävä Bulgarian tasavallan väite, joka koskee SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista, koska tämä jäsenvaltio vetoaa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdasta johtuvien, tämän tuomion 139 kohdassa mainittujen vaatimusten vastaisesti tähän rikkomiseen esittämättä mitään erityisiä perusteluja väitteensä tueksi ja ainoastaan viittaa SEUT 95 artiklan 1 kohtaan ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”.

308 On syytä muistaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaate on perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu unionin oikeuden yleinen periaate, josta perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa määrätty syrjintäkiellon periaate on erityinen ilmaus ja joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 24.2.2022, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, 58 kohta ja tuomio 14.7.2022, komissio v. VW ym., C-116/21 P–C-118/21 P, C-138/21 P ja C-139/21 P, EU:C:2022:557, 95 ja 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

309 Kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuutta ei ole tutkittava kokonaisuutena ja abstraktisti vaan tapauskohtaisesti ja konkreettisesti kaikkien näille tilanteille ominaisten seikkojen kannalta. Tällaiset seikat on määritettävä ja niitä on arvioitava muun muassa unionin toimen, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön, kohteen ja päämäärän valossa. On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu (ks. vastaavasti tuomio 26.6.2018, MB (Sukupuolen vaihdos ja vanhuuseläke), C-451/16, EU:C:2018:492, 42 kohta ja tuomio 10.2.2022, OE (Puolison asuinpaikka – Kansalaisuuskriteeri), C-522/20, EU:C:2022:87, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

310 Toisiinsa rinnastettavien tapausten erilainen kohtelu on oikeutettua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään (tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 47 kohta ja tuomio 27.1.2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

311 Erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen osalta on todettava, että vaikka perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan tämä periaate, sen 2 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, joista on määräyksiä perussopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti. Näin on perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdassa, joka vastaa – kuten kyseiseen määräykseen liittyvissä Euroopan unionin perusoikeuskirjan selityksissä (EUVL 2007, C 303, s. 17) vahvistetaan – SEUT 18 artiklan ensimmäistä kohtaa, ja sitä on sovellettava sen mukaisesti (tuomio 10.10.2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

312 SEUT 18 artiklassa, jossa vahvistetaan yleinen periaate kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta, ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää vaan myös kaikki sellaiset välillisen syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

313 Unionin tuomioistuin on valvoessaan sitä, onko unionin lainsäätäjä noudattanut yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita, todennut myös, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen käyttäessä sille myönnettyä toimivaltaa, kun se toimii alalla, johon liittyy poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä, ja kun sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton unionin lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 10.2.2022, OE (Puolison asuinpaikka – Kansalaisuuskriteeri), C-522/20, EU:C:2022:87, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jopa silloin, kun unionin lainsäätäjällä on tällainen harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin ja sen on otettava huomioon kaikki tosiseikat sekä kyseessä olevan toimen toteuttamishetkellä käytettävissä olevat tekniset ja tieteelliset tiedot (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 58 kohta).

314 Harkintavaltaansa käyttäessään unionin lainsäätäjän on tavoitteen lisäksi otettava täysimääräisesti huomioon esillä olevat intressit. Erilaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin liittyviä velvoitteita tutkittaessa on katsottava, että jos tavoitteet ovat niin tärkeitä, että niillä voidaan perustella jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset tietyille toimijoille, unionin lainsäätäjän harkintavallan käyttö ei saa johtaa muista niin ikään näihin päämääriin soveltuvista toimenpiteistä aiheutuvia tuloksia selvästi vähemmän tarkoituksenmukaisiin tuloksiin (tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

315 Tässä tapauksessa on selvää, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa vahvistettua sääntöä, jonka mukaan kuljetusyritysten on järjestettävä kuljettajien työ niin, että heillä on mahdollisuus palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, sovelletaan erotuksetta kaikkiin asianomaisiin kuljetusyrityksiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, kaikkiin kuljettajiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan ja jäsenvaltiosta, johon heidän työnantajansa on sijoittautunut, sekä kaikkiin jäsenvaltioihin, joten se ei merkitse unionin oikeudessa kiellettyä välitöntä syrjintää.

316 Näin ollen on tutkittava tämän tuomion 308–310 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, sovelletaanko kyseisessä säännöksessä perusteettomasti samanlaista sääntöä erilaisiin tapauksiin, kun otetaan huomioon erityisesti sen tavoite, ja merkitseekö se tästä syystä unionin oikeudessa kiellettyä välillistä syrjintää, koska – kuten kantajina olevat jäsenvaltiot väittävät –, se voisi jo luonteensa vuoksi vaikuttaa enemmän kuljetusyrityksiin, jotka niiden mukaan ovat sijoittautuneet ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin, näiden yritysten palveluksessa oleviin kuljettajiin ja tähän jäsenvaltioiden ryhmään.

317 Tässä yhteydessä on huomattava, että – kuten tämän tuomion 249 ja 250 kohdassa on tuotu esiin – kyseisellä säännöksellä on tarkoitus parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta unionissa varmistamalla, että heillä on mahdollisuus olla viettämättä kohtuuttoman pitkiä aikoja poissa asuinpaikastaan, ja varmistaa myös kuljetusyritysten välinen reilu ja vääristymätön kilpailu unionin alueella.

318 Tarkasteltaessa unioniin sijoittautuneiden yritysten välistä väitettyä syrjintää ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että vaikka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa sovelletaan erotuksetta kaikkiin näihin yrityksiin, tällä säännöksellä voi, kuten tämän tuomion 278 kohdassa on todettu, olla suurempi vaikutus niihin kuljetusyrityksiin, jotka ovat sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta valinneet liiketoimintamallin, jossa ne tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa vastaanottajille, jotka ovat sijoittautuneet ensin mainitusta jäsenvaltiosta kaukana sijaitseviin jäsenvaltioihin.

319 Kuten tämän tuomion 236 kohdassa on todettu, vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta käy kuitenkin ilmi, että merkittävä osa näistä kuljetusyrityksistä, myös unioniin 1.5.2004 tai sen jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden yrityksistä, harjoitti jo toimintaansa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden mukaisesti.

320 Tässä yhteydessä tällä säännöksellä, joka ei millään tavoin johda kuljetusyritysten väliseen syrjintään, on päinvastoin tarkoitus, kuten vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 17 ja 18) ja asetuksen 2020/1054 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, korjata kuljetusyritysten epäoikeudenmukaiset kilpailuedellytykset, joita erilaiset kansalliset tulkinnat ja käytännöt ovat kuljettajien paluuta koskevien selkeiden sääntöjen puuttuessa voineet aiemmin edistää, parantamalla kuljettajien työoloja, erityisesti tämän tuomion 316 kohdassa tarkoitettuja työoloja, ja varmistamalla siten sekä liikenneturvallisuus että reilu ja vääristymätön kilpailu kuljetusyritysten välillä.

321 Kuten tämän tuomion 266 ja 267 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan parantaa kuljettajien sosiaalista suojelua muuttamalla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä.

322 Unionin oikeuden säännöstä ei näin ollen voida itsessään pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisena pelkästään sillä perusteella, että sillä on erilaisia seurauksia tietyille talouden toimijoille, kun tämä tilanne on seurausta erilaisista toimintaedellytyksistä, jotka näillä toimijoilla on erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 21.6.1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie ym. korkea viranomainen, 13/57, EU:C:1958:10, s. 292, ja tuomio 13.11.1973, Werhahn Hansamühle ym. v. neuvosto ja komissio, 63/72–69/72, EU:C:1973:121, 17 kohta), eikä riidanalaiseen säännökseen liittyvästä epäyhdenvertaisuudesta lain edessä.

323 Vaikka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan oletettaisiinkin johtavan siihen, että erilaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla tämän tuomion 308 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä, tämä kohtelu voitaisiin joka tapauksessa objektiivisesti oikeuttaa SEUT 90 artiklan mukaisilla yhteisen liikennepolitiikan tavoitteilla. Nämä tavoitteet käsittävät muun muassa EUT-sopimuksen johdanto-osassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun työolojen kohentamisen sekä SEUT 9 artiklassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun riittävän sosiaalisen suojelun takaamisen.

324 Unionin lainsäätäjä ei ole tältä osin ylittänyt harkintavaltaansa, joka sillä on tämän tuomion 313 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa, kun se on päättänyt estää tietyt käytännöt, joiden on todettu vaikuttavan kuljettajien työolojen heikkenemiseen, säännöksellä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin unioniin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin, vaikka tämä päätös merkitsee sitä, että joillekin kuljetusyrityksille aiheutuu suurempia kustannuksia.

325 Tosiseikkojen sekä kyseessä olevan säännöksen antamisajankohtana käytettävissä olleiden teknisten ja tieteellisten tietojen valossa unionin lainsäätäjä on perustanut tämän päätöksensä objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin ja ottanut täysimääräisesti huomioon esillä olevat intressit tämän tuomion 313 ja 314 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

326 Tarkasteltaessa seuraavaksi kuljettajien välistä väitettyä syrjintää, johon Liettuan tasavalta ja Bulgarian tasavalta vetoavat, on todettava, että näiden kahden jäsenvaltion väitteet perustuvat olennaisesti, elleivät yksinomaan, virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa kuljettajat velvoitettaisiin palaamaan työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa ilman, että he voisivat vapaasti valita, missä he pitävät säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Tältä osin nämä väitteet on siis hylättävä, kuten tämän tuomion 200 kohdassa on jo todettu.

327 Muilta osin kaikki unionissa työskentelevät kuljettajat ovat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitämistä koskevan oikeutensa osalta. Erityisesti on todettava, että kaikkien näiden kuljettajien on halutessaan voitava pitää tämä lepoaika säännöllisesti asuinpaikassaan kansalaisuudestaan ja työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta.

328 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 342 kohdassa, näin ollen ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjä olisi selvästi ylittänyt laajan harkintavaltansa, kun se ei ole tehnyt eroa eri kuljettajien välillä sen mukaan, kuinka pitkän matkan he joutuvat matkustamaan palatakseen asuinpaikkaansa tai työnantajansa toimipisteeseen, sillä tällainen ero olisi johtanut siihen, että tietyt kuljettajat olisivat jääneet asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetyllä toimenpiteellä taatun sosiaalisen suojelun ulkopuolelle heidän työnantajansa valitseman liiketoimintamallin vuoksi.

329 Kuten neuvosto väittää perustellusti, kaikki tieliikennealan kuljettajat ovat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitämistä koskevan oikeutensa osalta, ja siksi heille on myönnettävä samat oikeudet, jotka koskevat muun muassa paluuta asuinpaikkaan tai työnantajan toimipisteeseen, huolimatta erilaisista rasitteista, joita näiden oikeuksien käyttäminen voi aiheuttaa heidän työnantajilleen näiden valitsemasta liiketoimintamallista riippuen.

330 Kuten tämän tuomion 279 kohdassa on todettu, juuri kuljettajat, jotka työskentelevät kuljetusyrityksissä, jotka tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa näiden yritysten sijoittautumisjäsenvaltiosta kaukana sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille vastaanottajille, ja jotka suorittavat siis lähtökohtaisesti kuljetuksia kaukana asuinpaikastaan, tarvitsevat eniten asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetystä yhdenmukaistamissäännöstä johtuvaa suojaa.

331 Bulgarian tasavalta väite SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen vastaisesta syrjinnästä jäsenvaltioiden välillä perustuu myös olennaisesti, ellei yksinomaan, virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa kuljettajat velvoitettaisiin palaamaan työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa ilman, että he voisivat vapaasti valita, missä he pitävät säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Tältä osin tämä väite on siis hylättävä.

332 Vaikka oletettaisiinkin, että tämä säännös vaikuttaa välillisesti tiettyihin jäsenvaltioihin enemmän kuin muihin, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta, riittää kun todetaan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin toimea, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden normeja, ei voida pitää syrjivänä, jos sitä sovelletaan yhdenvertaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin, koska tällaisella yhdenmukaistamistoimella on väistämättä erilaisia vaikutuksia eri kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen aiemmasta tilasta riippuen (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 20 kohta).

333 Näitä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa Romanian väitteellä, jonka mukaan kaikilla liikkuvuuspakettiin kuuluvilla säännöksillä, jotka ovat tämän jäsenvaltion asioissa C-546/20–C-548/20 nostamien kolmen kanteen kohteena, on syrjivä kokonaisvaikutus. Romania ei ole asiassa C-546/20 osoittanut, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta seuraisi syrjintää. Muilta osin tämän jäsenvaltion esittämää kritiikkiä, joka kohdistuu asetukseen 2020/1055 ja direktiiviin 2020/1057, tarkastellaan niiden perusteiden ja perustelujen yhteydessä, joihin se vetoaa vaatiessaan asioissa C-547/20 ja C-548/20 nostamissaan kanteissa näiden unionin toimien kumoamista kokonaan tai osittain.

334 Näin ollen Bulgarian tasavallan viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa on jätettävä osittain tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana ja Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa ja Romanian kolmannen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomina.

4) EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien loukkaaminen

i) Asianosaisten lausumat

335 Liettuan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan ja Bulgarian tasavalta ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta on SEUT 45 artiklan vastainen, koska siinä velvoitetaan kuljettajat palaamaan asuinpaikkaansa tai työnantajan toimipisteeseen säätämättä kuljettajien mahdollisuudesta itse valita paikka, jossa he haluavat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Nämä jäsenvaltiot huomauttavat myös, että asetuksen N:o 561/2006 4 artiklan f alakohdan mukaan kuljettajilla on perustavanlaatuinen oikeus valita, missä he pitävät lepoaikansa.

336 Niiden mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa viedään myös kuljettajilta oikeus oleskella jäsenvaltiossa, jotta he voisivat tehdä siellä työtä, ja oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle sen jälkeen, kun he ovat tehneet siellä työtä. Kuljettajat eivät voi nimittäin jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon hoidettuaan siellä kuljetuksia.

337 Jotta työntekijöillä oleva oikeus tulla palkatuksi ilman syrjintää olisi tehokas, siihen täytyy liittyä työnantajien oikeus saada palkata työntekijöitä noudattaen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä, kuten unionin tuomioistuin totesi 7.5.1998 antamassaan tuomiossa Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, 20 ja 21 kohta). Hyväksymällä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön säännöstön, jossa kuljetusyritykset velvoitetaan rajoittamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, kun niiden on pakotettava kuljettajat palaamaan vastoin tahtoaan asuinpaikkaansa tai yrityksen toimipisteeseen. Tämä säännös merkitsee siten maantieliikenteen alalla toimivien kuljettajien syrjintää muilla kuljetussektoreilla toimiviin työntekijöihin nähden.

338 Liettuan tasavalta väittää toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei ole yhteensopiva SEUT 26 artiklassa vahvistetun sisämarkkinoiden tehokasta ja kilpailuun perustuvaa toimintaa koskevan tavoitteen kanssa. Kyseisellä 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdalla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja kohdellaan syrjivästi unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa työskenteleviä työntekijöitä unionin keskellä ja keskialueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa työskenteleviin työntekijöihin verrattuna.

339 Ensin mainitut joutuvat Liettuan tasavallan mukaan objektiivisesti arvioituna vaikeampaan tilanteeseen, sillä voidakseen käyttää oikeuttaan säännölliseen tai korvaavaan viikoittaiseen lepoaikaan he joutuvat matkustamaan pidempiä matkoja ja käyttämään enemmän aikaa kuin jälkimmäiset. Lisäksi unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten sisämarkkinavapauksien käyttämistä rajoitetaan, koska nämä yritykset ovat epäedullisemmassa asemassa kuin unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta on siten protektionistinen toimenpide samoista syistä kuin ne, jotka on mainittu tämän tuomion 303 kohdassa tarkasteltaessa suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevaa väitettä.

340 Bulgarian tasavalta väittää ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta on SEUT 21 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan vastainen.

341 Bulgarian tasavallan mukaan kuljettajilla on unionin kansalaisina oikeus liikkua vapaasti unionin alueella lepoaikanaan. Se, että kuljettajia vaaditaan poistumaan jäsenvaltion alueelta ja menemään tiettyyn paikkaan säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa pitämistä varten, merkitsee siis näillä määräyksillä taatun liikkumisvapauden rajoittamista.

342 Sen mukaan tätä rajoitusta ei voida myöskään perustella työolojen parantamista koskevalla legitiimillä tavoitteella.

343 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetulla velvollisuudella ei voida toteuttaa tätä tavoitetta. Kuljettajien oikeuteen määrätä vapaasti lepoajastaan pitäisi sisältyä vapaus valita, missä he aikovat viettää tämän lepoajan, ja päättää, aikovatko he matkustaa tätä varten, kun otetaan erityisesti huomioon asuinvaltioon palaamisen tiheys sekä

paluuvelvollisuuden noudattamiseen liittyvien usein toistuvien pitkien matkojen aiheuttama lisääntynyt stressi ja väsymys. Kyseisen toimenpiteen pitäisi tuottaa asianomaisille työntekijöille todellista etua, joka edistää merkittävästi heidän sosiaalista suojeluaan.

344 Bulgarian tasavallan mukaan tällä velvollisuudella ylitetään se, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoite taata kuljettajille tavallinen paluu asuinpaikkaansa voitaisiin saavuttaa yhtä tehokkaasti jollain toisella toimenpiteellä, kuten parlamentin kannattamalla toimenpiteellä, jossa kuljettajille annetaan oikeus valita jokin muu lepopaikka edellyttäen, että tällaisesta valinnasta on ilmoitettu kirjallisesti työnantajalle vähintään viikkoa ennen tällaisen lepoajan pitämistä.

345 Romania väittää toisessa kanneperusteessaan, että vaikka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaa sovelletaan erotuksetta, sillä rajoitetaan perusteettomasti SEUT 49 artiklassa vahvistettua sijoittautumisvapautta.

346 Romanian mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta merkitsee kuljetusyrityksille uusia hallinnollisia velvoitteita, jotka lisäävät kustannuksia. Näiden yritysten pitää kyetä osoittamaan kuljettajien säännöllinen paluu ajopiirturirekistereillä, kuljettajien työvuorolistoilla tai muilla asiakirjoilla. Lisäksi kuljetusyrityksen perustaminen unionin reuna-alueella sijaitsevaan jäsenvaltioon on vähemmän kannattavaa, kun otetaan huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat joka neljäs viikko tuhansien lisäkilometrien matkoista paluun järjestämiseksi jäsenvaltioista, joihin kuljetuspalvelujen kysyntä on keskittynyt.

347 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta johtaa Romanian mukaan kuljetusyritysten tulojen vähenemiseen. Koska suurin osa näistä yrityksistä on pk-yrityksiä, toimenpiteiden noudattaminen vaikuttaa merkittävään osaan markkinoista erityisesti niiden ajanjaksojen osalta, jolloin kuljettajat eivät harjoita mitään tuottavaa toimintaa, ja pienentää siten kyseisten yritysten liiketoimintaa. Tämä säännös kannustaa siten unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kuljetusyrityksiä perustamaan tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä tai jopa siirtämään toimintansa Keski- tai Länsi-Euroopan jäsenvaltioihin, joihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten on vähemmän houkuttelevaa perustaa yhtiöitä unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin. Tämä toiminnan siirtäminen ei perustu todelliseen valintaan vaan on seurausta asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädettyjen uusien edellytysten noudattamista koskevasta velvollisuudesta johtuvista vaatimuksista.

348 Romania väittää ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa, että liikenteenharjoittajien velvollisuus järjestää toimintansa siten, että säännölliset tai korvaavat viikoittaiset lepoajat pidetään asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta johtuvien vaatimusten mukaisesti, voi merkitä perusteettomia rajoituksia palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Viidennessä kanneperusteessaan Bulgarian tasavalta vetoaa myös siihen, että tällä säännöksellä loukataan kyseistä perusvapautta.

349 Romania korostaa, että kuljetusyritysten on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan vuoksi järjestettävä toimintansa siten, että nämä lepoajat pidetään näiden vaatimusten mukaisesti. Useimmat näistä yrityksistä ovat pk-yrityksiä, mistä on osoituksena se, että tässä jäsenvaltiossa noin 83 prosentilla kuljetusyrityksistä on yhdestä viiteen ajoneuvoa. Tässä yhteydessä tämän säännöksen noudattamiseksi toteutettavat toimenpiteet edellyttäisivät myös ajanjaksoja, jolloin kuljettajat eivät harjoita mitään tuottavaa toimintaa, mikä on omiaan vähentämään tuloja. Koska kuljettajien paluun järjestäminen aiheuttaa suurempia tappioita

unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille, ne joutuvat kustannustensa alentamiseksi suuntaamaan toimintansa Länsi-Euroopan jäsenvaltioihin perustamalla sinne tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä tai jopa siirtämällä toimintansa sinne. Kuljetusala on keskeinen kansantalouden ala, erityisesti viennin kannalta.

350 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

351 Aluksi on hylättävä Bulgarian tasavallan väite, joka koskee palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamista, koska tämä jäsenvaltio vetoaa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdasta johtuvien, tämän tuomion 139 kohdassa mainittujen vaatimusten vastaisesti tällaiseen loukkaamiseen esittämättä mitään erityisiä perusteluja väitteensä tueksi.

352 Tämän jälkeen on huomattava, että palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla ei kuulu palvelujen tarjoamisen vapautta yleisesti koskevan SEUT 56 artiklan soveltamisalaan vaan siitä määrätään SEUT 58 artiklan 1 kohdan erityismääräyksessä, jonka mukaan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä” eli määräyksiä EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, joka sisältää SEUT 90–SEUT 100 artiklan (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, 29 kohta ja tuomio 21.12.2023, komissio v. Tanska (Enimmäispysäköintiaika), C-167/22, EU:C:2023:1020, 39 kohta).

353 Tästä seuraa, että SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut liikenteen alan palvelut eivät voi kuulua SEUT 56 artiklan soveltamisalaan (tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 160 kohta ja tuomio 21.12.2023, komissio v. Tanska (Enimmäispysäköintiaika), C-167/22, EU:C:2023:1020, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

354 Kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltaminen on EUT-sopimuksen mukaan toteutettava näin ollen toteuttamalla yhteinen liikennepolitiikka, sellaisena kuin siitä määrätään SEUT 90–SEUT 100 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, 30 kohta).

355 Tässä yhteydessä on erityisesti huomattava, että SEUT 91 artiklan 1 kohdan mukaan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, tämän yhteisen politiikan toteuttamiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen ensinnäkin antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta, toiseksi vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä, kolmanneksi toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi ja neljänneksi antavat muut aiheelliset säännökset. Toteuttaessaan näitä toimenpiteitä unionin lainsäätäjän on SEUT 91 artiklan 2 kohdan nojalla otettava huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön. SEUT 94 artiklan mukaan perussopimusten nojalla toteutetuissa kuljetusmaksuja ja -ehtoja koskevissa toimenpiteissä otetaan huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne. SEUT 95 artiklan 1 kohdassa kielletään unionin sisäisessä liikenteessä syrjintä, joka ilmenee siten, että liikenteenharjoittaja soveltaa kuljetettavien tavaroiden alkuperä- tai määrämaan perusteella eri kuljetusmaksuja tai -ehtoja samanlaisten tavaroiden kuljetuksiin samoilla reiteillä.

356 Palvelujen tarjoamisen vapautta, sellaisena kuin se taataan SEUT 56 artiklassa, voidaan näin ollen soveltaa kuljetuspalveluihin ainoastaan, jos perussopimusten liikennettä koskevien määräysten perusteella annetussa unionin toimessa on säädetty sen soveltamisesta (ks. vastaavasti tuomio 5.10.1994, komissio v. Ranska, C-381/93, EU:C:1994:370, 12 ja 13 kohta; tuomio 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, 24 kohta ja tuomio 21.12.2023, komissio v. Tanska (Enimmäispysäköintiaika), C-167/22, EU:C:2023:1020, 40 kohta).

357 Sitä vastoin EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia SEUT 49–SEUT 55 artiklan määräyksiä sovelletaan välittömästi liikenteeseen (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, 33 kohta).

358 Tästä seuraa, että – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 48 ja 50 kohdassa – unionin oikeuden liikennejärjestelmälle on ominaista, että siinä yhdistyvät EUT-sopimukseen perustuva oikeus sijoittautua mihin tahansa jäsenvaltioon ja liikenteenharjoittajien oikeus kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauteen, joka taataan ainoastaan siltä osin kuin tämä oikeus on annettu unionin lainsäätäjän SEUT 90–SEUT 100 artiklassa määrätyn yhteisen liikennepolitiikan yhteydessä antamilla johdetun oikeuden toimilla. Tämä erityinen järjestelmä rajoittaa siten jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta tarjota tilapäisesti maantiekuljetuspalveluja muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossa, kun taas kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisilla on SEUT 49–SEUT 55 artiklassa vahvistettua perusvapautta käyttämällä oikeus sijoittautua pysyvästi toiseen jäsenvaltioon ja harjoittaa siellä maantieliikenteen harjoittajan ammattia samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset.

359 Tässä tapauksessa tarkasteltaessa yhtäältä sisämarkkinoiden toimintaa koskevan SEUT 26 artiklan ja toisaalta unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 21 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan väitettyä rikkomista on todettava, että Liettuan tasavallan ja Bulgarian tasavallan tältä osin esittämät perusteet ja perustelut perustuvat, kuten tämän tuomion 168–180 kohdassa on todettu, yksinomaan virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa kuljettajat velvoitettaisiin palaamaan työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa ilman, että he voisivat vapaasti valita, missä he pitävät säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Nämä perusteet ja perustelut on siten, kuten tämän tuomion 200 kohdassa on jo todettu, hylättävä pelkästään tällä perusteella.

360 Sijoittautumisvapauden loukkaamisesta, johon Romania vetoaa, on todettava, että SEUT 49 artiklan ensimmäisessä kohdan mukaan EUT-sopimuksen kolmannen osan IV osaston 2 luvun määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.

361 Kuten tämän tuomion 357 kohdasta ilmenee, näitä EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä sovelletaan välittömästi liikenteeseen eikä, toisin kuin palvelujen tarjoamisen vapauden osalta, liikennettä koskevan EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osaston välityksellä.

362 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapaus, joka SEUT 49 artiklassa tunnustetaan jäsenvaltioiden kansalaisille ja joka sisältää heidän oikeutensa ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä samoilla edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia, sisältää SEUT 54 artiklan mukaan niiden jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettujen yhtiöiden, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on Euroopan unionin alueella,

oikeuden harjoittaa toimintaansa kyseisessä jäsenvaltiossa tytäryhtiön, sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen välityksellä (tuomio 22.9.2022, Admiral Gaming Network ym., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

363 EUT-sopimuksessa tarkoitettu sijoittautumisen käsite on hyvin laaja ja merkitsee jäsenvaltion kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta, toisin kuin palvelujen tarjoamisen vapaus, jonka perusteella tällainen kansalainen harjoittaa toimintaansa toisessa jäsenvaltiossa tilapäisesti (ks. vastaavasti tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, 25 ja 26 kohta).

364 Tämä käsite merkitsee pysyväisluonteista taloudellisen toiminnan tosiasiallista harjoittamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin. Se edellyttää näin ollen kyseessä olevan toimijan todellista asettautumista mainittuun jäsenvaltioon ja taloudellisen toiminnan tosiasiallista harjoittamista siellä (tuomio 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

365 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään SEUT 49 artiklassa taattujen vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym., C-391/20, EU:C:2022:638, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, 61 kohta), ja tämä kielto koskee kansallisten toimenpiteiden lisäksi unionin toimielinten toteuttamia toimenpiteitä (ks. analogisesti palvelujen tarjoamisen vapauden osalta tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

366 On kuitenkin vielä täsmennettävä, että EUT-sopimuksessa lähtökohtaisesti kielletään tämän perusvapauden ulottuvuudeltaan vähäinenkin tai vähämerkityksinen rajoittaminen (tuomio 22.9.2022, Admiral Gaming Network ym., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

367 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se ensinnäkin voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ja jos se toiseksi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että sillä on voitava taata johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoitellun päämäärän saavuttaminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym., C-391/20, EU:C:2022:638, 65 kohta ja tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, 64 kohta).

368 Tässä tapauksessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin asetuksen N:o 561/2006 soveltamisalaan kuuluviin kuljetusyrityksiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, ei ole edes vähäinen SEUT 49 artiklassa taatun sijoittautumisvapauden rajoitus, toisin kuin Romania väittää.

369 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei millään tavoin rajoiteta muihin jäsenvaltioihin kuin Romaniaan sijoittautuneiden kuljetusyritysten oikeutta harjoittaa siellä kuljetustoimintaa perustamalla sinne tytäryhtiö, sivuliike tai kauppaedustajan liike.

370 Tällä säännöksellä ei myöskään rajoiteta Romaniaan sijoittautuneiden kuljetusyritysten oikeutta harjoittaa toimintaansa muissa valitsemissaan jäsenvaltioissa perustamalla näihin valtioihin tytäryhtiö, sivuliike tai kauppaedustajan liike.

371 Romanian väitteillä, jotka koskevat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia kuljetusyrityksille, ei kyseenalaisteta näitä näkökohtia.

372 Varmasti kuljetusyrityksille, jotka eivät ennen tämän säännöksen antamista järjestäneet kuljettajiensa työtä niin, että he voisivat palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein jäsenvaltioon, johon nämä yritykset ovat sijoittautuneet, tai asuinpaikkaansa, voi aiheutua lisäkustannuksia kyseisessä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden käyttöönotosta. Tällainen vaikutus kohdistuu kuitenkin kyseisiin yrityksiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, ja näin on niiden omaksuman liiketoimintamallin vuoksi.

373 On myös totta, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetulla velvollisuudella voi olla suurempi vaikutus kuljetusyrityksiin, joiden kuljettajat tekevät pitkän ajanjakson ajan matkoja kaukana työnantajansa toimipisteestä tai asuinpaikastaan, koska tästä velvollisuudesta voi aiheutua näille yrityksille tiettyjä lisäkustannuksia sekä mahdollisia tulonmenetyksiä. Tämä vaikutusten ero, joka johtuu näiden yritysten omaksumasta liiketoimintamallista, ei kuitenkaan millään tavoin merkitse sijoittautumisvapauden rajoitusta, sillä kuten tämän tuomion 370 kohdassa on todettu, tällä säännöksellä ei mitenkään rajoiteta kuljetusyritysten vapautta sijoittautua muihin jäsenvaltioihin asettautumalla niihin ja harjoittamalla niissä tosiasiasiallisesti liikenteenharjoittajan toimintaa kiinteästä toimipaikasta käsin.

374 Tarkasteltaessa vielä Romanian väitettä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta voi merkitä perusteettomia rajoituksia palvelujen tarjoamisen vapaudelle, riittää kun todetaan, että vaikka oletettaisiinkin, että tässä säännöksessä tarkoitettu velvollisuus voi vähentää tämän tuomion 372 ja 373 kohdassa mainitun liiketoimintamallin mukaisten kuljetuspalvelujen tarjoamisen houkuttelevuutta, tämä ei kuitenkaan merkitsisi palvelujen tarjoamista koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomista.

375 Kuten tämän tuomion 352–358 kohdasta ilmenee, palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla ei kuulu palvelujen tarjoamisen vapautta yleisesti koskevan SEUT 56 artiklan soveltamisalaan vaan siitä määrätään SEUT 58 artiklan 1 kohdan erityismääräyksessä, jonka mukaan kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauteen sovelletaan SEUT 90–SEUT 100 artiklaa, jotka muodostavat EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osaston, joka koskee yhteistä liikennepolitiikkaa. Kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltaminen on EUT-sopimuksen mukaan toteutettava näin ollen toteuttamalla yhteinen liikennepolitiikka, joka kuuluu parlamentin ja neuvoston erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella antamien säännösten soveltamisalaan.

376 Juuri tällainen tarkoitus on asetuksella 2020/1054, jonka unionin lainsäätäjä on antanut kyseisen määräyksen perusteella muuttaakseen asetusta N:o 561/2006, joka taas on annettu EY:n perustamissopimuksen 71 artiklan, josta on tullut SEUT 91 artikla, perusteella tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tiettyjen säännösten yhdenmukaistamiseksi.

377 Tästä seuraa, että – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 177 kohdassa – unionin lainsäätäjällä on oikeus muuttaa edellytyksiä, joilla palvelujen tarjoamisen vapautta käytetään tieliikenteen alalla, mukauttamalla lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea asianomaisten työntekijöiden sosiaalisen suojelun parantamiseksi, koska SEUT 58 artiklan 1 kohdan mukaan vapauttamisen aste tällä alalla ei määräydy suoraan SEUT 56 artiklan nojalla vaan unionin lainsäätäjä itse määrittelee sen yhteistä liikennepolitiikkaa toteuttaessaan. Unionin lainsäätäjän kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvissä kysymyksissä toteuttamien toimenpiteiden tarkoituksena voi siis olla tämän vapauden käytön helpottamisen lisäksi taata tapauksen niin vaatiessa muiden unionin tunnustamien sellaisten perustavanlaatuisten intressien suoja, joihin kyseinen vapaus voi vaikuttaa (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 105 kohta), mukaan lukien EUT-sopimuksen johdanto-osassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu työolojen kohentaminen sekä SEUT 9 artiklassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen.

378 Kuten SEUT 90 artiklasta ilmenee, unionin yhteisellä liikennepolitiikalla on lisäksi voitava toteuttaa perussopimusten tavoitteet, jotka käsittävät edellisessä kohdassa tarkoitetut tavoitteet.

379 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjällä on varmistaakseen, että kuljetusyritysten palveluksessa olevat kuljettajat eivät ole pitkiä aikoja poissa asuinpaikastaan, oikeus toteuttaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa säädetyn kaltaisten yhteisen liikennepolitiikan toteuttamiseksi hyväksyttyjen toimenpiteiden yhteydessä toimenpiteitä, joilla pyritään kohentamaan kuljettajien työoloja ja takaamaan kuljettajien riittävä sosiaalinen suojelu.

380 Näin ollen Romanian viidennessä kanneperusteessaan palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamisesta esittämä väite, sellaisena kuin se esitetty tämän tuomion 351 kohdassa, on jätettävä tutkimatta. Lisäksi on hylättävä perusteettomina Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste ja toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Bulgarian tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Romanian toinen kanneperuste sekä tämän jäsenvaltion ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa esittämät väitteet, jotka koskevat palvelujen tarjoamista koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomista.

5) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen

i) Asianosaisten lausumat

381 Romania väittää suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan ensimmäisen kanneperusteensa toisen osan tueksi ja Puolan tasavalta kolmannessa ja neljännessä kanneperusteessaan, että unionin lainsäätäjä ei ole asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antaessaan noudattanut SEUT 91 artiklan 2 kohdasta ja SEUT 94 artiklasta johtuvia vaatimuksia.

382 SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomisen osalta Puolan tasavalta väittää, että koska vaikutustenarvioinnin sosiaalinen osa on pintapuolinen ja koska vaikutustenarviointia ei ole tehty asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa lopulta toteutetusta toimenpiteestä, ei voida katsoa, että kyseisen säännöksen vaikutukset elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskaluston käyttöön olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen velvollisuutta ottaa huomioon tietyt vaikutukset ei voida rajoittaa pelkästään näihin vaikutuksiin tutustumiseen, sillä muutoin SEUT 91 artiklan 2 kohta menettäisi tehokkuutensa.

383 Siltä osin kuin kyse on vaikutuksesta kuljetuskaluston käyttöön, vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ei ole Puolan tasavallan mukaan otettu huomioon etenkään seurauksia, jotka aiheutuvat matkojen lukumäärän kasvusta – kaikkiaan 8 880 000 paluumatkaa vuodessa – unionin tärkeimmillä kauttakulkureiteillä. Kyseisen jäsenvaltion mukaan nämä ylimääräiset matkat lisäävät maanteiden ruuhkautumista ja pahentavat siten entisestään vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa jo todettua tieliikenneinfrastruktuurin heikkenemistä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon niin sanottu neljännen potenssin sääntö, joka on amerikkalaisen standardointielimen American Association of State Highway and Transportation Officialsin (AASHTO) kehittämä menetelmä, jolla osoitetaan ajoneuvojen vaikutus tieliikenneinfrastruktuuriin, ja jonka mukaan maanteiden heikkenemisen vaikutus kasvaa eksponentiaalisesti ajoneuvon painon kasvaessa potenssiin neljä. Vaikka raskaita tavarankuljetusajoneuvoja on vähemmän kuin henkilöautoja, niiden vaikutus infrastruktuuriin on näin ollen paljon suurempi.

384 Siltä osin kuin kyse on vaikutuksesta elintasoon ja työllisyyteen, tieliikenteen lisääntyminen heikentää myös elämänlaatua liikenteen tärkeimpien solmukohtien läheisyydessä sijaitsevilla alueilla. Puolan tasavalta katsoo, että tieliikennettä koskevat oikeudelliset muutokset johtavat siihen, että kuljettajien riskikäyttäytyminen lisääntyy keskimäärin 19 prosenttia, mikä liittyy kiusaukseen rikkoa lainsäädäntöä tähän uuteen velvollisuuteen sopeutumiseksi tai sen kiertämiseksi, jolloin kuolemaan johtavien onnettomuuksien määrä kasvaa. Huomioon ei ole otettu myöskään unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden kuljettajille ja niihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille aiheutuvia raskaita seurauksia, sillä näiden kuljettajien keskimääräiset paluumatkat työnantajan toimipisteeseen ovat huomattavasti pidemmät, eikä myöskään hallinnollisia ja organisatorisia lisärasitteita kuljetusyrityksille, joista yli puolet on pk-yrityksiä. Tämä johtaa siten hyvin todennäköisesti monien kuljetusyritysten konkurssiin tai niiden siirtymiseen unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin. Vastaavasti Romania väittää, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden seurauksena unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten kustannukset kasvavat ja tulot vähenevät enemmän kuin unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yrityksillä, mikä johtaa siihen, että merkittävä osa niistä siirtää toimintansa viimeksi mainittuihin jäsenvaltioihin.

385 SEUT 94 artiklan rikkomisen osalta Puolan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä ei ole asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antaessaan ottanut huomioon kuljetusyritysten, erityisesti niistä suurimman osan unionissa muodostavien pk-yritysten, taloudellista tilannetta. Vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa on tarkasteltu pintapuolisesti tämän säännöksen vaikutusta pk-yrityksiin, vaikka siinä asetetaan niille hallinnollisia ja organisatorisia rasitteita. Romania katsoo myös, että tästä syystä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetulla velvollisuudella vahingoitetaan vakavasti kuljetusyritysten asemaa.

386 Puolan tasavalta väittää, että tästä velvollisuudesta väistämättä aiheutuvaa kilometrimäärän kasvua on arvioitava ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden yleisessä asiayhteydessä, johon asetus 2020/1055 kuuluu. Tämän asetuksen säännösten soveltamisesta seuraa joka vuosi pelkästään Puolassa sijaitseviin toimipisteisiin palaavien ajoneuvojen osalta 2 035 200 000 kilometrin verran matkoja. Jos oletetaan, että 60 prosenttia näistä matkoista tehdään ilman kuormaa, näitä ajoneuvoja ajetaan vuoden aikana 1 221 120 000 kilometriä tyhjänä. Unionin lainsäätäjä on valinnut lukuisista käytettävissä olevista toimenpiteistä, joilla pyritään varmistamaan, että työntekijät käyttävät oikeuttaan vapaa-aikaan, sen, joka on kuljetusyrityksille kaikkein raskain.

387 Yksi tämän tilanteen vaikutuksista on Puolan tasavallan mukaan se, että osa unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneista pk-sektorin kuljetusyrityksistä vetäytyy markkinoilta, sillä näiden yritysten on erityisen vaikeaa täyttää hallinnollisia ja organisatorisia vaatimuksia, jotka liittyvät asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettuun velvollisuuteen, koska ne sijaitsevat kaukana unionin keskuksesta. Jotkin kuljetusyritykset saattavat myös päättää siirtää toimipisteensä unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin. Oletus, jonka mukaan kaupallinen päätös yrityksen toiminnan siirtämisestä ei voisi olla niille haitaksi, on ristiriidassa sen kanssa, että yrityksen kotipaikan siirtäminen merkitsisi erittäin merkittävää rasitetta yrityksen toiminnalle. Lisäksi toisin kuin monikansalliset yritykset, pk-yritykset ovat sidoksissa paikkaan, josta käsin ne tarjoavat palvelujaan.

388 Puolan tasavallan mukaan se, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on asetettu covid-19-pandemian aikana, osoittaa myös, että kuljetusyritysten taloudellista tilannetta ei ole otettu huomioon. Pandemian taloudelliset vaikutukset tuntuivat erityisesti liikenteen alalla, joka kärsi kysynnän vähenemisestä ja jäsenvaltioiden uudelleen käyttöön ottamista sisärajojen ylittämistä koskevista rajoituksista. Nämä vaikutukset näkyivät jo lainsäädäntömenettelyn aikana.

389 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

390 Aluksi on korostettava, että – kuten tämän tuomion 352, 354 ja 355 kohdassa on tuotu esiin – sekä SEUT 91 artiklan 2 kohta että SEUT 94 artikla kuuluvat EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastoon, joka koskee yhteistä liikennepolitiikkaa.

391 SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevaa väitettä tarkasteltaessa on syytä muistaa, että tämän määräyksen mukaan unionin lainsäätäjän on toteuttaessaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen, otettava huomioon tapaukset, joissa näiden toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.

392 Koska unionin lainsäätäjän antoi asetuksen 2020/1054 SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella eikä tätä oikeusperustaa ole riitautettu esillä olevissa kanteissa, unionin lainsäätäjän oli siten otettava huomioon SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvat vaatimukset asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antaessaan.

393 SEUT 91 artiklan 2 kohdassa asetetaan unionin lainsäätäjälle, kun se toteuttaa toimenpiteitä SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, velvollisuus ”ottaa huomioon”, että ne voivat joillakin alueilla vaikuttaa elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, mikä liittyy kyseessä olevien eri tavoitteiden ja intressien punninnan laajempaan yhteyteen. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 285 kohdassa, ilmaisun ”vakavasti” käyttö osoittaa lisäksi, että SEUT 91 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että kyseisillä toimenpiteillä on merkittävä vaikutus näihin seikkoihin, eikä pelkästään, että ne vaikuttavat niihin.

394 SEUT 91 artiklan 2 kohdasta seuraa näin ollen, että vakavat vaikutukset elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskaluston käyttöön eivät merkitse ehdottomia rajoituksia sille laajalle harkintavallalle, joka unionin lainsäätäjällä on yhteisessä liikennepolitiikassa toimenpiteiden toteuttamiseksi tällä perusteella, edellyttäen että se ottaa nämä seikat huomioon.

395 Tästä seuraa, että arvioidessaan SEUT 91 artiklan 1 kohtaan perustuvan toimenpiteen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia unionin lainsäätäjän on otettava tasapainoisesti huomioon kyseessä olevat eri intressit tavoittelemiensa legitiimien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen pelkästään se, että sen on otettava huomioon elintaso ja työllisyys joillakin alueilla ja siten kuljetusyritysten taloudelliset intressit, ei estä sitä, että nämä yritykset olisivat velvoittavien toimenpiteiden kohteena (ks. analogisesti tuomio 9.9.2004, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

396 Näin ollen SEUT 91 artiklan 2 kohta ilmentää olennaisesti unionin lainsäätäjän velvollisuutta toimia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toteuttamalla toimenpiteitä, joilla voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja joilla ei selvästi ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

397 Sen lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen väitettyä loukkaamista tarkasteltaessa esille tuodut perusteet ja perustelut on hylätty, Romania ja Puolan tasavalta eivät ole esittäneet SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevien, nyt käsiteltävien perusteidensa ja perustelujensa tueksi mitään muuta näyttöä väitteelleen, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus vaikuttaisi joillakin alueilla vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, mitä unionin lainsäätäjä ei olisi ottanut huomioon ottaessaan tämän velvollisuuden käyttöön SEUT 91 artiklan 2 kohdan vastaisesti.

398 Lisäksi nämä perusteet ja perustelut ovat Romanian tapauksessa kokonaan ja Puolan tasavallan tapauksessa suurelta osin päällekkäisiä niiden perusteiden ja perustelujen kanssa, joihin on jo vedottu suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevien kanneperusteiden tueksi.

399 Näin ollen Puolan tasavallan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan vaikutuksesta kuljetuskaluston käyttöön esittämä väite, jolla se arvostelee sitä, ettei vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ole tarkasteltu tämän säännöksen kielteisiä vaikutuksia tieliikenneinfrastruktuuriin, perustuu kokonaan lähtökohtaan, jonka mukaan liikenteen merkittävä lisääntyminen johtuisi kuljetusyritysten velvollisuudesta järjestää kuljettajien työ niin, että kuljettajat voivat palata työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa. Kuten tämän tuomion 236 ja 295 kohdasta ilmenee, tämä lähtökohta on virheellinen, koska siinä oletetaan, että ennen toimenpiteen toteuttamista vain pieni määrä kuljettajia palasi jompaankumpaan näistä paikoista ja että tämä paluu tapahtui välttämättä kuljettajan käyttämällä ajoneuvolla.

400 Kuten tämän tuomion 295 kohdassa on tuotu esiin, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ei kielletä kuljetusyritystä yhdistämästä kuljettajan paluuta siihen, että tämä suorittaa kuljetuksen jäsenvaltioon, jossa kyseiset paikat sijaitsevat, jotta vähennettäisiin tyhjänä ajettuja paluumatkoja, joiden tarkoituksena on yksinomaan täyttää kyseisessä säännöksessä asetettu velvollisuus. Puolan tasavalta ei ole selittänyt, miten tällainen paluu vaikuttaisi tieliikenneinfrastruktuuriin enemmän kuin mikä tahansa muu matka, jonka nämä samat kuljettajat ajavat ajoneuvollaan työnantajansa tavanomaisen kuljetustoiminnan yhteydessä. Ei ole myöskään näytetty, että ajoneuvo, joka ei palaa työnantajan toimipisteeseen tai kuljettajan asuinpaikkaan, olisi välttämättä pysäköitynä ja siten käyttämättä vastaavan ajan kuljetusyrityksen tavanomaiseen toimintaan.

401 Siltä osin kuin kyse on tämän 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan vaikutuksesta elämänlaatuun liikenteen tärkeimpien solmukohtien läheisyydessä sijaitsevilla alueilla ja tässä säännöksessä tarkoitetusta velvollisuudesta aiheutuvista liikenneturvallisuusriskeistä, Puolan tasavallan väite

perustuu myös olennaisesti samaan virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan kyseinen säännös aiheuttaa merkittävää liikenteen kasvua, minkä vuoksi ei voida todeta, että unionin lainsäätäjä ei olisi ottanut tätä vaikutusta huomioon. Muilta osin tämän jäsenvaltion väite, jossa se arvostelee sitä, ettei unionin lainsäätäjä ole tutkinut tästä säännöksestä tietyissä jäsenvaltioissa työskenteleviin kuljettajiin aiheutuvia vaikutuksia, jotka johtuvat huomattavan pitkistä matkoista, jotka heidän on kuljettava, ja siitä seuraavasta lisääntyneestä väsymyksestä, on hylättävä tämän tuomion 292 kohdassa esitetyistä syistä.

402 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan vaikutuksesta työllisyyteen Puolan tasavalta väittää, että tästä säännöksestä aiheutuu hallinnollisia ja organistorisia lisärasitteita, jotka ”hyvin todennäköisesti” johtavat monien kuljetusyritysten konkurssiin tai niiden toiminnan siirtämiseen ”unionin keskellä” sijaitseviin jäsenvaltioihin. Tällaista väitettä, jonka tueksi ei ole esitetty mitään konkreettisia seikkoja, on kuitenkin pidettävä spekulatiivisena, eikä se missään tapauksessa riitä osoittamaan vakavaa vaikutusta työllisyyteen. Sama koskee, kuten tämän tuomion 276 ja 293 kohdassa on todettu, Romanian esittämää aivan yhtä yleistä ja abstraktia väitettä, jonka mukaan tässä säännöksessä tarkoitettu velvollisuus johtaa siihen, että tiettyihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset siirtävät toimintansa muualle kustannustensa nousun ja tulojensa vähenemisen vuoksi.

403 Näillä väitteillä ei voida kyseenalaistaa komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa esittämiä toteamuksia (osa 1/2, s. 60 ja 61), joiden mukaan työaikaa ja viikoittaista lepoaikaa koskevilla toimenpiteillä pitäisi olla myönteinen vaikutus kuljettajan ammatin houkuttelevuuteen ja siten työmarkkinoiden tarjontaan, sillä vaikutustenarvioinnissa todetaan tästä, että kuljettajapula johtuu osittain työolojen heikkenemisestä, joka vahingoittaa ammatin imagoa ja vähentää sen houkuttelevuutta (osa 1/2, s. 9). Kuten käy ilmi Puolan tasavallan mainitsemasta tutkimuksesta (”*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020–2030*” (Tulevaisuuden liikenne: selvitys Puolan tieliikenteen kehitysnäkymistä vuosina 2020–2030), 2019, s. 42), juuri pitkät matkat kaukana asuinpaikasta ovat yksi syy kuljettajapulaan.

404 Joka tapauksessa on vielä korostettava, että – toisin kuin Romania ja Puolan tasavalta väittävät – pelkästään sitä, että tietyille kuljetusyrityksille saattaa aiheutua suurempia kustannuksia ja hallinnollisia rasitteita asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa kuljettajille taatun sosiaalisen suojelun lisääntymisen vuoksi, ei voida mitenkään pitää SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista merkitsevänä askeleena taaksepäin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamisessa.

405 Kuten tämän tuomion 266 kohdassa on jo todettu, silloin kun lainsäätämisjärjestyksellä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon tämän perussopimuksen 9 artiklassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, kuten riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja eri aloja koskevien tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi.

406 Tarkasteltaessa SEUT 94 artiklan väitettyä rikkomista on todettava, että kyseisen määräyksen mukaan perussopimusten nojalla toteutetuissa ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja” koskevissa toimenpiteissä otetaan huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne.

407 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta ei kuitenkaan koske tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuja tai -ehtoja, vaan siinä määritellään edellytykset, joilla kuljettajat pitävät säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, säätämällä, että kuljetusyritysten on järjestettävä kuljettajien työ niin, että he voivat palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa. Tällä säännöksellä on näin ollen liian välillinen vaikutus tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuihin tai -ehtoihin, jotta se voisi kuulua SEUT 94 artiklan soveltamisalaan, mikä on riittävä peruste hylätä Romanian ja Puolan tasavallan väitteet kyseisen määräyksen rikkomisesta.

408 Näin ollen Romanian ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa esittämä väite, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista, sekä Puolan tasavallan kolmas ja neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

6) Ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkominen

i) Asianosaisten lausumat

409 Liettuan tasavalta väittää kolmannessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta viidennessä kanneperusteessaan, että unionin lainsäätäjä on antaessaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan rikkonut ympäristönsuojelua koskevia unionin oikeussääntöjä. Liettuan tasavalta vetoaa tältä osin SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 11 artiklan ja SEUT 191 artiklan rikkomiseen sekä ”unionin ympäristö- ja ilmastonmuutospolitiikan” noudattamatta jättämiseen, kun taas Puolan tasavalta väittää, että SEUT 11 artiklaa ja perusoikeuskirjan 37 artiklaa on rikottu.

410 Nämä jäsenvaltiot korostavat, että näiden määräysten mukaan unionin lainsäätäjän on otettava ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset huomioon sekä unionin muiden politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa että unionin muussa toiminnassa. SEUT 191 artiklassa vahvistettua ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta ei voida ottaa huomioon tai toteuttaa pelkästään soveltamalla SEUT 192 artiklaa osana erillistä ja itsenäistä politiikkaa. SEUT 11 artiklassa vahvistettu periaate, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin muihin politiikkoihin, mahdollistaa ympäristönsuojelun tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamisen unionin muiden etujen ja tavoitteiden kanssa.

411 Puolan tasavallan mukaan tulkinta, jonka mukaan SEUT 11 artikla koskee unionin oikeuden aloja eikä yksittäisiä toimenpiteitä, ei mahdollista tällä määräyksellä asetetun tavoitteen saavuttamista. Se, että asetus 2020/1054 kuuluu laajempaan toimenpidekokonaisuuteen, jolla pyritään vähentämään tieliikenteen päästöjä, ei osoita, että asetuksen vaikutus ympäristöön, erityisesti mahdollisuuteen saavuttaa unionin ympäristöalan asiakirjoissa ja toimissa vahvistetut ympäristötavoitteet, olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Ei myöskään ole mahdollista katsoa, että kasvihuonepäästöjen vähentämistavoitteet pysyisivät muuttumattomina, kun ne on kerran asetettu, riippumatta siitä, mitä lisäpäästöjä tulevaisuudessa syntyy unionin uudesta säännöstöstä johtuvien velvollisuuksien noudattamisen seurauksena.

412 Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta yhtyvät julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksensa Itävalta v. parlamentti ja neuvosto (C-161/04, EU:C:2006:66) 59 ja 60 kohdassa esittämään tulkintaan, jonka mukaan siinä tapauksessa, että ympäristönäkökohtia ei selvästikään ole otettu huomioon tai että ne on jätetty täysin huomiotta, SEUT 11 artiklaa voidaan käyttää normina unionin lainsäädännön pätevyyden arvioinnissa. Jos todetaan, että unionin lainsäätäjän toteuttama tietty toimenpide vaarantaa sen muissa ympäristöalalla annetuissa johdetun oikeuden toimissa vahvistamien tavoitteiden toteuttamisen, unionin lainsäätäjän on punnittava vastakkaisia etuja ja tarvittaessa tehtävä asianmukaiset muutokset ympäristöalalla sovellettaviin toimiin.

413 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on niiden mukaan laiminlyönyt tämän velvollisuuden, koska se ei ole tutkinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden täyttämisen vaikutusta ympäristövaatimuksiin.

414 Tämän velvollisuuden täyttäminen johtaa niiden mukaan pitkiin ylimääräisiin, myös tyhjänä ajettuihin, matkoihin raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla, mistä aiheutuu monien terveysongelmien taustalla olevia hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita. Asetuksen 2020/1054 riidanalaisten säännösten ympäristövaikutuksia pitäisi tarkastella myös kumulatiivisesti niiden ympäristövaikutusten kanssa, joita aiheutuu asetuksesta 2020/1055 ja direktiivistä 2020/1057, jotka kuuluvat niin ikään liikkuvuuspakettiin ja joissa niin ikään velvoitetaan raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kuljettajat tekemään ylimääräisiä matkoja.

415 Liettuan tasavalta ilmoittaa lisäksi näkemyksenään, että 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus heikentää väistämättä liikennejärjestelmän tehokkuutta ja vaarantaa unionin ympäristö- ja ilmastonmuutospolitiikan.

416 Puolan tasavalta tuo erityisesti esille, että kansainvälisen maantieliikenteen liiton (IRU) 26.10.2018 päivättyyn avoimeen kirjeeseen sisältyvän arvion mukaan pelkästään asetuksessa 2020/1055 säädetyt ajoneuvojen palauttamiset aiheuttavat jopa 100 000 tonnia lisää hiilidioksidipäästöjä vuodessa. Myös KPMG:n laatimasta selvityksestä (”*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*” (Ensimmäistä liikkuvuutta koskevaa toimenpidekokonaisuutta koskevan väliaikaisen sopimuksen vaikutustenarviointi), 20.2.2020) käy bulgarialaisten liikenteenharjoittajien esimerkin avulla ilmi, että näistä pakollisista ajoneuvojen palauttamisista aiheutuva hiilidioksidipäästöjen vuotuinen lisäys Bulgariassa on noin 71 000 tonnia. European Centre for International Political Economyn (ECIPE) (Euroopan kansainvälisen poliittisen taloustieteen keskus) (M. Bauer, *”4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*” (4 miljoonaa tonnia lisää hiilidioksidipäästöjä ensimmäisessä liikkuvuutta koskevassa toimenpidekokonaisuudessa ehdotettujen unionin kabotaasisääntöjen seurauksena), tammikuu 2020) toisessa arviossa, joka on tehty KPMG:n Bulgarian kansainvälisen liikenteen osalta tekemien laskelmien ja Eurostatin tietojen perusteella, esitetään, että kabotaasisäännösten muuttamista koskevasta ehdotuksesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöjen lisäykset koko unionissa ovat noin neljä miljoonaa tonnia. Puolan tasavallan omien arvioiden mukaan ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta, jota sovelletaan Puolan kansainvälisessä liikenteessä käytettäviin yli 2,5 tonnin ajoneuvoihin, johtuvat ylimääräiset tyhjänä ajetut matkat aiheuttavat 672 024 tonnia hiilidioksidipäästöjä.

417 Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan mukaan nämä hiilidioksidipäästöjen lisäykset voivat vaarantaa unionin vuodelle 2050 asettamat ilmastotavoitteet, jotka on esitetty Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 11.12.2019 annetussa komission tiedonannossa ”Euroopan vihreän kehityksen ohjelma” (COM(2019) 640 final) (jäljempänä vihreän kehityksen ohjelma) ja jotka

Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt 12.12.2019 pidetyssä kokouksessa. Puolan tasavalta viittaa lisäksi Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 17.9.2020 annettuun komission tiedonantoon, jonka otsikkona on ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi” (COM(2020) 562 final, s. 26).

418 Puolan tasavalta katsoo, että nämä hiilidioksidipäästöjen lisäykset voivat myös kyseenalaistaa sen, voivatko jäsenvaltiot toteuttaa tavoitteet, jotka on vahvistettu sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta 30.5.2018 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/842 (EUVL 2018, L 156, s. 26).

419 Ilmansaasteiden lisäpäästöt voivat Puolan tasavallan mukaan vaikeuttaa merkittävästi niiden jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden noudattamista, jotka perustuvat tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä, direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2001/81/EY kumoamisesta 14.12.2016 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2016/2284 (EUVL 2016, L 344, s. 1). Nämä lisäpäästöt voivat myös vaarantaa ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1) tavoitteet.

420 Puolan tasavallan mukaan yhdessäkään liikkuvuuspaketin riidanalaisista säädöksistä ei käsitellä näitä erilaisia vaikutusriskejä. Komissio toteaa vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ainoastaan, ettei se ole havainnut suunnitelluista vaihtoehdoista aiheutuvia ympäristövaikutuksia. Tämä toteamus ei kuitenkaan ole perusteltu eikä uskottava.

421 Vaikka tietyt jäsenvaltiot ja komissio huomauttivat, että ehdotettujen toimenpiteiden, erityisesti ajoneuvojen palauttamisvelvollisuuden ja kabotaasiliikenteeseen sovellettavien rajoitusten, vaikutus tyhjänä ajettavien matkojen määrän ja hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen on otettava huomioon, ja korostivat, että kaikkien näiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitava unionin tasolla, unionin lainsäätäjä jätti Puolan tasavallan mukaan nämä huolenaiheet huomiotta. Se, että ennen vuoden 2020 loppua laadittaisiin, kuten liikenteestä vastaava komission jäsen Väleanin ilmoitti, uusia arviointeja vaikutuksista, jotka aiheutuvat ajoneuvojen pakollisesta palauttamisesta sijoittautumisjäsenvaltioon kahdeksan viikon välein ja yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavista rajoituksista, ei mitenkään korjaa tätä laiminlyöntiä vaan vahvistaa näiden ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomisesta esitettyjen perusteiden ja perustelujen perusteltavuuden.

422 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

423 SEU 3 artiklan 3 kohdassa, johon Liettuan tasavalta vetoaa, vahvistetaan, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 566 kohdassa, useita unionin keskeisiä tavoitteita vahvistamatta hierarkiaa niiden välille, minkä vuoksi näiden tavoitteiden, joihin kuuluvat ympäristönsuojelun tavoin muun muassa pyrkimys kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja sosiaalista edistystä tavoitteleva sosiaalinen markkinatalous, sekä sosiaalisen suojelun edistäminen, toteuttamisen on oltava unionin ja jäsenvaltioiden noudattaman politiikan ja toiminnan tulos.

424 Tämä määräys ei näin ollen voi kuulua, toisin kuin EUT-sopimuksen erityismääräykset, joissa konkretisoidaan kyseisessä määräyksessä luetellut yleiset tavoitteet ja joilla säännellään kyseistä alaa, tekijöihin, joiden perusteella voidaan arvioida, onko johdetun oikeuden säännös primaarioikeuden mukainen (ks. vastaavasti tuomio 11.3.1992, Compagnie commerciale de l'Ouest ym., C-78/90–C-83/90, EU:C:1992:118, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

425 SEUT 191 artikla, johon Liettuan tasavalta niin ikään vetoaa, kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan XX osastoon, joka koskee unionin ympäristöpolitiikkaa. Asetusta 2020/1054 ei kuitenkaan ole annettu toteutettaessa ympäristöpolitiikkaa vaan sen on annettu toteutettaessa yhteistä liikennepolitiikkaa, josta määrätään EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, eikä tätä oikeusperustaa ole riitautettu esillä olevissa kanteissa.

426 Viimeksi mainitun seikan osalta on myös huomattava, että asetuksen 2020/1054 kaltaisen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen ei voida katsoa kuuluvan unionin ympäristöpolitiikan alaan pelkästään siitä syystä, että siinä on otettava huomioon ympäristösuojelun vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 15.4.2021, Alankomaat v. neuvosto ja parlamentti, C-733/19, EU:C:2021:272, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

427 Tästä seuraa, että SEUT 191 artiklalla, joka koskee unionin ympäristöpolitiikkaa, ei ole merkitystä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan laillisuuden arvioinnin kannalta.

428 SEUT 11 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen ensimmäisen osan II osastoon, joka sisältää yleisesti sovellettavia määräyksiä, määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

429 Perusoikeuskirjan 37 artiklassa määrätään, että ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

430 Tältä osin perusoikeuskirjan selityksistä ilmenee, että tästä artiklasta ilmenevä periaate perustuu pääasiallisesti SEU 3 artiklan 3 kohtaan sekä SEUT 11 ja SEUT 191 artiklaan (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 62 kohta).

431 Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan mainitsemien muiden johdetun oikeuden toimien osalta on todettava, että siltä osin kuin kyse on tämän tuomion 418 ja 419 kohdassa mainituista eri asetuksista ja direktiiveistä, joihin viimeksi mainittu jäsenvaltio vetoaa, unionin toimen aineellista lainmukaisuutta ei voida tutkia suhteessa hierarkkisesti samantasoiseen unionin toimeen, paitsi jos se on annettu tämän perusteella tai jommassakummassa näistä toimista on nimenomaisesti säädetty, että toinen niistä on hierarkkisesti toiseen nähden ylemmällä tasolla (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 119 kohta), mistä ei ole kyse tässä tapauksessa.

432 Sama pätee varsinkin vihreän kehityksen ohjelmaan, johon Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat ja joka oli asetuksen 2020/1054 antamisajankohtana ainoastaan komission antama tiedonanto, sekä tämän tuomion 417 kohdassa mainittuihin Eurooppa-neuvoston 12.12.2019 pitämän kokouksen päätelmiin, joihin Liettuan tasavalta vetoaa ja joiden mahdollinen niin

kutsuttu poliittinen vaikutus parlamentin ja neuvoston lainsäädäntövaltaan ei voi olla peruste sille, että unionin tuomioistuin kumoaa kyseisen asetuksen säännöksiä (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 86 kohta).

433 Tässä tilanteessa on ainoastaan tutkittava, onko unionin lainsäätäjä, kuten Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät, jättänyt noudattamatta SEUT 11 artiklasta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, johtuvia ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antaessaan.

434 Ensinnäkin on todettava, että Liettuan tasavalta tyytyy väittämään yleisesti ja abstraktisti, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus vaarantaa väistämättä unionin ympäristöpolitiikan. Kuten tämän tuomion 168–180 kohdasta ilmenee, sen väite perustuu kuitenkin virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan kuljettajien on välttämättä palattava, usein tyhjillä raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla, työnantajan toimipisteeseen tai kotipaikkaansa tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein. Tämä väite on näin ollen hylättävä.

435 Puolan tasavallan esittämät väitteet liittyvät lähes yksinomaan muihin liikkuvuuspaketin toisiin toimiin sisältyviin säännöksiin eivätkä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettuun velvollisuuteen. Suurin osa tutkimuksista ja muista seikoista, joihin tämä jäsenvaltio vetoaa tässä yhteydessä, liittyy asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tarkoitettuun velvollisuuteen palauttaa ajoneuvot kahdeksan viikon välein johonkin kyseisen kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä. Tästä viimeksi mainitusta säännöksestä on esitetty erilliset kanneperusteet asetukseen 2020/1055 kohdistuvissa kanteissa asioissa C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20–C-552/20 ja C-554/20. Siltä osin kuin Puolan tasavallan esittämät väitteet eivät liity asetuksen 2020/1054 säännöksiin, ne on hylättävä tehottomina.

436 Siltä osin kuin Puolan tasavallan väite SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomisesta koskee erityisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettua velvollisuutta, on kuitenkin todettava, että SEUT 11 artikla koskee eri aloja, mikä edellyttää sitä, että unionin lainsäätäjän on sisällytettävä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset unionin politiikkoihin ja toimintaan ja muun muassa yhteiseen liikennepolitiikkaan, johon asetus 2020/1054 kuuluu.

437 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan laillisuuden valvonta, joka unionin tuomioistuimen on tässä tapauksessa suoritettava SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, valossa, koskee unionin toimea, jonka yhteydessä unionin lainsäätäjän on varmistettava, kuten tämän tuomion 282 kohdasta ilmenee, tasapaino kyseessä olevien eri intressien ja tavoitteiden välillä.

438 Vaikka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetulla velvollisuudella olisi erikseen arvioituna huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, tässä tapauksessa pitäisi kuitenkin sen selvittämiseksi, onko SEUT 11 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, todettava rikotun, otettava huomioon muut toimenpiteet, jotka unionin lainsäätäjä on toteuttanut tieliikenteen kielteisten ympäristövaikutusten rajoittamiseksi ja yleisen päästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi.

439 Tässä tapauksessa Puolan tasavalta vetoaa SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomista koskevan väitteensä tueksi siihen, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta lisää hiilidioksidipäästöjä ja saasteita, koska sen soveltaminen johtaa pitkiin ylimääräisiin, usein tyhjänä ajettuihin, matkoihin raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla.

440 Tämä väite perustuu siten kokonaan lähtökohtaan, jonka mukaan tässä säännöksessä edellytetään, että ajoneuvot palautetaan työnantajan toimipisteeseen tai kuljettajien asuinpaikkaan, kun taas ennen asetuksen 2020/1054 antamista vain pieni määrä ajoneuvoja palautettiin jompaankumpaan näistä paikoista.

441 Kuten muun muassa tämän tuomion 170, 171, 236 ja 295 kohdasta ilmenee, tämä lähtökohta on virheellinen.

442 Tässä tilanteessa vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 48) ei ole loogisesti todettu mitään ympäristövaikutusta, joka aiheutuisi komission työaika-asetusta koskevassa ehdotuksessaan suunnittelemista toimenpiteistä.

443 Edellä esitetyn perusteella on hylättävä Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan SEUT 11 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, olisi rikottu.

444 Näin ollen ei ole tarpeen tutkia Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan esittämiä väitteitä, jotka koskevat muita unionin toimia, joiden ympäristötavoitteiden väitetään vaarantuneen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan antamisen vuoksi, eikä myöskään unionin lainsäätäjän tieliikenteen alalla toteuttamia eri toimenpiteitä, joihin parlamentti ja neuvosto ovat vedonneet, sen arvioimiseksi, missä määrin unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon yleisen päästöjen vähentämistavoitteen tällä alalla.

445 Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste ja Puolan tasavallan viides kanneperuste on näin ollen hylättävä.

446 Kaiken edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavallan (asia C-541/20), Bulgarian tasavallan (asia C-543/20), Romanian (asia C-546/20) ja Puolan tasavallan (asia C-553/20) nostamat kanteet on hylättävä siltä osin kuin niissä vaaditaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kumoamista.

3. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta

447 Bulgarian tasavalta (asia C-543/20), Romania (asia C-546/20) ja Unkari (asia C-551/20) vetoavat asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan kumoamista koskevien kanteidensa tueksi tapauksen mukaan

– suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste, Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja Unkarin ainoa kanneperuste)

– yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan viidennen kanneperusteen toinen osa ja Romanian kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomiseen (suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa) ja

– SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomiseen (suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa).

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

448 Bulgarian tasavalta väittää neljännessä kanneperusteessaan, Romania ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa ja Unkari ainoassa kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia. Vaikka Unkari vetoaa ainoassa kanneperusteessaan myös ilmeiseen arviointivirheeseen, sen tässä yhteydessä esittämillä perusteluilla pyritään osoittamaan ainoastaan suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen.

449 Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta on sellaisenaan tämän periaatteen vastainen, koska säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon noudattaminen on Euroopan infrastruktuurin nykytilan vuoksi kohtuuttoman vaikeaa tai jopa mahdotonta. Koska turvallisia pysäköintialueita ja niiden läheisyydessä sijaitsevia sopivia majoituspaikkoja ei ole riittävästi, kuljettajat ja kuljetusyritykset joutuvat usein kohtaamaan vaatimuksia, joita on mahdotonta noudattaa. Näin ollen toimenpidettä ei voida toteuttaa siten, että sillä saavutettaisiin asetetut tavoitteet, mikä osoittaa, että se on niiden kannalta ilmeisen soveltumaton. Lisäksi se aiheuttaa kuljettajille ja kuljetusyrityksille ilmeisen kohtuuttoman rasitteen. Näin ollen unionin lainsäätäjä on tehnyt ilmeisen arviointivirheen säätäessään tällaisesta vaatimuksesta, jota ei voida soveltaa käytännössä.

450 Bulgarian tasavalta ja Unkari huomauttavat, että jo vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 18) komissio totesi useissa kohdissa, että unionissa ei yleisesti ole riittävästi sopivia lepotiloja ja turvallisia pysäköintialueita. Lepotilojen riittämättömyys unionissa käy ilmi myös komission julkaisemasta tutkimuksesta (”*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*” (Kuorma-autojen turvallisia pysäköintipaikkoja koskeva tutkimus. Loppukertomus, helmikuu 2019, (jäljempänä pysäköintipaikkoja koskeva vuoden 2019 tutkimus), s. 8 ja 18–20). Tutkimuksen mukaan unionin 300 000:sta raskaille tavarankuljetusajoneuvoille tarkoitetusta pysäköintipaikasta vain noin 47 000 on osittain turvallisia ja vain 7 000:lla on sertifioitu turvallisuustaso. Koska yöpysäköintipaikkojen keskimääräiseksi kysynnäksi arvioidaan lähes 400 000 paikkaa, jäljelle jää noin 100 000 paikan vaje, ja vain hyvin harvat nykyiset pysäköintialueet tarjoavat asianmukaisen turvallisuustason. Lisäksi tässä tutkimuksessa korostetaan turvallisten pysäköintipaikkojen epätasaista jakautumista suhteessa eurooppalaisiin kauttakulkukäytäviin, sillä nämä 7 000 sertifioitua pysäköintipaikkaa sijaitsevat vain tietyissä jäsenvaltioissa. Myös talous- ja sosiaalikomitea ja useat jäsenvaltiot ovat tuoneet tämän tilanteen esille lainsäädäntömenettelyn aikana.

451 Vaikka pysäköintialueita ja sopivaa majoitusta koskevat kysymykset ovat erilaisia, ne liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä kuljettajan kannalta ainoa sopiva majoituspaikka on lähellä sopivaa ja turvallista pysäköintialuetta, jossa voidaan taata hänen lastinsa suojaaminen. Tällaisten pysäköintialueiden rajallinen määrä rajoittaa entisestään niiden mahdollisten majoituspaikkojen määrää, joita kuljettaja voi käyttää viikoittaisen lepoaikansa pitämiseen.

452 Bulgarian tasavalta huomauttaa myös, että infrastruktuurin riittämättömyys korostuu siinä, että komission on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 7 alakohdan nojalla esitettävä viimeistään 31.12.2024 parlamentille ja neuvostolle kertomus kuljettajille sopivien lepotilojen saatavuudesta. Romania lisää, että tässä säännöksessä komissio velvoitetaan julkaisemaan luettelo kaikista pysäköintialueista. Tähän mennessä tässä tarkoituksessa ei kuitenkaan ole perustettu mitään verkkosivustoa.

453 Romania väittää myös, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan noudattamiseksi kuljettajilla, jotka ajavat reiteillä, joilla ei ole turvallisia pysäköintialueita, ei ole muuta vaihtoehtoa kuin käyttää vartioimattomia pysäköintialueita, joihin he jättävät ajoneuvonsa vartioimatta asianmukaisessa majoituspaikassa pidetyksi lepoajaksi, jolloin ajoneuvo on vaarassa joutua rikoksen kohteeksi. Tavaran kansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta Genevessä 19.5.1956 tehdyn yleissopimuksen (CMR) mukaan rahdinkuljettaja on vastuussa tavaran kuljetettavaksi ottamisen ja luovuttamisen välisenä aikana tapahtuneesta koko lähetyksen tai sen osan katoamisesta tai vahingoittumisesta sekä luovutuksen viivästymisestä. Euroopan infrastruktuurin nykytilassa tässä asetuksessa hyväksytty lainsäädännöllinen ratkaisu ei siis paranna kuljettajien työoloja vaan voi päinvastoin lisätä kuljettajien väsymystä ja stressiä sekä heidän turvallisuuteensa, tavaroihinsa ja ajoneuvoonsa kohdistuvia riskejä. Bulgarian tasavalta väittää vastaavasti, että raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen turvallisten pysäköintialueiden puuttuminen unionissa lisää riskiä varkauksista ja vakuutusongelmista liikenteenharjoittajille.

454 Bulgarian tasavalta lisää myös, että koska säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa on mahdotonta noudattaa, kuljettajille ja kuljetusyrityksille saattaa aiheutua seuraamuksia, jotka voivat johtaa siihen, että nämä yritykset menettävät asetuksen N:o 1071/2009 6 artiklassa tarkoitetun hyvämaineisuuden ja että niiltä evätään siksi pääsy unionin maanteiden tavaraliikennemarkkinoille. Tältä osin on merkityksetöntä, että tämän kiellon rikkominen ei sisälly unionin sääntöjen vakavimpien rikkomisten luetteloon.

455 Tässä yhteydessä Romania ja Unkari viittaavat TEN-T-asetukseen, erityisesti sen 38 artiklan 3 kohtaan ja 39 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, sekä asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa mainittuihin tarkistettuihin suuntaviivoihin Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi. Myös nämä säännökset osoittavat niiden mukaan, että Euroopan infrastruktuurin nykytila on riittämätön.

456 Unkari toteaa lisäksi, että asetuksen N:o 561/2006 8 a artiklan, sellaisena kuin se on lisätty tähän asetukseen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 7 alakohdalla, 3 ja 4 kohdassa kehotetaan toistuvasti perustamaan turvallisia pysäköintialueita. Lisäksi tällaisten alueiden perustamista koskevat toimenpiteet voivat vaikuttaa vasta tulevaisuudessa eikä asianmukaista siirtymäaikaa ole säädetty, minkä lisäksi kyseinen kielto on ehdoton. Bulgarian tasavalta riitauttaa myös sen, ettei kyseisen säännöksen voimaantulolle ole säädetty siirtymäaikaa.

457 Bulgarian tasavalta väittää tämän jälkeen, ettei jäsenvaltioilla ole minkäänlaista velvollisuutta taata, ainakaan tiettyyn määräpäivään mennessä, riittävästi sopivia majoituspaikkoja ja turvallisia pysäköintialueita. Jäsenvaltiolla saattaa olla siten kannustin olla lisäämättä infrastruktuurin määrää rajoittaakseen ulkomaisten liikenteenharjoittajien kuljetuspalvelujen tarjoamista alueellaan.

458 Bulgarian tasavalta väittää myös, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia kuljetusyrityksille, joista suurin osa on pk-yrityksiä, koska kuljetusyritysten on maksettava asianmukainen majoitus kuljettajien viikoittaista lepoaikaa varten, kun he ovat poissa asuinpaikastaan. Tästä seuraa myös mahdollisista kiertoteistä ja tyhjäkäynneistä aiheutuvia kustannuksia, joiden ainoana perusteena on tarve löytää asianmukainen majoitus. KPMG:n 8.10.2019 julkaisemassa tutkimuksessa ”*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*” (Bulgarian maanteiden tavaraliikenteen ala – Markkinatutkimus: Liikkuvuuspaketti I:n vaikutustenarviointi) (s. 37) todetaan, että kyseisestä toimenpiteestä bulgarialaisille kuljetusyrityksille aiheutuvien kustannusten suuruudeksi arvioidaan 143 miljoonaa euroa. Vastaavasti Romania väittää, että toimenpide on ilmeisen soveltumaton ja ettei se ole tarpeen kuljetusyritysten hallinnollisten ja taloudellisten rasitteiden vähentämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

459 Bulgarian tasavalta väittää lisäksi, että sopivan majoituspaikan käsitteen tulkinta aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, mikä komission itsensäkin mukaan aiheuttaa soveltamisongelmia. Romania puolestaan väittää, että vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 18) esille tuotuja jäsenvaltioiden välisiä eroja niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan rikottaessa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa, ei ole ratkaistu asetuksessa 2020/1054, minkä vuoksi jäsenvaltiot soveltavat edelleen erilaisia seuraamuksia ja pitkittävät siten oikeudellista epävarmuutta kuljetusyritysten ja kuljettajien kannalta. Lainsäädännöllinen ratkaisu on näin ollen myös tältä kannalta epäasianmukainen, koska se on vastoin asetuksen 2020/1054 tavoitetta yhdenmukaistaa sääntöjen tulkintaa ja soveltamista ja helpottaa sosiaalilainsäädännön johdonmukaista rajat ylittävää soveltamista.

460 Bulgarian tasavalta, Unkari ja Romania kyseenalaistavat 20.12.2017 annetun tuomion Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012; jäljempänä tuomio Vaditrans) merkityksen. Unkarin ja Romanian mukaan kyseisellä tuomiolla ei ole merkitystä käsiteltävänä olevien asioiden kannalta, koska kyseiseen tuomioon johtaneen tuomioistuinmenettelyn aikana unionin tuomioistuimelle ei ollut esitetty tietoja jäsenvaltioissa käytettävissä olevista lepotiloista eikä se näin ollen ollut ottanut niitä huomioon. Näin ollen unionin tuomioistuin ei ole tarkastellut kysymystä oikeasuhteisuudesta eikä varsinkaan arvioinut kyseessä olevan säännöstön soveltamisen kannalta merkityksellistä seikkaa, nimittäin sitä, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa on usein mahdotonta soveltaa käytännössä, koska jäsenvaltioissa ei ole riittävästi lepotiloja. Unionin tuomioistuin on vastannut tulkintakysymykseen, kun taas tässä tapauksessa kysymys on siitä, onko unionin lainsäätäjä käyttänyt käytettävissä olevien tietojen valossa harkintavaltaansa asianmukaisesti ja noudattanut oikeasuhteisuuden vaatimusta.

461 Romania huomauttaa myös, että tuomion Vaditrans perusteella asetusta N:o 561/2006 on joka tapauksessa tulkittava siten, että siinä kielletään säännöllisten viikoittaisten lepoaikojen pitäminen ajoneuvon ohjaamossa. Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa ei kuitenkaan pelkästään vahvisteta tätä kieltoa vaan annetaan myös lisäselvennyksiä. Bulgarian tasavalta väittää myös, että asetuksella 2020/1054 ei pelkästään panna täytäntöön tuomiota Vaditrans, vaan sillä lisätään vaatimus, jonka mukaan lepoaika on pidettävä asianmukaisessa ja kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat.

462 Bulgarian tasavalta ja Romania väittävät vielä, että on olemassa tarkoituksenmukaisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka olisivat vähemmän rajoittavia. Komissio itsekin katsoo vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 46), että kuljettajien olisi voitava pitää säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaikansa ajoneuvossa edellyttäen, että kyse on kuljettajan vapaasta valinnasta tai että se on olosuhteiden vuoksi perusteltua. Toinen mahdollinen toimenpide olisi ottaa käyttöön poikkeus tapauksissa, joissa sopivaa majoituspaikkaa ei ole saatavilla tietyllä säteellä kuljettajan sijaintipaikasta. Alueiden komitean ehdottama toinen mahdollinen lähestymistapa olisi se, että kieltoa pitää säännöllinen tai korvaava lepoaika ajoneuvossa ei sovellettaisi, jos tämä lepoaika pidetään paikassa, jossa on riittävä turvallisuustaso ja kunnolliset saniteettitilat, ja jos kuljettajan ohjaamo on tieliikennekomitean vahvistamien vaatimusten mukainen. Olisi myös mahdollista ottaa käyttöön siirtymäkausi, jonka päätyttyä komissio toteaa, että koko unionissa on riittävästi majoituspaikkoja ja turvallisia pysäköintialueita. Siirtymäaikaan voitaisiin liittää jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että ne ryhtyvät tarvittaviin toimiin asianmukaisen infrastruktuurin luomiseksi.

463 Seuraavaksi Romania ja Unkari kyseenalaistavat unionin lainsäätäjän arvioinnin siitä, onko säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto oikeasuhteinen.

464 Niiden mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohtaa annettaessa käytettävissä olleista tiedoista käy ilmi, että unionin lainsäätäjä oli tietoinen Euroopan infrastruktuurin nykyisistä puutteista. Vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 18) esitetään sopivien pysäköintialueiden ja majoituspaikkojen riittämättömyys tekijänä, joka suosii käytäntöä pitää lepoaikoja ajoneuvon ohjaamossa. Vaikutustenarvioinnissa jopa täsmennetään, että tämän tilanteen vuoksi kuljettajilla on paremmat olot lepoa varten ohjaamossa kuin turvautuessaan muihin käytettävissä oleviin ratkaisuihin. Lisäksi komissio tuo esille tämän puutteen laajuuden pysäköintipaikkoja koskevassa vuoden 2019 tutkimuksessa. Asetuksen N:o 561/2006 8 a artiklan 3 ja 4 kohdassa, sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksen 2020/1054 1 artiklan 7 alakohdalla, kehotetaan toistuvasti perustamaan turvallisia pysäköintialueita, mikä osoittaa, että unionin lainsäätäjä on hyväksynyt riidanalaisen vaatimuksen tietoisena siitä, että laadultaan asianmukaisia pysäköintialueita ei ole riittävästi.

465 Tästä seuraa niiden mukaan, että unionin lainsäätäjä on tehnyt ilmeisen virheen, kun se ei ole ottanut huomioon kyseisen toimenpiteen toteuttamisen kannalta olennaisia seikkoja eikä arvioinut asiaa koskevaa näyttöä.

466 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

467 Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari kyseenalaistavat sen, onko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta suhteellisuusperiaatteen mukainen. Koska Romania ja Unkari kiistävät myös, että unionin lainsäätäjä olisi edes arvioinut kyseisen säännöksen oikeasuhteisuutta, on syytä tarkastella ensin tätä viimeksi mainittua väitettä.

i) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuutta

468 On selvää, että unionin lainsäätäjällä oli asetuksen 2020/1054 antaessaan käytettävissään vaikutustenarviointi, joka koski muun muassa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitämistä ajoneuvossa. Työaika-asetusta koskevaan ehdotukseen liitetyn vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa todetaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset tulkitsevat eri tavoin asetuksen N:o 561/2006 säännöksiä viikoittaisesta lepoajasta ja että kansallisissa lainsäädännöissä ja käytännöissä on eroja, jotka koskevat tämän lepoajan pitämistä ajoneuvossa (osa 1/2, s. 21, 23, 30, 31 ja 34). Tässä vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan myös yksityiskohtaisesti tätä kysymystä selventävän toimenpiteen vaikutuksia unionin tuomioistuimessa asiassa C-102/16, Vaditrans, tuolloin vireillä olleen ennakkoratkaisupyynnön ratkaisua silmällä pitäen (osa 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 ja 70).

469 Tämän ehdotuksen 1 artiklan 5 alakohdan c alakohdan mukaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklaan lisätään 8 a kohta, jonka mukaan säännöllisiä tai korvaavia lepoaikoja ei saa pitää ajoneuvossa vaan ne on pidettävä asianmukaisessa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat ja jonka joko tarjoaa tai maksaa työnantaja, tai kuljettajan kotona tai muussa kuljettajan valitsemassa yksityistilassa.

470 Romania ja Unkari arvostelevat kuitenkin unionin lainsäätäjää siitä, että ottaessaan käyttöön asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon se ei ottanut huomioon sitä, että koko unionissa ei ole riittävästi asianmukaisia majoitustiloja ja turvallisia pysäköintialueita koskevaa infrastruktuuria, vaikka tämä tieto oli näiden jäsenvaltioiden mukaan olennainen kiellon oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta.

471 On kuitenkin todettava, että unionin lainsäätäjä oli täysin tietoinen tästä puutteesta, kun se otti käyttöön säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon. Kuten Romania ja Unkari itse toteavat, tämä puute oli selvästi tuotu esille lainsäädäntömenettelyn aikana sekä vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 18, 23, 31 ja 34) että pysäköintialueita koskevassa vuoden 2019 tutkimuksessa.

472 Lisäksi unionin lainsäätäjä otti tämän seikan asianmukaisesti huomioon antaessaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan. Se ei kieltänyt kaikkien lepoaikojen pitämistä ajoneuvossa, vaan taukojen sekä vuorokautisten lepoaikojen ja lyhennettyjen viikoittaisten lepoaikojen pitäminen ajoneuvossa on edelleen sallittua. Toisaalta se katsoi komission tämän vaikutustenarvioinnin perusteella laatiman työaika-asetusta koskevan ehdotuksen mukaisesti, että majoitustiloja ja pysäköintialueita koskevan infrastruktuurin puute ei ole esteenä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellolle, kun otetaan huomioon vaihtoehtoiset paikat, joissa kuljettaja voi pitää nämä lepoajat, erityisesti hänen asuinpaikkansa, joka on yksi niistä paikoista, joihin kuljetusyrityksen on annettava kuljettajalle mahdollisuus halutessaan palata säännöllisesti tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan mukaisesti.

473 Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjää ei voida kritisoida siitä, ettei se ole ottanut täysimääräisesti huomioon asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun kiellon oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta olennaista tietoa.

474 Tältä osin on merkityksetöntä, että unionin lainsäätäjä ei ole tehnyt käytettävissään olleista eri tiedoista niitä johtopäätöksiä, joihin sen olisi pitänyt Romanian ja Unkarin mukaan päätyä. Väitteitä, joilla nämä jäsenvaltiot kritisoivat unionin lainsäätäjää siitä, ettei se ole korjannut asianmukaisesti majoitustiloja ja pysäköintialueita koskevan infrastruktuurin puutetta asetuksen 2020/1054 yhteydessä, on arvioitava tutkittaessa, onko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukainen.

475 Tämän vuoksi on hylättävä Romanian ja Unkarin väitteet, joiden mukaan unionin lainsäätäjä ei ole tutkinut säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon vaikutuksia.

ii) Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuus

476 Asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdassa säädettiin, että vuorokautiset lepoajat ja lyhennetyt viikoittaiset lepoajat, jotka pidetään muualla kuin ajoneuvon asemapaikkakunnalla, voidaan kuljettajan valinnan mukaan pitää ajoneuvossa, jos siinä on asianmukaiset nukkumismahdollisuudet jokaista kuljettajaa varten ja ajoneuvo on pysäköitynä.

477 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla korvattiin tämä 8 artiklan 8 kohta 20.8.2020 alkaen, kun siinä säädetään, että kuljettajat eivät saa pitää säännöllisiä tai korvaavia viikoittaisia lepoaikoja eli muita kuin tässä aiemmassa säännöksessä tarkoitettuja lepoaikoja ajoneuvossa, vaan kuljettajien on pidettävä ne asianmukaisessa ja kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat, ja työnantajan on vastattava muualla kuin ajoneuvossa tapahtuvan majoituksen kustannuksista.

478 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tavoitteena, jonka valossa tämän säännöksen oikeasuhteisuutta on arvioitava, on tämän asetuksen johdanto-osan 1, 2, 6, 8, 13 ja 36 perustelukappaleesta ilmenevin tavoin parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta unionissa varmistamalla, että kuljettajilla on laadukas majoituspaikka säännöllisiä tai korvaavia viikoittaisia lepoaikojaan varten. Tällä säännöksellä pyritään siten korjaamaan viikoittaista lepoaikaa koskevien selkeiden sääntöjen puuttuminen. Kuten tämän tuomion 250 kohdassa on jo todettu, tämä tavoite liittyy kyseisen asetuksen yleisempään tavoitteeseen, jona on varmistaa maantiekuljetusyritysten tasapuoliset liiketoimintaedellytykset turvallisen, tehokkaan ja sosiaalisesti vastuullisen tieliikennesektorin luomiseksi, jotta voidaan varmistaa syrjimättömyys ja houkutella päteviä työntekijöitä.

479 Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari, jotka eivät kiistä näiden eri tavoitteiden legitimiteettiä, väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta ei itsessään täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

480 Sen selvittämiseksi, onko tässä säännöksessä tarkoitettu säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, voidaanko tällä toimenpiteellä toteuttaa kyseisen säännöksen tavoite parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta, ylitetäänkö sillä selvästi se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen toteuttamiseksi, ja onko se oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen nähden.

– Se, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite

481 Tarkasteltaessa ensinnäkin sitä, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla toteuttaa tämän säännöksen tavoite, on syytä muistaa heti aluksi, että unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Vaditrans, erityisesti sen 31–33 ja 48 kohdassa, että asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaa, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen tämän 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa, on sen tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi – ottaen huomioon myös tämän 8 artiklan 6 kohta – tulkittava siten, että siinä kielletään säännöllisten viikoittaisten lepoaikojen pitäminen ajoneuvossa. Kyseisen 8 artiklan 8 kohdan sanamuodon mukaan ainoastaan vuorokautisten lepoaikojen ja lyhennettyjen viikoittaisten lepoaikojen pitäminen ajoneuvossa oli nimenomaisesti sallittua tietyin edellytyksin.

482 Todettuaan, että viimeksi mainitun säännöksen syntyhistoria sekä sen asiayhteys tukevat tällaista tulkintaa, unionin tuomioistuin korosti, että tällä tulkinnalla pyritään selvästi saavuttamaan asetuksen N:o 561/2006 päämäärät, joita ovat kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden parantaminen (tuomio Vaditrans, 43 kohta).

483 Unionin tuomioistuin täsmensi, että vaikka ajoneuvojen ja hyttien suunnittelu on huomattavasti parantunut, kuorma-auton hytti ei kuitenkaan vaikuta asianmukaiselta lepopaikalta sellaisia lepoaikoja varten, jotka olisivat vuorokautisia lepoaikoja ja lyhennettyjä viikoittaisia lepoaikoja pidempiä, ja että kuljettajilla olisi oltava mahdollisuus pitää säännölliset viikoittaiset lepoaikansa paikassa, jossa majoitusolot ovat sopivat ja tarkoituksenmukaiset (tuomio Vaditrans, 44 kohta).

484 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin lisäsi, että jos asetuksen N:o 561/2006 8 artiklaa olisi tulkittava siten, että kuljettaja voi pitää säännölliset viikoittaiset lepoaikansa ajoneuvossa, tämä tulkinta tarkoittaisi, että kuljettaja voisi pitää kaikki lepoaikansa ajoneuvon hytissä eli paikassa, jonka majoitusolot eivät ole sopivat, mikä ei olisi omiaan myötävaikuttamaan tällä asetuksella tavoitellun, kuljettajien työolojen parantamista koskevan tavoitteen toteutumiseen (tuomio Vaditrans, 45 kohta).

485 Tästä seuraa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa, jolla kodifioidaan unionin tuomioistuimen tuomiossa Vaditrans antama tulkinta, tarkoitetulla kiellolla voidaan edistää kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamista koskevan tavoitteen saavuttamista.

486 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin esittämillä väitteillä ei voida kyseenalaistaa tätä näkökohtaa.

487 Kun Bulgarian tasavalta ja Romania väittävät, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta sisältää lisäselvennyksiä suhteessa asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin tulkitsi sitä tuomiossa Vaditrans, on todettava, että Bulgarian tasavalta vetoaa ainoastaan siihen, että 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitettu velvollisuus pitää säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaika ”asianmukaisessa ja kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat”, on asetuksen 2020/1054 antamisesta seurannut uusi vaatimus.

488 Tällainen väite ei voi kuitenkaan menestyä.

489 Unionin tuomioistuin korosti nimenomaisesti tuomion Vaditrans 44 ja 45 kohdassa, että asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaa, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, on tulkittava siten, että säännöllinen viikoittainen lepoaika on pidettävä sopivassa ja tarkoituksenmukaisessa majoituspaikassa, mikä edellyttää välttämättä, että tämän paikan nukkumis- ja saniteettitilat ovat asianmukaiset ja kullekin sukupuolelle sopivat. Jo tämän säännöksen sanamuotoon sisältyi nimenomaisesti vaatimus ”asianmukaisista nukkumismahdollisuuksista jokaista kuljettajaa varten”.

490 Seuraavaksi unionin tuomioistuin totesi tuomion Vaditrans 44 kohdassa, että kuorma-auton hytti ei ole asianmukainen lepopaikka sellaisia tässä säännöksessä tarkoitettuja lepoaikoja varten, jotka olisivat pidempiä kuin vuorokautiset lepoajat ja lyhennetyt viikoittaiset lepoajat, joilla tarkoitetaan asetuksen N:o 561/2006 5 artiklan g ja h alakohdan nojalla tapauksen mukaan vähintään kolme tuntia ja enintään 45 tuntia kestävää vapaa-aikaa. Tästä seuraa välttämättä, että myöskään vähintään 45 tunnin viikoittaista lepoaikaa, joka pidetään korvauksena aiemman viikoittaisen lepoajan lyhentämisestä, ei voida pitää ajoneuvossa tämän asetuksen 8 artiklan 8 kohdan nojalla.

491 Koska unionin tuomioistuimen tuomion Vaditrans 44 kohdassa mainitsemalla asianmukaisella lepopaikalla pidempiä lepoaikoja varten on tarkoitus korvata kuorma-auton hytti säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja varten ja koska lähtökohtaisesti tämä hytti annetaan kuljettajan käyttöön työnantajan kustannuksella, on yhtä loogista katsoa, että työnantajan on annettava käyttöön myös kaikki kuorma-auton hytin korvaavat asianmukaiset lepopaikat.

492 Tämän vuoksi on todettava, että se, että unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan antaessaan kodifioinut tuomiossa Vaditrans annetun tulkinnan ja samalla täsmentänyt sitä tietyiltä osin, on omiaan vahvistamaan, että tällä säännöksellä voidaan toteuttaa asetettu tavoite.

493 Toisin kuin Unkari ja Romania väittävät, tuomiolla Vaditrans on merkitystä arvioitaessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuutta, koska kuten edellä on todettu, kyseisestä tuomiosta ilmenee, että kielto, jonka mukaan kuljettaja ei saa pitää säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaa ajoneuvossa, ei ole seurausta tämän viimeksi mainitun säännöksen voimaantulosta vaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdasta, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa. Tältä osin on merkityksetöntä, että tuomiossa Vaditrans, joka annettiin SEUT 267 artiklan perusteella, unionin tuomioistuin ei tutkinut kysymystä asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdan, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa, oikeasuhteisuudesta, koska kyseisessä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut sitä pyytänyt.

494 Jos Unkari ja Romania katsoivat, että asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdan aiempi versio oli pätemätön tai että tämän säännöksen pätevyys edellytti toisenlaista tulkintaa, ne saattoivat Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti esittää tämän näkemyksensä tuomioon Vaditrans johtaneessa ennakkoratkaisumenettelyssä. Sen sijaan tällainen väite ei voi menestyä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan kumoamista koskevien kanneperusteiden tueksi.

495 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin väitteestä, jonka mukaan unionin alueella ei ole riittävästi sopivia majoituspaikkoja ja turvallisia pysäköintialueita, on heti alkuun huomattava, että – kuten tämän tuomion 471 kohdassa on tuotu esille – komissio on todennut tämän

puutteen vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ja myöhemmin pysäköintipaikkoja koskevassa vuoden 2019 tutkimuksessa. Parlamentti ja neuvosto eivät myöskään kiistä sitä, että turvallisia pysäköintialueita ei ole riittävästi.

496 Asetuksen 2020/1054 tavoitteena on kuitenkin parantaa kuljettajien sosiaalista suojelua, kun taas tieliikenne- ja pysäköinti-infrastruktuurin parantamisesta unionissa on pääosin säädetty muissa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyissä toimissa, jotka on annettu eri oikeusperustojen perusteella.

497 Erityisesti TEN-T-asetuksen, joka on annettu SEUT 172 artiklan perusteella ja jonka mukaan asianomaisen jäsenvaltion on hyväksyttävä aluettaan koskevat suuntaviivat ja yhteistä etua koskevat hankkeet, 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan moottoriteille rakennetaan noin 100 kilometrin välein levähdysalueita yhteiskunnan, markkinoiden ja ympäristön tarpeiden mukaisesti, jotta kaupallisille tienkäyttäjille on tarjolla asianmukaisia ja asiaankuuluvan turvallisia pysäköintialueita.

498 Lisäksi on selvää, että useissa unionin oikeuden säädöksissä säädetään mahdollisuudesta unionin yhteisrahoitukseen, jolla on tarkoitus nopeuttaa ja edistää sopivan pysäköinti-infrastruktuurin rakentamista. Tämä koskee muun muassa Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta 11.12.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1316/2013 (EUVL 2013, L 348, s. 129) ja asetuksen N:o 1316/2013 täydentämisestä 8.7.2016 annettua komission delegoitua asetusta (EU) 2016/1649 (EUVL 2016, L 247, s. 1), jossa vahvistetaan liikennealan rahoituksen painopisteet monivuotisia ja vuotuisia työohjelmia varten.

499 Sitä, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla kiellolla toteuttaa sen tavoite, ei voida kuitenkaan arvioida sellaisen tavoitteen kannalta, jota tällä toimenpiteellä ei tavoitella.

500 Sitä vastoin on selvitettävä, voidaanko, kuten Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari väittävät, säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa pitää toimenpiteenä, jolla voidaan toteuttaa kuljettajien työolojen parantamista koskeva tavoite, kun otetaan huomioon, ettei sopivia majoituspaikkoja ja turvallisia pysäköintialueita ole riittävästi. Näiden jäsenvaltioiden mukaan tämän puutteen vuoksi kieltoa on kohtuuttoman vaikeaa tai jopa mahdotonta noudattaa, minkä vuoksi se saattaa estää tämän tavoitteen saavuttamisen ja lisätä kuljettajien väsymystä ja stressiä.

501 On totta, että mahdollisuus noudattaa sääntöjä, jotka koskevat asetuksessa N:o 561/2006 tarkoitettuja lepoaikoja, voi yleisesti riippua muun muassa sopivien majoituspaikkojen ja pysäköintialueiden saatavuudesta (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2023, komissio v. Tanska (Enimmäispysäköintiaika), C-167/22, EU:C:2023:1020, 45 kohta).

502 Arvioitaessa sopivien majoituspaikkojen väitetyn puutteen vaikutusta siihen, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla toteuttaa sen sosiaalista suojelua koskeva tavoite, on ensinnäkin korostettava, että – kuten tämän tuomion 472 kohdassa on jo todettu – tässä säännöksessä ei kielletä kuljettajia pitämästä mitä tahansa lepoaikoja ajoneuvossa, vaan sitä sovelletaan yksinomaan säännöllisiin tai korvaaviin viikoittaisiin lepoaikoihin. Näin ollen siinä tarkoitettu kielto ei koske taukoja eikä vuorokautisia lepoaikoja ja lyhennettyjä viikoittaisia lepoaikoja.

503 Ne lepoajat, joita kuljettajat eivät asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan mukaan saa pitää ajoneuvossa, ovat juuri lepoaikoja, joiden pitämiseksi kuljetusyritysten on tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan mukaisesti järjestettävä kuljettajien työ siten, että kuljettajat voivat palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

504 Toisin kuin Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari olettavat, säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitäminen ei systemaattisesti edellytä pääsyä kuljettajan asuinpaikasta erilliseen majoitukseen. Kuten asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, ainoastaan silloin, jos kuljettajat eivät pidä säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaansa asuinpaikassaan, mihin heillä on oikeus, heillä on oltava tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa säädetyn vaatimuksen mukaisesti käytettävissään laadukas ja kullekin sukupuolelle sopiva majoituspaikka näitä lepoaikoja varten. Tällä säännöksellä, luettuna yhdessä asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan kanssa, voidaan siten todellisuudessa korjata ainakin osittain komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa esille tuoma sopivien majoituspaikkojen puute.

505 On totta, että asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan kuljettajat voivat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa sopivassa majoituspaikassa, joka ”voi” olla pysäköintialueen yhteydessä. Jos kuljettajat kuitenkin päättävät olla palaamatta jompaankumpaan asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetuista paikoista pitääkseen tämän lepoajan, heillä ei ole minkäänlaista velvollisuutta, toisin kuin Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari väittävät, valita tällaista pysäköintialueen yhteydessä olevaa majoituspaikkaa. Vaikka asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa edellytetään, että kuljettajat pitävät kyseisen lepoajan ”sopivassa majoituspaikassa”, siinä ei edellytetä, että tämän paikan pitäisi olla pysäköintialueen yhteydessä. Kuljettajan ei voida kohtuudella odottaa viettävän vähintään 45 tuntia kestävää viikoittaista lepoaikaansa tällaisen pysäköintialueen läheisyydessä. Yksikään näistä jäsenvaltioista ei väitä, että komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa mainitsema infrastruktuurin puute koskisi majoituspaikkoja, jotka eivät ole pysäköintialueen yhteydessä, ja että nämä majoituspaikat eivät olisi asianmukaisia.

506 Arvioitaessa sopivien pysäköintialueiden väitetyn puutteen vaikutusta siihen, voidaanko asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla toteuttaa sen sosiaalista suojelua koskeva tavoite, on aluksi korostettava, ettei tässä säännöksessä aseteta minkäänlaista ajoneuvon pysäköintipaikkaa koskevaa velvollisuutta. Näin ollen mikään ei pakota kuljettajaa jättämään ajoneuvoaan säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa ajaksi raskaille tavarankuljetusajoneuvoille varatulle pysäköintialueelle.

507 Kuten neuvosto huomauttaa perustellusti, poistamalla kielto, jonka mukaan kuljettajat eivät saa pitää säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaansa ajoneuvossa, ei voitaisi korjata turvallisten pysäköintialueiden riittämättömyyttä koskevaa tilannetta, joka tuodaan esille vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa, sillä pysäköintialuetta tarvittaisiin joka tapauksessa edelleen näiden lepoaikojen pitämistä vastaavana aikana. Lisäksi tällaisen kiellon poistaminen pienentäisi mahdollisuutta, että kuljettajat pitävät kyseiset lepoaikansa asuinpaikassaan pysäköityään ajoneuvonsa työnantajan toimipisteeseen, minkä vuoksi se voisi jopa pahentaa Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin esille tuomaa riittämättömyyttä koskevaa tilannetta, koska tällaisessa tapauksessa kuljettajat käyttäisivät entistä enemmän käytettävissä olevia turvallisia pysäköintialueita.

508 Siltä osin kuin kyse on rahtiin kohdistuvan varkauden riskistä, jonka väitetään vaikeuttavan rahdin vakuuttamista, on korostettava, että asetuksen N:o 561/2006 4 artiklan f–h alakohdan mukaan kuljettajien on saatava käyttää lepoaikansa haluamallaan tavalla, olipa kyse vuorokautisesta tai viikoittaisesta lepoajasta, joten heidän ei voida katsoa olevan vastuussa tällaisen rahdin vartioinnista silloin, kun he pitävät lepoaikansa.

509 Tämä riski ei johdu missään tapauksessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa säädetystä erityisestä toimenpiteestä, jolla kielletään säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitäminen ajoneuvossa, vaan yleisemmin siitä, että turvallisia pysäköintialueita ei ole riittävästi, ja samalla on muistettava, että kuljettajilla on oikeus pitää kaikki muut lepoaikansa pysäköitynä olevassa ajoneuvossa.

510 Vaikka on totta, että pysäköintipaikkoja koskevan vuoden 2019 tutkimuksen mukaan rahtiin kohdistuvat varkaudet unionissa aiheuttavat yli 8,2 miljardin euron tappiot, tästä tutkimuksesta ei ilmene, että nämä tappiot johtuisivat erityisesti varkauksista, jotka on tehty kuljettajien pitäessä säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaansa, jonka pitäminen ajoneuvossa kiellettiin jo asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdassa, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa.

511 Tässä tilanteessa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa ei voida pitää toimenpiteenä, jolla ei voitaisi toteuttaa kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamista koskevaa tavoitetta, koska sen voimaantulon edellytykseksi ei ole asetettu majoituspaikkoja ja pysäköintialueita koskevan asianmukaisen infrastruktuurin käyttöönottoa.

512 On myös huomattava, että unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 7 alakohdalla lisännyt asetukseen N:o 561/2006 8 a artiklan, joka sisältää – kuten asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 15, 17 ja 18 perustelukappaleesta ilmenee – erityisiä säännöksiä, joilla on tarkoitus edistää korkealaatuisten pysäköintialueiden kehittämistä laatimalla vähimmäisstandardeja sekä parantaa saatavilla olevia lepotiloja koskevien tietojen saatavuutta. Tällaisten parannusten pitäisi helpottaa työnantajan mahdollisuuksia suunnitella kuljettajan toimintaa, jotta tämä voi päästä työnantajan kuljetettavien tavaroiden kannalta asianmukaisena pitämälle pysäköintialueelle.

513 Asetuksen N:o 561/2006 8 a artiklan, sellaisena kuin se on lisätty asetukseen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 7 alakohdalla, 2 kohdassa delegoidaan komissiolle oikeus laatia standardit, jotka antavat palvelun ja turvallisuuden tasoa koskevaa yksityiskohtaisempaa tietoja pysäköintialueiden osalta, muun muassa kullekin sukupuolelle sopivista saniteettitiloista ja sertifiointimenettelyistä. Lisäksi 8 a artiklan 1 kohdassa komissio velvoitetaan varmistamaan, että tiedot turvallisista pysäköintialueista ovat helposti kuljettajien saatavilla, ja julkaisemaan virallisella verkkosivustolla, jota päivitetään säännöllisesti, luettelo sertifioiduista pysäköintialueista.

514 Vaikka Romanian väitteellä, jonka mukaan komissio ei ole julkaissut tätä luetteloa, voitaisiin mahdollisesti vedota komission laiminlyöntiin, sillä ei voida mitenkään osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi antaessaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan toteuttanut toimenpiteen, jolla ei voida toteuttaa sen tavoitetta.

515 Asetuksen N:o 561/2006 8 a artiklan 4 kohdan mukaan komission on esitettävä viimeistään 31.12.2024 parlamentille ja neuvostolle kertomus kuljettajille sopivien lepotilojen ja turvattujen pysäköintialueiden saatavuudesta sekä sertifioitujen turvallisten pysäköintialueiden kehittämisestä.

516 Asetuksen N:o 561/2006 8 a artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa toistetaan, että jäsenvaltioiden on kannustettava kaupallisille tienkäyttäjille tarkoitettujen pysäköintialueiden luomista TEN-T-asetuksen 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, ja asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että riittävän pysäköinti-infrastruktuurin rakentamisen nopeuttamiseksi ja edistämiseksi on tärkeää, että unionin tarjoamia riittäviä yhteisrahoituksen mahdollisuuksia on saatavilla.

517 Toisin kuin Bulgarian tasavalta väittää, nämä velvollisuudet eivät mitenkään osoita, että tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla ei voitaisi toteuttaa asetettua tavoitetta, vaan päinvastoin viittaavat siihen, että unionin lainsäätäjä kiinnittää edelleen huomiota siihen, ettei pysäköintialueita ole riittävästi.

518 Bulgarian tasavallan väite siitä, että koska jäsenvaltioille ei ole asetettu määräaikaa riittävän infrastruktuurin takaamiseksi, joillakin niistä saattaisi olla kannustin olla lisäämättä infrastruktuurin määrää rajoittaakseen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten palvelujen tarjoamista alueellaan, on hylättävä spekulatiivisena, koska sen tueksi ei ole esitetty mitään näyttöä.

519 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee näin ollen, että se, ettei unionissa ole riittävästi sopivia majoituspaikkoja ja turvallisia pysäköintialueita, ei osoita, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellolla ei voitaisi toteuttaa tämän asetuksen tavoitetta.

520 Bulgarian ja Romanian väitteestä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tulkintaan ja soveltamiseen liittyy oikeudellista epävarmuutta, on todettava, että unionin lainsäätäjä on tällä säännöksellä pyrkinyt varmistamaan, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoa ja sitä vastaavaa velvollisuutta pitää nämä lepoajat sopivassa majoituspaikassa sovelletaan yhtenäisesti. Asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohta, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, oli nimittäin voinut aiheuttaa epävarmuutta, koska toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tulkitsivat ja sovelsivat tätä säännöstä eri tavoin, mikä tuotiin esille vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 5, 18 ja 23).

521 Toisin kuin Bulgarian tasavalta väittää, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”asianmukainen ja kullekin sukupuolelle sopiva majoituspaikka, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat”, on täysin yksiselitteinen. Se, että tämä ilmaisu on riittävän joustava kattaakseen suhteellisen laajan joukon majoituspaikkoja, joissa kuljettaja voi pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa, ei mitenkään kyseenalaista sitä, voidaanko tällä säännöksellä toteuttaa sen tavoite, vaan päinvastoin vahvistaa sen, kuten parlamentti toteaa perustellusti. Bulgarian tasavallan väite, jonka mukaan jäsenvaltiot todennäköisesti tulkitsevat kyseistä säännöstä eri tavoin, on spekulatiivinen, ja se on tästä syystä hylättävä.

522 Siltä osin kuin kyse on Romanian esille tuomasta riskistä, että kyseisen kiellon rikkomisesta säädetään kansallisissa lainsäädännöissä erilaisia seuraamuksia, on totta, ettei asetuksella 2020/1054 ole yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmiä tällä alalla. Tätä riskiä lieventää kuitenkin merkittävästi asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 16 alakohdalla, jäsenvaltioille asetettu velvollisuus säätää – kuten myös viimeksi mainitun asetuksen

johdanto-osan 23 perustelukappaleessa tuodaan esille – seuraamuksia, jotka ovat vaikuttavia ja oikeasuhteisia rikkomusten vakavuuteen nähden sekä varoittavia ja syrjimättömiä, eikä rikkominen myöskään saa johtaa useampaan kuin yhteen seuraamukseen tai menettelyyn. Näin ollen ei voida katsoa, että erilaisten seuraamusten riskin vuoksi asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla ei voitaisi toteuttaa sen tavoitetta.

– *Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tarpeellisuus*

523 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tarpeellisuudesta ja erityisesti väitteestä, jonka mukaan on olemassa tässä säännöksessä säädettyjä toimenpiteitä vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, on todettava, että Bulgarian tasavalta vetoaa ainoastaan joukkoon toimenpiteitä, joista suurimmasta osasta keskusteltiin lainsäädäntömenettelyn kuluessa mutta joita unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan hyväksynyt tämän menettelyn päätteeksi lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen lopullisessa versiossa.

524 Kyseisen jäsenvaltion tarkoittamilla toimenpiteillä, joille on yhteistä se, että niissä sallitaan tavalla tai toisella säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitäminen ajoneuvossa ja annetaan kuljettajille tältä osin valinnanvapaus, ei välttämättä voitaisi toteuttaa unionin lainsäätäjän tavoitetta parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta, sillä ne saattaisivat toteutuessaan johtaa siihen, että kuljettajat pitävät säännönmukaisesti kaikki säännölliset tai korvaavat viikoittaiset lepoaikansa ajoneuvossa. Koska kuljettaja on heikompi osapuoli työsuhteessaan työnantajaansa, kuten tämän tuomion 174 kohdassa on jo todettu, tällaisissa toimenpiteissä on vaarana, että kuljettajan valinta ei ole täysin vapaa ja että häntä voidaan painostaa tekemään työnantajan etujen mukainen valinta. Vastaavasti poikkeusten käyttöönottoon liittyy riski siitä, että kuljettajat pitävät säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa epäasianmukaisessa paikassa, mikä merkitsisi heidän sosiaalisen suojelunsa heikkenemistä.

525 Vaikka, kuten Bulgarian tasavalta korostaa, komissio tarkasteli vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 44–47) vaihtoehtoa, jonka mukaan kuljettajat voisivat pitää säännöllisen viikoittaisen lepoaikansa ajoneuvossa edellyttäen, että kyse on kuljettajien vapaasta valinnasta tai että se on olosuhteiden vuoksi perusteltua, se täsmensi vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 49), että tämä vaihtoehto voisi johtaa tahallisten väärinkäytösten lisääntymiseen niin, että nämä lepoajat pidettäisiin tarkoituksellisesti ja järjestelmällisesti ajoneuvossa, kun otetaan erityisesti huomioon, että kuljettajien vapaata valintaa on vaikeaa varmistaa.

526 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta, Romania ja Unkari esittävät tässä yhteydessä ajoneuvojen mukavuuteen liittyvän väitteen, on totta, että komissio totesi vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 18), joka valmistui ennen tuomion Vaditrans antamista, että ajoneuvoissa on usein paremmat majoitusolosuhteet kuin muissa käytettävissä olevissa vaihtoehdoissa.

527 Vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 73–75) komissio päätyi kuitenkin tarkasteltujen eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja punnittuaan siihen, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto on asianmukaisin vaihtoehto kuljettajien stressin ja väsymyksen vähentämiseksi, joten se esitti tällaista kieltoa työaika-asetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklan 5 alakohdan c alakohdassa.

528 Unionin lainsäätäjä saattoi laajaa harkintavaltaansa käyttäen katsoa, kuten unionin tuomioistuin teki tuomion Vaditrans 45 kohdassa, että kuljettajien työolojen parantamista koskevan tavoitteen toteuttaminen on esteenä sille, että kaikki lepoajat voitaisiin pitää ajoneuvon ohjaamossa, sillä tällaisen paikan majoitusolot eivät ole asianmukaiset pidempien lepoaikojen pitämistä varten.

529 Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin mainitsema toimenpide, jossa otettaisiin käyttöön siirtymäaika säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon voimaantulon siirtämiseksi, ei selvästikään voi olla vähemmän rajoittava vaihtoehto. Tällainen kielto oli jo voimassa asetuksen 2020/1054 antamisajankohtana, sillä kuten tuomion Vaditrans 30, 31 ja 48 kohdasta ilmenee, tämä kielto perustuu asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaan, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa. Tässä tilanteessa tällaisen siirtymäajan käyttöönotolla olisi rajoitettu kyseisen tuomion ajallista soveltamisalaa, vaikka unionin tuomioistuin ei pitänyt sitä tarpeellisena.

– *Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan oikeasuhteisuus*

530 Arvioitaessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun kiellon oikeasuhteisuutta on aluksi palautettava mieleen, että EUT-sopimuksen johdanto-osan mukaan elin- ja työolojen jatkuva parantaminen on ”keskeinen tavoite”, joka unionin lainsäätäjän on SEUT 9 ja SEUT 90 artiklan nojalla otettava täysimääräisesti huomioon käyttäessään toimivaltaansa yhteisen liikennepolitiikan alalla. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Vaditrans (44 ja 45 kohta), kuorma-auton hytin majoitusolot eivät ole asianmukaiset sellaisia lepoaikoja varten, jotka ovat vuorokautisia lepoaikoja ja lyhennettyjä lepoaikoja pidempiä. Kuljettajat eivät siten voi viettää säännöllisiä ja korvaavia viikoittaisia lepoaikoja tällaisessa hytissä ilman, että heidän työolojensa parantamista koskeva tavoite vaarantuisi.

531 On myös huomattava, että samoin kuin asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdassa, joka asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla muutetaan, myöskään tässä viimeksi mainitussa säännöksessä ei kielletä kuljettajia, kuten tämän tuomion 472 ja 502 kohdassa on todettu, pitämästä kaikkia lepoaikoja ajoneuvossa, vaan se on ainoastaan esteenä sille, että kuljettajat pitäisivät siellä säännölliset tai korvaavat lepoaikansa. Kuljettajilla on siten edelleen oikeus pitää ajoneuvossa kaikki taukonsa sekä vuorokautiset lepoaikansa ja lyhennetyt viikoittaiset lepoaikansa.

532 Lisäksi asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan a alakohdalla, säädetään, että säännöllisiä viikoittaisia lepoaikoja voidaan pitää vain kahden viikon välein, kuten sallittiin jo asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohdan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, mikä rajoittaa entisestään säännöllisten viikoittaisten lepoaikojen kuorma-auton ohjaamossa pitämisen kiellon ulottuvuutta.

533 Unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan a alakohdalla lisännyt asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohtaan kolmannen alakohdan, jonka perusteella kansainvälisiä tavarankuljetuksia suorittava kuljettaja voi vastedes tämän 8 artiklan 6 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetystä pääsäännöstä poiketen pitää tietyin edellytyksin työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella kaksi lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa, jotka voidaan pitää ajoneuvossa, sillä nämä lepoajat eivät kuulu asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun kiellon soveltamisalaan. Säätämällä tästä mahdollisuudesta, jota ei ollut asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohdan perusteella,

sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, unionin lainsäätäjä on siten halunnut antaa enemmän liikkumavaraa pitkiä matkoja ajaville kuljettajille sallimalla heidän pitää kaikki lepoaikansa ajoneuvossa kolmen peräkkäisen viikon ajan.

534 Tässä tilanteessa ei voida katsoa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdasta aiheutuisi tällä säännöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen suhteetonta haittaa.

535 Millään Bulgarian tasavallan, Romanian ja Unkarin esittämistä väitteistä ei voida kyseenalaistaa näitä näkökohtia.

536 Tarkasteltaessa ensinnäkin väitettä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan täytäntöönpano aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia kuljetusyrityksille, erityisesti pk-yrityksille, riittää kun todetaan, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto ei ole seurausta tämän säännöksen voimaantulosta vaan – kuten unionin tuomioistuin totesi tuomion Vaditrans 30, 31 ja 48 kohdassa – se perustuu asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaan, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa. Merkittävät lisäkustannukset eivät siten voi johtua tämän viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdasta itsestään.

537 Vaikka onkin totta, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa edellytetään nyt nimenomaisesti, että työnantajan on vastattava kaikista kustannuksista, jotka liittyvät lepoajan pitämiseen muualla kuin ajoneuvossa, kuitenkin monet työnantajat vastasivat näistä kustannuksista jo ennen asetuksen voimaantuloa, kuten vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 64) ilmenee. Lisäksi kustannuksista on vastattava vain, jos kuljettaja päättää, kuten hänellä on oikeus, olla käyttämättä mahdollisuutta, joka hänen työnantajansa on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan mukaisesti annettava, palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa aloittaakseen tai pitääkseen siellä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa. Tämä velvollisuus vastata kustannuksista ei rajoita kuljetusyrityksen oikeutta valita jälkimmäisessä tapauksessa majoituspaikka tai majoitustyyppi, jonka kustannuksista se vastaa, kunhan majoitus täyttää kyseisestä säännöksestä johtuvat vaatimukset.

538 Tässä tilanteessa on selvää, että tämän tuomion 458 kohdassa mainitulla KPMG:n Bulgariasta tekemästä tutkimuksesta ilmenevällä arviolla, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetusta toimenpiteestä aiheutuu bulgarialaisille kuljetusyrityksille 143 miljoonan euron suuruiset kustannukset, ei voida katsoa olevan näyttöarvoa, koska se perustuu virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan tässä säännöksessä asetetaan uusi kielto ja velvoitetaan kuljettajat pitämään lepoajat järjestelmällisesti asuinpaikkansa ulkopuolella pysäköimällä ajoneuvonsa turvallisille pysäköintialueille.

539 Siltä osin kuin kyse on väitteestä, joka koskee riskiä seuraamuksista ja siitä, että kuljetusyritys menettää asetuksen N:o 1071/2009 6 artiklassa tarkoitetun hyvämaineisuuden, Bulgarian tasavalta ei voi väittää osoittaneensa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohtaa suhteettomaksi spekuloimalla kyseisessä säännöksessä tarkoitetun kiellon vastaisen käyttäytymisen yleisyydellä. Kyseinen jäsenvaltio väittää myös virheellisesti, että tätä kieltoa olisi mahdotonta noudattaa, ja vetoaa tämän tuomion 505 kohdassa todettuun virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä edellytettäisiin, että kuljettajien on pidettävä säännöllinen tai korvaava viikoittainen lepoaikansa pysäköintialueen yhteydessä olevassa majoituspaikassa.

540 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellolla ei selvästi ylitetä sitä, mikä on tarpeen tällä kiellolla asetetun tavoitteen toteuttamiseksi.

541 Näin ollen Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste, Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja Unkarin ainoa kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

542 Bulgarian tasavalta väittää viidennen kanneperusteensa toisessa osassa ja Romania kolmannen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta ei täytä SEUT 18 artiklassa määrätystä syrjintäkiellon periaatteesta johtuvia vaatimuksia. Bulgarian tasavalta vetoaa myös perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan rikkomiseen, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamiseen ja ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.

543 Näiden kahden jäsenvaltion mukaan säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellolla loukataan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita sekä unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten että näiden yritysten palveluksessa olevien kuljettajien vahingoksi. Unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten ja niiden kuljettajien on nimittäin paljon helpompi noudattaa tätä kieltoa kuin unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten ja niiden kuljettajien. Lisäksi yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa kielto aiheuttaa syrjintää paikallisten kuljettajien ja muista jäsenvaltioista tulevien kuljettajien välillä. Sopivien majoituspaikkojen ja turvallisten pysäköintialueiden puuttuminen ei vaikuta kotimaisiin kuljettajiin, jotka suorittavat kuljetuksia omassa jäsenvaltiossaan, koska he voivat majoittua kotonaan ja pysäköidä raskaat tavarankuljetusajoneuvonsa työnantajan toimipisteeseen. Näin ei ole unionin reuna-alueilla sijaitseviin valtioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten palveluksessa olevien, kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien tilanteessa, sillä he joutuvat sopivien majoituspaikkojen ja turvallisten pysäköintialueiden puuttumisen vuoksi jättämään kyseisen kiellon noudattamatta, mikä lisää kustannuksia kuljetusyrityksille, joista suurin osa on pk-yrityksiä.

544 [Sellaisena kuin se on oikaistuna 19.12.2024 annetulla määräyksellä] Romania lisää, että se, että jäsenvaltiot kehittävät pysäköinti- ja majoitusinfrastruktuuria eri tavoin ja että ne eroavat toisistaan myös sen mukaan, sijaitsevatko ne unionin reuna-alueilla vai lähellä unionin tieliikenteen niin sanottua hermokeskusta, tekee unionin lainsäätäjän toimenpiteistä entistäkin suhteettomampia. Koska pysäköintialueiden verkosto on kehittymätön kauttakulkujäsenvaltioissa, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitettu velvollisuus vaikuttaa pääasiassa unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin.

545 Romania katsoo lisäksi, että asetuksen 2020/1054 säännösten liikennemarkkinoihin kohdistuvia vaikutuksia ei voida arvioida ottamatta huomioon asetusta 2020/1055 ja direktiiviä 2020/1057, jotka myös kuuluvat liikkuvuuspakettiin. Tämän toimenpidekokonaisuuden kokonaisarvioinnissa

tuodaan esille, että unionin lainsäätäjän antamalla lainsäädännöllä syrjitään unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kuljetusyrityksiä siltä osin kuin kyse on konkreettisesta mahdollisuudesta tarjota kuljetuspalveluja unionissa. Kun otetaan huomioon, että liikkuvuuspakettiin sisältyvät riidanalaiset toimenpiteet aiheuttavat huomattavia kustannuksia ja merkitsevät raskaita velvollisuuksia, jotka vaikuttavat erityisesti unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin, niiden kilpailukyky heikkenee käytännössä olemattomiin. Kuljettajien sosiaalista suojelua ei voida taata ilman asianmukaisia toimenpiteitä, joilla tuetaan sitä, että kuljetusyritykset käyttävät palvelujen tarjoamisen vapautta.

546 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

547 Tämän tuomion 307 kohdassa esitetyistä syistä Bulgarian tasavallan väite, joka koskee SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista, on jätettävä tutkimatta, sillä tämä jäsenvaltio vetoaa tällaiseen rikkomiseen ainoastaan ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, esittämättä tältä osin mitään erityisiä perusteluja.

548 Esitettyjen perusteiden ja perustelujen perusteltavuutta tarkasteltaessa on selvää, että tässä tapauksessa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa vahvistettua sääntöä, jonka mukaan kuljetusyritysten on huolehdittava omalla kustannuksellaan siitä, että niiden kuljettajat eivät pidä säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaansa ajoneuvossa vaan asianmukaisessa ja kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat, sovelletaan erotuksetta kaikkiin asianomaisiin työnantajiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, kaikkiin asianomaisiin kuljettajiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan ja asuinjäsenvaltiostaan sekä kaikkiin jäsenvaltioihin, joten se ei merkitse unionin oikeudessa kiellettyä välitöntä syrjintää.

549 Näin ollen on tutkittava tämän tuomion 308–310 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, onko unionin lainsäätäjä soveltanut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa perusteettomasti samanlaista sääntöä erilaisiin tapauksiin, kun otetaan huomioon erityisesti säännöksen tavoite, mikä merkitsisi tästä syystä unionin oikeudessa kiellettyä välillistä syrjintää, koska – kuten kantajina olevat jäsenvaltiot väittävät –, se voisi jo luonteensa vuoksi vaikuttaa enemmän kuljetusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet niiden mukaan ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin, näiden yritysten palveluksessa oleviin kuljettajiin ja tähän jäsenvaltioiden ryhmään.

550 Kuten tämän tuomion 478 kohdassa on tuotu esille, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tavoitteena on parantaa kuljettajien työoloja ja liikenneturvallisuutta unionissa varmistamalla, että kuljettajilla on laadukas majoituspaikka säännöllisiä tai korvaavia viikoittaisia lepoaikojaan varten, jotta voidaan erityisesti suojata tämän asetuksen johdanto-osan 8 ja 13 perustelukappaleesta ilmenevin tavoin pitkän matkan kansainvälisiä kuljetuksia suorittavia kuljettajia, jotka viettävät pitkiä kausia poissa kotoa.

551 On todettava, että kaikki unionissa työskentelevät kuljettajat ovat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitämistä laadukkaassa majoituspaikassa koskevan oikeutensa osalta. Kaikkein näiden kuljettajien on kansalaisuudestaan ja työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta voitava pitää tämä lepoaika tällaisessa majoituspaikassa, jotta taataan kuljettajien hyvät työolot ja varmistetaan liikenneturvallisuus.

552 Siltä osin kuin kyse on Bulgarian tasavallan ja Romanian väitteestä, jonka mukaan tietyissä jäsenvaltioissa työskentelevien kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien ja ”unionin keskellä” sijaitsevassa jäsenvaltiossa työskentelevien kotimaisia kuljetuksia suorittavien kuljettajien välillä on syrjintää, ei varmasti voida sulkea pois mahdollisuutta, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta voi vaikuttaa enemmän kuljettajiin, jotka suorittavat kansainvälisiä kuljetuksia jäsenvaltioihin, jotka ovat maantieteellisesti kaukana heidän työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltiosta, koska näiden kuljettajien voi olla paikallisiin tai kotimaisiin kuljettajiin verrattuna vaikeampaa pitää säännöllistä tai korvaavaa viikoittaista lepoaikaansa asuinpaikassaan, ja heidän voidaan täten olettaa kärsivän enemmän asianmukaisen majoitus- ja pysäköinti-infrastruktuurin nykyisestä riittämättömyydestä.

553 Tämä vaikutusero kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien osalta johtuu kuitenkin siitä, että näiden kuljettajien suorittamat kuljetukset ovat luonteeltaan erilaisia, mikä näkyy myös SEUT 91 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan määräyksissä. Kansainväliset kuljetukset suoritetaan kotimaisia kuljetuksia useammin kaukana kuljettajien asuinpaikasta ja heidän työnantajansa sijoittautumispaikasta.

554 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 433 kohdassa, se, että Bulgarian tasavallan ja Romanian näkemyksen mukaisesti kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljettajien sallittaisiin pitää säännölliset tai korvaavat viikoittaiset lepoaikansa ajoneuvossa, joka ei ole asianmukainen paikka tällaisten pitkien lepoaikojen viettämistä varten, merkitsisi vielä suurempaa syrjintää verrattuna kotimaisiin kuljettajiin, jotka voivat helposti pitää tämän lepoajan asuinpaikassaan.

555 Siltä osin kuin kyse on Bulgarian tasavallan ja Romanian väittämästä syrjinnästä yhtäältä ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden, kansainvälisiä kuljetuksia suorittavien kuljetusyritysten ja niiden palveluksessa olevien kuljettajien ja toisaalta ”unionin keskellä” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden, tällaisia kuljetuksia suorittavien kuljetusyritysten ja niiden palveluksessa olevien kuljettajien välillä, on totta, että – kuten tämän tuomion 552 kohdasta ilmenee – asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta voi sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta vaikuttaa enemmän kuljetusyrityksiin, jotka ovat valinneet liiketoimintamallin, jossa ne tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa vastaanottajille, jotka ovat sijoittautuneet ensin mainitusta jäsenvaltiosta kaukana sijaitseviin jäsenvaltioihin, ja joiden kuljettajat suorittavat siten kuljetuksia kaukana asuinpaikastaan.

556 Kuten tämän tuomion 321 kohdassa on jo todettu, kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys, unionin lainsäätäjällä on kuitenkin oikeus mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan parantaa kuljettajien sosiaalista suojelua muuttamalla heidän työnantajiensa palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä ja taata oikeudenmukainen kilpailu.

557 Kuten tämän tuomion 322 kohdassa on tuotu esille, unionin oikeuden säännöstä ei näin ollen voida itsessään pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisena pelkästään sillä perusteella, että sillä on erilaisia seurauksia tietyille talouden toimijoille, kun tämä tilanne on seurausta erilaisista toimintaedellytyksistä, jotka näillä toimijoilla on erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi, eikä riidanalaiseen säännökseen liittyvästä epäyhdenvertaisuudesta lain edessä.

558 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on pyrkinyt nimenomaan varmistamaan, kuten tämän tuomion 282 kohdassa on jo todettu, uuden tasapainon yhtäältä kuljettajien intressin parempiin työoloihin ja toisaalta työnantajien intressin harjoittaa kuljetustoimintaansa tasapuolisin liiketoimintaedellytyksin välille turvallisen, tehokkaan ja sosiaalisesti vastuullisen tieliikennesektorin luomiseksi.

559 Tässä yhteydessä asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla kiellolla, joka ei millään tavoin johda kuljetusyritysten epäoikeudenmukaisiin kilpailuedellytyksiin, on päinvastoin tarkoitus, kuten vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 17, 18 ja 23) ilmenee, korjata erilainen kohtelu, joka on saattanut aiemmin johtua siitä, että koska toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat tulkinneet ja soveltaneet asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaa eri tavoin, jäsenvaltioissa on sovellettu erilaisia kansallisia seuraamusjärjestelmiä. Unionin lainsäätäjä on varmistaakseen selkeämmällä yhdenmukaistamissäännöllä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon yhtenäisen soveltamisen kodifioinut unionin tuomioistuimen tuomiossa Vaditrans vahvistaman 8 artiklan 8 kohdan tulkinnan.

560 Kuten neuvosto korostaa perustellusti, juuri kuljettajat, joiden työnantajat tarjoavat suurimman osan kuljetuspalveluistaan vastaanottajille, jotka ovat sijoittautuneet kaukana näiden työnantajien sijoittautumisjäsenvaltiosta sijaitseviin jäsenvaltioihin, ja jotka siis suorittavat kuljetuksia kaukana asuinpaikastaan, tarvitsevat eniten asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa tarkoitetusta yhdenmukaistamissäännöstä johtuvaa suojaa, minkä perusteella voidaan joka tapauksessa todeta niiden kriteerien objektiivisuus ja tarkoituksenmukaisuus, joihin unionin lainsäätäjä on perustanut valintansa tässä säännöksessä asetetun työolojen parantamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

561 Kuten tämän tuomion 533 kohdassa on jo todettu, unionin lainsäätäjä on – edelleen varmistaakseen asianmukaisen tasapainon kyseessä olevien eri intressien välille ja samalla toteuttaakseen asetetun sosiaalista suojelua koskevan tavoitteen – muuttanut asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan a alakohdalla asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 6 kohtaa, jotta kansainvälisiä tavarankuljetuksia suorittava kuljettaja voi poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin pitää työnantajansa sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella kaksi lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa, jotka voidaan pitää ajoneuvossa.

562 Asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan tarkoituksena on nimenomaan lieventää tämän tuomion 552 kohdassa esille tuotuja vaikeuksia velvoittamalla työnantajat järjestämään kuljettajien työ niin, että kuljettajat voivat halutessaan palata tapauksen mukaan kolmen tai neljän viikon välein työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa.

563 Bulgarian tasavalta väite SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen vastaisesta syrjinnästä jäsenvaltioiden välillä on hylättävä. Vaikka oletettaisiinkin, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta vaikuttaa välillisesti tiettyihin jäsenvaltioihin enemmän kuin muihin, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta, unionin toimea, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden normeja, ei voida tämän tuomion 332 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pitää syrjivänä, jos sitä sovelletaan yhdenvertaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin, koska tällaisella yhdenmukaistamistoimella on väistämättä erilaisia vaikutuksia eri kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen aiemmasta tilasta riippuen.

564 Tässä tilanteessa ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjä olisi tämän tuomion 313 ja 314 kohdassa mainitun oikeuskäytännön vastaisesti ylittänyt laajan harkintavaltansa rajat, kun antoi asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan käyttämällä sille EUT-sopimuksessa annettua toimivaltaa kaikkien kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi koko unionissa.

565 Siltä osin kuin Romania pyrkii yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevilla väitteillään vetoamaan siihen, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla on suhteeton vaikutus ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin, sen väitteet liittyvät, kuten kyseinen jäsenvaltio itsekin korostaa, suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Ne on siis hylättävä samoista syistä kuin tämän tuomion 481–540 kohdassa on esitetty.

566 Kuten tämän tuomion 333 kohdassa esitetystä jo ilmenee, näitä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa Romanian väitteellä, jonka mukaan kaikilla liikkuvuuspakettiin kuuluvilla säännöksillä, jotka ovat tämän jäsenvaltion asioissa C-546/20–C-548/20 nostamien kanteiden kohteena, on syrjivä kokonaisvaikutus. Romania ei ole asiassa C-546/20 osoittanut, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdasta seuraisi syrjintää. Muilta osin tämän jäsenvaltion esittämää kritiikkiä, joka kohdistuu asetukseen 2020/1055 ja direktiiviin 2020/1057, tarkastellaan niiden perusteiden ja perustelujen yhteydessä, joihin se vetoaa vaatiessaan asioissa C-547/20 ja C-548/20 nostamissaan kanteissa näiden unionin toimien kumoamista kokonaan tai osittain.

567 Tämän vuoksi Bulgarian tasavallan viidennen kanneperusteen toinen osa on jätettävä osittain tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana ja Romanian kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

c) Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

568 Romania väittää suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla rikotaan myös unionin oikeussääntöjä, jotka koskevat kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta sisämarkkinoilla. Säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon täytäntöönpano johtaisi sen mukaan tämän SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vapauden rajoittamiseen, koska kuljetusreitit rajoittuisivat määräämättömäksi ajaksi matkoihin, jotka voidaan suorittaa sellaisessa ajassa, joka ei edellytä kuljettajalta viikoittaisen lepoajan pitämistä, tai jotka määräytyvät turvallisten pysäköintialueiden perusteella. Tämän rajoituksen vuoksi toimenpide johtaisi Romanian mukaan sisämarkkinoiden pirstoutumiseen, mikä merkitsisi askelta taaksepäin toteutettaessa SEU 3 artiklassa tarkoitettua sisämarkkinoiden kestävän kehityksen tavoitetta, joka on myös yksi komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 39) esittämistä tavoitteista.

569 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

570 On huomattava, että – kuten tämän tuomion 352–358 kohdasta ilmenee – SEUT 58 artiklan 1 kohdan mukaan kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauteen ei sovelleta SEUT 56 artiklalla perustettua yleistä järjestelmää vaan erityistä järjestelmää, jonka mukaan kuljetusyrityksillä on oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen yksinomaan siltä osin kuin tämä oikeus on annettu niille unionin lainsäätäjän yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten, erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan, perusteella antamilla johdetun oikeuden toimilla, kuten asetuksella 2020/1054.

571 Koska SEUT 58 artiklan 1 kohdan ainoana tarkoituksena on täten jättää kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapaus EUT-sopimuksen palvelujen tarjoamista koskevien yleisten määräysten soveltamisalan ulkopuolelle, jotta siihen sovellettaisiin kyseisen sopimuksen kolmannen osan VI osaston erityismääräyksiä, unionin lainsäätäjä ei ole voinut, toisin kuin Romania väittää, rikkoa SEUT 58 artiklan 1 kohtaa pelkästään sillä, että se on antanut tämän määräyksen mukaisesti liikenteen alaan sovellettavia yhteisiä sääntöjä näiden erityismääräysten perusteella.

572 Romanian väite, jonka mukaan unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla ottanut askeleen taaksepäin asetuksella N:o 561/2006 toteutetussa vapauttamisprosessissa, on joka tapauksessa perusteeton. Kuten muun muassa tämän tuomion 493 kohdassa on tuotu esille, säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto ei ole seurausta tämän säännöksen voimaantulosta vaan asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdasta, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen tämän 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa ja unionin tuomioistuin tulkitsi sitä tuomiossa Vaditrans.

573 Lisäksi on korostettava, että tämän tuomion 266 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan silloin kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon EUT-sopimuksen johdanto-osassa, SEUT 9 artiklassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, erityisesti työolojen kohentaminen ja riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja eri aloja koskevien tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi.

574 Tästä seuraa, että – toisin kuin Romania väittää – pelkästään sitä, että tietyt kuljetusyritykset voivat joutua mukauttamaan joitakin kuljetusreittejään parantaakseen kuljettajien työoloja ja sosiaalista suojelua asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan tavoitteen mukaisesti, ei voida mitenkään pitää SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista merkitsevänä askeleena taaksepäin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamisessa.

575 Tämän vuoksi Romanian ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa esittämät väitteet palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomisesta on hylättävä perusteettomina.

d) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

576 Romania väittää lisäksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla vahingoitetaan vakavasti kuljetusyritysten ja kuljettajien etuja SEUT 91 artiklan 2 kohdasta ja SEUT 94 artiklasta johtuvien vaatimusten vastaisesti.

577 Romanian mukaan kuljetusyrityksille, jotka ovat yleensä pk-yrityksiä, asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdasta aiheutuvat kustannukset ylittävät selvästi kustannukset, jotka aiheutuvat majoituspaikan antamisesta kuljettajien käyttöön. Näiden kustannusten on katettava myös reittimuutokset, jotka riippuvat sopivien majoituspaikkojen ja pysäköintialueiden saatavuudesta, suuremmat vakuutusmaksut, jotka johtuvat kuljetettaviin tavaroihin kohdistuvien turvallisuusriskien lisääntymisestä, sekä ylimääräiset matkat, jotka kuljettajien on tehtävä löytääkseen sopivan pysäköintialueen ja päästäkseen sen jälkeen majoituspaikkaan, joka voi olla huomattavan kaukana pysäköintipaikkoja koskevassa vuoden 2019 tutkimuksessa kuvatun tilanteen vuoksi. Kuljetusyrityksille aiheutuu lisäksi tulojen menetyksiä, sillä puutteellinen infrastruktuuri vaikuttaa konkreettisiin mahdollisuuksiin suunnitella pidempiä matkoja ja suorittaa kuljetuksia tietyillä reiteillä täysin turvallisesti.

578 Kuljettajien osalta kuljetusyrityksille asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa säädetystä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellosta aiheutuvat seuraukset johtavat työpaikkojen menetyksiin ja siihen, että heidän on muutettava unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin. Lisäksi kyseinen säännös lisää infrastruktuurin puuttumisen vuoksi kuljettajien väsymystä ja stressiä.

579 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

580 Ensinnäkin Romanian väitteestä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta voi johtaa työpaikkojen menetyksiin ja siihen, että kuljettajat muuttavat ”unionin keskellä” sijaitseviin jäsenvaltioihin, mikä on vastoin SEUT 91 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, sillä tämän määräyksen mukaan yhteiseen liikennepolitiikkaan kuuluvia toimenpiteitä toteuttaessaan unionin lainsäätäjän on otettava huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, on todettava, että tällainen väite on spekulatiivinen, koska sen tueksi ei ole esitetty mitään konkreettista näyttöä.

581 Tässä tilanteessa tällä väitteellä ei voida varsinkaan kyseenalaistaa komission vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa esittämiä toteamuksia (osa 1/2, s. 61), joiden mukaan työaikaa ja viikoittaista lepoaikaa koskevilla toimenpiteillä pitäisi olla myönteinen vaikutus kuljettajan ammatin houkuttelevuuteen ja siten tarjontaan työmarkkinoilla.

582 Kuten tämän tuomion 404 ja 405 sekä 573 ja 574 kohdasta jo ilmenee, pelkästään sitä, että tietyille kuljetusyrityksille saattaa aiheutua suurempia kustannuksia asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdassa kuljettajille taatun sosiaalisen suojelun lisääntymisen vuoksi, ei voida missään tapauksessa pitää SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvien vaatimusten noudattamatta jättämisenä.

583 Romanian väitteestä, jonka mukaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdasta aiheutuu kuljetusyrityksille merkittäviä lisäkustannuksia SEUT 94 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten vastaisesti, riittää kun todetaan, että tällä viimeksi mainitulla määräyksellä, jonka mukaan toteuttaessaan ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja” koskevia toimenpiteitä unionin lainsäätäjän on otettava huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne, ei ole merkitystä tässä tapauksessa, koska 1 artiklan 6 alakohdan c alakohta ei koske tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuja tai -ehtoja, vaan siinä määritellään edellytykset, joilla kuljettajat voivat pitää säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoaikansa.

584 Kuten tämän tuomion 536 kohdassa on jo korostettu, tämä säännös ei voi missään tapauksessa olla perusteena kuljetusyrityksille aiheutuville ylimääräisille kustannuksille, koska sillä on ainoastaan kodifioitu voimassa olevaa oikeutta, joka perustuu – kuten tuomion Vaditrans 30, 31 ja 48 kohdasta ilmenee – asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohtaan, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa.

585 Tämän vuoksi Romanian suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa esittämät väitteet, jotka koskevat SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista, on hylättävä perusteettomina.

586 Kaiken edellä esitetyn perusteella Bulgarian tasavallan (asia C-543/20), Romanian (asia C-546/20) ja Unkarin (asia C-551/20) nostamat kanteet on hylättävä siltä osin kuin niissä vaaditaan asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan kumoamista.

4. Asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohta

587 Unkari vetoaa asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan kumoamista koskevassa kanteessaan (asia C-551/20) kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista ja kolmas SEUT 151 artiklan toisen kohdan rikkomista.

a) Alustavat toteamukset

588 Näitä kanneperusteita tarkasteltaessa on palautettava mieleen, että asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen 2016/799 6 artiklan kolmannen alakohdan kanssa, säädettiin, että muussa jäsenvaltiossa kuin rekisteröintijäsenvaltiossaan toimiviin äskettäin rekisteröityihin ajoneuvoihin oli asennettava asetuksen N:o 165/2014 8–11 artiklassa tarkoitettu älykäs ajopiirturi 15 vuoden kuluttua siitä, kun 15.6.2019 tulivat voimaan kyseisen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä IC vahvistetut näitä ensimmäisen sukupolven ajopiirtureita koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Tästä seuraa, että aikaraja kyseisten ajopiirtureiden asentamiselle oli 15.6.2034.

589 [Sellaisena kuin se on oikaistuna 12.3.2025 annetulla määräyksellä] Asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdalla ja 8 alakohdan a alakohdalla, joilla muutetaan asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 4 kohta ja 11 artiklan ensimmäinen kohta, unionin lainsäätäjä on perustanut asteittaisen järjestelmän V2-ajopiirtureiden käyttöönottamiseksi siirtymäaikana. Tämän siirtymäajan alkamisajankohta riippuu komission 19.8.2021 voimaan tulleella täytäntöönpanoasetuksella vahvistamien ajopiirtureiden eritelmien voimaantulopäivästä. Siirtymäajan kesto riippuu siitä, minkä tyyppisellä ajopiirturilla ajoneuvo on jo varustettu.

590 [Sellaisena kuin se on oikaistuna 12.3.2025 annetulla määräyksellä] Kun analogisella tai digitaalisella ajopiirturilla varustettuihin ajoneuvoihin on asennettava V2-ajopiirturi viimeistään kolmen vuoden kuluttua sen vuoden lopusta, jona nämä eritelmät ovat tulleet voimaan, eli viimeistään 31.12.2024, ensimmäisen sukupolven ajopiirturilla varustettuihin ajoneuvoihin on asennettava V2-ajopiirturi viimeistään neljän vuoden kuluttua kyseisten eritelmien voimaantulosta eli viimeistään 19.8.2025.

591 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä on aikaistanut V2-ajopiirtureiden asentamisen aikarajaa tapauksen mukaan yhdeksällä ja puolella vuodella tai yhdeksällä vuodella.

592 Unkarin kanneperusteita on tarkasteltava näiden alustavien toteamusten valossa.

b) Ilmeinen arviointivirhe ja suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

593 Unkari väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan antaessaan loukannut suhteellisuusperiaatetta ja tehnyt ilmeisen arviointivirheen, koska se ei ole arvioinut V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun määräajan huomattavasta aikaistamisesta aiheutuvia taloudellisia seurauksia.

594 Koska tämä säännös ei sisältynyt ehdotukseen työaika-asetukseksi, tästä asiasta ei ole tehty vaikutustenarviointia. V2-ajopiirturin asentamiselle asetetun määräajan muuttaminen on sisällytetty asetuksen 2020/1054 lopulliseen tekstiin parlamentin ja neuvoston välisen sopimuksen perusteella ilman, että myöskään nämä toimielimet olisivat tehneet vaikutustenarviointia. Vaikutustenarviointi on kuitenkin mahdollista jättää tekemättä vain, jos unionin lainsäätäjällä on käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida toteutetun toimenpiteen oikeasuhteisuutta. Unkari väittää, että se ei ole tietoinen tällaisista tiedoista tai unionin lainsäätäjän tekemästä arvioinnista. Kahdessa helmi- ja maaliskuussa 2018 tehdyssä tutkimuksessa tarkasteltiin tämän uuden teknologian vaatimusten mukaiseksi saattamisesta aiheutuvia kustannuksia, mutta niissä ei nimenomaisesti käsitelty kysymystä oikeasuhteisuudesta, vaikka toisessa näistä tutkimuksista mainittiin epäsuhteen mahdollisuus.

595 Unkarin mukaan tästä seuraa myös, että unionin lainsäätäjä on jättänyt noudattamatta toimielinten välistä sopimusta. Koska asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohta on kyseisen sopimuksen 15 kohdassa tarkoitettu ”olennainen muutos” komission ehdotukseen, olisi ollut perusteltua tehdä täydentävä vaikutustenarviointi tai antaa komission tehtäväksi tehdä se kyseisen sopimuksen 16 kohdan mukaisesti. Unkari korostaa, että kun unionin toimielimet ottavat käyttöön sääntöjä, joiden seurauksena ne rajoittavat omaa harkintavaltaansa, niiden on noudatettava itse itselleen asettamiaan ohjeellisia sääntöjä.

596 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

597 Unkari kritisoi tässä kanneperusteessaan unionin lainsäätäjää siitä, ettei se ole arvioinut asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan oikeasuhteisuutta, kun se on aikaistanut V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetettua aikarajaa ilman, että se olisi tehnyt ensin vaikutustenarvioinnin, ja ilman, että sillä olisi ollut käytettävissään tämän toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi tarvittavia tietoja.

598 On huomattava, että – kuten asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee – unionin lainsäätäjä on katsonut, että sosiaalialan sääntöjen täytäntöönpanon kustannustehokkuuden, uusien teknologioiden nopean kehityksen ja unionin koko talouden digitalisaation vuoksi ja koska kansainvälisen maantieliikenteen yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset ovat tarpeen, on välttämätöntä lyhentää älykkäiden ajopiirtureiden asentamista rekisteröityihin ajoneuvoihin koskevaa siirtymäaikaa ja että älykkäiden ajopiirtureiden pitäisi edistää yksinkertaistettua valvontaa ja helpottaa siten kansallisten viranomaisten työtä.

599 On selvää, että tällaista älykkäiden ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamista, jota talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea ehdottivat lainsäädäntömenettelyssä, ei ole käsitelty vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa eikä komissio siten ole ottanut sitä huomioon työaika-asetusta koskevassa ehdotuksessaan. Erityisesti asetuksen 2020/1054 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainittu sosiaalilainsäädännön jälkiarviointi, jonka perusteella tämä vaikutustenarviointi on tehty, ei koskenut asetusta N:o 165/2014.

600 Tämän tuomion 220-226 artiklassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että unionin lainsäätäjä voi arvioidessaan toteuttamiensa toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ottaa vaikutustenarvioinnin lisäksi huomioon myös mitä tahansa muita tietolähteitä.

601 Tässä tilanteessa on tutkittava, oliko parlamentilla ja neuvostolla tässä tapauksessa asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 kohdan antamisajankohtana käytettävissään muista tietolähteistä kuin vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta saatuja riittäviä tietoja voidakseen arvioida V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamisen oikeasuhteisuutta.

602 Unionin tuomioistuimelle esitetyistä tiedoista ilmenee, että parlamentti julkaisi helmikuussa 2018 loppukertomuksen tutkimuksesta (EPRS, *”Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*” (Älykkäiden ajopiirtureiden jälkiasennus vuoteen 2020 mennessä: kustannukset ja hyödyt, 2.2.2018), jossa arvioitiin kustannuksia ja hyötyjä, joita aiheutuisi älykkään ajopiirturin asentamisesta raskaisiin tavarankuljetusajoneuvoihin kansainvälisessä liikenteessä lyhyellä aikavälillä. On selvää, että tähän tutkimukseen sisältyi yksityiskohtainen kustannus-hyötyanalyysi, jossa katsottiin, että älykkäiden ajopiirtureiden jälkiasennuksesta, joka voitiin toteuttaa vasta vuoden 2020 jälkeen, pitkän aikavälin hyödyt ovat suuremmat kuin kuljetusmarkkinoilla toimiville tärkeimmille talouden toimijoille aiheutuvat erilaiset lyhyen aikavälin kustannukset.

603 Lisäksi on riidatonta, että komissio julkaisi maaliskuussa 2018 loppukertomuksen myös toisesta tutkimuksesta (Liikkuvuuden ja liikenteen pääosasto, *”Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*” (Tutkimus älykkäiden ajopiirtureiden käyttöönoton edistämistä koskevista toimenpiteistä), loppukertomus, maaliskuu 2018), joka koski älykkään ajopiirturin käyttöönottoa edistäviä toimenpiteitä. On selvää, että tämän tutkimuksen

tarkoituksena oli arvioida erilaisia toimintavaihtoehtoja älykkäiden ajopiirtureiden käyttöönoton nopeuttamiseksi vuosien 2023 ja 2027 välillä ja arvioida sopivimman vaihtoehdon määrittämiseksi, millaisia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia sekä vaikutuksia liikenneturvallisuuteen ja sisämarkkinoihin ennen kesäkuuta 2019 rekisteröityjen ajoneuvojen vaatimustenmukaiseksi saattamista edellyttävillä toimintavaihtoehdoilla olisi. Tutkimukseen sisältyi myös yksityiskohtainen kustannus-hyötyanalyysi näistä vaikutuksista kuljetusyrityksiin ja kansallisiin viranomaisiin.

604 Näiden kahden tutkimuksen sisällöstä ilmenee selvästi, että ne sisälsivät perustiedot kustannuksista, jotka liittyvät V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamiseen, minkä Unkari myös nimenomaisesti myönsi vastauskirjelmässään.

605 Tästä seuraa, että kun unionin lainsäätäjä sittemmin antoi asetuksen 2020/1054, jossa säädetään tästä toimenpiteestä, sillä oli riittävät tiedot, joiden perusteella se pystyi arvioimaan kyseisen toimenpiteen vaikutuksia kansainvälisten liikenteenharjoittajien tilanteeseen ja tekemään päätöksensä tämän aikarajan aikaistamisesta laajan harkintavaltansa nojalla.

606 Näitä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa sillä Unkarin esittämällä seikalla, jonka mukaan näissä kahdessa tutkimuksessa ei olisi erityisesti tarkasteltu sitä, onko V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamisen kaltainen toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen.

607 Kyseiset tutkimukset sisälsivät tämän aikarajan aikaistamisen kustannuksiin liittyviä merkityksellisiä objektiivisia tietoja, joiden perusteella unionin lainsäätäjä saattoi arvioida tästä aikaistamisesta asianmukaisille talouden toimijoille aiheutuvia taloudellisia seurauksia, ja kuten tämän tuomion 222 ja 223 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä sekä toimielinten välisen sopimuksen 12 kohdasta ilmenee, ainoastaan unionin lainsäätäjän tehtävänä oli punnita kyseessä olevia eri intressejä laajaa harkintavaltaansa käyttäen.

608 Lisäksi tämän tuomion 220 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan sillä, missä muodossa toimenpiteen toteuttamiseksi huomioon otetut toimen perustana olevat tiedot on rekisteröity, ei ole merkitystä. Näin ollen ei voida edellyttää, että nämä toimen perustana olevat tiedot olisi esitetty oikeasuhteisuuden arvioinnin yhteydessä.

609 Tämän vuoksi Unkarin esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

c) Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

610 Toisessa kanneperusteessaan Unkari väittää, että V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun määräajan aikaistamisella loukataan talouden toimijoiden perusteltua luottamusta ja näin ollen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita. Asetuksen
N:o 165/2014 3 artiklan 4 kohdan mukaan talouden toimijat saattoivat perustellusti ajatella, että niillä on tämän säännöksen täytäntöönpanosääntöjen antamisen jälkeen 15 vuotta aikaa täyttää älykkäiden ajopiirtureiden asentamista koskevat velvollisuutensa. Toimijat eivät siten ole vain luottaneet siihen, että olemassa oleva tilanne säilyy. Unionin lainsäätäjä on nimittäin harkintavaltaansa käyttäessään itse asettanut määräajan, johon toimijat ovat voineet perustaa

taloudelliset päätöksensä. Unkarissa V2-ajopiirturin asentamisvelvollisuus koskee aikaistettujen määräaikojen vuoksi 60:tä prosenttia ajoneuvokannasta, ja sen yksikkökustannukset ovat arviolta 2 000 euroa.

611 Koska unionin lainsäätäjä antoi asetuksen 2020/1054 15.7.2020, Unkarin mukaan uusi määräaika vaatimustenmukaiseksi saattamiselle on voinut olla varmuudella tiedossa tästä ajankohdasta lukien. Näin ollen vain tämä päivämäärä voi merkitä talouden toimijoille sopeutumiseen varatun ajanjakson alkamisajankohtaa, eikä niiden tutkimusten julkaisupäivä, joissa kysymystä on ensimmäisen kerran tarkasteltu. Vaikka talouden toimijat olisivat tunteneet nämä tutkimukset, ne eivät olisi voineet varmuudella tietää, mikä ratkaisu valitaan.

612 Vaikka on totta, että kansainvälisessä liikenteessä käytetyt ajoneuvot uusitaan kolmen–viiden vuoden välein, tämän tuomion 603 kohdassa mainitussa maaliskuun 2018 tutkimuksessa todetaan, että vaihdetut ajoneuvot löytävät uudet omistajat käytettyjen ajoneuvojen markkinoilta. Unkarin mukaan ei ole poissuljettua, että kansainvälinen kuljetusyritys ostaa käytetyn ajoneuvon tai jättää uusimatta ajoneuvonsa edellä mainitussa aikataulussa. Monilla pk-yrityksillä, jotka toimivat kansainvälisillä kuljetusmarkkinoilla, voi nimittäin olla varsin rajalliset taloudelliset resurssit.

613 Unkarin mukaan millään asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa esitetyistä yleistä etua koskevista pakottavista syistä ei voida perustella V2-ajopiirtureiden käyttöönoton määräaikojen muuttamista. Sosiaalialan sääntöjen soveltamisen valvonnan kustannustehokkuutta ei ole tosiasiallisesti tutkittu lainsäädäntömenettelyn aikana. Uusien teknologioiden nopea kehitys ja koko talouden digitalisaatio eivät ole sellaisia yleistä etua koskevia pakottavia syitä, jotka oikeuttaisivat loukkaamaan talouden toimijoiden perusteltua luottamusta. V2-ajopiirtureita ei myöskään ole vielä kehitetty, eikä niiden markkinoille tulon ajankohta ole tiedossa. Kun otetaan huomioon kuljetusyritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten tarve, on vaikeaa ymmärtää, miksi tämä velvollisuus ei koske kolmansiin maihin sijoittautuneita yrityksiä, jotka harjoittavat kansainvälistä liikennettä. Kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien ajoneuvojen miehistöjen työtä koskevassa eurooppalaisessa sopimuksessa (jäljempänä AETR-sopimus) määrätään digitaalisen ajopiirturin asentamisvelvollisuudesta.

614 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

615 Kuten tämän tuomion 162 kohdassa on todettu, oikeusvarmuuden periaatteeseen ei sisälly velvollisuutta pitää oikeusjärjestys muuttumattomana ajan kuluessa, vaan unionin lainsäätäjä voi vapaasti harkintavaltansa rajoissa muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntötilannetta.

616 Luottamuksensuojan periaatteen osalta on todettava, että oikeus vedota tähän periaatteeseen kuuluu oikeusvarmuuden periaatteen välittömänä seurauksena jokaiselle yksityiselle, joka on tilanteessa, jossa hänelle on unionin hallinnon vuoksi syntynyt perusteltuja odotuksia. Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Kukaan ei sitä vastoin voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei hallinto ole antanut hänelle täsmällisiä vakuutteluja. Lisäksi silloin, kun huolellinen ja järkevä talouden toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa

sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 153 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

617 Unionin tuomioistuin on myös jo todennut, ettei talouden toimijalla voi olla perusteltua luottamusta siihen, ettei unionin lainsäätäjä mitenkään muuttaisi voimassa olevaa tilannetta, vaan se voi ainoastaan kyseenalaistaa tavan, jolla tällainen muutos on toteutettu (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

618 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei myöskään saada laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säännöstön soveltaminen aikaisemman säännöstön voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin (tuomio 8.9.2022, Ministerstvo životního prostředí (Hyasinttiarat), C-659/20, EU:C:2022:642, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja näin on erityisesti aloilla, joilla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen vaihteluihin (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

619 Tämän oikeuskäytännön perusteella on aluksi korostettava, että pelkästään se, että asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 4 kohdassa ja 11 artiklan ensimmäisessä kohdassa, sellaisina kuin niitä sovellettiin ennen asetuksen 2020/1054 voimaantuloa, vahvistettiin älykkäiden ajopiirtureiden asentamista varten eri päivämäärä kuin se, joka lopulta otettiin käyttöön viimeksi mainitun asetuksen 2 artiklan 2 alakohdalla ja 8 alakohdan a alakohdalla, ei riitä osoittamaan, että oikeusvarmuus olisi vaarannettu tai että perusteltua luottamusta olisi loukattu, eikä se etenkään riitä osoittamaan, että asiassa olisi toimittu vastoin sellaisia täsmällisiä vakuutteluja, jotka olisivat voineet synnyttää perustellun uskon unionin lainsäädännön säilymiseen tässä suhteessa muuttumattomana. Näin ei ole varsinkaan siinä tapauksessa, että kyse on lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytystä toimesta, joka koskee, kuten tässä tapauksessa, sellaisten laitteiden käyttöönottoa, joihin uusien teknologioiden nopea kehitys voi vaikuttaa, ja joka voi siis edellyttää jatkuvaa sopeutumista tällaiseen kehitykseen.

620 [Sellaisena kuin se on oikaistuna 12.3.2025 annetulla määräyksellä] Unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdassa vahvistama kolmen tai neljän vuoden määräaika V2-ajopiirtureiden asentamiselle ei alkanut kulua tämän asetuksen voimaantulopäivästä 20.8.2020 vaan kyseisen säännöksen mukaisesti sen vuoden lopusta, jona täytäntöönpanoasetus, joka komission oli annettava teknisistä eritelmistä tämän 2 artiklan 8 alakohdan a alakohdan nojalla, oli tullut voimaan, tai siitä, kun se oli tullut voimaan, eli täytäntöönpanoasetuksen 2021/1228 voimaantulo 19.8.2021 huomioon ottaen tapauksen mukaan päivämäärästä 31.12.2021 tai kyseisestä päivämäärästä 19.8.2021. Asianomaisilla kuljetusyrityksillä oli näin ollen sen mukaan, minkä tyyppisellä ajopiirturilla niiden ajoneuvot oli varustettu, näiden uusien säännösten mukaan todellisuudessa enemmän aikaa V2-ajopiirtureiden asentamiseen, joko lähes neljä ja puoli vuotta 31.12.2024 asti tai viisi vuotta 19.8.2025 asti.

621 Lisäksi tämän tuomion 602 ja 603 kohdassa mainituista tutkimuksista, jotka parlamentti ja komissio julkaisivat helmi- ja maaliskuussa 2018 asetuksen 2020/1054 antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn aikana, kävi jo ilmi, että unionin lainsäätäjä suunnitteli älykkäiden ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamista. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 473 kohdassa, huolellinen ja järkevä talouden toimija saattoi näin ollen varautua tällaisen toimenpiteen toteuttamiseen jo ennen kyseisen asetuksen antamista.

622 Unkarin toimittamien tietojen mukaan V2-ajopiirturin asentamiskustannusten pitäisi olla noin 2 000 euroa ajoneuvoa kohti. On todettava, että huolellinen ja varovainen talouden toimija voi kohtuudella toteuttaa asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohtaan ja 8 alakohdan a alakohtaan perustuvassa neljän ja puolen tai viiden vuoden määräajassa investoinnin, jonka määrä on näin vähäinen suhteessa itse ajoneuvon hankintahintaan ja joka koskee sitä paitsi vain kansainväliseen liikenteeseen tarkoitettua osaa kuljetusyrityksen ajoneuvokannasta. Näin on erityisesti sen vuoksi, että – kuten tämän tuomion 603 kohdassa mainitun komission tutkimuksen sivulla 41 todetaan – kansainväliseen liikenteeseen käytetyt ajoneuvot vaihdetaan usein kolmen–viiden vuoden kuluttua, eikä sillä, toisin kuin Unkari väittää, ole merkitystä, turvautuuko asianomainen kuljetusyritys tätä vaihtoa varten mahdollisesti käytettyjen ajoneuvojen markkinoihin. Vaikka Unkari väittää, ettei ole poissuljettua, että kansainvälinen kuljetusyritys jättää uusimatta ajoneuvonsa tässä aikataulussa, on korostettava, ettei tämä väite ole millään tavoin ristiriidassa niiden komission tutkimuksessa mainittujen tietojen kanssa, jotka koskevat kuljetuspalvelujen markkinoilla toimivien toimijoiden yleistä käyttäytymistä, jolla on yksin merkitystä tässä yhteydessä, eikä tiettyjen yksittäisten toimijoiden yksittäistä käyttäytymistä näillä markkinoilla.

623 Millään Unkarin esittämistä muista väitteistä ei voida kyseenalaistaa näitä näkökohtia.

624 Väitteestä, jonka mukaan unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa esittämillä syillä ei voida perustella V2-ajopiirtureiden asentamiselle asetetun aikarajan aikaistamista, riittää kun todetaan, että tällaisella seikalla, vaikka se olisi näytetty toteen, ei voida sellaisenaan osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi antanut asianomaisille toimijoille täsmällisiä ja ehdottomia vakuutteluja, joiden perusteella syntyisi perusteltu luottamus siihen, että unionin lainsäädäntö pysyy tässä suhteessa 15 vuoden ajan muuttumattomana.

625 Unionin tuomioistuin on myös todennut, että vaikka unionin katsottaisiinkin saaneen ensin aikaan tilanteen, joka saattaisi synnyttää perustellun luottamuksen, mistä tässä tapauksessa ei ole kyse, pakottava yleinen etu voi estää siirtymätoimenpiteiden toteuttamisen sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat syntyneet ennen uuden sääntelyn voimaantuloa mutta joiden kehitys ei ole vielä päättynyt (tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

626 Unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdassa ja 8 alakohdan a alakohdassa pitänyt voimassa V2-ajopiirtureiden asentamista koskevan siirtymäajan, vaikka se on lyhentänyt sen kestoa, joten sillä ei ollut minkäänlaista velvollisuutta perustella tätä toimenpidettä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

627 Sosiaalialan säännösten soveltamisen valvonnan tehokkuuteen liittyvästä oikeuttamisperusteesta on joka tapauksessa todettava, että se on yleistä etua koskeva pakottava syy (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2014, De Clercq ym., C-315/13, EU:C:2014:2408, 66 ja 67 kohta; ks. analogisesti verotuksen alalla tuomio 12.10.2023, BA (Perintö – Sosiaalinen asuntopolitiikka unionissa), C-670/21, EU:C:2023:763, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja että – toisin kuin Unkari väittää – tätä oikeuttamisperustetta on käsitelty lainsäätämismenettelyn kuluessa, kuten käy ilmi erityisesti vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 32), jossa komissio tarkastelee nimenomaan älykkäiden ajopiirtureiden käyttöönoton vaikutuksia valvonnan tehokkuuteen.

628 Siltä osin kuin kyse on väitteestä, joka perustuu V2-ajopiirtureiden markkinoille saattamisen ajankohtaan liittyvään epävarmuuteen, neuvoston esittämistä tiedoista, jotka sisältyvät komission 4.10.2018 sille toimittamaan kirjeeseen ja joita Unkari ei ole kiistänyt, ilmenee, että unionin

lainsäätäjä oli ennen asetuksen 2020/1054 antamista ollut yhteydessä kuljetussektorin edustajiin varmistuakseen siitä, että älykkäiden ajopiirtureiden viimeisin versio, tässä tapauksessa V2-ajopiirturit, voitaisiin asentaa kansainvälisessä liikenteessä käytettäviin ajoneuvoihin ennen vuoden 2024 loppua.

629 Unkari väitti istunnossa, että istuntopäivänä V2-ajopiirturit olivat edelleen testausvaiheessa, koska tunnustamisjärjestelmää ei ollut vielä hyväksytty. Vaikka näin oletettaisiinkin olleen, on kuitenkin syytä muistaa, että unionin toimen pätevyyttä on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään kyseessä olevaa säännöstöä annettaessa (tuomio 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd ym., C-160/20, EU:C:2022:101, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, että tässä tapauksessa asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan pätevyyttä on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään tätä asetusta annettaessa. Vaikka V2-ajopiirtureiden saatavuuteen liittyvä mahdollinen viivästyminen voisi edellyttää, että komissio ehdottaa parlamentille ja neuvostolle tässä säännöksessä tarkoitetun siirtymäajan pidentämistä, se ei siis voisi vaikuttaa sen laillisuuteen.

630 Väite, joka koskee asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan vaikutuksia kilpailuedellytyksiin, on päällekkäinen SEUT 151 artiklan toisen kohdan rikkomisesta esitetyn kolmannen kanneperusteen kanssa ja on siis tutkittava tässä yhteydessä.

631 Unkarin toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

d) SEUT 151 artiklan toisen kohdan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

632 Unkari väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohta ei ole SEUT 151 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun unionin taloudellisen kilpailukyvyn säilyttämistä koskevan velvollisuuden mukainen. Vaikka tämä asetus on annettu yhteistä liikennepolitiikkaa koskevan oikeusperustan nojalla, se kuuluu sosiaalipolitiikan alaan. Työolojen parantaminen kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisellä ei kuitenkaan ole mahdollista, jollei samalla oteta huomioon tarvetta säilyttää unionin talouden kilpailukyky. Vastaavia vaatimuksia ei kuitenkaan sovelleta sellaisten kuljetusyritysten ajoneuvoihin, jotka eivät ole sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon. Lisäksi AETR-sopimuksen mukaan niiden yritysten ajoneuvoissa, jotka ovat sijoittautuneet maihin, joihin sopimusta sovelletaan, on oltava ainoastaan digitaalinen ajopiirturi, mikä antaa niille kilpailuetua.

633 Vaikka unionin lainsäätäjä on itse todennut asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa tarpeen säilyttää kuljetusyritysten kilpailukyky unionissa, yhdessäkään tämän asetuksen säännöksessä ei aseteta komissiolle konkreettista velvollisuutta tai tarkkaa määräaikaa tältä osin, joten ei ole mitään takeita siitä, että AETR-sopimusta muutettaisiin vastaavasti tai että edes asiaa koskevat neuvottelut voitaisiin aloittaa lähitulevaisuudessa. Vaikka unionin lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta tietyn tuloksen saavuttamiseen, sillä on kuitenkin huolellisuusvelvollisuus, jonka mukaan sen on tehtävä kaikki voitava varmistaakseen, että unioni ei joudu epäedulliseen kilpailuasemaan. Tämän velvollisuuden täyttämiseksi ei riitä, että hyväksytään johdanto-osan perustelukappale, jolla ei ole sitovaa vaikutusta.

634 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

635 On palautettava mieleen, että EUT-sopimuksen kolmanteen osaan kuuluvaan X osastoon, joka koskee unionin sosiaalipolitiikkaa, kuuluvan SEUT 151 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että unionin lainsäätäjän ja jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon muun muassa tarve säilyttää unionin talouden kilpailukyky.

636 Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan antanut asetusta 2020/1054 sosiaalipolitiikkaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten perusteella vaan EUT-sopimuksen kolmannen osan liikennepolitiikkaa koskevaan VI osastoon kuuluvan 91 artiklan 1 kohdan perusteella, jossa annetaan parlamentille ja neuvostolle oikeus antaa yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta, ja vahvistaa ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä. Tästä seuraa, että SEUT 151 artiklan toisella kohdalla ei ole merkitystä arvioitaessa asetuksen 2020/1054 säännösten laillisuutta.

637 Asetuksen 2020/1054 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan joka tapauksessa, että ”on tärkeää, että kolmansiin maihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin sovelletaan unionin sääntöjä vastaavia sääntöjä niiden harjoittaessa kuljetustoimintaa unionin alueella” ja että ”komission olisi arvioitava tämän periaatteen soveltamista unionin tasolla ja ehdotettava asianmukaisia ratkaisuja neuvoteltaviksi [AETR-sopimuksen] puitteissa”.

638 Näin ollen ei voida väittää, että unionin lainsäätäjä olisi asetuksen 2020/1054 antaessaan jättänyt huomiotta unioniin sijoittautuneiden kuljetusyritysten epäedullisen kilpailuaseman, joka johtuu siitä, että kolmansiin maihin sijoittautuneisiin kuljetusyrityksiin ei välttämättä sovelleta unionin sääntöjä vastaavia sääntöjä niiden harjoittaessa kuljetustoimintaa unionin alueella, sillä unionin lainsäätäjä on nimenomaan antanut komission tehtäväksi ehdottaa asianmukaisia ratkaisuja neuvoteltavaksi AETR-sopimuksen puitteissa.

639 Unkarin kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

640 Kaiken edellä esitetyn perusteella Unkarin nostama kanne (asia C-551/20) on hylättävä siltä osin kuin siinä vaaditaan asetuksen 2020/1054 2 artiklan 2 alakohdan kumoamista.

5. Asetuksen 2020/1054 3 artikla

641 Liettuan tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-541/20), jossa vaaditaan asetuksen 2020/1054 3 artiklan kumoamista siltä osin kuin tässä artiklassa vahvistetaan tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c ja d alakohdan voimaantulopäiväksi 20. päivä sen jälkeen, kun asetus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, kolmeen kanneperusteeseen, jotka on syytä tutkia yhdessä ja joista ensimmäinen koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kolmas SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen laiminlyöntiä.

a) Asianosaisten lausumat

642 Suhteellisuusperiaatteen osalta Liettuan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä on vahvistaessaan asetuksen 2020/1054 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden ja säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon voimaantulopäivän jättänyt huomiotta sen, että ilman siirtymäaikaa jäsenvaltiot ja kuljetusyritykset eivät voi sopeutua tähän velvollisuuteen ja tähän kieltoon, eikä se ole esittänyt mitään perusteita niiden voimaantulon kiireellisyydelle.

643 Sen mielestä unionin lainsäätäjä on valitsemalla asetuksen 2020/1054 täytäntöönpanemiseksi sopimattoman mekanismin ottanut käyttöön säännöstön, jonka noudattamista on erityisen vaikeaa varmistaa. Näin tehdessään se on jättänyt noudattamatta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 5 artiklaa, jonka mukaan esityksissä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että talouden toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

644 Liettuan tasavallan mukaan unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon sitä, ettei tällä hetkellä ole riittävästi sopivia ja turvallisia pysäköintialueita, joilla kuljettajilla olisi asianmukaiset olot lepoa varten ajoneuvon ulkopuolella. Tämän seurauksena kuljetusyritykset joutuvat ottamaan perusteettomia ja liian suuria riskejä ja antamaan kuljettajille ohjeeksi jättää kuorma-auto alueelle, jossa kuorman turvallisuutta ei voida taata. Lisäksi vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa komissio on itse vahvistanut, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kiellon täytäntöönpanoon saattaa liittyä vaikeuksia majoituspaikkojen ja turvallisten pysäköintialueiden riittämättömyyden vuoksi. Lisäksi komissio on todennut, että näistä syistä ohjaamoissa on paremmat lepo-olosuhteet kuin muissa käytettävissä olevissa tiloissa. Liettuan tasavallan mukaan on virheellistä väittää, että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdalla pelkästään kodifioidaan tuomio Vaditrans. Velvollisuus pitää säädetyt lepoajat kullekin sukupuolelle sopivassa majoituspaikassa, jossa on kunnolliset nukkumis- ja saniteettitilat, on nimittäin uusi velvollisuus. Joka tapauksessa lainsäätäjän olisi myös kodifioimistapauksessa pitänyt noudattaa tavallista lainsäätämisjärjestystä, jonka kuluessa sen olisi pitänyt muun muassa arvioida ehdotetun toimenpiteen oikeasuhteisuutta ja tarkistaa, onko se helppo toteuttaa. Näin olisi pitänyt tehdä varsinkin, kun otetaan huomioon, ettei ennen asetuksen 2020/1054 antamista ollut yhtenäistä käytäntöä majoitus- ja pysäköinti-infrastruktuurin riittämättömyyden vuoksi.

645 Lisäksi Liettuan tasavalta toteaa, että pysäköintipaikkoja koskevan vuoden 2019 tutkimuksen mukaan käytettävissä olevat pysäköintialueet ovat keskittyneet vain muutamaan jäsenvaltioon, ja pysäköintipaikkoja puuttuu noin 100 000. Komissio ei tarkastellut vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa tai tässä tutkimuksessa sitä, voitaisiinko tämä puute korjata turvallisten pysäköintialueiden läheisyydessä sijaitsevilla hotelleilla ja majoituslaitoksilla. Lisäksi komissio osoitti kyseisessä tutkimuksessa, että uusien velvollisuuksien täyttämiseen valmistautuminen edellyttää useita vuosia ja laajaa strategista lähestymistapaa unionin infrastruktuurin kehittämiseen.

646 Liettuan tasavallan mukaan unionin lainsäätäjä on jättänyt huomiotta asetuksen 2020/1054 soveltamiseen liittyvät vaikeudet, joista kuitenkin talous- ja sosiaalikomitea sekä parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta ja liikenne- ja matkailuvaliokunta olivat ilmoittaneet sille.

647 Sen mielestä säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kieltoon liittyy myös muita merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä, kuten kysymys varotoimenpiteistä ja vakuutusturvasta, koska kuljettaja joutuu useimmissa tapauksissa jättämään kuorman vartioimatta vartioimattomaan pysäköintipaikkaan. Liettualaisten tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan tavaran jättäminen vartioimattomalle pysäköintialueelle on liikenteenharjoittajan tahallinen virhe, jonka seurauksena vakuutuksenantaja kieltäytyy korvaamasta tavaran menettämistä.

648 Liettuan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1054 3 artiklan osoittaa perusteettomaksi myös sellaisen tulkinta-asiakirjan puuttuminen, jonka mukaisesti kuljetusyritykset voisivat järjestää kuljettajien paluun asuinpaikkaan tai työnantajan toimipisteeseen. Ilman tällaisia asiakirjoja asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus on vaikea täyttää, mikä johtaa erilaisiin käytäntöihin jäsenvaltioiden ja kuljetusyritysten välillä.

649 Perusteluvelvollisuuden osalta Liettuan tasavalta väittää, että arvioidessaan työaika-asetusta koskevaa ehdotusta unionin lainsäätäjä oli vaikutustenarvioinnin sosiaalisen osan ja muiden lähteiden perusteella tietoinen siitä, että säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto aiheuttaisi käytännön ongelmia tämän kiellon täytäntöönpanossa ja että asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus, jonka täyttämistä varten ei ollut selkeitä sääntöjä, rajoittaisi perusteettomasti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

650 Tällaisessa tilanteessa unionin lainsäätäjän olisi pitänyt Liettuan tasavallan mukaan esittää vankat perustelut siirtymäajan puuttumiselle tai sille, ettei kyseisen lainsäädännön voimaantuloa ole lykätty. Vaikka työaika-asetusta koskevassa ehdotuksessa esitetyt tavoitteet eli kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden parantaminen sekä asianmukaisten lepo-olosuhteiden varmistaminen ovat tärkeitä, ne eivät missään tapauksessa oikeuta tämän lainsäädännön välitöntä voimaantuloa. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen voimaantulopäivää, joka määrittää ajankohdan, jolloin tätä toimea aletaan soveltaa ja jolloin asianomaisille henkilöille syntyy vastaavia velvollisuuksia, ei voida rinnastaa puhtaasti tekniseen valintaan.

651 Vilpittömän yhteistyön periaatteesta Liettuan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä on paitsi jättänyt perustelematta, miksi säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto ja asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitettu velvollisuus olisi tarpeen saattaa ilman siirtymäaikaa voimaan, myös jättänyt tutkimatta, miten siirtymäajasta säätämällä olisi voitu luoda riittävät edellytykset sille, että jäsenvaltiot ja kuljetusyritykset voivat sopeutua näihin uusiin sääntöihin. Unionin lainsäätäjä ei varsinkaan ole tutkinut, olisiko ollut mahdollista toteuttaa toimenpiteitä, joilla annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus sopeutua asteittain näihin uusiin sääntöihin ja joilla varmistettaisiin, ettei kuljetusyrityksille aiheudu seuraamuksia majoituspaikkojen riittämättömyyden vuoksi.

652 Liettuan tasavallan mukaan unionin lainsäätäjä ei myöskään ole ottanut huomioon sitä, ettei asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden asianmukainen täyttäminen ole selvää ja että tämän velvollisuuden johdonmukaisen täyttämisen varmistamiseksi olisi siksi tarpeen toteuttaa lisätoimenpiteitä.

653 Sen mielestä myöskään keskinäistä avustamisvelvollisuutta ei ole noudatettu, koska on selvää, etteivät jäsenvaltiot objektiivisesti katsoen voi taata riittävää majoitus- ja pysäköinti-infrastruktuuria. Unionin toimielimillä on lähtökohtaisesti velvollisuus käydä vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa ja perustella niiden esittämien vastalauseiden hylkääminen.

654 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat tehottomia. Vaikka asetuksen 2020/1054 3 artikla kumottaisiin, samaa voimaantulopäivää sovellettaisiin edelleen SEUT 297 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla. Joka tapauksessa kyseiset perusteet ja perustelut ovat niiden mukaan perusteettomia.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

655 Tarvitsematta lausua parlamentin ja neuvoston väitteestä, jonka mukaan Liettuan tasavallan asetuksen 2020/1054 3 artiklan kumoamisesta esittämä vaatimus on edellisessä kohdassa esitetystä syystä tehoton, asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantulon osalta on huomattava, että – kuten tämän tuomion 481–494 kohdassa on jo tuotu esille – tällä säännöksellä, jossa kielletään säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan pitäminen ajoneuvossa, on – toisin kuin Liettuan tasavalta väittää – kodifioitu unionin tuomioistuimen tuomiossa Vaditrans vahvistama oikeuskäytäntö, joka koskee asetuksen N:o 561/2006 8 artiklan 8 kohdan, sellaisena kuin se oli ennen tämän 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantuloa, tulkintaa.

656 Koska Liettuan tasavalta ei myöskään riitauta tämän viimeksi mainitun säännöksen pätevyyttä, tässä tilanteessa on todettava, että perusteet ja perustelut, joilla tämä jäsenvaltio kritisoi unionin lainsäätäjää siitä, ettei se ole lykännyt sen voimaantuloa, ovat väistämättä vailla vaikutusta, koska siinä säädetty säännöllisen tai korvaavan viikoittaisen lepoajan ajoneuvossa pitämisen kielto oli asetettu jo ennen kyseisen säännöksen voimaantuloa.

657 Näin ollen kaikki perusteet ja perustelut, jotka Liettuan tasavalta on esittänyt asetuksen 2020/1054 3 artiklan, siltä osin kuin tämän artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan c alakohdan voimaantulopäivä, kumoamista koskeva vaatimuksensa tueksi, on hylättävä tehottomina.

658 Näitä perusteita ja perusteluja on näin ollen tutkittava ainoastaan siltä osin kuin ne on esitetty asetuksen 2020/1054 3 artiklan kumoamista koskevan vaatimuksen tueksi siltä osin kuin kyse on tämän asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan voimaantulosta.

659 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevassa kanneperusteessa Liettuan tasavalta väittää ainoastaan, että asetuksen 2020/1054 3 artikla on perusteeton, koska ei ole sellaista tulkinta-asiakirjaa, jonka mukaisesti kuljetusyritykset voisivat täyttää velvollisuutensa järjestää kuljettajien paluu heidän työnantajansa toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa. Riittää kun todetaan, että – kuten tämän tuomion 168–199 ja 269–274 kohdasta ilmenee – asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta täyttää oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvat selvyyden ja täsmällisyyden vaatimukset samalla kun siinä annetaan kuljetusyrityksille sen täytäntöönpanon suhteen tiettyä liikkumavaraa, jolla voidaan lieventää tästä säännöksestä niille aiheutuvia kielteisiä seurauksia.

660 Tässä tilanteessa tällaisen tulkinta-asiakirjan puuttuminen ei voi yksinään osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi jättänyt noudattamatta suhteellisuusperiaatetta, kun se on vahvistanut SEUT 297 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti tämän velvollisuuden voimaantulon alkamaan 20. päivänä sen jälkeen, kun asetus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

661 Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevaa kanneperustetta tarkasteltaessa on palautettava mieleen, että SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukaan unionin toimielinten toimet on perusteltava. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että

perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen ja sen asiayhteyden mukaan, jossa se on annettu (tuomio 15.7.2021, komissio v. Landesbank Baden-Württemberg ja SRB, C-584/20 P ja C-621/20 P, EU:C:2021:601, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

662 Koska tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1054 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa säätänyt, että asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohta tulee voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun asetus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sen ei tarvinnut perustella tämän voimaantulopäivän valintaa, koska se vastasi primaarioikeudessa eli SEUT 297 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien oletusarvoista voimaantuloaikaa.

663 Siltä osin kuin kyse on vilpittömän yhteistyön velvollisuuden noudattamatta jättämisestä, on totta, että SEUT 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään.

664 Kuitenkin aloilla, joilla unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, unionin tuomioistuin tutkii ainoastaan tämän tuomion 218 ja 244 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, kykeneekö unionin lainsäätäjä osoittamaan, että se on antanut kyseessä olevan toimen käyttäen tosiasiallisesti sille annettua harkintavaltaa, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä toimen perustana olleista seikoista, joiden perusteella kyseinen toimi on annettu ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui.

665 Vilpittömän yhteistyön velvollisuus ei voi ulottua tätä laajemmalle niin, että se velvoittaisi unionin lainsäätäjän toimittamaan kaikissa olosuhteissa jäsenvaltion pyynnöstä väitetysti puuttuvat asiakirjat ja tiedot tai korjaamaan lainsäätäjän käytettävissä olevia tietoja, ennen kuin lainsäätäjä voisi antaa toimen. Tällainen tulkinta saattaisi nimittäin estää toimielimiä käyttämästä harkintavaltaansa ja johtaa lainsäädäntömenettelyn kariutumiseen. Vaikka on totta, että vilpittömän yhteistyön velvollisuus käsittää keskinäisen avustamisvelvollisuuden, joka edellyttää muun muassa merkityksellisten tietojen vaihtamista toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä lainsäädäntömenettelyn aikana, tämä velvollisuus ei voi antaa yhdelle jäsenvaltiolle mahdollisuutta kiistää päätöksentekomenettelyn laillisuutta pelkästään siitä syystä, että jäsenvaltio on eri mieltä käytettävissä olevien tietojen riittävyydestä, merkityksellisyydestä tai paikkansapitävyydestä (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2019, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-128/17, EU:C:2019:194, 74 ja 75 kohta).

666 Tässä tilanteessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen antaminen asiaan kuuluvia EUT-sopimuksen määräyksiä noudattaen useiden jäsenvaltioiden vastustuksesta huolimatta ei merkitse parlamenttia ja neuvostoa koskevan vilpittömän yhteistyön velvollisuuden laiminlyöntiä (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2019, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-128/17, EU:C:2019:194, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

667 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 523 kohdassa, tässä tapauksessa on riidatonta, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätystä vilpittömän yhteistyön velvollisuudesta johtuvan keskinäisen avustamisvelvollisuuden mukaisesti Liettuan tasavalta sai lainsäädäntömenettelyn aikana tutustua kaikkiin asiakirjoihin, joihin unionin lainsäätäjä on tukeutunut asetuksen 2020/1054 antaessaan, ja että sillä oli tilaisuus esittää huomautuksensa näihin asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista ja hyväksytyistä hypoteeseista.

668 Tätä toteamusta ei voida kyseenalaistaa Liettuan tasavallan esittämillä väitteillä, jotka on mainittu tämän tuomion 651–653 kohdassa. Sen lisäksi, että nämä väitteet ovat olennaisesti päällekkäisiä tämän tuomion 659–662 kohdassa hylättyjen, siirtymäajan käyttöönoton ja tulkinta-asiakirjan hyväksymisen tarpeellisuutta koskevien väitteiden kanssa, keskinäinen avustamisvelvollisuus ei missään tapauksessa merkitse sitä, että unionin lainsäätäjän olisi oltava samaa mieltä tämän jäsenvaltion kanssa näistä kahdesta kysymyksestä.

669 Näin ollen Liettuan tasavallan asetuksen 2020/1054 3 artiklan, siltä osin kuin tämän artiklan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetaan asetuksen 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdan voimaantulopäivä, kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi esittämät kolme kanneperustetta on hylättävä perusteettomina.

670 Kaiken edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavallan nostama kanne (asia C–541/20) on hylättävä, siltä osin kuin siinä vaaditaan asetuksen 2020/1054 3 artiklan kumoamista, osittain tehottomana ja osittain perusteettomana.

6. Johtopäätös asetuksesta 2020/1054

671 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että yhtäältä Liettuan tasavallan (asia C-541/20) ja Unkarin (asia C-551/20) kanteet siltä osin kuin ne koskevat asetusta 2020/1054 ja toisaalta Bulgarian tasavallan (asia C-543/20), Romanian (asia C-546/20) ja Puolan tasavallan (asia C-553/20) kanteet on hylättävä kokonaisuudessaan.

B Asetus 2020/1055

672 Liettuan tasavalta (asia C-542/20), Bulgarian tasavalta (asia C-545/20), Romania (asia C-547/20), Kyproksen tasavalta (asia C-549/20), Unkari (asia C-551/20), Maltan tasavalta (asia C-552/20) ja Puolan tasavalta (asia C-554/20) vaativat asetuksen 2020/1055 useiden säännösten kumoamista tai toissijaisesti tämän asetuksen kumoamista kokonaisuudessaan.

673 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Kyproksen tasavallan, Unkarin, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan kanteissa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, jossa säädetään velvollisuudesta palauttaa kansainvälisessä kuljetuksessa käytetyt ajoneuvot kahdeksan viikon välein johonkin kyseisen kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä (jäljempänä ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus).

674 Lisäksi Puolan tasavallan nostamassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, jonka mukaan kuljetusyrityksellä on oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä ja joiden määrä on suhteutettu yrityksen harjoittaman liikenteen määrään.

675 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan nostamissa kanteissa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan myös asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, jolla on lisätty asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaan 2 a kohta, jonka mukaan liikenteenharjoittajat eivät saa harjoittaa kabotaasiliikennettä samalla

ajoneuvolla tai, jos kyseessä on ajoneuvoyhdistelmä, sen vetovaunulla samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa neljään päivään siitä, kun kabotaasijakso kyseisessä jäsenvaltiossa on päättynyt (jäljempänä karenssiaika).

676 Romanian nostamassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan b alakohta, jolla on korvattu asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta uudella alakohdalla, jossa asetetaan yrityksille, jotka haluavat harjoittaa kabotaasiliikennettä, velvollisuus esittää todisteet aiemmista kuljetuksista ja kustakin suoritetusta kabotaasimatkasta.

677 Lisäksi Romanian nostamassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan c alakohta, jolla on lisätty asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaan 4 a kohta, jossa säädetään näiden todisteiden esittämistä koskevista menettelysäännöistä.

678 Puolan tasavallan nostamassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta, jolla on lisätty asetuksen N:o 1072/2009 10 artiklaan 7 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaa sovelletaan liikenteenharjoittajiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun ne suorittavat jäsenvaltioiden välisiin yhdistettyihin kuljetuksiin kuuluvia maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuuksia tässä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

1. Tiivistelmä kanneperusteista

679 Liettuan tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-542/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan ensinnäkin asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta ja toiseksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, samoihin viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 11 artiklan ja SEUT 191 artiklan rikkomista sekä unionin ympäristö- ja ilmastonmuutospolitiikan noudattamatta jättämistä, toinen SEUT 26 artiklan rikkomista (ensimmäinen osa) ja yleisen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista (toinen osa), kolmas SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista, neljäs hyvän lainsäädännön periaatteen loukkaamista ja viides suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

680 Bulgarian tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-545/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan ensinnäkin asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta ja toiseksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, seitsemään kanneperusteeseen, joista viisi on kummallekin riidanalaiselle säännökselle yhteistä ja joista kolmas ja kuudes on esitetty vain ensin mainitun säännöksen kumoamista koskevan vaatimuksen tueksi. Ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan ja SEUT 11 artiklan kanssa, ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista (ensimmäinen osa) sekä SEU 3 artiklan 5 kohdan, SEUT 208 artiklan 2 kohdan ja SEUT 216 artiklan 2 kohdan sekä Pariisin sopimuksen rikkomista (toinen osa). Toinen kanneperuste, joka niin ikään jakautuu kahteen osaan, koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 1 artiklan noudattamatta jättämistä. Kolmas kanneperuste koskee SEUT 18 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettujen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamista, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen loukkaamista ja ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista. Neljäs kanneperuste koskee SEUT 91 artiklan 1 kohdan

rikkomista. Viides kanneperuste koskee SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista. Kuudes kanneperuste koskee ammatinharjoittamisen vapauden ja SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamista sekä perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklan rikkomista. Seitsemäs kanneperuste koskee ensisijaisesti SEUT 58 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklan (ensimmäinen osa) sekä SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan rikkomista (toinen osa).

681 Romania vetoaa kanteessaan (asia C-547/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan ensinnäkin asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta ja toiseksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a–c alakohta, kolmeen kanneperusteeseen, joista kaksi on riidanalaisille säännöksille yhteistä ja joista toinen on esitetty vain ensin mainitun säännöksen kumoamista koskevan vaatimuksen tueksi. Ensimmäinen kanneperuste, joka jakautuu kahteen osaan, koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Toinen kanneperuste koskee SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamista. Kolmas kanneperuste koskee SEUT 18 artiklassa tarkoitetun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen loukkaamista.

682 Kyproksen tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-549/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, seitsemään kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan ja SEUT 11 artiklan kanssa, ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista (ensimmäinen osa) sekä SEU 3 artiklan 5 kohdan, SEUT 208 artiklan 2 kohdan ja SEUT 216 artiklan 2 kohdan sekä Pariisin sopimuksen rikkomista (toinen osa). Toinen kanneperuste koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 1 artiklan noudattamatta jättämistä. Kolmas kanneperuste koskee SEUT 18 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettujen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamista, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen loukkaamista ja ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista. Neljäs kanneperuste koskee SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkomista. Viides kanneperuste koskee SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista. Kuudes kanneperuste koskee ammatinharjoittamisen vapauden ja SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamista sekä perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklan rikkomista. Seitsemäs kanneperuste koskee ensisijaisesti SEUT 58 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklan (ensimmäinen osa) sekä SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan rikkomista (toinen osa).

683 Unkari vetoaa kanteessaan (asia C-551/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan kumoamista siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista (ensimmäinen osa) sekä ennalta varautumisen periaatteen loukkaamista (toinen osa) ja toinen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista.

684 Malta tasavalta vaatii kanteessaan (asia C-552/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee olennaisten menettelymääräysten ja SEUT 91 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomista ja toinen SEU 5 artiklan 4 kohdan rikkomista ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Tämä jäsenvaltio esittää asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kolme kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista, toinen SEU 5 artiklan 4 kohdan rikkomista ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja kolmas perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan rikkomista ja syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista.

685 Puolan tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-554/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan ensinnäkin asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, toiseksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta ja kolmanneksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta, kunkin riidanalaisen säännöksen osalta samoihin kolmeen kanneperusteeseen ja yhteen kaikille näille säännöksille yhteiseen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Toinen kanneperuste koskee SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista. Kolmas kanneperuste koskee SEUT 94 artiklan rikkomista. Kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteinen kanneperuste koskee SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista. Tämä jäsenvaltio esittää asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kaksi kanneperustetta, jotka koskevat SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, sekä kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteisen kanneperusteen.

686 On syytä tutkia peräkkäin kumoamisvaatimukset, jotka koskevat ensinnäkin asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaa siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, toiseksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaa, kolmanneksi asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaa siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta ja neljänneksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaa.

2. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

687 Liettuan tasavalta (asia C-542/20), Bulgarian tasavalta (asia C-545/20), Romania (asia C-547/20), Kyproksen tasavalta (asia C-550/20), Unkari (asia C-551/20), Maltan tasavalta (asia C-552/20) ja Puolan tasavalta (asia C-554/20) vetoavat kanteissaan, joissa vaaditaan kumottavaksi asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tapauksen mukaan

– suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (Liettuan tasavallan neljäs ja viides kanneperuste, Bulgarian tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Kyproksen tasavallan toinen kanneperuste, Unkarin ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Maltan tasavallan toinen kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste)

– ennalta varautumisen periaatteen loukkaamiseen (Unkarin ensimmäisen kanneperusteen toinen osa)

– yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Bulgarian tasavallan kolmas kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, Kyproksen tasavallan kolmas kanneperuste ja Unkarin toinen kanneperuste)

– yhtäältä SEUT 91 artiklan 1 kohdassa (Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, ja Kyproksen tasavallan neljäs kanneperuste) ja toisaalta SEUT 90 artiklassa, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 94 artiklassa tarkoitettujen yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 94 artiklaa, Bulgarian tasavallan viides kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, Kyproksen tasavallan viides kanneperuste, Maltan tasavallan ensimmäinen kanneperuste siltä osin kuin se koskee SEUT 91 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, sekä Puolan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 94 artiklaa)

– SEUT 26 artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoiden toiminnan haittaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan kuudes kanneperuste siltä osin kuin se koskee tätä säännöstä, Romanian toinen kanneperuste ja Kyproksen tasavallan kuudes kanneperuste siltä osin kuin se koskee tätä säännöstä)

– ammatinharjoittamisen vapauden loukkaamiseen sekä perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklan rikkomiseen (Bulgarian tasavallan kuudes kanneperuste ja Kyproksen tasavallan kuudes kanneperuste siltä osin kuin ne koskevat näitä määräyksiä)

– SEUT 58 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan seitsemännen kanneperusteen ensimmäinen osa siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, ja Kyproksen tasavallan seitsemännen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa tarkoitetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan seitsemännen kanneperusteen toinen osa siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, ja Kyproksen tasavallan seitsemännen kanneperusteen toinen osa) ja

– ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen ja sitoumusten noudattamatta jättämiseen (Liettuan tasavallan ensimmäisen kanneperusteen molemmat osat siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä

lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, Kyproksen tasavallan ensimmäisen kanneperusteen molemmat osat, Maltan tasavallan ensimmäinen kanneperuste siltä osin kuin se koskee näitä sääntöjä ja Puolan tasavallan kaikista asetuksen 2020/1055 riidanalaisista säännöksistä esittämä yhteinen kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu sen 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta).

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

688 Liettuan tasavalta väittää neljännessä ja viidennessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Romania ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Kyproksen tasavalta toisessa kanneperusteessaan, Unkari ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Maltan tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b kohta ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

689 Nämä jäsenvaltiot kiistävät sen, että unionin lainsäätäjä olisi arvioinut kyseisen säännöksen oikeasuhteisuutta, erityisesti sillä perusteella, että säännöksessä tarkoitetusta ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Vaikka Liettuan tasavallan neljäs kanneperuste koskee muodollisesti hyvän lainsäädännön periaatteen loukkaamista ja olennaisten menettelymääräysten rikkomista, sen tueksi esitetyistä perusteluista ilmenee, että tämä jäsenvaltio pyrkii todellisuudessa osoittamaan, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska tämän velvollisuuden vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti. Vastaavasti Unkari vetoaa ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa muodollisesti ilmeiseen arviointivirheeseen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, mutta sen tässä yhteydessä esittämillä perusteluilla pyritään osoittamaan ainoastaan, että tätä viimeksi mainittua periaatetta on loukattu.

690 Kantajina olevat jäsenvaltiot riitauttavat myös kyseisen velvollisuuden oikeasuhteisuuden sinänsä.

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan oikeasuhteisuutta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

i) Asianosaisten lausumat

691 Liettuan tasavalta kiistää neljännessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Romania ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Kyproksen tasavalta toisessa kanneperusteessaan, Unkari ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, Maltan tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että unionin lainsäätäjä olisi arvioinut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 171/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, oikeasuhteisuutta.

692 Nämä jäsenvaltiot vetoavat ensinnäkin siihen, ettei tässä säännöksessä tarkoitetusta ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta ole tehty vaikutustenarviointia.

693 Liettuan tasavalta korostaa, että SEU 11 artiklan 3 kohdan mukaan komission on kuultava laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden.

694 Tämä jäsenvaltio sekä Unkari ja Maltan tasavalta väittävät, että myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 2 artiklan mukaan komissiolla on vastaava velvollisuus kuulla laajalti eri tahoja. Sama koskee tämän pöytäkirjan 5 artiklaa, jonka mukaan esitykset lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on perusteltava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta ja jossa edellytetään, että kaikki esitykset, jotka koskevat lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää toimea, sisältävät yksityiskohtaisia tietoja, joiden perusteella näiden periaatteiden noudattamista voidaan arvioida, minkä seurauksena näissä esityksissä on otettava huomioon, että talouden toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

695 Liettuan tasavalta, Romania, Unkari, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät myös, että toimielinten välisessä sopimuksessa, erityisesti sen 12–15 kohdassa, määrätään, että komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntöaloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia tai ympäristövaikutuksia. Vaikutustenarviointien olisi perustuttava tarkkoihin, objektiivisiin ja täydellisiin tietoihin, ja niiden olisi oltava laajuudeltaan ja painopisteiltään oikeasuhteisia.

696 Näin ollen komission lainsäädäntöaloitteita arvioidessaan parlamentin ja neuvoston pitäisi ottaa täysimääräisesti huomioon komission vaikutustenarvioinnit, jotka muodostavat lainsäädäntömenettelyn vaiheen, joka on yleensä toteutettava silloin kun lainsäädäntöaloitteella voi olla merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Jos lainsäädäntömenettelyn kuluessa komission ehdotukseen tehdään olennaisia muutoksia, parlamentin ja neuvoston on tehtävä vaikutustenarviointeja, jos ne katsovat sen asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi.

697 Liettuan tasavalta täsmentää, että vaikutustenarviointien asianmukaisuuden ja tarpeellisuuden ei voida tulkita kuuluvan täysin subjektiiviseen arviointiin, joka riippuu yksinomaan unionin lainsäätäjän tahdosta. Arvioinnin olisi päinvastoin perustuttava olemassa oleviin objektiivisiin tietoihin, koska vain siten voidaan varmistaa, ettei unionin lainsäätäjä käytä väärin harkintavaltaansa.

698 Kaikki kantajina olevat jäsenvaltiot väittävät, että ajoneuvojen palauttamista koskevaa velvollisuutta ei ollut sijoittautumisasetusta koskevassa ehdotuksessa eikä sitä siten ole käsitelty vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa. Tämän velvollisuuden lisääminen merkitsee olennaista muutosta alkuperäiseen ehdotukseen velvollisuuden merkittävien taloudellisten ja ympäristövaikutusten vuoksi. Asianomaiset osapuolet ja tietyt jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet unionin lainsäätäjälle näistä vaikutuksista ja pyytäneet sitä toistuvasti tekemään tästä aiheesta vaikutustenarvioinnin.

699 Kuten erityisesti Bulgarian tasavalta ja Romania korostavat, ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus ei ole luonteeltaan samanlainen kuin muut komission toimipaikan tosiasiallisuuden ja pysyvyyden varmistamiseksi tarkastelemat edellytykset, joita on käsitelty vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa, kuten operatiivisen toiminnan tai kuljetustoiminnan harjoittaminen sijoittautumisjäsenvaltiossa tai se, että sijoittautumisjäsenvaltiossa on vähintään yksi kaupallinen sopimus. Tällaiset velvollisuudet, jotka mainitaan vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa tarkoitetun toimenpiteen 18 yhteydessä (osa 1/2, s. 30 ja 31),

eivät olisi edellyttäneet ajoneuvojen palauttamista asianomaisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen. Niiden mukaan tästä vaikutustenarvioinnista ilmenevillä tuloksilla ei näin ollen ole merkitystä arvioitaessa ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden vaikutuksia.

700 Kantajina olevat jäsenvaltiot kritisoivat unionin lainsäätäjää myös siitä, ettei sillä ollut käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida tämän velvollisuuden oikeasuhteisuutta.

701 Nämä jäsenvaltiot myöntävät, että unionin lainsäätäjällä on liikenteen alalla laaja harkintavalta, joka ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan tietyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista. Kyseiset jäsenvaltiot katsovat kuitenkin, että unionin lainsäätäjän on kyettävä osoittamaan, että se on antanut kyseiset säännökset käyttäen tosiasiallisesti sille annettua harkintavaltaa siten, että se on ottanut huomioon kaikki sen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet, jota kyseisillä säännöksillä on tarkoitus säännellä. Unionin lainsäätäjän täytyy siis kyetä esittämään ne toimen perustana olleet seikat, joiden perusteella riidanalaiset toimenpiteet on toteutettu ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä.

702 Romania korostaa, että tieteelliset tiedot, joihin unionin lainsäätäjän toteuttamat toimenpiteet perustuvat, muodostavat paitsi perustan unionin lainsäätäjän harkintavallalle, myös sen rajat.

703 Romanian mukaan parlamentti ja neuvosto eivät ole esittäneet näyttöä siitä, että unionin lainsäätäjällä olisi ollut käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, oikeasuhteisuutta.

704 Tämän toteamuksen vahvistaa sen mukaan komission päätös tehdä asetuksen 2020/1055 antamisen jälkeen ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta vaikutustenarviointi, joka johti helmikuussa 2021 julkaistuun tutkimukseen, jonka otsikkona on ”*Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) nº 1071/2009 and Regulation (EC) nº 1072/2009, Final report*” (Säännöksen vaikutusten arviointi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistamisen yhteydessä, loppukertomus).

705 Puolan tasavalta väittää myös, että ilman vaikutustenarviointia unionin lainsäätäjän hyväksymät arviointikriteerit sen määrittämiseksi, kuinka tiheästi ajoneuvot on palautettava asianomaisen kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevaan toimipisteeseen, ovat mielivaltaisia. Tämän vuoksi on vaikeaa ymmärtää, miksi kahdeksan viikon palauttamistiheyden perusteella voitaisiin katsoa, että vaatimusta tosiasiallisesta ja pysyvästä toimipaikasta on noudatettu.

706 Puolan tasavalta toteaa, että asetuksen 2020/1055 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden synkronointi asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden kanssa vahvistaa kuljettajan palaamisoikeutta ja vähentää riskiä siitä, että ajoneuvon on palattava ainoastaan tämän uuden sijoittautumisvaatimuksen noudattamiseksi. Asetuksen 2020/1055 toimenpiteiden pitäisi kuitenkin olla perusteltuja sen tavoitteiden kannalta. Näin ollen se, että ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus on synkronoitu asetuksessa 2020/1054 säädetyn toisen velvollisuuden kanssa, ei ole riittävä perustelu.

707 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

708 Nämä toimielimet väittävät, että sillä perusteella, että tietystä toimesta tai varsinkaan tietystä säännöksestä ei ole tehty vaikutustenarviointia, ei voida katsoa, että sen antaminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista. Unionin lainsäätäjälle ei ole asetettu itsenäistä menettelyllistä velvollisuutta tehdä vaikutustenarviointeja. Vaikutustenarvioinneilla voi olla tärkeä rooli suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa, mutta ne eivät ole ainoa unionin lainsäätäjän toimintaa valaiseva tietolähde. Se voi ottaa huomioon muitakin tietolähteitä, myös julkisia lähteitä.

709 Jos siis komission ehdotukseen tehdään muutoksia, unionin lainsäätäjän on päätettävä, onko syytä tehdä tähän ehdotukseen liitettyä vaikutustenarviointia täydentävä vaikutustenarviointi, jos se pitää tällaista täydentävää arviointia asianmukaisena ja tarpeellisena. Unionin lainsäätäjän laaja harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan tietyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista, kunhan poliittinen valinta perustuu objektiivisiin kriteereihin ja valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät ovat omiaan oikeuttamaan talouden toimijoiden osalta epäedulliset taloudelliset seuraukset. Ei siis ole välttämätöntä, että unionin lainsäätäjä tukeutuu yksinomaan toimen perustana oleviin seikkoihin, jotka koskevat nimenomaan annettuja säännöksiä, tai että se tekee samat johtopäätökset kuin sen käyttämien kertomusten tai tutkimusten laatijat.

710 Vaikutustenarvioinnin tekemättä jättämistä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen loukkaamisena, kun unionin lainsäätäjä on sellaisessa erityistilanteessa, jossa vaikutustenarviointi on jätettävä tekemättä, ja sillä on käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida toteutetun toimenpiteen oikeasuhteisuutta.

711 Parlamentin ja neuvoston mukaan unionin lainsäätäjällä oli tässä tapauksessa käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi ottaa huomioon ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden vaikutukset.

712 Niiden mukaan vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa on arvioitu perusteellisesti kyseisiä markkinoita ja niille ominaisia vaikeuksia. Vaikutustenarviointiin sisältyy toimenpiteen 18 osalta (osa 1/2, s. 30 ja 31) arviointi sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista, myös vaikutuksista pk-yrityksiin, erilaisia hypoteeseja, joilla on merkitystä arvioitaessa unionin lainsäätäjän valitsemaa mallia, jonka mukaan ”yrityksen on harjoitettava merkittävää operatiivista toimintaa tai kuljetustoimintaa sijoittautumisvaltiossa” tai jonka mukaan ”yrityksellä on oltava vähintään yksi kaupallinen sopimus sijoittautumisvaltiossa”.

713 Komissio on näin ollen tarkastellut näiden kahden toimenpiteen seurauksia, ja vaikka ne on muotoiltu eri tavalla kuin ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus, niillä on sama tavoite kuin tällä velvollisuudella. Unionin lainsäätäjä on siis voinut olettaa, että sen toteuttamalla toimenpiteellä on samankaltaisia vaikutuksia kuin komission tarkastelemilla toimenpiteillä.

714 Lisäksi ne väittävät, että unionin lainsäätäjällä oli myös oikeus tukeutua komission vaikutustenarviointeihin, jotka koskevat ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden muita näkökohtia, minkä seurauksena unionin lainsäätäjä on päättänyt synkronoida ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa tarkoitetun velvollisuuden kanssa rajoittaakseen ensimmäisen näistä velvollisuuksista vaikutuksia kuljetusyrityksiin ja ympäristöön.

715 Neuvottelujen kuluessa unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään muita tutkimuksia ja arvioita, joista osa on julkisia, kuten liikenne- ja matkailuvaliokunnalle (TRAN) vuonna 2017 tehty tutkimus ”TRT Trasporti e Territorio – Maanteiden tavaraliikenteen harjoittajat EU:ssa:

sosiaaliset olot ja työolot (vuoden tutkimuksen päivitys), Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikan politiikkayksikkö, Bryssel", tai asiakirjat kahdesta julkisesta kuulemisesta, joista toisen järjestivät työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta (EMPL) ja TRAN-valiokunta 16.10.2017 ja toisen TRAN-valiokunta 22.11.2017, käsitelläkseen kysymyksiä, jotka liittyvät maanteiden kuljetusmarkkinoihin ja liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden sosiaalisiin näkökohtiin.

716 Lisäksi ne toteavat, että unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon IRU:n arviot ajoneuvojen palauttamista kolmen tai neljän viikon välein koskevan velvollisuuden seurauksista, sellaisina kuin ne käyvät ilmi 26.10.2018 päivätystä avoimesta kirjeestä, Transport i Logistyka Polskan (Puolan liikenne ja logistiikka) tilaaman tutkimuksen, jonka otsikkona on "*Mobility package I – Impact on the European road transport system*" (Liikkuvuuspaketti I: Vaikutukset Euroopan tieliikennejärjestelmään), jossa suhtaudutaan erittäin kriittisesti lainsäädäntömenettelyn kuluessa hylättyyn muutokseen, jossa ehdotettiin ajoneuvojen palauttamista neljän viikon välein, tai European Transport Workers' Federationin (Euroopan kuljetustyöntekijöiden liitto) tiedonannon, jossa arvioidaan, mitä seurauksia olisi parlamentin kertomukseen sisältyvästä toimenpiteestä, joka koskee kaikkien ajoneuvojen osalta velvollisuutta suorittaa kolmen viikon välein vähintään yksi rahdin kuormaaminen tai purkaminen sijoittautumisjäsenvaltiossa.

717 Lisäksi ne väittävät, että kantajina olevat jäsenvaltiot myöntävät itse toimittaneensa unionin lainsäätäjälle lainsäädäntömenettelyn aikana ajoneuvojen palauttamista koskevaan velvollisuuteen liittyviä tietoja, joiden perusteella lainsäätäjä saattoi arvioida tämän velvollisuuden vaikutuksia. Parlamentti ja neuvosto viittaavat asioissa C-542/20, C-545/20, C-549/20 ja C-554/20 erityisesti tiettyihin kantajina olevien jäsenvaltioiden kanteidensa tueksi esittämiin tutkimuksiin.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

718 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Kyproksen tasavalta, Unkari, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat väitteissään siihen, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska unionin lainsäätäjällä ei ollut käytettävissään vaikutustenarviointia tästä säännöksestä eikä myöskään riittävästi tietoja, jotta se voi arvioida sen oikeasuhteisuutta.

719 On selvää, ettei vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa ole tarkasteltu kyseistä säännöstä, joka koskee velvollisuutta palauttaa kansainvälisessä kuljetuksessa käytetyt ajoneuvot kahdeksan viikon välein johonkin kyseisen kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä.

720 On kuitenkin syytä korostaa, että – kuten tämän tuomion 218–226 kohdassa on todettu – unionin lainsäätäjältä ei edellytetä vaikutustenarviointia kaikissa olosuhteissa eikä vaikutustenarviointi myöskään sido sitä, joten unionin lainsäätäjä voi vapaasti toteuttaa muita kuin vaikutustenarvioinnissa kyseessä olleita toimenpiteitä.

721 Kuten tämän tuomion 243 kohdassa on todettu, unionin lainsäätäjän on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset.

722 Kun kyseessä oleva toimi on tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena, tämän tuomion 218 ja 244 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti unionin lainsäätäjän on osoitettava unionin tuomioistuimessa, että se on antanut toimen käyttäen tosiasiallisesti harkintavaltaansa ja ottanut huomioon kaikki sen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet, jota toimella aiottiin säännellä. Unionin lainsäätäjän täytyy vähintään kyetä esittämään ne toimen perustana olleet seikat, jotka oli pitänyt ottaa huomioon kyseessä olevan toimen sisältämien riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä.

723 Tämän vuoksi on arvioitava, osoittavatko tiedot, joihin parlamentti ja neuvosto viittaavat, että unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tarkoitetun ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden oikeasuhteisuutta kyseisen säännöksen antamisajankohtana.

724 Tässä yhteydessä on tutkittava, voidaanko unionin lainsäätäjän katsoa käyttäneen tosiasiallisesti harkintavaltaansa, kun se on turvautunut, kuten parlamentti ja neuvosto väittävät, vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevaan osaan tai vaikutustenarviointeihin, jotka koskevat ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden muita näkökohtia.

725 Toisin kuin nämä toimielimet väittävät, näin ei voida osoittaa olleen sillä perusteella, että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa kuvataan kyseisiä markkinoita ja niille ominaisia vaikeuksia. Näiden markkinoiden erityispiirteiden ja niiden vaikeuksien toteaminen ei nimittäin vastaa niiden korjaamiseksi suunniteltujen toimien seurausten arviointia. Unionin lainsäätäjä saattoi kylläkin tukeutua tähän arviointiin kyseisten markkinoiden tilan osalta. Siihen sisältyviin näitä erityispiirteitä ja vaikeuksia koskeviin tietoihin vetoaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että ne toimen perustana olleet seikat, joiden perusteella asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, on annettu ja joihin unionin lainsäätäjän harkintavallan tosiasiallinen käyttö perustui, olisi esitetty ja että niistä olisi tehty selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa.

726 Sama koskee tähän samaan vaikutustenarviointiin sisältyvien muiden velvollisuuksien kuin ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden seurausten arviointia.

727 On huomattava, että ajoneuvojen palauttamista koskevalla velvollisuudella pyritään kylläkin samaan tavoitteeseen kuin vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa esitetyllä toimenpiteellä 18 (osa 1/2, s. 30 ja 31), jonka mukaan kuljetusyritysten toimipaikan tosiasiallisuuden ja pysyvyyden varmistamiseksi näillä kuljetusyrityksillä pitäisi olla merkittävää operatiivista toimintaa tai kuljetustoimintaa sijoittautumisjäsenvaltiossa tai vähintään yksi kaupallinen sopimus tässä valtiossa. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 646 kohdassa, nämä kaksi toimenpidettä ovat kuitenkin tämän tavoitteen saavuttamiseksi toteutettavia keinoja, jotka eivät ole verrattavissa ajoneuvojen palauttamista koskevaan velvollisuuteen, koska niissä ei edellytetty ajoneuvojen palauttamista kyseisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen. Tämän vuoksi ei voida olettaa, että näiden toimenpiteiden seuraukset olisivat samankaltaisia ja että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa tarkasteltujen toimenpiteiden vaikutukset voitaisiin ulottaa koskemaan ajoneuvojen palauttamista koskevaa velvollisuutta, jota ei ole tarkasteltu tässä vaikutustenarvioinnissa.

728 Parlamentti ja neuvosto vetoavat tuloksetta myös ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden muista näkökohdista, erityisesti asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdasta, tehtyihin vaikutustenarviointeihin osoittaakseen, että unionin lainsäätäjä on tosiasiallisesti käyttänyt harkintavaltaansa. Kuten tämän tuomion 220, 233 ja 295 kohdassa on todettu, tässä säännöksessä kuljetusyrityksille asetettu velvollisuus ei koske kuljettajien mahdolliseen paluuseen liittyviä käytännön yksityiskohtia, kuten kulkuvälinettä, jota he voivat käyttää paluuseen. Tämä velvollisuus ei merkitse varsinkaan sitä, että kuljettajien, jotka haluavat palata työnantajan toimipisteeseen tai asuinpaikkaansa, olisi välttämättä käytettävä paluuseen kuljetuksiin käytettyä ajoneuvoa. Tästä seuraa, että vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa tästä velvollisuudesta esitetyt arviot, jotka koskevat sen taloudellisia ja ympäristövaikutuksia, eivät olleet merkityksellisiä arvioitaessa ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden taloudellisia ja ympäristövaikutuksia.

729 Tämän tuomion 722 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella on tutkittava, onko unionin lainsäätäjä osoittanut käyttäneensä tässä tapauksessa tosiasiallisesti harkintavaltaansa niiden muiden toimen perustana olleiden seikkojen perusteella, joihin parlamentti ja neuvosto ovat vedonneet unionin tuomioistuimessa.

730 Vastaavista syistä kuin tämän tuomion 724–727 kohdassa on esitetty, on jätettävä huomiotta tämän tuomion 715 kohdassa mainittu TRT Trasporti e Territorio -tutkimus vuodelta 2017 sekä asiakirjat, jotka koskevat EMPL- ja TRAN-valiokuntien lokakuussa 2017 ja TRAN-valiokunnan marraskuussa 2017 järjestämiä kahta julkista kuulemistilaisuutta. Näissä asiakirjoissa esitetyt seikat eivät nimittäin liity ajoneuvojen palauttamista koskevaan velvollisuuteen.

731 Lisäksi on jätettävä huomiotta 26.10.2018 päivätystä IRU:n avoimesta kirjeestä, johon parlamentti ja neuvosto vetoavat, ilmenevät arviot, joiden mukaan velvollisuus palauttaa ajoneuvot kolmen tai neljän viikon välein sijoittautumisjäsenvaltioon voisi johtaa ajoneuvoilla vuosittain ajetun kilometrimäärän kasvuun 80–135 miljoonalla kilometrillä.

732 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 652 kohdassa, nämä arviot esitetään lyhyesti kirjeessä, jossa ei täsmennetä käytettyä laskentamenetelmää. Tällaisten tietojen esittämisellä ei näin ollen voida osoittaa, että ne toimen perustana olleet seikat, jotka unionin lainsäätäjän oli pitänyt ottaa huomioon asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, perustelemiseksi ja joihin sen harkintavallan tosiasiallinen käyttö perustui, olisi esitetty ja että niistä olisi tehty selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa.

733 Nämä näkökohdat pätevät myös komission mainitsemaan Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton tiedonantoon.

734 Sama koskee myös tämän tuomion 716 kohdassa mainittua Transport i Logistyka Polskan (Puolan liikenne ja logistiikka) lukuun tehtyä tutkimusta (Liikkuvuuspaketti I: Vaikutukset Euroopan tieliikennejärjestelmään). Sen lisäksi, että tutkimuksessa käsitellään vain lyhyesti hypoteesia, joka koskee velvollisuutta palauttaa ajoneuvot neljän viikon välein sijoittautumisjäsenvaltioon, tämän tutkimuksen sivuilla 31 ja 34 todetaan, ettei yksikään osallistujista kyennyt määrittämään täsmällisesti tällaisen velvollisuuden vaikutuksia ja että tutkimus on vain alustava ja karkea arvio tällaisista vaikutuksista. Samassa tutkimuksessa todetaan, että monet kysymykset ovat vielä vailla vastausta ja että tarvitaan lisätutkimuksia, jotta ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset voidaan täysin ymmärtää.

735 Tiedoista, jotka kantajina olevien jäsenvaltioiden väitetään toimittaneen ja jotka olisivat olleet unionin lainsäätäjän käytettävissä lainsäädäntömenettelyn aikana, on todettava, että pelkkä viittaus tutkimuksiin ja asiakirjoihin, joihin unionin lainsäätäjä on voinut tutustua, ei riitä perusteeksi katsoa, että ne toimen perustana olleet seikat, joiden perusteella ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus on hyväksytty ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, olisi esitetty ja että niistä olisi tehty selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa.

736 Tällaista vaatimusta ei voida myöskään täyttää viittaamalla, kuten parlamentti ja neuvosto tekevät asioissa C-542/20, C-545/20, C-549/20 ja C-554/20, kantajina olevien jäsenvaltioiden unionin tuomioistuimessa esittämiin tutkimuksiin. Tällä viittauksella parlamentti ja neuvosto eivät ole missään tapauksessa väittäneet, että ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus olisi hyväksytty näiden tutkimusten perusteella, tai täsmentäneet, miten ne olisivat niistä ilmenevien toimen perustana olevien tietojen perusteella voineet arvioida tämän velvollisuuden oikeasuhteisuutta, erityisesti sen sosiaalisten, ympäristöön kohdistuvien ja taloudellisten vaikutusten kannalta.

737 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, toisin kuin parlamentti ja neuvosto väittävät niiden asiakirjojen perusteella, joihin ne vetoavat unionin tuomioistuimessa, että ne eivät ole esittäneet niitä toimen perustana olleita seikkoja, joiden perusteella kyseinen velvollisuus on hyväksytty ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä. Ne eivät siten ole osoittaneet, että niillä olisi ollut asetusta 2020/1055 annettaessa käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella ne voivat arvioida ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden oikeasuhteisuutta.

738 Tämän vuoksi on hyväksyttävä Liettuan tasavallan esittämä neljäs kanneperuste sekä siltä osin kuin suhteellisuusperiaatetta väitetään loukatun sillä perusteella, ettei unionin lainsäätäjä ole arvioinut ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden oikeasuhteisuutta, on hyväksyttävä Bulgarian tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Romanian ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Kyproksen tasavallan toinen kanneperuste, Unkarin ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, Maltan tasavallan toinen kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta on näin ollen kumottava siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta.

2) Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan oikeasuhteisuus siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

739 Koska – kuten tämän tuomion 718–738 kohdasta ilmenee – asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta on kumottava suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi sillä perusteella, ettei unionin lainsäätäjä ole arvioinut tämän säännöksen oikeasuhteisuutta, Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Kyproksen tasavallan, Unkarin, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteitä, joilla ne riitauttavat kyseisen säännöksen oikeasuhteisuuden sinänsä, ei ole tarpeen tutkia.

b) Muut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kohdistuvat kanneperusteet

740 Edellisessä kohdassa mainitulla perusteella muita kanneperusteita, joihin Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Kyproksen tasavalta, Unkari, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat tämän säännöksen kumoamista koskevien vaatimustensa tueksi, ei ole tarpeen tutkia.

3. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta

741 Liettuan tasavalta (asia C-542/20), Bulgarian tasavalta (asia C-545/20), Maltan tasavalta (asia C-552/20) ja Puolan tasavalta (asia C-554/20) vaativat kanteillaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan kumoamista.

742 Romania vaatii kanteessaan (asia C-547/20) asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a–c alakohdan kumoamista esittämättä kuitenkaan tämän 2 artiklan 4 alakohdan b ja c alakohtaa koskevia erityisiä perusteluja, joten todellisuudessa Romania vaatii näiden säännösten kumoamista yhdessä.

743 Vaatimustensa tueksi nämä jäsenvaltiot vetoavat tapauksen mukaan

– suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (Liettuan tasavallan neljäs ja viides kanneperuste, Bulgarian tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, Maltan tasavallan toinen kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste)

– yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Romanian kolmas kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan ja Maltan tasavallan kolmas kanneperuste)

– yhtäältä SEUT 91 artiklan 1 kohdassa (Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan) ja toisaalta SEUT 90 artiklassa, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 94 artiklassa tarkoitettujen yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 94 artiklaa, Bulgarian tasavallan viides kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan alakohtaan, Maltan tasavallan ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohtaa, sekä Puolan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 94 artiklaa)

– SEUT 26 artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoiden toiminnan haittaamiseen (Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

– SEUT 58 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan seitsemännen kanneperusteen ensimmäinen osa siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan)

– SEUT 45 ja SEUT 35 kohdassa tarkoitetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan seitsemännen kanneperusteen toinen osa siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan) ja

– ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen ja sitoumusten noudattamatta jättämiseen (Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Bulgarian tasavallan ensimmäisen kanneperusteen molemmat osat siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan ja Puolan tasavallan kaikista asetuksen 2020/1055 riidanalaisista säännöksistä esittämä yhteinen kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu sen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaa).

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

744 Liettuan tasavalta väittää neljännessä ja viidennessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisen kanneperusteensa toisessa osassa, Romania ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa, Maltan tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohta ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

745 Nämä jäsenvaltiot kiistävät sen, että unionin lainsäätäjä olisi arvioinut kyseisen säännöksen oikeasuhteisuutta, erityisesti sillä perusteella, että karenssiajasta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Vaikka Liettuan tasavallan neljäs kanneperuste koskee muodollisesti hyvän lainsäädännön periaatteen loukkaamista ja olennaisten menettelymääräysten rikkomista, sen tueksi esitetyistä perusteluista ilmenee, että tämä jäsenvaltio pyrkii todellisuudessa osoittamaan, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska karenssiajan vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti.

746 Kyseiset jäsenvaltiot riitauttavat myös karenssiajan oikeasuhteisuuden sinänsä.

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuutta

i) Asianosaisten lausumat

747 Liettuan tasavalta kiistää neljännessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisen kanneperusteensa toisessa osassa, Romania ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa, Maltan tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että unionin lainsäätäjä olisi arvioinut asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuutta, erityisesti sillä perusteella, että tässä säännöksessä tarkoitetusta karenssiajasta ei ole tehty vaikutustenarviointia.

748 Nämä jäsenvaltiot vetoavat pääasiassa samoihin perusteluihin kuin tämän tuomion 691–703 kohdassa on esitetty.

749 Ne väittävät, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettua toimenpidettä, jolla vahvistetaan neljän päivän karenssiaika, ei ollut sijoittautumisasetusta koskevassa ehdotuksessa. Niiden mukaan tämä toimenpide lisättiin vasta lainsäädäntömenettelyssä sen jälkeen, kun parlamentti ja neuvosto olivat hylänneet tämän asetusehdotuksen mukaisen asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohtaa koskevan muutoksen,

jossa olisi poistettu maininta kabotaasimatkojen enimmäismäärästä vastaanottavassa jäsenvaltiossa saman kabotaasijakson aikana ja lyhennetty seitsemästä päivästä viiteen päivään ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa tässä jäsenvaltiossa.

750 Näiden jäsenvaltioiden mukaan karenssiajan käyttöönottoa koskeva toimenpide merkitsee olennaista muutosta komission ehdotukseen ja olisi edellyttänyt täydentävän vaikutustenarvioinnin tekemistä. Koska unionin lainsäätäjä ei sitä tehnyt, sen käytettävissä ei ollut riittävästi tietoja, jotta se voisi tosiasiallisesti käyttää harkintavaltaansa.

751 Unionin lainsäätäjä ei ole niiden mukaan vedonnut myöskään objektiivisiin syihin, joiden perusteella täydentävää vaikutustenarviointia ei olisi tarpeen tehdä.

752 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

753 On huomattava, että – kuten Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät – sijoittautumisasetusta koskevassa ehdotuksessa komissio on esittänyt asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan muutosta poistamalla maininnan kabotaasimatkojen enimmäismäärästä vastaanottavassa jäsenvaltiossa saman kabotaasijakson aikana ja lyhentämällä seitsemästä päivästä viiteen päivään ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa tässä jäsenvaltiossa.

754 Unionin lainsäätäjä on kuitenkin hyväksynyt eri toimenpiteen kuin komissio on ehdottanut. Samalla kun se on edelleen sallinut seitsemän päivän ajanjakson aikana enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta, eikä siis ole muuttanut asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohtaa, se on ottanut käyttöön asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla, jolla tähän 8 artiklaan lisätään 2 a kohta, lisätoimenpiteen karenssiajan muodossa. Kyseisen 8 artiklan 2 a kohdan mukaan liikenteenharjoittajat eivät saa harjoittaa kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa neljään päivään siitä, kun kyseisessä jäsenvaltiossa toteutettu kabotaasijakso on päättynyt.

755 On kuitenkin syytä muistaa, että – kuten tämän tuomion 720 kohdassa on tuotu esille – unionin lainsäätäjältä ei edellytetä vaikutustenarviointia kaikissa olosuhteissa eikä vaikutustenarviointi myöskään sido sitä, joten unionin lainsäätäjä voi vapaasti toteuttaa muita kuin vaikutustenarvioinnissa kyseessä olleita toimenpiteitä. Näin ollen pelkästään se, että unionin lainsäätäjä on antanut asetuksessa 2020/1055 säännöksen, joka poikkeaa komission vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan perusteella alun perin ehdottamasta säännöksestä, ei riitä tässä tapauksessa osoittamaan, että se olisi jättänyt noudattamatta suhteellisuusperiaatetta, edellyttäen, että unionin lainsäätäjä kykenee osoittamaan, että se on käyttänyt tosiasiallisesti harkintavaltaansa, ja esittämään ne toimen perustana olleet seikat, joiden perusteella karenssiaikaa koskeva säännös on annettu ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui, ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä.

756 Tämän vuoksi on arvioitava, osoittavatko tiedot, joihin parlamentti ja neuvosto viittaavat, että unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan oikeasuhteisuutta kyseisen säännöksen antamisajankohtana.

757 Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevasta osasta (osa 2/2, s. 41, 46 ja 48) ilmenee, että komissio tarkasteli mahdollisuutta ottaa käyttöön karenssiaika kahden kabotaasijakson välillä. Se, että unionin lainsäätäjä toteutti karenssiaikaa koskevan toimenpiteen, vaikka komissio oli hylännyt sen, ei riitä osoittamaan, että unionin lainsäätäjällä ei olisi ollut käytettävissään riittävästi tietoja tämän toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi.

758 Kuten parlamentti ja neuvosto väittävät, lopulta hyväksytyn kabotaasijakson vaikutuksia voitiin arvioida myös niiden vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevaan osaan sisältyvien arviointien perusteella, jotka koskevat sellaisen toimenpiteen seurauksia, jolla poistetaan maininta kabotaasimatkojen enimmäismäärästä vastaanottavassa jäsenvaltiossa saman kabotaasijakson aikana ja lyhennetään ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa tässä jäsenvaltiossa.

759 Se, että ajanjaksoa, jonka aikana liikenteenharjoittaja saa harjoittaa kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lyhennettäisiin seitsemästä päivästä, kuten asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, neljään päivään, kuten tässä vaikutustenarvioinnissa ensisijaisesti esitettiin (osa 1/2, s. 29), tai seitsemästä päivästä viiteen päivään, kuten komissio ehdotti, olisi johtanut siihen, että samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoitettava kabotaasiliikenne olisi keskeytynyt säännöllisemmin väliajoin.

760 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä saattoi saada vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan ja siinä tarkasteltujen toimenpiteiden seurausten arvioinnin perusteella merkityksellisiä tietoja asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuuden arvioimiseksi.

761 Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevaan osaan (osa 1/2, s. 20–25) sisältyi kuljetusmarkkinoiden kehitystä koskevia ennusteita, jotka oli laadittu ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa sovelletun järjestelmän perusteella, erityisesti sellaisena kuin se on määritelty asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa, jotta voitiin arvioida tässä vaikutustenarvioinnissa tarkasteltujen toimenpiteiden vaikutuksia, erityisesti kabotaasijaksojen kestoa ja niiden aikana sallittujen kabotaasimatkojen lukumäärää koskevien muutosten osalta.

762 Koska unionin lainsäätäjä päätti säilyttää asetuksessa 2020/1055 tämän järjestelmän sallimalla tämän 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa seitsemän päivän ajanjakson aikana ja samalla ottaa käyttöön asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa lisätoimenpiteen karenssiajan muodossa, näillä ennusteilla oli edelleen merkitystä arvioitaessa tämän viimeksi mainitun säännöksen oikeasuhteisuutta.

763 Tästä seuraa, että – toisin kuin Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät – unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi arvioida asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuutta.

764 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana ja Bulgarian tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, Maltan tasavallan toinen kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina siltä osin kuin suhteellisuusperiaatetta väitetään loukatun sillä perusteella, ettei unionin lainsäätäjä ole arvioinut karenssiajan oikeasuhteisuutta.

2) Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuus

i) Asianosaisten lausumat

765 Liettuan tasavalta riitauttaa viidennessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisen kanneperusteensa toisessa osassa, Romania ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa, Maltan tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuuden sinänsä.

766 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät ensinnäkin, että tässä säännöksessä tarkoitetulla karenssiajalla ei voida toteuttaa asetuksen 2020/1055 tavoitteita.

767 Liettuan tasavalta ja Romania väittävät, että asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa esitetyn tavoitteen vastaisesti kyseisessä säännöksessä ei ole selkeitä ja yksinkertaisia sääntöjä, joiden täytäntöönpanon valvonta olisi helppoa.

768 Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan (osa 1/2, s. 12–14) mukaan kabotaasisääntöjen epäselvyys ja epätäsmällisyys on johtanut siihen, että näitä sääntöjä on sovellettu ja niiden täytäntöönpanoa valvottu eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja että kuljetusyritysten vaatimustenmukaiseksi saattamisesta aiheutuvat kustannukset ja hallinnolliset kustannukset ovat nousseet.

769 Niiden mukaan ei ole mitään näyttöä siitä, että karenssiaikaa koskeva toimenpide, joka vaikeuttaa ja lisää hallinnollisia rasitteita, olisi asianmukaisempi toimenpide tämän selvyyttä ja täsmällisyyttä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi kuin komission ehdottama muutos.

770 Bulgarian tasavallan ja Romanian mukaan kyseisellä toimenpiteellä ei säilytetä aiemmin saavutettua tasoa markkinoiden vapauttamisessa, mikä on ristiriidassa asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa niin ikään mainitun tämän tason säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa.

771 Komissio katsoi sijoittautumisasetusta koskevassa ehdotuksessa, että kabotaasiliikenne on syytä vapauttaa sallimalla rajoittamaton määrä kabotaasimatkoja seitsemän päivän ajanjakson aikana sen sijaan, että sallitaan kolme kabotaasimatkaa seitsemän päivän ajanjakson aikana. Karenssiaika, jolla asetetaan uusia rajoituksia kabotaasiliikenteelle, on askel taaksepäin markkinoiden vapauttamisen tasoon nähden.

772 Romania väittää, että ECIPE:n tutkimuksessa (M. Bauer, ”*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*” (Syrjintä, syrjäyttäminen ja ympäristövahingot: miksi Euroopan unionin lainsäätäjien on kiellettävä tavaraliikenteen rajoitukset sisämarkkinoiden pelastamiseksi) (jäljempänä syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskeva ECIPE:n tutkimus)), jossa viitataan Transport & Mobility Leuvenin (Leuvenin liikenne ja liikkuvuus) (T. Breemersch, ”*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*” (Ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden vaikutukset maanteiden tavaraliikenteeseen Euroopassa, erityisesti sen reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa)) selvitykseen, todetaan, että karenssiaika vähentää kabotaasiliikennettä 31 prosenttia vuoteen 2035 mennessä.

773 Bulgarian tasavalta toteaa, että lentoliikenteen kabotaasia koskevat rajoitukset poistettiin vuonna 1993. Kun komission unionin maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamassa kertomuksessa (COM(2014) 222 final, s. 13) todetaan, että kuljettajien palkat ovat lähentyneet yhä enemmän unionissa, unionin lainsäätäjän asetuksessa 2020/1055 toteuttamilla toimenpiteillä olisi pitänyt syventää tieliikenteen vapauttamista eikä asettaa uusia rajoituksia, kuten karenssiaika, joka on tässä suhteessa protektionistinen toimenpide.

774 Romania väittää lisäksi, että koska unionissa harjoitetun kabotaasiliikenteen määrä on pieni verrattuna kansainvälisten kuljetusten määrään, lainsäädännölliset toimet tällä alalla eivät ole perusteltuja, jollei niillä edistetä markkinoiden vapauttamista.

775 Sen mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla karenssiajalla ei voida saavuttaa asetettuja tavoitteita, koska se ei auta lisäämään ajoneuvojen täyttöastetta ja vähentämään tyhjänäajoa. Näin ollen siinä jätetään huomiotta asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 21 perustelukappaleen sanamuoto, kuten Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät.

776 Nämä jäsenvaltiot väittävät, että kabotaasi mahdollistaa sen, että liikenteenharjoittajat voivat jatkaa toimintaansa ja käyttää samaa ajoneuvoa tehdäkseen lisämatkoja vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden kansainvälisen kuljetuksen välillä, erityisesti odottaessaan lastausmääräystä sijoittautumisjäsenvaltioon suuntautuvaa paluumatkaa varten.

777 Karenssiaika estää kabotaasimatkojen tekemisen neljän päivän ajan, millä on asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa esitetyn tavoitteen vastainen vaikutus.

778 Romania vetoaa erityisesti siihen, että karenssiaika johtaa noin 5 prosentin lisäykseen tyhjänä ajettujen matkojen määrässä unionissa, ja tämä prosenttiosuus sisältää myös matkat, jotka tehdään tappiolla sen välttämiseksi, että ajoneuvot palaisivat tyhjinä.

779 Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta epäilevätkö, voidaanko asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla karenssiajalla varmistaa asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaisesti, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

780 Bulgarian tasavalta väittää, että tämän tavoitteen taustalla olevat perustelut koskevat vaatimusta tosiasiallisesta toimipaikasta siinä jäsenvaltiossa, josta liikenteenharjoittajat ovat peräisin, eikä jäsenvaltiossa, jossa kabotaasiliikennettä harjoitetaan.

781 Bulgarian tasavallan ja Romanian mukaan karenssiaikaa, samoin kuin ajoneuvojen palauttamista koskevalla velvollisuudella, ei ole tarkoitettu vilpillisten menettelyjen tai väärinkäytösten estämiseen. Koska karenssiaika rajoittaa kuljetustoimintaa, joka itsessään on liikkuvaa, karenssiaika ei edistä tämän legitiimin tavoitteen saavuttamista vaan on liikenteenharjoittajien taloudellisen todellisuuden ja liikenteen sisämarkkinoiden luonteen vastainen. Kabotaasiliikenne suunniteltiin alun perin liikennemuodoksi, joka edistää kuljetussektorin kehitystä, talouskasvua ja toiminnan tehokkuutta tällä alalla.

782 Se, että unionin länsiosassa sijaitsevien jäsenvaltioiden alueella tehdään suuria määriä kabotaasimatkoja, ei ole kielteinen tekijä, joka edellyttäisi rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista. Tämä tilanne osoittaa ainoastaan, että näissä jäsenvaltioissa on suuri kysyntä tavaroille, että kansainvälisten kuljetusten dynamiikka on kasvussa ja että markkinat toimivat

normaalisti. Kabotaasiliikenteen suuri määrä ei missään tapauksessa merkitse sitä, että tämä liikennemuoto ei olisi enää tilapäistä, kunhan liikennettä harjoitetaan asetuksen N:o 172/2009 8 artiklan 2 kohdan ja siinä säädettyjen rajoitusten mukaisesti.

783 Romania korostaa, että järjestelmällinen kabotaasi on erotettava laittomasta kabotaasista. Vaikka karenssiajalla pyritään yksinomaan varmistamaan, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kuten asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, komissio tuo esille muun muassa vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osa tueksi laaditussa tutkimuksessa, jonka otsikkona on *"Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final Report"* (Tutkimus asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistamiseksi tehtävän vaikutustenarvioinnin tueksi, loppukertomus, huhtikuu 2017, s. 33), ja vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 1/2, s. 6 ja 7), että laittoman kabotaasin osuus on hyvin pieni, joten tämä tilanne ei oikeuta lisärajoitusten käyttöönottoa tällä alalla.

784 Romanian mukaan komission tutkimuksen, jonka otsikkona on *"Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report"* (asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 jälkiarviointi, loppukertomus, joulukuu 2015 (jäljempänä asetusten N:o 1071/2009 ja N:o 1072/2009 jälkiarviointi)), sivuilla 140 ja 141 pidetään järjestelmällistä kabotaasia asetuksen N:o 1072/2009 täytäntöönpanon odottamattomana seurauksena. Sen mielestä tämä toteamus on kuitenkin syytä kyseenalaistaa, koska se perustuu yhden ainoan jäsenvaltion kokemukseen.

785 Romania toteaa lisäksi, että vaikka komissio määritteli järjestelmällisen kabotaasin unionin sääntöjen täytäntöönpanon ei-toivotuksi ja tahattomaksi vaikutukseksi, se ei pitänyt karenssiaikaa asianmukaisena, vaikka se otti sen huomioon vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 2/2, s. 41).

786 Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät vielä, että sen estämiseksi, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa syntyisi pysyvää tai jatkuvaa toimintaa, ei ole tarpeen säätää karenssiaikaa. Tämä tavoite voitiin saavuttaa jo asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetyillä vaatimuksilla, joilla kabotaasimatkojen lukumäärä rajattiin kolmeen matkaan seitsemän päivän aikana.

787 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika ei ole tarpeen tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiksi.

788 Bulgarian tasavalta ja Romania väittävät, että se, että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 2/2, liite 5) tarkasteltiin lyhyesti mahdollisuutta ottaa käyttöön karenssiaika, ei tarkoita sitä, että tämä toimenpide olisi oikeasuhteinen.

789 Kuten tästä vaikutustenarvioinnista (osa 2/2, s. 48) ilmenee, karenssiajan käyttöön ottamiseksi suunniteltu toimenpide hylättiin ilman sen seurausten tarkempaa arviointia. Lisäksi se, että tämä toimenpide ei todellisuudessa edistä unionin lainsäätäjän asettaman tavoitteen toteuttamista eli tällä alalla voimassa olevien sääntöjen tehokkaampaa soveltamista, kyseiseen vaikutustenarviointiin osallistuneiden kuljetusyritysten mukaan se myös häiritsee niiden toimintaa ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia erityisesti niiden yleiskustannuksiin

kohdistuvien kielteisten vaikutusten vuoksi. Lisäksi järjestelmällisen kabotaasin houkuttelevuus vähenee joka tapauksessa hyväksyttäessä kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevat tehokkaammat säännöt.

790 Romanian mukaan sen varmistamiseksi, ettei kabotaasiliikennettä harjoiteta tavalla, joka muodostuu pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, riittäisi, että voimassa olevien sääntöjen soveltamista ja valvontaa tehostetaan, sillä laiton kabotaasi muodostaa vain 0,56 prosenttia kaikesta kabotaasiliikenteestä unionin tasolla (vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskeva osa, osa 1/2, s. 6 ja 7). Tämä jäsenvaltio lisää, että laittoman kabotaasin ongelmaan vastaamiseksi vähemmän rajoittava toimenpide olisi tehokkaampien seuranta- ja valvontamekanismien käyttöönotto, kuten älykkään ajopiirturin käyttöönottoa koskevien uusien säännösten soveltaminen.

791 Maltan tasavalta katsoo, että sijoittautumisasetusta koskevaan ehdotukseen sisältyvällä toimenpiteellä, jonka mukaan kabotaasimatkat tehtäisiin viiden päivän ajanjakson aikana, olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavalla tavalla tavoite varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

792 Maltalaiset kansainväliset liikenteenharjoittajat toimivat mantereella olettaen, että niiden toiminta on kannattavaa vain, jos niiden ei ole kuljetettava ajoneuvoja meriteitse Maltaan. Kun nämä liikenteenharjoittajat suorittavat kuljetuksia mantereella, ne käyttävät liikkumisvapauttaan ilman, että niillä olisi mitään erityistä pysyvää tai kestävää yhteyttä muihin jäsenvaltioihin. Se, että kyseisten liikenteenharjoittajien ajoneuvot eivät fyysisesti ole Maltassa, johtuu yksinomaan siitä, että jäsenvaltio, johon ne ovat sijoittautuneet, on saarivaltio, ja tämä maantieteellinen erityispiirre on suhteellisuusperiaatteen vastaisesti jätetty huomiotta.

793 Tältä osin komission ehdottama toimenpide ei olisi pakottanut maltalaisia liikenteenharjoittajia keskeyttämään keinotekoisesti ja säännöllisesti kaikkea toimintaansa ilman mitään selvää ja järkevää tarkoitusta neljän päivän karenssiaikana.

794 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika heikentää merkittävästi unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten taloudellista tilannetta ja alentaa ihmisten elintasoa ja työllisyyttä näissä jäsenvaltioissa.

795 Nämä seuraukset johtuvat niiden mukaan karenssiajan aiheuttamasta kustannusten noususta, joka liittyy muun muassa menetettyihin toimintapäiviin, seisonta-aikojen ja tyhjänä ajettujen matkojen määrän lisääntymiseen tai kabotaasiliikenteen määrän vähenemiseen 31 prosentilla vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi suurimmat rasitteet kohdistuvat pk-yrityksiin, vaikka ne muodostavat suuremmin osan kuljetusyrityksistä.

796 Bulgarian tasavalta ja Romania vetoavat myös tutkimuksiin, joissa on arvioitu ensimmäisellä liikkuvuutta koskevalla toimenpidekokonaisuudella käyttöön otettujen sääntöjen kokonaisvaikutuksia, sekä tutkimukseen, joka mainitaan alan lehdessä julkaistussa artikkelissa, jonka otsikkona on ”*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*” (”Belgialaiset eivät pidä ensimmäisestä liikkuvuutta koskevasta toimenpidekokonaisuudesta. Heidän mielestään sen säännökset aiheuttavat tappioita myös heidän yrityksilleen”), jossa arvioidaan, että kustakin lepopäivästä aiheutuu vuosittain noin 24 miljoonan euron kustannukset belgialaisille liikenteenharjoittajille.

797 Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta korostavat, että kustannusten nousun vuoksi näihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset saattavat joutua lopettamaan toimintansa tai siirtämään toimintansa unionin keskiosassa sijaitseviin jäsenvaltioihin, jotta ne voivat vastata kilpailuun. Puolan tasavalta väittää myös, että tämä kustannusten nousu johtaa erittäin todennäköisesti tavaroiden hintojen nousuun, millä voi olla vakavia vaikutuksia unionin talouteen.

798 Liettuan tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan mukaan karenssiaika on ristiriidassa kuljetuspalvelujen sisämarkkinoiden kanssa, koska se johtaa näiden markkinoiden pirstoutumiseen ja rajoittaa kuljetusyritysten kaupallisia mahdollisuuksia muissa jäsenvaltioissa, ja tältä osin vaikutukset kohdistuvat voimakkaammin unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin.

799 Romania väittää, että unionin alueelle sijoittautuneista kuljetusyrityksistä asetuksesta 2020/1055 johtuvat toimenpiteet vaikuttavat eniten unionin keski- tai itäosaan sijoittautuneisiin yrityksiin, koska liikenteen alan merkitys näiden jäsenvaltioiden taloudelle ja työllisyydelle on huomattava, koska nämä kuljetusyritykset huolehtivat yli puolesta unionin alueella tehdyistä kabotaasimatkoista ja koska kyseiseissä jäsenvaltioissa on paljon kuljetusyrityksiä ja työntekijöitä, joihin nämä toimenpiteet vaikuttavat.

800 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan ja Romanian mukaan karenssiaika on unionin ympäristönsuojelupolitiikan ja vihreän kehityksen ohjelman vastainen, koska tyhjänä ajettujen matkojen määrä kasvaa ja myös saastuminen ja hiilidioksidipäästöt lisääntyvät karenssiajan noudattamisen seurauksena. Nämä seuraukset käyvät ilmi muun muassa syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskevasta ECIPE:n tutkimuksesta.

801 Romania väittää vielä, että covid-19-pandemia on kiistatta pahentanut asetuksella 2020/1055 lisättyjen uusien säännösten vaikutuksia kuljetusyrityksiin.

802 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

803 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tavoitteena, jonka kannalta tämän säännöksen oikeasuhteisuutta on tarkasteltava, on, kuten asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleesta ilmenee, varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

804 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta, jotka eivät kiistä tämän tavoitteen legitimiteettiä, väittävät, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta ei itsessään täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

805 Tämän tuomion 240–247 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti sen selvittämiseksi, onko tässä säännöksessä tarkoitettu karenssiaika suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, voidaanko tällä toimenpiteellä toteuttaa kyseisen säännöksen tavoite, ylitetäänkö sillä selvästi se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen toteuttamiseksi, ja onko se oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen nähden.

– Se, voidaanko asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite

806 Tarkasteltaessa sitä, voidaanko asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla toteuttaa asetettu tavoite, on syytä muistaa, että – kuten erityisesti asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdassa esitetystä kabotaasiliikenteen määritelmästä ilmenee ja kuten asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 ja 22 perustelukappaleessa korostetaan – tällaisen kuljetustoiminnan on oltava luonteeltaan ”tilapäistä” vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 53 kohta ja tuomio 14.9.2023, Staatsanwaltschaft Köln ja Bundesamt für Güterverkehr (Tyhjien konttien kuljetus), C-246/22, EU:C:2023:673, 25 ja 29 kohta).

807 Kuten asetusten N:o 1071/2009 ja N:o 1072/2009 jälkiarvioinnista (s. 137) ilmenee, järjestelmällistä kabotaasia koskevien käytäntöjen syntyminen oli asetuksen N:o 1072/2009 soveltamisen merkittävin odottamaton seuraus.

808 Tässä yhteydessä asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika, jonka aikana liikenteenharjoittajat eivät saa vastaanottavassa jäsenvaltiossa toteutetun kabotaasijakson päätyttyä enää harjoittaa kabotaasiliikennettä tässä jäsenvaltiossa, vaikuttaa asianmukaiselta tällaisten käytäntöjen estämiseksi ja siten sen välttämiseksi, että kabotaasiliikennettä harjoitettaisiin tavalla, joka muodostuu pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi kyseisessä jäsenvaltiossa.

809 Millään Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan erityisesti asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 ja 21 perustelukappaleessa mainittujen muiden tavoitteiden perusteella esittämistä väitteistä ei voida kyseenalaistaa tätä arviointia.

810 Liettuan tasavallan ja Romanian väite, jonka mukaan karenssiajalla ei voida saavuttaa asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa esitettyä tavoitetta, jonka mukaan kabotaasia koskevien sääntöjen olisi oltava selkeitä ja yksinkertaisia ja niiden täytäntöönpanon valvonnan helppoa, ei voi menestyä.

811 On todettava, että tällaisen tavoitteen toteuttamiseksi asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan b ja c alakohdassa säädetään kabotaasimatkaa edeltänyttä kansainvälistä kuljetusta sekä kutakin kabotaasimatkaa koskevien todisteiden esittämistä koskevista menettelysäännöistä.

812 Karenssiajan käyttöönoton, jonka ensisijaisena tavoitteena on, kuten tämän tuomion 803 kohdassa on todettu, varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei voida sellaisenaan katsoa vaarantavan asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa asetettua tavoitetta.

813 Asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 20 perustelukappaleesta niin ikään ilmenevästä tavoitteesta säilyttää markkinoiden vapauttamisen taso on todettava, että asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen edellyttää muun muassa niiden edellytysten vahvistamista, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa, ja nämä säännöt on annettava siten, että ne edistävät sisäisten kuljetusmarkkinoiden esteetöntä toimintaa. Kuten tämän asetuksen johdanto-osan 4, 5, 13 ja 15 perustelukappaleesta ilmenee, tässä yhteydessä yksi tämän asetuksen, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, alkuperäisistä tavoitteista, jotta yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen saavutettaisiin kitkatta ja joustavasti,

oli säätää väliaikaisesta kabotaasijärjestelmästä siihen asti, kunnes tavaraliikennemarkkinoiden yhdenmukaistaminen olisi saatettu päätökseen. Tässä tarkoituksessa kabotaasiliikenne oli määrä sallia vastaanottavassa jäsenvaltiossa niin kauan kuin sitä ei harjoiteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi tässä jäsenvaltiossa.

814 Näin ollen asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla karenssiajalla pyritään estämällä järjestelmällistä kabotaasia koskevien käytäntöjen kehittyminen korjaamaan, kuten tämän tuomion 807 ja 808 kohdassa on tuotu esille, asetuksen N:o 1072/2009 soveltamisen odottamattomat seuraukset ja toteuttamaan unionin lainsäätäjän alkuperäinen tavoite varmistamalla kabotaasin tilapäisyys sen vapauttamistason mukaisesti, jonka se on vahvistanut edistääkseen liikenteen sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

815 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta väittävät, että karenssiajalla ei voida saavuttaa asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa mainittua tavoitetta, jonka mukaan kabotaasiliikenteen olisi autettava lisäämään ajoneuvojen täyttöastetta ja vähentämään tyhjänäajoa, on huomattava, että tässä 21 perustelukappaleessa todetaan kuitenkin, että kabotaasiliikenne olisi sallittava niin kauan, kuin sitä ei harjoiteta tavalla, joka muodostuu pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

– *Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tarpeellisuus*

816 Romania ja Maltan tasavalta kiistävät asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan tarpeellisuuden sillä perusteella, että kyseisessä säännöksessä säädetylle toimenpiteelle on olemassa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja.

817 Romanian väitteestä, jonka mukaan tehokkaampien seuranta- ja valvontamekanismien käyttöönotto olisi ollut vähemmän rajoittava vaihtoehto, riittää kun todetaan, että – kuten tämän tuomion 807 kohdassa on tuotu esille – järjestelmällistä kabotaasia koskevat käytännöt kehittyivät ennen asetuksen 2020/1055 antamista voimassa olleiden sääntöjen soveltamisaikana.

818 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 1/2, s. 32–34 ja 41–44) tarkasteltiin erilaisia toimenpidekokonaisuuksia, joihin kuuluivat ”Toimenpidekokonaisuus 1 – Puitteiden selventäminen (P1)”, ”Toimenpidekokonaisuus 2 – Soveltamisen tehostaminen (P2)” ja ”Toimenpidekokonaisuus 3 – Asetusten perusteellinen tarkistaminen (P3)”, ja näistä kolmas toimenpidekokonaisuus sisälsi toisesta toimenpidekokonaisuudesta ilmenevät seikat, kun taas toisessa toimenpidekokonaisuudessa toistettiin niistä ensimmäisen sisältö.

819 Kolmannessa toimenpidekokonaisuudessa tarkasteltiin sen otsikon mukaisesti voimassa olevien oikeussääntöjen olennaista muutosta muun muassa kabotaasijärjestelmän osalta. Tähän toimenpidekokonaisuuteen sisältyi toimenpide 8, jossa olisi poistettu kabotaasimatkojen enimmäismäärä vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja lyhennetty ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa (vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskeva osa, osa 1/2, s. 32–34).

820 Vaikutustenarvioinnissa (osa 1/2, s. 57–59) katsottiin, että tämä kolmas toimenpidekokonaisuus oli parempi vaihtoehto kuin pelkästään toisen toimenpidekokonaisuuden toimenpiteet, jotka koskivat valvonta- ja seurantamekanismien tehostamista.

821 Kuten tämän kolmannen toimenpidekokonaisuuden toimenpiteellä 8, myös karenssiajalla, jolla unionin lainsäätäjä halusi korvata sen, pyritään muuttamaan kabotaasiin sovellettavaa järjestelmää. Näin ollen ei voida väittää, että karenssiajan säätäminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista sillä perusteella, että pelkkä valvonta- ja seurantamekanismien tehostaminen olisi vähemmän rajoittava ja yhtä tehokas toimenpide kuin tällainen karenssiaika.

822 Bulgarian tasavallan, Maltan tasavallan ja Romanian väitteestä, jonka mukaan sijoittautumisasetusta koskevaan ehdotukseen sisältyvällä toimenpiteellä, joka koskee viiden päivän pituisen kabotaasijakson käyttöönottoa, olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavalla tavalla tavoite varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on huomattava yhtäältä, että tämän väitteen perustana oleva arvio kabotaasiliikenteen vähenemisestä jopa 31 prosentilla vuoteen 2035 mennessä perustuu Transport & Mobility Leuvenin (Leuvenin liikenne ja liikkuvuus) selvitykseen, jonka otsikkona on ”Ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden vaikutukset maanteiden tavaraliikenteeseen Euroopassa, erityisesti sen reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa”). Tämä arvio ei kuitenkaan liity karenssiaikaan. Kuten selvityksen sivulta 13 ilmenee, kyseinen arvio on peräisin vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevasta osasta (osa 1/2, s. 39 ja 40), erityisesti arvioinnista, joka koskee seurauksia, joita aiheutuisi siitä, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetty seitsemän päivän ajanjakso, jonka aikana kabotaasiliikenne on sallittua, lyhennettäisiin neljään tai viiteen päivään, mikä vähentäisi kabotaasiliikennettä joko 31 prosentilla tai 20 prosentilla vuoteen 2035 mennessä.

823 On myös huomattava, että järjestelmällisen kabotaasiliikenteen riski johtuu, kuten neuvosto toteaa, siitä, ettei sitä, kuinka tiheästi samassa jäsenvaltiossa voi olla jaksoja, joiden aikana kabotaasiliikenne on sallittua, ole määritelty täsmällisesti.

824 Tämän epätäsmällisyyden vuoksi asetuksessa N:o 1072/2009, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, annettiin liikenteenharjoittajille oikeus toteuttaa peräkkäisiä kabotaasijaksoja samassa jäsenvaltiossa edellyttäen ainoastaan, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettua sääntöä noudatetaan. Koska sijoittautumisasetusta koskevaan ehdotukseen sisältyvä toimenpide ei estänyt sitä, että samassa jäsenvaltiossa voitiin toteuttaa välittömästi kansainvälisen kuljetuksen suorittamisen jälkeen uusi kabotaasijakso edellisen päättyessä, sitä ei voida missään tapauksessa pitää toimenpiteenä, jolla varmistetaan yhtä tehokkaasti kuin karenssiajalla, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

825 Toisin kuin Bulgarian tasavalta ja Romania väittävät, ei voida katsoa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla olisi otettu käyttöön tarpeeton toimenpide sen vuoksi, että kuljetusyrityksillä oli jo asetuksen N:o 1071/2009 3 artiklan 1 kohdan nojalla oltava tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka sijoittautumisjäsenvaltiossa. Tällainen vaatimus ei ensinnäkään voi estää kyseistä yritystä harjoittamasta kabotaasiliikennettä muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossaan tavalla, joka ei ole tilapäistä.

826 Siltä osin kuin Romania väittää, että oletettaessa, että karenssiajalla on tarkoitus varmistaa, ettei kabotaasiliikennettä harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, laittoman kabotaasin osuus tästä liikenteestä on hyvin pieni, minkä vuoksi ei ollut perusteltua ottaa käyttöön rajoittavia toimenpiteitä asetukseen N:o 1072/2009, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, sisältyvien toimenpiteiden lisäksi, on huomattava,

että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan (osa 1/2, s. 6 ja 7) mukaan laittomalla kabotaasilla on suhteellisen vähäiselläkin tasolla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuljetussektoriin.

827 Lisäksi Romanian väitteistä, joiden mukaan asetusten N:o 1071/2009 ja N:o 1072/2009 jälkiarvioinnissa esitetty toteamus järjestelmällisen kabotaasitoiminnan syntymisestä perustuu yhden ainoan jäsenvaltion tilanteeseen, on huomattava, että – kuten tämän tuomion 813 kohdassa on tuotu esille – jo asetuksella N:o 1072/2009, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, oli tarkoitus estää se, että kabotaasiliikennettä harjoitettaisiin siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi tässä jäsenvaltiossa.

828 Tämä arviointi osoittaa selvästi, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetyillä edellytyksillä ei yksinään voitu estää järjestelmällisen kabotaasin käytäntöä. Tällaisilla väitteillä ei näin ollen voida kyseenalaistaa sitä, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika on tarpeellinen tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

– *Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan oikeasuhteisuus*

829 Siltä osin kuin kyse on asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan oikeasuhteisuudesta, tämän tuomion 266 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että silloin kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata perussopimuksissa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon muun muassa SEU 3 artiklan 3 kohdassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja näiden perussopimuksissa vahvistettujen eri aloja koskevien unionin tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi.

830 Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjä saattoi harkintavaltansa nojalla katsoa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan säätäminen oli oikeasuhteinen toimenpide niiden odottamattomien seurausten korjaamiseksi, joita aiheutui asetuksen N:o 1072/2009, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, soveltamisaikana kabotaasin tilapäisyyttä koskevan vaatimuksen vastaisten järjestelmällistä kabotaasia koskevien käytäntöjen syntymisestä.

831 Tältä osin ei voida hyväksyä Bulgarian tasavallan ja Romanian väitteitä, joiden mukaan tämä karenssiaika johtaa markkinoiden vapauttamisen tason alenemiseen, koska se vastaa lepoaikaa, jonka aikana kyseisellä ajoneuvolla ei voida suorittaa kuljetuksia neljään päivään.

832 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädetään ainoastaan, että sen ajanjakson päätyttyä, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1055, säädetyin edellytyksin, kabotaasiliikennettä ei saa harjoittaa neljään päivään samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

833 Kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 765 kohdassa, asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tarkoituksena ei näin ollen ole kieltää muita kuljetuksia, kuten joko sijoittautumisjäsenvaltioon tai muihin jäsenvaltioihin suuntautuvia kansainvälisiä kuljetuksia, joiden jälkeen näissä muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti harjoitetaan kabotaasiliikennettä. Liikenteenharjoittajat voivat siis jatkaa tällaisen liikenteen harjoittamista karenssiaikana.

834 Vaikka unionin lainsäätäjä otti asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa käyttöön lisätoimenpiteen karenssiajan muodossa, se päätti säilyttää asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1055, mukaisesti mahdollisuuden tehdä seitsemän päivän ajanjakson aikana enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta. Tämän viimeksi mainitun säännöksen mukaan tällaisiin kabotaasimatkoihin käytetyn ajoneuvon on joka tapauksessa välttämättä poistuttava asianomaisen vastaanottavan jäsenvaltion alueelta tämän seitsemän päivän ajanjakson päättyessä ennen kuin samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidaan aloittaa uusi kabotaasijakso kansainvälisen kuljetuksen jälkeen.

835 Kuten neuvosto huomauttaa perustellusti, kansainvälisiin kuljetuksiin on siis käytännössä käytettävä tietty aika ennen kuin ajoneuvo voi laillisesti palata asianomaisen jäsenvaltion alueelle uutta kabotaasijaksoa varten, kuten käy ilmi vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osasta (osa 1/2, s. 40). Kuten neuvoston toimittamista luvuista ilmenee, karenssiajan säätäminen ei vähennä merkittävästi kuukaudessa toteutettavissa olevien kabotaasijaksojen määrää.

836 Vaikka Bulgarian tasavalta väittää, että lentoliikenteen osalta kabotaasirajoitukset poistettiin vuonna 1993, se ei kuitenkaan selitä, miksi tällaisella toteamuksella olisi merkitystä tässä tapauksessa maantieliikenteen osalta, kun eri liikennemuotojen alalla toimivien yritysten tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa. Unionin tuomioistuin on todennut, että kun otetaan huomioon eri liikennemuotojen toimintatavat, saatavuuden edellytykset ja verkostojen jakautuminen, eri liikennemuodot eivät ole niiden käyttämistä koskevien edellytysten osalta toisensa korvaavia (tuomio 26.9.2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

837 Väitteestä, jonka mukaan ainoastaan vapauttamista lisäävät lainsäädännön muutokset olisivat sallittuja, riittää kun todetaan, että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevasta osasta (osa 2/2, s. 40 ja 47) ilmenee, että kabotaasiliikenteen kaikkien rajoitusten poistaminen suljettiin pois, koska jäsenvaltioiden väliset sosiaaliset ja taloudelliset erot olivat esteenä kabotaasimarkkinoiden avaamiselle ja sille, että tämä toimenpide saisi tarvittavan poliittisen tuen.

838 Tarkasteltaessa Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan väitteitä, jotka koskevat näiden kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan ”unionin reuna-alueille” ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten – joista suurin osa on pk-yrityksiä – taloudellisen tilanteen merkittävää heikkenemistä karenssiajan toimintakustannusten nousun vuoksi ja siitä johtuvaa elintason ja työllisyyden laskua näissä jäsenvaltioissa, on korostettava, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika voi aiheuttaa lisäkustannuksia kuljetusyrityksille, joiden on huolehdittava sen noudattamisesta. Se, että unionin lainsäätäjän asettamasta velvollisuudesta voi aiheutua tiettyjä kustannuksia siitä vastuussa oleville kuljetusyrityksille, ei kuitenkaan itsessään merkitse suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, elleivät nämä kustannukset ole ilmeisen suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden.

839 Siltä osin kuin tällaisten seurausten väitetään johtuvan kabotaasitoiminnan vähenemisestä 31 prosentilla vuoteen 2035 mennessä, on muistettava, että – kuten tämän tuomion 822 kohdassa on todettu – tämä arvio liittyy toimenpiteeseen, jolla on tarkoitus rajoittaa ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä saa harjoittaa, kun taas unionin lainsäätäjä on asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan antaessaan pitänyt parempana vaihtoehtoista toimenpidettä.

840 Kuten Bulgarian tasavalta ja Romania väittävät, vaikutustenarviointiin osallistuneet kuljetusyritykset ovat ilmoittaneet, että karenssiajan kaltaisen toimenpiteen käyttöönotto aiheuttaisi niille huomattavia kustannuksia erityisesti niiden yleiskustannusten nousun vuoksi (vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskeva osa, osa 2/2, s. 48). Tähän toimenpiteeseen liittyviä kustannuksia on kuitenkin arvioitava ainakin sen perusteella, kuinka tärkeää kabotaasiliikenne on liikenteenharjoittajille ja mikä on yleiskustannusten osuus kuljetusyrityksen kustannuksista. Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan tueksi laaditun tutkimuksen, jonka otsikkona on ”Tutkimus asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistamiseksi tehtävän vaikutustenarvioinnin tueksi, loppukertomus”, sivulla 143 todetaan, että kabotaasi muodostaa vain pienen osan tieliikenteen toiminnoista, minkä vuoksi tämän toimenpiteen vaikutukset kuljetusyrityksiin yleensä ovat sitäkin vähäisemmät.

841 Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 1/2, s. 37) katsottiin, että toimenpide 8, jossa poistettiin maininta kabotaasimatkojen enimmäismäärästä vastaanottavassa jäsenvaltiossa saman kabotaasijakson aikana ja lyhennettiin seitsemästä päivästä neljään päivään ajanjaksoa, jonka aikana kabotaasiliikennettä voidaan harjoittaa tässä jäsenvaltiossa, nostaisi kuljetusyritysten yleiskustannuksia keskimäärin noin 3,5 prosentilla.

842 Vaikka ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla on erilaisia vaikutuksia kuljetusyrityksiin sen mukaan, mihin jäsenvaltioon nämä yritykset ovat sijoittautuneet, mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joita voi seurata tietyille yrityksille aiheutuvien kustannusten osalta, on kuitenkin joka tapauksessa verrattava niihin myönteisiin vaikutuksiin, joita aiheutuu tasapuolisten kilpailuedellytysten säilyttämisen kannalta toimenpiteestä, jonka tarkoituksena on estää käytännöt, jotka johtavat kabotaasin tilapäisyyttä koskevan vaatimuksen vastaisesti pysyvän tai jatkuvan kabotaasiliikenteen harjoittamiseen samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

843 Väitteitä, jotka liittyvät menetetyistä toimintapäivistä aiheutuviin kustannuksiin tai tyhjänä ajettujen matkojen lisääntymiseen, ei ole syytä hyväksyä, koska – kuten tämän tuomion 833 kohdassa on tuotu esille – asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla ei ole tarkoitus kieltää kaikkia kuljetuksia karenssiaikana. Ajoneuvoilla, joilla on toteutettu ensimmäinen kabotaasijakso jossakin jäsenvaltiossa, voidaan suorittaa karenssiaikana joko sijoittautumisjäsenvaltioon tai muihin jäsenvaltioihin suuntautuvia kansainvälisiä kuljetuksia, joiden jälkeen näissä muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti tehdään kabotaasimatkoja. On myös syytä täsmentää, ettei tässä säännöksessä edellytetä, että ajoneuvot palautetaan karenssiaikana kyseisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen, minkä vuoksi on hylättävä Maltan tasavallan väite, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion kansainväliset liikenteenharjoittajat eivät ole taloudellisesti elinkelpoisia sen vuoksi, että niille olisi asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että niiden ajoneuvot palautetaan karenssiaikana meriteitse kyseiseen jäsenvaltioon.

844 Romanian mainitsemat arviot seurauksista, joita kaiken kaikkiaan aiheutuu ensimmäisellä liikkuvuutta koskevalla toimenpidekokonaisuudella käyttöön otetuista uusista säännöistä, joihin kuuluu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tarkoitettu ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus, eivät ole merkityksellisiä arvioitaessa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan seurauksia, koska näillä kahdella säännöksellä on eri tarkoitus. Sama koskee Bulgarian tasavallan mainitsemaa arviota, jonka mukaan jokainen lepopäivä voi maksaa belgialaisille liikenteenharjoittajille jopa 24 miljoonaa euroa. Sen lisäksi, että tämä arvio perustuu alan lehdessä siteerattuun analyysiin, jota ei ole esitetty unionin tuomioistuimelle, se perustuu virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan karenssiaikana ajoneuvo poistettaisiin liikenteestä ilman, että sitä voitaisiin käyttää muuhun liikenteeseen kuin kabotaasiliikenteeseen samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

845 Puolan tasavallan väitteet, jotka koskevat tavaroiden hintojen nousua, on hylättävä samoista syistä kuin väitteet, jotka koskevat kuljetusyritysten toimintakustannusten nousua. Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa pidetään kylläkin todennäköisenä hypoteesia, jonka mukaan toimintakustannusten nousu siirtyy tavaroiden hintoihin, mutta siinä täsmennetään, että tarkasteltujen toimenpiteiden vaikutukset olisivat erittäin vähäiset, koska liikenteen osuus tavaroiden hinnoista on vain vähäinen (osa 1/2, s. 49).

846 Väitteistä, jotka koskevat karenssiajan vaikutusta työllisyyteen, riittää kun todetaan, että vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevan osan tueksi laaditun tutkimuksen, jonka otsikkona on ”Tutkimus asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistamiseksi tehtävän vaikutustenarvioinnin tueksi, loppukertomus”, sivulla 143 todetaan, että kabotaasitoiminnan huomattavalla vähenemisellä sen toimenpiteen seurauksena, jolla asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetty seitsemän päivän ajanjakso, jonka aikana kabotaasiliikenne on sallittua, lyhennettäisiin neljään tai viiteen päivään, ei pitäisi olla merkittäviä vaikutuksia kuljetusalan kokonaistyöllisyyteen erityisesti sen vuoksi, että – kuten tämän tuomion 840 kohdassa on todettu – kabotaasi muodostaa vain pienen osan tieliikenteen toiminnoista.

847 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania ja Puolan tasavalta eivät ole esittäneet väitteitä, joilla voitaisiin kyseenalaistaa tämän tutkimuksen johtopäätösten merkitys unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa toteuttaman toimenpiteen kannalta.

848 On myös hylättävä väite, joka perustuu siihen vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 2/2, s. 48) esitettyyn näkemykseen, että järjestelmällisen kabotaasin houkuttelevuus vähenee joka tapauksessa, jos kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevat tehokkaammat säännöt hyväksytään direktiivin 2020/1057 yhteydessä. On nimittäin huomattava, että tämän direktiivin tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan kolmannesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, vahvistaa sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka työehdot ja -olot taataan maantieliikenteen kuljettajille, erityiset säännöt, joissa otetaan huomioon maantieliikenteen alan erittäin liikkuvan työvoiman erityispiirteet ja joissa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi luodaan tasapaino kuljettajien sosiaalisten ja työolojen vahvistamisen ja kansallisten ja ulkomaisten liikenteenharjoittajien reiluun kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen helpottamisen välillä.

849 Tämän vuoksi ei voida väittää pelkästään niiden välillisten ja rajoitettujen seurausten perusteella, jotka aiheutuvat toimenpiteistä, joilla on muita tavoitteita, kuten ne, jotka on asetettu direktiivillä 2020/1057 ja jotka mainitaan sen johdanto-osan kolmannessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa, että unionin lainsäätäjä olisi selvästi ylittänyt laajan harkintavaltansa, joka

sillä on yhteisen liikennepolitiikan alalla, kun se on päättänyt toteuttaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa toimenpiteen, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

850 Tarkasteltaessa Liettuan tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan väitteitä, joiden mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta johtaa sisämarkkinoiden pirstoutumiseen ja rajoittaa niiden kuljetusyritysten kaupallisia mahdollisuuksia, jotka ovat sijoittautuneet ”unionin reuna-alueilla sijaitseviksi jäsenvaltioiksi” luonnehdittuihin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin, verrattuna toiseen ryhmään jäsenvaltioita, joita luonnehditaan tapauksen mukaan ”unionin keskellä sijaitseviksi jäsenvaltioiksi” tai ”unionin länsiosassa sijaitseviksi jäsenvaltioiksi”, on huomattava, että karenssiajan seuraukset voivat sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta olla suurempia niille kuljetusyrityksille, jotka ovat valinneet liiketoimintamallin, jossa ne tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa saman vastaanottavan jäsenvaltion alueella pysyvästi tai jatkuvasti harjoitettavan kabotaasiliikenteen yhteydessä kabotaasiliikenteen tilapäisyyttä koskevasta vaatimuksesta huolimatta.

851 Kuten tämän tuomion 843 kohdasta ilmenee, asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta ei koske vaatimusta ajoneuvon palauttamisesta kyseisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen. Näin ollen karenssiajan mahdolliset vaikutukset eivät riipu sijoittautumisjäsenvaltion maantieteellisistä erityispiirteistä.

852 Kuten tämän tuomion 832 ja 833 kohdassa on esitetty, tässä säännöksessä kielletään ainoastaan kabotaasimatkat karenssiaikana samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mutta se ei ole esteenä muille kuljetuksille, erityisesti kabotaasimatkoille jossain toisessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

853 Vaikka oletettaisiin, että tämän tuomion 850 kohdassa esitetyn liiketoimintamallin ovat omaksuneet pääasiassa tiettyihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset, joka tapauksessa tämän tuomion 246 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun unionin toimi vaikuttaa kaikissa jäsenvaltioissa ja edellyttää, että varmistetaan tasapaino asiaan liittyvien eri etujen välillä ottamalla huomioon kyseisellä toimella tavoitellut päämäärät, sen, että tällaista tasapainoa on haettu ottamalla huomioon kaikkien unionin jäsenvaltioiden tilanne, ei voida katsoa olevan sellaisenaan suhteellisuusperiaatteen vastaista.

854 Tämän tuomion 267 kohdassa mainitusta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan muun muassa taata oikeudenmukainen kilpailu muuttamalla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä.

855 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on säätämällä asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan pyrkinyt nimenomaan uuteen tasapainoon, jossa otetaan huomioon eri kuljetusyritysten intressit, korjaamalla – vaarantamatta kuitenkaan kuljetusmarkkinoiden vapauttamisen aiempaa tasoa – asetuksen N:o 1072/2009 soveltamisessa ilmenneet vaikeudet, jotka johtuvat kabotaasiliikenteen tilapäisyyttä koskevan vaatimuksen vastaisista käytännöistä kehittää pysyvää tai jatkuvaa kabotaasitoimintaa samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

856 Väitteet, jotka koskevat karenssiajan haitallisia vaikutuksia ympäristöön, ovat päällekkäisiä niiden väitteiden kanssa, jotka Liettuan tasavalta on esittänyt ensimmäisessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta ensimmäisen kanneperusteensa molemmissa osissa, siltä osin kuin tämä peruste kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, ja Puolan tasavalta kanneperusteessaan, joka on yhteinen kaikille tämän asetuksen riidanalaisille säännöksille, siltä osin kuin tämä peruste kohdistuu asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, minkä vuoksi niitä tarkastellaan kyseisessä yhteydessä.

857 Romanian väitteestä, joka koskee covid-19-pandemiaa, riittää kun todetaan, että unionin lainsäätäjän tehtävänä ei ollut korjata tämän pandemian vaikutuksia asetuksella 2020/1055, jonka tarkoituksena on mukauttaa maantieliikenteen alan kehitykseen yhteiset säännöt, jotka koskevat yhtäältä maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä ja toisaalta maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä, varsinkaan sen vuoksi, että tällaiseen tavoitteeseen on pyritty muilla unionin erityisillä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyillä toimilla, kuten liikenteen alalla esimerkiksi asetuksella 2020/698. Covid-19-pandemian vaikutuksilla ei näin ollen ole merkitystä arvioitaessa, onko asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukainen.

858 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetusta karenssiajasta ei aiheudu ilmeisen suhteetonta haittaa tällä säännöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden, jona on varmistaa, ettei kabotaasiliikennettä harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

859 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan viides kanneperuste, Bulgarian tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Romanian ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, Maltan tasavallan toinen kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

860 Liettuan tasavalta väittää toisen kanneperusteensa toisessa osassa, Romania kolmannessa kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 kohdan a alakohtaan ja Maltan tasavalta kolmannessa kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta ei täytä SEUT 18 artiklassa tarkoitetusta syrjintäkiellon periaatteesta johtuvia vaatimuksia. Maltan tasavalta vetoaa myös perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan rikkomiseen.

861 Nämä kolme jäsenvaltiota väittävät, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika on yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastainen, koska se johtaa syrjintään unionin reuna-alueilla sijaitseviin, pinta-alaltaan pieniin tai saaria oleviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten ja unionin keski- tai länsiosassa sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten välillä.

862 Liettuan tasavalta väittää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta rajoittaa sisämarkkinavapauksien käyttämistä samalla kun se johtaa unionin reuna-alueilla sijaitsevien ja pinta-alaltaan pienten jäsenvaltioiden välilliseen syrjintään. Unionin keski- ja länsiosalle ominaisten tekijöiden, kuten väestön voimakkaan keskittymisen tai kehittyneemmän teollisuudenalan, vuoksi kuljetustarpeita on ennen kaikkea tässä unionin osassa. Karenssiajan johdosta unionin reuna-alueilla sijaitseviin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on vähemmän houkuttelevaa tarjota kuljetuspalveluja kaikkein tuottavimmilla markkinoilla.

863 Romania väittää, että useimmissa kansainvälisissä kuljetuksissa, myös kabotaasiliikenteessä, käytetään 1.5.2004 lähtien unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa rekisteröityjä ajoneuvoja, kun taas muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset harjoittavat pääasiallisesti kansallista tavaraliikennettä, minkä vuoksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädetty toimenpide vaikuttaa epäyhdenvertaisesti kuljetusyrityksiin unionissa.

864 Erityisesti unionin keski- tai länsiosassa sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla kuljetusyrityksillä, jotka suorittavat kansainvälisiä kuljetuksia, on maantieteellisesti edullisempi asema sen vuoksi, että niillä on lyhyempi matka kuormaamis- ja purkamisjäsenvaltioihin. Kabotaasiliikenteeseen sovellettavien rajoitusten käyttöönotto ei näin ollen vaikuta merkittävästi näihin yrityksiin.

865 Arvioitaessa asetuksen 2020/1055, erityisesti karenssiajan, vaikutuksia kuljetusmarkkinoihin, pitäisi ottaa huomioon ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden muut tekijät. Kokonaisarviointi osoittaisi, että säännöstö, joka vaikuttaa olennaisesti unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin liikenteenharjoittajiin, on syrjivä.

866 Maltan tasavalta korostaa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, koska tässä säännöksessä tarkoitetulla karenssiajalla kohdellaan erilaisia tilanteita samalla tavalla ilman minkäänlaista objektiivista perustelua. Maltan saarivaltioluonteen ja sen maantieteellisen aseman vuoksi maltalaisilla kuljetusyrityksillä ei olisi minkäänlaista aikomusta järjestää ajoneuvojensa palauttamista Maltaan sen jälkeen, kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa on tehty kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi tähän jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta. Karenssiaika pakottaa ne siten ohjaamaan ajoneuvonsa johonkin toiseen jäsenvaltioon tai keskeyttämään toimintansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa karenssiajan päättymiseen asti.

867 Maltan tasavalta toteaa, että unionin lainsäätäjällä on toki oltava laaja harkintavalta toimivaltaansa käyttäessään, kun sen on tehtävä monitahoisia taloudellisia tai teknisiä valintoja. Karenssiajan kaltainen toimenpide ei kuitenkaan ole erityisen monitahoinen. Se on kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettava yleinen sääntö, jolla jätetään huomiotta tietyn jäsenvaltion maantieteelliset erityispiirteet. Tällaisella säännöllä syrjitään jäsenvaltiota, jonka tiedetään olevan kykenemätön noudattamaan karenssiaikaa erityisen liikenneintrastruktuurinsa, ulkomaisten tavaroiden saantia koskevien mekanismien ja ainutlaatuisten maantieteellisten erityispiirteidensä vuoksi.

868 Itse karenssiajasta Maltan tasavalta katsoo, ettei lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen terveyden- tai ympäristönsuojelua koskevia tavoitteita ole verrattava tämän toimen sosioekonomisiin vaikutuksiin eri jäsenvaltioissa vaan kyseisen toimen myönteisiä sosioekonomisia vaikutuksia mantereella sijaitsevien jäsenvaltioiden suuren enemmistön kannalta on verrattava yhtäältä sen ympäristöön kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin koko unionissa ja toisaalta sen haitallisiin sosioekonomisiin vaikutuksiin unionin reuna-alueilla

sijaitsevien jäsenvaltioiden vähemmistön kannalta. Sen mukaan on ilmeisen väärin kohdella saarijäsenvaltioon sijoittautuneita kuljetusyrityksiä samalla tavalla kuin yrityksiä, jotka eivät ole riippuvaisia meriosuudesta harjoittaakseen kuljetustoimintaansa.

869 Liettuan tasavallan ja Romanian mukaan karenssiaika johtaa maanteiden tavaraliikennemarkkinoiden keinotekoiseen uudelleenjakoon ja liikenteenharjoittajien kaupallisten mahdollisuuksien rajoittamiseen muissa jäsenvaltioissa. Tämä protektionistinen ja rajoittava toimenpide luo ulkomarkkinoille pääsyn esteitä muille kuin jäsenvaltiossa asuville liikenteenharjoittajille, jotka tulevat pääasiassa unionin reuna-alueilla sijaitsevista ja pinta-alaltaan pienistä jäsenvaltioista.

870 Liettuan tasavalta, Romania ja Maltan tasavalta väittävät, että karenssiaika on syrjintäkiellon periaatteen ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen vastainen, koska unionin reuna-alueilla sijaitsevat, pinta-alaltaan pienet tai saaria olevat jäsenvaltiot ovat selvästi muita epäedullisemmassa asemassa. Liettuan tasavalta vetoaa tältä osin erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdan rikkomiseen.

871 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

872 Tässä tapauksessa on selvää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädettyä toimenpidettä, jonka mukaan kuljetusyritysten on noudatettava karenssiaikaa kahden samassa jäsenvaltiossa toteutetun kabotaasijakson välillä, sovelletaan erotuksetta kaikkiin kuljetusyrityksiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, joten se ei merkitse unionin oikeudessa kiellettyä välitöntä syrjintää.

873 Näin ollen on tutkittava tämän tuomion 308–310 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, sovelletaanko kyseisessä säännöksessä perusteettomasti samanlaista sääntöä erilaisiin tapauksiin, kun otetaan huomioon erityisesti säännöksen tavoite, ja merkitseekö se tästä syystä unionin oikeudessa kiellettyä välillistä syrjintää, koska – kuten Liettuan tasavalta, Romania ja Maltan tasavalta väittävät –, se voisi jo luonteensa vuoksi vaikuttaa enemmän kuljetusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet näiden kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin, pinta-alaltaan pieniin tai saaria oleviin jäsenvaltioihin, ja tähän erityiseen jäsenvaltioiden ryhmään, muihin kuljetusyrityksiin ja muihin jäsenvaltioihin verrattuna.

874 Väitetystä syrjinnästä yhtäältä ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin, pinta-alaltaan pieniin tai saaria oleviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten ja toisaalta ”unionin keski- tai länsiosassa” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten välillä on todettava Romanian ja Maltan tasavallan väitteiden perustana olevan oletuksen vastaisesti ja tämän tuomion 833 ja 843 kohdasta ilmenevällä tavalla, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa ei aseteta kuljetusyritykselle sen sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta velvollisuutta huolehtia siitä, että ajoneuvo palautetaan karenssiaikana yrityksen toimipisteeseen. Kuljetusyritysten sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta karenssiaika ei myöskään vie niiltä mahdollisuutta jatkaa kyseisenä aikana kuljetustoimintaa, myös kabotaasiliikennettä, kunhan sitä ei harjoiteta samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

875 Näin ollen ei voida väittää, että karenssiaika johtaisi siihen, että tietyt kuljetusyritykset joutuvat sijoittautumisjäsenvaltionsa maantieteellisten erityispiirteiden vuoksi – olipa kyse erityisesti sen sijaitsemisesta kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan ”unionin reuna-alueilla”, sen pinta-alasta tai sen saarivaltioluonteesta – erilaiseen asemaan kuin unionin keski- tai länsiosassa sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset.

876 Se, että karenssiaika vaikuttaa kuljetusyrityksiin eri tavoin sen mukaan, mikä on niiden sijoittautumispaikka unionissa, ei johdu unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa vahvistaman säännön väitetystä syrjivyydestä, vaan – kuten tämän tuomion 850 kohdassa on tuotu esille – liiketoimintamallista, jonka kuljetusyritykset ovat sijoittautumisjäsenvaltiostaan riippumatta valinneet ja jossa ne tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai jopa kaikki palvelunsa saman vastaanottavan jäsenvaltion alueella pysyvästi tai jatkuvasti harjoitettavan kabotaasiliikenteen yhteydessä.

877 On myös lisättävä, että – kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 618 ja 796 kohdassa – karenssisaika vaikuttaa erityisesti vain niihin kuljetusyrityksiin, jotka harjoittavat toimintaansa jo asetuksessa N:o 1072/2009 säädetyn kabotaasin tilapäisyyttä koskevan vaatimuksen vastaisesti. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan tavoitteena, sellaisena kuin se on esitetty asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa, on nimenomaan varmistaa, että kabotaasiliikennettä ei harjoiteta tavalla, josta syntyy pysyvää tai jatkuvaa toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

878 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan seuraukset voivat varmasti olla erilaisia sen mukaan, mikä on kabotaasiliikenteen osuus näiden yritysten kaikesta toiminnasta, ja merkitä sijoittautumisjäsenvaltiosta riippumatta suurempaa rasitetta niille yrityksille, jotka ovat valinneet tämän tuomion 850 ja 876 kohdassa mainitun liiketoimintamallin, verrattuna yrityksiin, jotka harjoittavat vain vähän tämänkaltaista kuljetustoimintaa ja joihin karenssiajalla on pienempi vaikutus.

879 On kuitenkin huomattava, että tämän tuomion 829 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan silloin kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttaa kyseinen toimi olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata perussopimuksissa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon muun muassa SEU 3 artiklan 3 kohdassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja eri aloja koskevien tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi.

880 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä ei ole millään tavoin aiheuttanut kuljetusyritysten välistä syrjintää, vaan päinvastoin se on antamalla asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan pyrkinyt korjaamaan ne odottamattomat seuraukset, joita aiheutui asetuksen N:o 1072/2009, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, soveltamisaikana kabotaasin tilapäisyyttä koskevan vaatimuksen vastaisten järjestelmällistä kabotaasia koskevien käytäntöjen syntymisestä.

881 Kuten tämän tuomion 322 kohdassa on tuotu esille, unionin oikeuden säännöstä ei näin ollen voida itsessään pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisena pelkästään sillä perusteella, että sillä on erilaisia seurauksia tietyille talouden toimijoille, kun tämä

tilanne on seurausta erilaisista toimintaedellytyksistä, jotka näillä toimijoilla on erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi, eikä riidanalaiseen säännökseen liittyvästä epäyhdenvertaisuudesta lain edessä.

882 Edellä esitettyjä toteamuksia ei voida kyseenalaistaa Liettuan tasavallan ja Romanian väitteellä, jonka mukaan karenssiaika johtaa maanteiden tavaraliikennemarkkinoiden keinotekoiseen uudelleenjakoon ja rajoittaa niiden kuljetusyritysten kaupallisia mahdollisuuksia, jotka ovat sijoittautuneet näiden kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin, minkä vuoksi nämä yritykset joutuisivat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan kuin ”unionin keski- tai länsiosassa” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset.

883 Tämä väite perustuu olennaisesti siihen näkemykseen, että kuljetustarpeita on ennen kaikkea – kyseisten kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan –”unionin keski- ja länsiosassa” ja että ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset tekevät suurimman osan kabotaasimatkoista unionissa, kun taas muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset suorittavat pääasiassa kuljetuksia omassa jäsenvaltiossaan.

884 On huomattava, että kuljetusyrityksiin kohdistuvan vaikutuksen mahdollinen ero sen mukaan, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, johtuu joka tapauksessa siitä, että niiden suorittamat kuljetukset ovat luonteeltaan erilaisia, mikä näkyy SEUT 91 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, josta ilmenee, että kabotaasiliikenne eli liikenne, jota muu kuin jäsenvaltioon sijoittautunut liikenteenharjoittaja harjoittaa tässä jäsenvaltiossa, on erotettava puhtaasti kansallisesta liikenteestä eli liikenteestä, jota jäsenvaltioon sijoittautunut liikenteenharjoittaja harjoittaa tässä jäsenvaltiossa.

885 Näin ollen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaista ei ole se, että tietyssä jäsenvaltiossa suoritettuihin kuljetuksiin sovelletaan eri sääntöjä silloin, kun kyse on eri kuljetuksista, tässä tapauksessa sen mukaan, onko kyse kabotaasiliikenteestä vai puhtaasti kansallisesta liikenteestä.

886 Maltan tasavallan väitteestä, jonka mukaan karenssiaika pakottaa maltalaiset liikenteenharjoittajat siirtymään kabotaasijakson päättyessä johonkin toiseen jäsenvaltioon tai keskeyttämään toimintansa karenssiajaksi, on todettava, että vaatimus toiseen jäsenvaltioon siirtymisestä perustui jo asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohtaan, koska tämän säännöksen, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1055, mukaan ajoneuvon on poistuttava vastaanottavan jäsenvaltion alueelta ensimmäisen kabotaasijakson päättyessä ennen kuin siellä voidaan mahdollisesti aloittaa uusi kabotaasijakso tähän jäsenvaltioon suuntautuneen uuden kansainvälisen kuljetuksen jälkeen.

887 Kuten tämän tuomion 874 kohdassa on todettu, karenssiajan noudattaminen ei edellytä, että kyseinen kuljetusyritys keskeyttää kaiken kuljetustoiminnan. Se ei nimittäin estä tätä yritystä harjoittamasta muuta liikennettä kuin kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa siinä toteutetun ensimmäisen kabotaasijakson jälkeen. Maltan tasavallan väite perustuu siten todellisuudessa oletukseen, jonka mukaan ilman karenssiaikaa kyseiset kuljetusyritykset jatkaisivat tällaisten kabotaasimatkojen tekemistä samassa jäsenvaltiossa. Karenssiaika on kuitenkin otettu käyttöön nimenomaan tällaisen samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa pysyvästi tai jatkuvasti harjoitettavan toiminnan estämiseksi.

888 Liettuan tasavallan, Romanian ja Maltan tasavallan väitteet, joiden mukaan syrjintäkiellon periaatetta ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatetta on loukattu, on hylättävä samoista syistä kuin edellä on esitetty, koska ne perustuvat pääasiassa välillisiin seurauksiin, jotka aiheutuvat väitetystä syrjinnästä unioniin sijoittautuneiden kuljetusyritysten välillä. Sama koskee Liettuan tasavallan väitettä SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamisesta, koska tämä jäsenvaltio ei ole esittänyt kyseisen määräyksen perusteella erillisiä väitteitä.

889 Vaikka oletettaisiinkin, että kyseinen säännös vaikuttaa välillisesti tiettyihin jäsenvaltioihin enemmän kuin muihin, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta, riittää kun todetaan, että tämän tuomion 332 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin toimea, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden normeja, ei voida pitää syrjivänä, jos sitä sovelletaan yhdenvertaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin, koska tällaisella yhdenmukaistamistoimella on väistämättä erilaisia vaikutuksia eri kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen aiemmasta tilasta riippuen.

890 Näitä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa Romanian väitteellä, jonka mukaan kaikilla liikkuvuuspakettiin kuuluvilla säännöksillä, jotka ovat tämän jäsenvaltion asioissa C-546/20–C-548/20 nostamien kolmen kanteen kohteena, on syrjivä kokonaisvaikutus. Romania ei ole asiassa C-547/20 osoittanut, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdasta seuraisi syrjintää. Muilta osin tämän jäsenvaltion esittämää kritiikkiä, joka kohdistuu asetukseen 2020/1054 ja direktiiviin 2020/1057, tarkastellaan niiden perusteiden ja perustelujen yhteydessä, joihin se vetoaa vaatiessaan asioissa C-546/20 ja C-548/20 nostamissaan kanteissa näiden unionin toimien kumoamista kokonaan tai osittain.

891 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen toinen osa, Romanian kolmas kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan ja Maltan tasavallan kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

c) SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

892 Bulgarian tasavalta väittää neljännessä kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, että unionin lainsäätäjä on tämän säännöksen antaessaan rikkonut SEUT 91 artiklan 1 kohtaa.

893 Kyseisen jäsenvaltion mukaan SEUT 91 artiklan 1 kohdassa, joka on tämän asetuksen oikeusperusta, edellytetään, että unionin lainsäätäjä toimii tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettua karenssiaikaa ei ollut sijoittautumisasetusta koskevassa ehdotuksessa, joten nämä komiteat eivät voineet tarkastella sitä ennen kuin ne antoivat lausuntonsa 18.1. ja 1.2.2018. Koska unionin lainsäätäjä ei kuullut myöhemmin näitä komiteoita tähän ehdotukseen tehdystä olennaisesta muutoksesta, se rikkoi SEUT 91 artiklan 1 kohtaa.

894 Bulgarian tasavalta huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa kuulemisvelvollisuuteen lainsäädäntömenettelyssä aikana, jolloin parlamentilla, joka ei silloin ollut lainsäädäntövallan käyttäjä, oli neuvoa-antava tehtävä, kuten talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealla

nykyään. Se totesi, että velvollisuudesta kuulla parlamenttia seuraa, että sitä on kuultava uudelleen aina, kun lopulta hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä tekstistä, josta parlamenttia on jo kuultu (ks. vastaavasti tuomio 16.7.1992, parlamentti v. neuvosto, C-65/90, EU:C:1992:325, 16 kohta).

895 Se väittää, että koska talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea hoitavat nyt edelleen tätä neuvoa-antavaa tehtävää SEUT 91 artiklan 1 kohdan nojalla, edellisessä kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä sovelletaan analogisesti näiden kahden komitean kuulemista koskevaan velvollisuuteen. Näin ollen tässä tapauksessa niitä olisi pitänyt kuulla uudelleen karenssiajan käyttöönottoa koskevasta olennaisesta muutoksesta.

896 Sen mukaan olisi virheellistä väittää, kuten parlamentti tekee, ettei komiteoiden toisesta kuulemisesta lainsäädäntömenettelyssä olisi ennakkotapausta. Esimerkiksi lainsäädäntömenettelyssä, joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta (COM(2018) 51 final), kyseisen toimen oikeusperustaan lisättiin täydentävä määräys, minkä vuoksi unionin lainsäätäjä päätti kuulla talous- ja sosiaalikomiteaa toisen kerran.

897 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

898 On syytä muistaa, että SEUT 91 artiklan 1 kohdassa määrätään, että parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, SEUT 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen, muun muassa vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä.

899 On todettava, ettei tästä määräyksestä ilmene, että talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa olisi kuultava uudelleen, jos ehdotusta lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi toimeksi aiotaan muuttaa.

900 Bulgarian tasavalta väittää kuitenkin, että velvollisuus kuulla talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa perustuu tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen 16.7.1992 antamaan tuomioon parlamentti v. neuvosto (C-65/90, EU:C:1992:325), jossa täsmennettiin parlamentin tuolloin lainsäädäntömenettelyssä hoitaman neuvoa-antavan tehtävän ulottuvuutta, perustuvan oikeuskäytännön analogiseen soveltamiseen.

901 Tämän oikeuskäytännön mukaan velvollisuudesta kuulla perustamissopimuksessa määrätyissä tapauksissa parlamenttia lainsäädäntömenettelyssä seuraa, että tätä toimielintä on kuultava uudelleen aina, kun lopulta hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä tekstistä, josta parlamenttia on jo kuultu, paitsi jos tehdyt muutokset ovat olennaisilta osiltaan parlamentin itsensä esittämien toiveiden mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 16.7.1992, parlamentti v. neuvosto, C-65/90, EU:C:1992:325, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tätä vaatimusta parlamentin säännönmukaisesta kuulemisesta pidetään olennaisena menettelymääräyksenä, jonka laiminlyönnin seurauksena kyseinen säädös on kumottava (ks. vastaavasti tuomio 5.7.1995, parlamentti v. neuvosto, C-21/94, EU:C:1995:220, 17 kohta).

902 Ilman, että olisi tarpeen tutkia, merkitseekö asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, siltä osin kuin siinä otetaan käyttöön karenssiaika, olennaista muutosta sijoittautumisasetusta koskevaan ehdotukseen, on todettava parlamentin ja neuvoston tavoin, että tämän tuomion 900 ja 901 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa SEUT 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun velvollisuuteen kuulla talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa.

903 Luonnehtiessaan vaatimusta parlamentin uudelleen kuulemisesta olennaiseksi menettelymääräykseksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tämä vaatimus perustuu siihen, että parlamentin todellinen osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn on olennainen osa perustamissopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa, ja että tämä toimivalta on ilmaus perustavanlaatuisesta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä (ks. vastaavasti tuomio 10.6.1997, parlamentti v. neuvosto, C-392/95, EU:C:1997:289, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näitä perusteluja ei voida kuitenkaan soveltaa analogisesti talous- ja sosiaalikomiteaan ja alueiden komiteaan.

904 On korostettava, että yhtäältä talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealla ja toisaalta parlamentilla on erilainen asema toimielinten välisessä tasapainossa. Parlamentti on yksi SEU 13 artiklan 1 kohdassa luetelluista unionin toimielimistä, kun taas näihin komiteoihin sovelletaan EUT-sopimuksen kuudennen osan I osaston 3 lukuun, jonka otsikkona on ”Unionin neuvoa-antavat elimet”, kuuluvia SEUT 301–SEUT 304 artiklaa toisen osalta ja SEUT 305–SEUT 307 artiklaa toisen osalta.

905 SEU 10 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan”. Artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla ja että jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen. Tässä artiklassa ei sitä vastoin anneta edustuksellisen demokratian tehtävää talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

906 Tästä seuraa, että Bulgarian tasavalta ei voi vedota oikeuskäytäntöön, jonka mukaan parlamenttia on kuultava uudelleen lainsäädäntömenettelyssä, väittäessään, että unionin lainsäätäjä on tässä tapauksessa rikkonut SEUT 91 artiklan 1 kohtaa.

907 Tätä johtopäätöstä ei voida kyseenalaistaa tämän jäsenvaltion väitteellä, jonka mukaan lainsäädäntömenettelystä, joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta (COM(2018) 51 final), koskeva ennakkotapaus osoittaa, että talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa on kuultava uudelleen.

908 Kuten neuvosto väittää perustellusti, SEUT 304 artiklan ensimmäisen kohdan ja SEUT 307 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti ”perussopimuksissa määrätyt” tapaukset, joissa talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean kuuleminen on pakollista, on erotettava muista tapauksista, joissa tämä kuuleminen on vapaaehtoista ja jätetty parlamentin, neuvoston tai komission harkintaan, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa.

909 Tästä seuraa, että aiemmasta menettelystä, jossa yksi näistä unionin toimielimistä katsoi tarkoituksenmukaiseksi kuulla uudelleen toista näistä toimielimistä, ei voida päätellä minkäänlaista velvollisuutta kuulla näitä komiteoita uudelleen.

910 Tämän vuoksi Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan.

d) SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

911 Liettuan tasavalta väittää kolmannessa kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta viidennessä kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, Maltan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan ja Puolan tasavalta toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan, että antaessaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan unionin lainsäätäjä ei ole noudattanut SEUT 91 artiklan 2 kohdasta, Maltan tasavallan mukaan erikseen tarkasteltuna, tai tästä määräyksestä ja SEUT 94 artiklasta johtuvia vaatimuksia. Bulgarian tasavalta vetoaa lisäksi SEUT 90 artiklan, luettuna SEU 3 artiklan 3 kohdan valossa, noudattamatta jättämiseen.

912 Bulgarian tasavalta väittää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta on SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan vastainen, koska sillä on haitallisia vaikutuksia elintasoon ja työllisyyteen Bulgariassa ja yleisemmin unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa sekä kuljetusyritysten taloudelliseen tilanteeseen.

913 Tällaiset vaikutukset johtuvat tyhjänä ajettujen matkojen määrän ja niistä aiheutuvien kustannusten lisääntymisestä. Bulgarian tasavalta katsoo, että karenssiajan käyttöönotto aiheuttaa merkittäviä kustannuksia liikenteenharjoittajille paitsi Bulgariassa myös kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joiden liikenteenharjoittajat harjoittavat kabotaasiliikennettä, ja tämä jäsenvaltio vetoaa tämän tuomion 772 ja 796 kohdassa mainittujen tutkimusten perusteella siihen, että kabotaasiliikenteen määrä unionissa vähenee 31 prosentilla vuoteen 2035 mennessä ja että belgialaisille liikenteenharjoittajille voi aiheutua vuosittain jopa 24 miljoonan euron kustannukset.

914 Sen mukaan unionin lainsäätäjä ei tästä syystä ole ottanut huomioon taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun merkitystä, ja se on siten rikkonut SEU 3 artiklan 3 kohdan määräyksiä.

915 Sekä Bulgarian tasavalta että muut jäsenvaltiot ovat todenneet nämä seuraukset. Mitään täydentävää arviointia ei kuitenkaan ole tehty sen selvittämiseksi, millaisia vaikutuksia joillakin alueilla kohdistuu elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuspalvelujen tarjoamiseen itsessään, eikä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa ole kuultu lainkaan tältä osin.

916 Siltä osin kuin kyse on SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomisesta, Liettuan tasavalta, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta kritisoivat unionin lainsäätäjää siitä, ettei se ole ottanut huomioon asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädetyn toimenpiteen vaikutuksia elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskaluston käyttöön. Puolan tasavalta täsmentää, että vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen velvollisuutta ottaa huomioon toteuttamiensa toimenpiteiden tietyt vaikutukset ei voida rajoittaa pelkästään näihin vaikutuksiin tutustumiseen, sillä muutoin SEUT 91 artiklan 2 kohta menettäisi tehokkuutensa.

917 Liettuan tasavallan mukaan syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskevan ECIPE:n tutkimuksen sivulla 13 todetaan, että kuljetussektorilla työskentelevien ihmisten määrä on paljon suurempi unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa kuin sen keski- ja länsiosassa sijaitsevissa jäsenvaltioissa. Näin ollen asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan kielteiset vaikutukset elintasoon ja työllisyyteen ovat suurempia ensin mainituissa jäsenvaltioissa ja johtavat työpaikkojen menettämiseen ja siihen, että työntekijät muuttavat muualle.

918 Kun ennen asetuksen 2020/1055 antamista oli mahdollista tehdä kolme kabotaasimatkaa seitsemän päivän välein, karenssiajan käyttöönoton seurauksena sama määrä matkoja voidaan tehdä enää 11 päivän välein. Tämä johtaa unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten toiminnan volyymin vähenemiseen ja siten elintason ja työllisyyden laskuun näissä jäsenvaltioissa.

919 Esimerkiksi Liettuassa, kuten käy ilmi alan lehdessä julkaistusta artikkelista, jonka otsikkona on ”*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*” (Liettua riitauttaa liikkuvuuspaketin unionin tuomioistuimessa), jopa 35 000 kuljetusyritysten työntekijää on vaarassa menettää työpaikkansa.

920 Maltan tasavalta väittää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla on vakavia seurauksia kuljetusyrityksille, jotka ovat sijoittautuneet saarijäsenvaltioihin, jotka ovat Maltan tasavallan tavoin voimakkaasti riippuvaisia meriyhteyksistä ja multimodaalisten kuljetusten reiteistä, eikä unionin lainsäätäjä ole kyennyt ottamaan näitä seurauksia huomioon. Jos maltalaisia liikenteenharjoittajia vaaditaan keskeyttämään kuljetuksensa neljäksi päiväksi, ne joutuvat pysäyttämään kuljetustoimintansa mielivaltaisesti noudattaakseen sääntöä, joka on laadittu todellista kabotaasiliikennettä varten mutta ei liikenteenharjoittajille, jotka ovat sijoittautuneet saarijäsenvaltioihin ja harjoittavat toimintaansa mantereella.

921 Maltan ja mantereen välillä liikennöivät pääasiallisesti ro-ro-alukset, jotka kuljettavat puoliperävaunuja kokonaisten ajoneuvojen sijaan. Vaikka maltalaiset liikenteenharjoittajat eivät ole kiinnostuneita asetuksessa N:o 1072/2009 määritellystä kabotaasiliikenteestä eli toisessa jäsenvaltiossa harjoitettavasta kansallisesta liikenteestä, niiden Italiassa harjoittama liikenne on kuitenkin teknisesti katsottava kabotaasiliikenteeksi. Kyseisessä asetuksessa ei katsota, että tavarankuljetus meriteitse Maltasta Italiaan olisi sen 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu ”kansainvälinen kuljetus”, joten puoliperävaunun kuljetus italialaisen sataman ja jonkin toisen Italiassa sijaitsevan paikan välillä katsottaisiin kabotaasimatkaksi.

922 Koska tässä määritelmässä ei oteta huomioon Maltan kaltaisten saarijäsenvaltioiden erityispiirteitä ja ainutlaatuisuutta, siinä jätetään maltalaiset liikenteenharjoittajat selvästi kansainvälisten kuljetuspalvelujen tarjoamiseen liittyvien oikeuksien ulkopuolelle.

923 Kuten käy ilmi KPMG:n tutkimuksesta, jonka otsikkona on ”*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*” (Liikenne-, infrastruktuuri- ja investointihankkeiden ministeriö – markkinatutkimus: ensimmäisen liikkuvuutta koskevan toimenpidekokonaisuuden vaikutustenarviointi), karenssiajalla on vakavia vaikutuksia maltalaisten liikenteenharjoittajien toimintaan. Koska karenssiaika tekee erityisesti saarijäsenvaltion kuljetusyritysten, jotka harjoittavat kuljetustoimintaansa pääasiassa mantereella, logistisista toimenpiteistä raskaampia, nostaa kuljetuskustannuksia ja heikentää kuljetusten tehokkuutta, se vaarantaa Maltan kansainvälisen liikenteen alan toiminnan SEUT 91 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

924 Puolan tasavalta, joka katsoo, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta johtaa elintason ja työllisyyden laskuun joillakin unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden alueilla ja vaikuttaa liikenneinfrastruktuuriin, viittaa perusteluihin, jotka se on esittänyt tukeakseen asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kumoamista koskevaa vaatimustaan ja joiden mukaan ajoneuvojen palauttamista koskeva velvollisuus johtaa ylimääräisiin matkoihin, jotka eivät ole taloudellisesti perusteltuja.

925 Sen mukaan karenssiaika voi siten johtaa siihen, että liikenteenharjoittajat, jotka eivät enää kykene harjoittamaan kannattavaa toimintaa, vetäytyvät markkinoilta. Tämä johtaa kuljetusalan työpaikkojen vähenemiseen jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä ei ole otettu huomioon sitä, että 90 prosenttia kuljetusyrityksistä työllistää alle kymmenen henkilöä ja että 55 prosenttia kuljetusalalla työskentelevistä työskentelee pk-yrityksissä, vaikka karenssiajan seuraukset ovat erityisen kielteisiä näille kuljetusyrityksille. Lisäksi Puolan tasavalta väittää, että kuljetusalan osuus unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden taloudesta on suurempi kuin muissa jäsenvaltioissa, minkä vuoksi työpaikkojen väheneminen on erityisen vahingollista unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa.

926 Unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon myöskään kyseisestä toimenpiteestä aiheutuvaa tieliikenteen lisääntymistä, joka lisää maanteiden ruuhkautumista ja pahentaa entisestään tieliikenneinfrastruktuurin heikkenemistä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon niin sanottu neljännen potenssin sääntö, jolla osoitetaan ajoneuvojen vaikutus tieliikenneinfrastruktuuriin ja jonka mukaan maanteiden heikkenemisen vaikutus kasvaa eksponentiaalisesti ajoneuvon painon kasvaessa potenssiin neljä. Vaikka raskaita tavarankuljetusajoneuvoja on vähemmän kuin henkilöautoja, niiden vaikutus infrastruktuuriin on näin ollen paljon suurempi. Tieliikenteen lisääntyminen heikentää myös elämänlaatua liikenteen tärkeimpien solmukohtien läheisyydessä sijaitsevilla alueilla.

927 Lisäksi Puolan tasavalta katsoo, että tieliikennettä koskevat oikeudelliset muutokset johtavat siihen, että kuljettajien riskikäyttäytyminen lisääntyy keskimäärin 19 prosenttia, mikä liittyy mahdollisuuteen rikkoa lakia.

928 SEUT 94 artiklan rikkomisen osalta Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät, että unionin lainsäätäjä ei ole asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan antaessaan ottanut huomioon kuljetusyritysten taloudellista tilannetta.

929 Koska unionin kuljetusmarkkinoiden tilannetta ja näiden markkinoiden kannalta merkityksellisiä jäsenvaltioiden maantieteellisiä erityispiirteitä ei ole arvioitu riittävästi, unionin reuna-alueilla sijaitseviin ja pinta-alaltaan pieniin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien taloudellisen tilanteen heikkenemistä tässä säännöksessä tarkoitetun karenssiajan soveltamisen seurauksena ei ole otettu huomioon. Kantajina olevat jäsenvaltiot muistuttavat, että kabotaasiliikenteen osuus kuljetusyrityksen kaikesta kuljetustoiminnasta on suurempi näillä liikenteenharjoittajilla kuin unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla liikenteenharjoittajilla.

930 Tukeakseen väitettään, jonka mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan seurauksena kyseiset liikenteenharjoittajat syrjäytetään markkinoilta, Liettuan tasavalta vetoaa myös tämän tuomion 772 ja 796 kohdassa esitettyihin seikkoihin, jotka perustuvat syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskevaan ECIPE:n tutkimukseen sekä tutkimukseen, joka

mainitaan alan lehdessä julkaistussa artikkelissa, jonka otsikkona on ”Belgialaiset eivät pidä ensimmäisestä liikkuvuutta koskevasta toimenpidekokonaisuudesta. Heidän mielestään sen säännökset aiheuttavat tappioita myös heidän yrityksilleen”.

931 Puolan tasavalta korostaa, että kuljetusyritysten suureen enemmistöön kohdistuvien karenssiajan kielteisten vaikutusten vuoksi karenssiaika johtaa hyvin todennäköisesti monien niistä konkurssiin tai niiden toiminnan siirtämiseen unionin keskellä sijaitseviin jäsenvaltioihin. Kyseinen jäsenvaltio täsmentää myös, ettei huomioon ole otettu sitä, että nämä seuraukset ovat erityisen kielteisiä pk-yrityksille, vaikka ne muodostavat 90 prosenttia kuljetusyrityksistä.

932 Lisäksi Puolan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan antaminen covid-19-pandemian aikana vahvistaa sen, että liikenteenharjoittajien taloudellista tilannetta ei ole otettu huomioon. Pandemian taloudelliset vaikutukset tuntuivat erityisesti liikenteen alalla, joka kärsi kysynnän vähenemisestä ja jäsenvaltioiden uudelleen käyttöön ottamista sisärajojen ylittämistä koskevista rajoituksista. Nämä vaikutukset näkyivät jo lainsäädäntömenettelyn aikana.

933 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

934 Ensinnäkin on hylättävä Bulgarian tasavallan väite SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, rikkomisesta, sillä kuten tämän tuomion 423 ja 424 kohdasta ilmenee, SEU 3 artiklan 3 kohta ei kuulu tekijöihin, joiden perusteella voidaan arvioida, onko johdetun oikeuden säännös primaarioikeuden mukainen. Sama koskee SEUT 90 artiklaa, jonka mukaan kysymyksissä, joita liikenteen ala koskee, perussopimusten tavoitteita toteutetaan ”yhteisellä liikennepolitiikalla”.

935 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteistä, jotka koskevat SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista, on todettava, että tämän määräyksen mukaan unionin lainsäätäjän on toteuttaessaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen, otettava huomioon tapaukset, joissa näiden toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.

936 Koska unionin lainsäätäjän antoi asetuksen 2020/1055 SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella eikä tätä oikeusperustaa ei ole riitautettu esillä olevissa kanteissa, unionin lainsäätäjän oli otettava huomioon SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvat vaatimukset asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetusta karenssiajasta säätäessään.

937 Kuten tämän tuomion 393–396 kohdassa on tuotu esille, SEUT 91 artiklan 2 kohdassa asetetaan unionin lainsäätäjälle, kun se toteuttaa toimenpiteitä SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, velvollisuus ”ottaa huomioon”, että ne voivat joillakin alueilla vaikuttaa elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, mikä liittyy kyseessä olevien eri tavoitteiden ja intressien punninnan laajempaan yhteyteen. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 285 kohdassa, ilmaisun ”vakavasti” käyttö osoittaa lisäksi, että tässä määräyksessä edellytetään, että kyseisillä toimenpiteillä on merkittävä vaikutus näihin seikkoihin, eikä pelkästään, että ne vaikuttavat niihin.

938 SEUT 91 artiklan 2 kohdasta seuraa näin ollen, että vakavat vaikutukset elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskaluston käyttöön eivät merkitse ehdottomia rajoituksia sille laajalle harkintavallalle, joka unionin lainsäätäjällä on yhteisessä liikennepolitiikassa toimenpiteiden toteuttamiseksi tällä perusteella, edellyttäen että se ottaa nämä seikat huomioon.

939 Tästä seuraa, että arvioidessaan SEUT 91 artiklan 1 kohtaan perustuvan toimenpiteen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia unionin lainsäätäjän on otettava tasapainoisesti huomioon kyseessä olevat eri intressit asettamiensa legitiimien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen pelkästään se, että sen on otettava huomioon elintaso ja työllisyys joillakin alueilla ja siten kuljetusyritysten taloudelliset intressit, ei estä sitä, että nämä yritykset olisivat velvoittavien toimenpiteiden kohteena (ks. analogisesti tuomio 9.9.2004, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

940 Näin ollen SEUT 91 artiklan 2 kohta ilmentää olennaisesti unionin lainsäätäjän velvollisuutta toimia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toteuttamalla toimenpiteitä, joilla voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä, joilla ei selvästi ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, ja jotka ovat oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään nähden.

941 Tämän tuomion 859 kohdassa on jo todettu, että Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Maltan tasavallan ja Puolan tasavallan esittämillä perusteilla ja perusteluilla, joiden mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen, ei voida osoittaa, että tätä periaatetta olisi loukattu.

942 Lisäksi siltä osin kuin Bulgarian tasavalta kritisoi unionin lainsäätäjää siitä, ettei se kuullut uudelleen talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa ennen karenssiaikaa koskevan toimenpiteen toteuttamista, nämä väitteet on hylättävä tämän tuomion 898–910 kohdassa esitetyistä syistä.

943 Sen lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen väitettyä loukkaamista tarkasteltaessa esille tuodut perustelut on hylätty, Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta eivät ole esittäneet SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevien perusteidensa ja perustelujensa tueksi mitään muuta näyttöä väitteilleen, joiden mukaan karenssiaika vaikuttaisi joillakin alueilla vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, mitä unionin lainsäätäjä ei olisi ottanut huomioon ottaessaan tämän karenssiajan käyttöön kyseisen määräyksen vastaisesti.

944 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädetyn toimenpiteen vaikutusta elintasoon ja työllisyyteen tarkastellessaan Liettuan tasavalta väittää, että karenssiaika vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltioihin, jotka sijaitsevat sen mukaan ”unionin reuna-alueilla”, koska sen johdosta on mahdollista tehdä vain kolme kabotaasimatkaa 11 päivän välein eikä seitsemän päivän välein, kuten aiemassa lainsäädännössä säädettiin. Kuten tämän tuomion 832 ja 833 kohdassa on todettu, karenssiaika ei kuitenkaan estä kuljetusyrityksiä jatkamasta toimintaansa harjoittamalla muuta liikennettä kuin kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, erityisesti kabotaasiliikennettä jossain toisessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kuten neuvosto väittää perustellusti ja kuten tämän tuomion 834 ja 835 kohdassa on tuotu esille, jo ennen asetuksella 2020/1055 tehtyjä muutoksia asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa edellytettiin, että kahden kabotaasijakson välillä kyseistä ajoneuvoa on käytettävä tietty aika kansainväliseen kuljetukseen ennen kuin samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidaan aloittaa uusi kabotaasijakso.

945 Siltä osin kuin kyse on vaarasta, että 35 000 työntekijää menettää työpaikkansa Liettuan kuljetussektorilla, sen lisäksi, että tämä väite on hypoteettinen, alan lehdessä julkaistusta artikkelista, johon tämä arvio perustuu, ilmenee, että se on peräisin Liettuan liikenne- ja viestintäministerin lausunnosta. Tällainen lausunto ei voi missään tapauksessa riittää osoittamaan vakavaa vaikutusta työllisyyteen.

946 Puolan tasavallan väitteestä, jonka mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika vaikuttaa vakavasti työllisyyteen, on lisäksi todettava, että tämä jäsenvaltio ei ole esittänyt tarvittavia täsmennyksiä väitteelleen, jonka mukaan tämä toimenpide voisi johtaa liikenteenharjoittajien vetäytymiseen markkinoilta, koska ne eivät enää kykenisi harjoittamaan kannattavaa toimintaa, jotta tämän väitteen perusteltavuutta voitaisiin arvioida. Kyseinen jäsenvaltio viittaa jälleen kerran väitteensä tueksi ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden täyttämisen seurauksiin, jotka muodostuvat tyhjinä ajetuista ylimääräisistä matkoista, selittämättä, miten nämä seuraukset koskisivat myös karenssiaikaa.

947 On syytä korostaa, että karenssiajan noudattaminen ei sellaisenaan edellytä ylimääräisiä matkoja. Karenssiaika edellyttää ainoastaan, että kyseinen kuljetusyritys, joka ei aio poistaa ajoneuvoa liikenteestä karenssiaikana, harjoittaa kyseisenä aikana samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ainoastaan sellaista muuta liikennettä kuin kabotaasiliikennettä, jota olisi voitu harjoittaa ilman karenssiaikaa.

948 Tämän vuoksi Puolan tasavallan väitettä, joka koskee karenssiajan vaikutusta työllisyyteen, on myös pidettävä spekulatiivisena, koska sen tueksi ei ole esitetty mitään konkreettisia seikkoja.

949 Siltä osin kuin kyse on asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädetyn toimenpiteen vaikutuksesta kuljetuskaluston käyttöön ja elämänlaatuun liikenteen tärkeimpien solmukohtien läheisyydessä sijaitsevilla alueilla, Puolan tasavallan väite, jonka mukaan karenssiaika lisää merkittävästi tieliikennettä, on hylättävä samoista syistä kuin tämän tuomion 947 kohdassa on esitetty. On selvää, ettei tällainen vaikutus voi myöskään aiheutua siitä, että ajoneuvo poistetaan liikenteestä siinä tapauksessa, että karenssiaikana olisi mahdotonta harjoittaa muuta liikennettä kuin kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

950 Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan karenssiaika johtaa riskikäyttäytymisen lisääntymiseen, ovat spekulatiivisia, joten niillä ei voida osoittaa SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvien vaatimusten noudattamatta jättämistä.

951 Siltä osin kuin Maltan tasavallan tarkoituksena on väittää, että karenssiaika on SEUT 91 artiklan 2 kohdan vastainen, koska tietyn kuljetuksen luokittelussa kansainväliseksi kuljetukseksi tai kabotaasimatkaksi ei oteta huomioon Maltan erityistä maantieteellistä asemaa, riittää kun todetaan, että – kuten parlamentti huomauttaa ja kuten tämä jäsenvaltio myöntää – tällainen luokittelu perustuu asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 2 ja 6 alakohtaan, joita ei ole muutettu asetuksella 2020/1055 ja jotka joka tapauksessa liittyvät eri kysymykseen kuin karenssiaika. Näin ollen on riittävää todeta, ettei tällaisella väitteellä voida osoittaa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta olisi SEUT 91 artiklan 2 kohdan vastainen.

952 Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan ja Puolan tasavallan SEUT 94 artiklan rikkomisesta esittämästä väitteestä on riittävää todeta, että tällä määräyksellä, jonka mukaan perussopimusten nojalla toteutetuissa ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja” koskevissa toimenpiteissä on otettava huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne, ei ole merkitystä tässä tapauksessa. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, jossa otetaan käyttöön karenssiaika kahden

kabotaasijakson välillä samassa jäsenvaltiossa, ei koske tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuja tai -ehtoja vaan edellytyksiä, joiden mukaisesti liikenteenharjoittaja voi ensimmäisen kabotaasijakson päätyttyä vastaanottavassa jäsenvaltiossa aloittaa uuden kabotaasijakson samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

953 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste, Bulgarian tasavallan viides kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, Maltan tasavallan ensimmäinen kanneperuste ja Puolan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

e) EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

954 Liettuan tasavalta väittää toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika on SEUT 26 artiklan vastainen, koska se haittaa sisämarkkinoiden toimintaa ja rajoittaa logistiikkaketjun tehokkuutta.

955 Se, että SEUT 26 artiklassa vahvistettu sisämarkkinoiden toteuttamista koskeva tavoite pannaan täytäntöön ja sitä täsmennetään perussopimusten muilla määräyksillä, ei merkitse sitä, että tämä artikla menettäisi merkityksensä, kuten unionin tuomioistuin totesi 27.4.2017 antamassaan tuomiossa Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, 43 ja 44 kohta).

956 Vaikka yhteisestä liikennepolitiikasta määrätään nimenomaan EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, liikenteen alalla sovelletaan lähtökohtaisesti sisämarkkinoiden periaatteita, koska tämän yhteisen politiikan ainoana tarkoituksena on täydentää tällä alalla perusvapauksia, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapautta, johon tämä yhteinen politiikka perustuu, ja panna ne tehokkaammin täytäntöön.

957 Liettuan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla karenssiajalla ei kuitenkaan voida toteuttaa tällä asetuksella asetettua tavoitetta estää kilpailun vääristyminen, sillä se nostaa kabotaasirajoitukset sellaiselle tasolle, että sisämarkkinoiden tavoite vaarantuu perustavanlaatuisesti. Vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa (osa 2/2, s. 48) korostetaan tarvetta säilyttää jo saavutettu vapauttamisen taso ja todetaan, että lainsäädäntöön tehtävien muutosten tavoitteena ei ole muuttaa nykyistä vapauttamisen tasoa vaan parantaa alan sääntöjen täytäntöönpanoa. Myös asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, että tähän mennessä saavutettu vapauttamisen taso on säilytettävä.

958 Muiden kuin jäsenvaltiossa asuvien liikenteenharjoittajien kuljetuspalvelujen tarjoamisen rajoittaminen on perustavanlaatuinen este palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 22.5.1985 antamansa tuomion parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220) 70 kohdassa, että neuvosto oli rikkonut perussopimuksia jättäessään vahvistamatta edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä tässä jäsenvaltiossa.

959 Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan,

Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan välillä Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyssä sopimuksessa (EUVL 2003, L 236, s. 17), jonka Liettuan tasavalta allekirjoitti 16.4.2003 ja joka tuli voimaan 1.5.2004, määrättiin Liettuan tasavallan mukaan unionin tavaraliikennemarkkinoiden avaamisesta Liettuaan sijoittautuneille liikenteenharjoittajille ja kaikkien rajoitusten poistamisesta liettualaisten liikenteenharjoittajien muissa jäsenvaltioissa tarjoamille palveluille viimeistään viiden vuoden kuluttua liittymispäivästä. Liettuan tasavalta odotti unionin jäsenyydeltään lainsäädäntöä, jolla varmistetaan vapaat ja avoimet markkinat. Karenssiaika kuitenkin lisää palvelujen tarjoamisen rajoituksia tieliikenteen alalla.

960 Komissio esitti valkoisessa kirjassaan ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” (COM(2011) 144 lopullinen, s. 12 ja 21) tavoitteen ”avata edelleen tieliikennemarkkinoita” ja ennen kaikkea ”jatkaa jäljellä olevien kabotaasiliikenteen rajoitusten poistamista”.

961 Sen lisäksi, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika on ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa, se myös estää perustavanlaatuisesti sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palvelujen tarjoamisen vapautta liikenteen alalla, koska se johtaa unionin reuna-alueilla sijaitsevien ja pinta-alaltaan pienten jäsenvaltioiden välilliseen syrjintään.

962 Liettuan tasavalta väittää myös, että palvelujen tarjoamisen vapaus ei saa ilman objektiivisia syitä vaihdella kyseessä olevan toimialan mukaan. Lentoliikenteen alalla kaikki kabotaasirajoitukset on poistettu alan kehityksen edistämiseksi ja käyttäjille tarjottavien palvelujen parantamiseksi. Maantieliikenteessä odotetun vapauttamisen sijaan on sitä vastoin toteutettu toimenpiteitä, joilla jäsenvaltioiden markkinat on suljettu muilta kuin jäsenvaltioissa asuvilta liikenteenharjoittajilta, mikä estää alan kehityksen ja palvelujen optimoinnin.

963 Bulgarian tasavalta väittää seitsemännen kanneperusteensa, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, ensimmäisessä osassa, että tämä säännös SEUT 58 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, vastainen.

964 Kyseisen jäsenvaltion mukaan tässä 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika rajoittaa merkittävästi yhteisellä liikennepolitiikalla liikenteenharjoittajille taattua kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta.

965 Kuten 22.5.1985 annetun tuomion parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220) 64 ja 65 kohdasta ilmenee, unionin lainsäätäjän on SEUT 91 artiklan 1 kohdan a ja b kohdan nojalla toteutettava palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla ja palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvät vaatimukset huomioon ottaen poistettava kaikenlainen palvelujen tarjoajaan kohdistuva syrjintä, joka johtuu hänen kansalaisuudestaan tai siitä, että hänellä on kotipaikka jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa palvelu on määrä tarjota. Unionin lainsäätäjällä ei näiltä osin ole harkintavaltaa, johon se voi vedota muilla yhteisen liikennepolitiikan aloilla.

966 Bulgarian tasavalta väittää, että vaikka asetuksella N:o 1072/2009 on tarkoitus poistaa tällainen syrjintä ja jäsenvaltioiden markkinoille pääsyä koskevat rajoitukset osana unionin sisämarkkinoiden asteittaista toteuttamista, karenssiajalla otetaan uudelleen käyttöön yksi syrjinnän muoto ja otetaan askel taaksepäin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamisessa. Unionin lainsäätäjä on näin toimiessaan laiminlyönyt velvollisuutensa varmistaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien periaatteiden soveltaminen yhteisen liikennepolitiikan yhteydessä.

967 Lisäksi se väittää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdasta johtuva kuljetuspalvelujen tarjoamisen rajoitus on perusteeton tämän säännöksen suhteettomuuden vuoksi.

968 Mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, että tähän kysymykseen sovelletaan myös SEUT 56 artiklaa, Bulgarian tasavalta täsmentää, että sen kanneperuste perustuu myös kyseiseen artiklaan.

969 Bulgarian tasavalta väittää seitsemännen kanneperusteensa, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, toisessa osassa, että tätä säännöstä on pidettävä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvien vakavien vaikutustensa vuoksi määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on kielletty SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan nojalla.

970 Kyseinen jäsenvaltio muistuttaa, että SEUT 36 artiklan mukaan tällainen toimenpide voi olla perusteltu vain, jos sillä pyritään tiettyihin tavoitteisiin eikä se ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset toimenpiteet, joilla haitataan perussopimuksissa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa, voidaan hyväksyä ainoastaan, jos niillä pyritään johonkin yleistä etua koskevaan tavoitteeseen ja jos niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Bulgarian tasavalta katsoo muiden kanneperusteidensa yhteydessä esittämistään syistä, että 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettu karenssiaika on suhteeton ja näin ollen perusteeton.

971 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

972 Siltä osin kuin Liettuan tasavalta vetoaa SEUT 26 artiklan noudattamatta jättämiseen, on syytä muistaa, että tämän määräyksen 1 kohdan mukaan ”unioni hyväksyy perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat tai varmistaa niiden toiminta”, kun taas sen 2 kohdassa täsmennetään, että ”sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten määräysten mukaisesti”.

973 Tästä seuraa, että – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 678 kohdassa – SEUT 26 artiklaan ei voida vedota itsenäisesti ottamatta huomioon EUT-sopimuksen muiden asiaa koskevien määräysten, erityisesti SEUT 58 artiklan 1 kohdan, ulottuvuutta ja tehokasta vaikutusta. Tällainen toteamus on sitäkin tärkeämpi, kun toimenpiteet, joiden laillisuus on riitautettu, tässä tapauksessa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta, liittyvät palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla, mihin sovelletaan primaarioikeudessa erityistä oikeudellista järjestelmää (ks. vastaavasti tuomio 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, 36 kohta).

974 Kuten tämän tuomion 352–358 kohdasta ilmenee ja kuten Liettuan tasavalta myöntää, palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla ei kuulu palvelujen tarjoamisen vapautta yleisesti koskevan SEUT 56 artiklan soveltamisalaan vaan siitä määrätään SEUT 58 artiklan 1 kohdan erityismääräyksessä, jonka mukaan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä” eli määräyksiä EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, joka sisältää SEUT 90–SEUT 100 artiklan. Kuljetusyrityksillä on siten oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen yksinomaan siltä osin kuin tämä oikeus on annettu niille unionin lainsäätäjän yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten, erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan, perusteella antamilla johdetun oikeuden toimilla.

975 Juuri tämä on unionin lainsäätäjän SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella antaman asetuksen 2020/1055 tarkoitus, ja tämän määräyksen b alakohdassa määrätään erityisesti, että unionin lainsäätäjä vahvistaa ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä, ja erottaa tällä tavoin kabotaasiliikenteen puhtaasti kansallisesta liikenteestä, kuten tämän tuomion 884 kohdassa on todettu.

976 On vielä syytä täsmentää, ettei sillä Liettuan tasavallan esille tuomalla seikalla ole merkitystä, että unionin tuomioistuin tulkitsi 27.4.2017 antamassaan tuomiossa Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, 42–44 kohta), joka koski kemikaalin vientiä kolmanteen maahan, kyseisessä asiassa tarkastellussa SEUT 114 artiklan perusteella annetussa unionin asetuksessa tarkoitettua markkinoille saattamisen käsitettä SEUT 26 artiklan valossa siten, että se viittaa sisämarkkinoihin.

977 Siltä osin kuin Liettuan tasavalta ja Bulgarian tasavalta vetoavat kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen, on huomattava, että tämän tuomion 832–837 kohdassa mainituista syistä asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan ei voida katsoa vaarantavan tähän mennessä saavutettua vapauttamisen tasoa. Unionin lainsäätäjä on asetuksella 2020/1055 pyrkinyt säilyttämään aiemmin sovelletun kabotaasiliikennettä koskevan oikeudellisen järjestelmän, jossa edellytettiin jo asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan nojalla, että kahden kabotaasijakson välillä kyseistä ajoneuvoa on käytettävä tietty aika kansainväliseen kuljetukseen ennen kuin samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidaan aloittaa uusi kabotaasijakso. Unionin lainsäätäjä on pyrkinyt selventämään tätä oikeudellista järjestelmää säätämällä karenssiaikaa koskevasta lisätoimenpiteestä kabotaasiliikenteen tilapäisyyden varmistamiseksi sen tavoitteen mukaisesti, johon unionin lainsäätäjä pyrki asetuksen N:o 1072/2009 antaessaan. Näin ollen on hylättävä Liettuan tasavallan väite, jonka mukaan 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta haittaa sisämarkkinoiden toimintaa ja nostaa kabotaasirajoitukset sellaiselle tasolle, että sisämarkkinoiden tavoite vaarantuisi perustavanlaatuisesti.

978 On syytä lisätä, että vaikka Liettuan tasavalta väittää myös, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohta rajoittaa logistiikkaketjun tehokkuutta, se ei ole esittänyt mitään konkreettista näyttöä tämän väitteen tueksi, minkä vuoksi se on hylättävä.

979 Tämän tuomion 872–891 kohdassa esitetyistä syistä ei voida väittää, että kyseinen säännös sisältäisi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen, joka merkitsisi niiden jäsenvaltioiden syrjintää, jotka sijaitsevat tämän kantajana olevan jäsenvaltion mukaan ”unionin reuna-alueilla” ja ovat pinta-alaltaan pieniä.

980 Tarkasteltaessa 22.5.1985 annettua tuomiota parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220), johon Liettuan tasavalta ja Bulgarian tasavalta vetoavat, on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin totesi erityisesti kyseisen tuomion 67 ja 70 kohdassa, että neuvosto oli ETY:n perustamissopimuksen mukaisena lainsäätäjänä rikkonut perustamissopimuksia jättäessään

käyttämättä ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklassa, josta on tullut SEUT 91 artikla, sille annettua toimivaltaa määrittääkseen liikenteen alan palvelujen tarjoamisen vapauttamisen yhteydessä muun muassa edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä tässä jäsenvaltiossa.

981 Tämän vuoksi tähän oikeuskäytäntöön ei voida tehokkaasti vedota tässä tapauksessa sellaisen säännöksen laillisuuden riitauttamiseksi, jonka unionin lainsäätäjä on antanut nimenomaan SEUT 91 artiklassa määrättyä toimivaltaa käyttäen.

982 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta vetoaa nimenomaan 22.5.1985 annetun tuomion parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220) 64 ja 65 kohtaan, riittää kun todetaan, että yhteisöjen tuomioistuin kylläkin totesi näissä kahdessa kohdassa, että ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklan, josta on tullut SEUT 91 artikla, mukaan unionin lainsäätäjän on edettävä palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseen liikenteen alalla ja että sillä ei näiltä osin ole harkintavaltaa, johon se voi vedota muilla yhteisen liikennepolitiikan aloilla. On kuitenkin todettava, että kun unionin lainsäätäjä käyttää tätä toimivaltaa määritelläkseen palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamista koskevat edellytykset liikenteen alalla, muun muassa kabotaasiliikenteeseen sovellettavien sääntöjen antamiseksi, sillä on tältä osin, kuten tämän tuomion 242 ja 247 kohdassa on todettu, kyseessä olevien intressien yhteensovittamiseksi laaja harkintavalta, jota ei ole ylitetty asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaa annettaessa, kuten suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevia kanneperusteita tarkasteltaessa on todettu.

983 Liettuan tasavallan väitteestä, joka koskee sen liittymissopimusta, riittää kun todetaan, että tämä jäsenvaltio tyytyy esittämään yleisluonteisia väitteitä mainitsematta niitä liittymissopimuksen määräyksiä, joiden mukaan kaikki liettualaisten liikenteenharjoittajien palvelujen tarjoamista muissa jäsenvaltiossa koskevat rajoitukset poistettaisiin, tarvittaessa myöntämällä näille liikenteenharjoittajille poikkeus unionin lainsäätäjän SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella antamista säännöksistä, joita sovelletaan muiden jäsenvaltioiden tieliikenteenharjoittajiin.

984 Väitteestä, jonka mukaan valkoisessa kirjassa, jonka otsikkona on ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” (COM(2011) 144 lopullinen), asetettuja tavoitteita ei ole noudatettu, riittää kun todetaan, että valkoinen kirja perustuu komission tiedonantoon eikä näin ollen ole sitova. Tästä seuraa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan laillisuutta ei voida arvioida tämän valkoisen kirjan perusteella.

985 Väite, jonka mukaan kabotaasiin sovellettavaa järjestelmää on muutettu lentoliikenteen alalla, on hylättävä samoista syistä kuin tämän tuomion 836 kohdassa on esitetty.

986 Bulgarian tasavalta ei ole tavaroiden vapaata liikkuvuuden loukkaamiseen vedotessaan selittänyt, miten asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdalla rajoitettaisiin tätä vapautta tai miten sen vaikutukset vastaisivat väitettyä määrällistä rajoitusta, johon tämä jäsenvaltio viittaa.

987 Lukuun ottamatta viittausta SEUT 34–SEUT 36 artiklaan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee tilanteita, joissa tällaista määrällistä rajoitusta voidaan pitää oikeutettuna SEUT 36 artiklan perusteella, kyseinen jäsenvaltio tyytyy viittamaan väitteisiin, jotka on esitetty sen toisessa kanneperusteessa, joka on todettu perusteettomaksi tämän tuomion 859 ja 891 kohdassa.

988 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan toisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja Bulgarian tasavallan seitsemännen kanneperusteen molemmat osat, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, on hylättävä perusteettomina.

f) Ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkominen ja sitoumusten noudattamatta jättäminen

1) Asianosaisten lausumat

989 Liettuan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta ensimmäisen kanneperusteensa, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, molemmissa osissa ja Puolan tasavalta kaikille tämän asetuksen riidanalaisille säännöksille yhteisessä kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, että unionin lainsäätäjä on antaessaan tämän säännöksen rikkonut ympäristönsuojelua koskevia unionin oikeussääntöjä. Liettuan tasavalta vetoaa SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 11 artiklan ja SEUT 191 artiklan rikkomiseen sekä unionin ympäristö- ja ilmastonmuutospolitiikan noudattamatta jättämiseen. Bulgarian tasavalta vetoaa yhtäältä SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomiseen ja toisaalta SEU 3 artiklan 5 kohdan, SEUT 208 artiklan 2 kohdan ja SEUT 216 artiklan 2 kohdan sekä Pariisin sopimuksen rikkomiseen. Puolan tasavalta vetoaa SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomiseen.

990 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät, että SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 11 artiklan, SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 191 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaan unionin lainsäätäjän on otettava ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset huomioon sekä unionin muiden politiikkojen kuin ympäristösuojelu- ja ilmastonmuutospolitiikan määrittelyssä ja toteuttamisessa että unionin muussa toiminnassa. SEUT 191 artiklassa vahvistettua ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta ei voida ottaa huomioon tai toteuttaa pelkästään soveltamalla SEUT 192 artiklaa osana erillistä ja itsenäistä politiikkaa. SEUT 11 artiklassa vahvistettu periaate, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin muihin politiikkoihin, mahdollistaa ympäristönsuojelun tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamisen unionin muiden etujen ja tavoitteiden kanssa.

991 Puolan tasavallan mukaan tulkinta, jonka mukaan SEUT 11 artikla koskee unionin oikeuden aloja eikä yksittäisiä toimenpiteitä, ei mahdollista tällä määräyksellä asetetun tavoitteen saavuttamista. Ei voida myöskään hyväksyä kyseisen määräyksen tulkintaa, jonka mukaan unionin lainsäätäjän oletetaan ottaneen huomioon toimet, jotka se on jo antanut ympäristöalalla, kun se antaa lainsäädäntöä muulla alalla kuin ympäristöalalla. Se, että asetus 2020/1055 kuuluu laajempaan toimenpidekokonaisuuteen, jolla pyritään vähentämään tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä, ei osoita, että asetuksen vaikutus ympäristöön, erityisesti mahdollisuuteen saavuttaa unionin ympäristöalan asiakirjoissa ja toimissa vahvistetut ympäristötavoitteet, olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Ei myöskään ole mahdollista katsoa, että kasvihuonepäästöjen vähentämistavoitteet pysyisivät muuttumattomina, kun ne on kerran asetettu, riippumatta siitä, mitä lisäpäästöjä tulevaisuudessa syntyy unionin uudesta säännöstöstä johtuvien velvollisuuksien seurauksena.

992 Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta yhtyvät julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksensa Itävalta v. parlamentti ja neuvosto (C-161/04, EU:C:2006:66) 59 ja 60 kohdassa esittämään tulkintaan, jonka mukaan siinä tapauksessa, että ympäristönäkökohtia ei selvästikään ole otettu

huomioon tai että ne on jätetty täysin huomiotta, SEUT 11 artiklaa voidaan käyttää normina unionin lainsäädännön pätevyyden arvioinnissa. Jos todetaan, että unionin lainsäätäjän toteuttama tietty toimenpide vaarantaa sen muissa ympäristöalalla annetuissa johdetun oikeuden toimissa vahvistamien tavoitteiden toteuttamisen, unionin lainsäätäjän on punnittava vastakkaisia etuja ja tarvittaessa tehtävä asianmukaiset muutokset ympäristöalalla sovellettaviin toimiin.

993 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on niiden mukaan laiminlyönyt tämän velvollisuuden, koska se ei ole tutkinut asetuksessa 2020/1055 säädettyjen toimenpiteiden, muun muassa karenssiajan, vaikutusta ympäristövaatimuksiin.

994 Bulgarian tasavalta väittää, että vaikka se, ettei tietyllä toimenpiteellä ole myönteistä vaikutusta ympäristöön, ei itsessään merkitse ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomista, asetuksessa 2020/1055 säädetyt toimenpiteet, muun muassa karenssiaika, vaarantavat selvästi nämä tavoitteet ja voivat siten tehdä hyödyttömiksi monet muut toimenpiteet, joilla pyritään suojelemaan ympäristöä ja vähentämään päästöjä.

995 Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat erityisesti siihen, että asetuksessa 2020/1055 säädettyjen toimenpiteiden, muun muassa karenssiajan, toteuttaminen johtaa ylimääräisiin, myös tyhjänä ajettuihin, matkoihin raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla, mistä aiheutuu monien terveysongelmien taustalla olevia hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita. Liettuan tasavallan mukaan nämä haitat aiheutuvat muun muassa siitä, että karenssiajan vuoksi ajoneuvojen on poistuttava vastaanottavan jäsenvaltion alueelta kabotaasijakson päätyttyä.

996 Nämä jäsenvaltiot toteavat, että ECIPE:n tutkimuksessa, jonka otsikkona on ”4 miljoonaa tonnia lisää hiilidioksidipäästöjä ensimmäisessä liikkuvuutta koskevassa toimenpidekokonaisuudessa ehdotettujen unionin kabotaasisääntöjen seurauksena”, ja syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskevan ECIPE:n tutkimuksessa, jotka on tehty KPMG:n Bulgarian kansainvälisen liikenteen osalta tekemien laskelmien ja Eurostatin tietojen perusteella, esitetään, että kabotaasisäännösten muuttamista koskevasta ehdotuksesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöjen lisäykset koko unionissa ovat noin neljä miljoonaa tonnia.

997 Nämä ympäristövaikutukset tulevat muista asetuksessa 2020/1055 säädetyistä toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten lisäksi. Puolan tasavallan omien arvioiden mukaan ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta, jota sovelletaan Puolan kansainvälisessä liikenteessä käytettäviin yli 2,5 tonnin ajoneuvoihin, johtuvat ylimääräiset tyhjänä ajetut matkat aiheuttavat 672 024 tonnia hiilidioksidipäästöjä. Kyseinen jäsenvaltio toteaa myös, että 26.10.2018 päivättyyn IRU:n avoimeen kirjeeseen sisältyvän arvion mukaan pelkästään asetuksessa 2020/1055 säädetyt ajoneuvojen palauttamiset aiheuttavat jopa 100 000 tonnia lisää hiilidioksidipäästöjä vuodessa. Myös KPMG:n laatimasta selvityksestä, jonka otsikkona on ”Ensimmäistä liikkuvuutta koskevaa toimenpidekokonaisuutta koskevan väliaikaisen sopimuksen vaikutustenarviointi”, käy bulgarialaisten liikenteenharjoittajien esimerkin avulla ilmi, että näistä pakollisista ajoneuvojen palauttamisista aiheutuva hiilidioksidipäästöjen vuotuinen lisäys Bulgariassa on noin 71 000 tonnia.

998 Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan mukaan nämä hiilidioksidipäästöjen lisäykset voivat vaarantaa unionin vuodelle 2050 asettamat ilmastotavoitteet, jotka on esitetty vihreän kehityksen ohjelmassa ja jotka Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt 12.12.2019. Puolan tasavalta viittaa lisäksi Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 17.9.2020 annettuun komission tiedonantoon, jonka otsikkona on ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi”.

999 Puolan tasavalta katsoo, että nämä hiilidioksidipäästöjen lisäykset voivat myös kyseenalaistaa sen, voivatko jäsenvaltiot toteuttaa asetuksessa 2018/842 vahvistetut tavoitteet.

1000 Ilmansaasteiden lisäpäästöt voivat Puolan tasavallan mukaan vaikeuttaa merkittävästi niiden jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden noudattamista, jotka perustuvat direktiiviin 2016/2284. Nämä lisäpäästöt voivat myös vaarantaa direktiivin 2008/50 tavoitteet.

1001 Liettuan tasavalta katsoo, että huomioon on otettava myös puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta 30.6.2021 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 (eurooppalainen ilmastolaki) (EUVL 2021, L 243, s. 1), jonka ilmastoneutraaliustavoitetta koskevassa 2 artiklassa säädetään, että tämä tavoite on saavutettava unionissa viimeistään vuoteen 2050 mennessä ja että unionin toimielinten on toteutettava unionin tasolla ja jäsenvaltioiden kansallisella tasolla tarvittavat toimenpiteet, jotta tavoite voidaan yhteisesti saavuttaa, ottaen huomioon, että on tärkeää edistää sekä oikeudenmukaisuutta että yhteisvastuuta jäsenvaltioiden kesken ja kustannustehokkuutta tämän tavoitteen saavuttamisessa.

1002 Vaikka tietyt jäsenvaltiot ja komissio huomauttivat, että ehdotettujen toimenpiteiden, erityisesti ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden ja kabotaasiliikenteeseen sovellettavien rajoitusten, vaikutus tyhjänä ajettavien matkojen määrän ja hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen on otettava huomioon, ja korostivat, että kaikkien näiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitava unionin tasolla, unionin lainsäätäjä jätti Puolan tasavallan mukaan nämä huolenaiheet huomiotta. Se, että ennen vuoden 2020 loppua laadittaisiin, kuten liikenteestä vastaava komission jäsen Vălean ilmoitti, uusia arviointeja vaikutuksista, jotka aiheutuvat ajoneuvojen pakollisesta palauttamisesta sijoittautumisjäsenvaltioon kahdeksan viikon välein ja yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavista rajoituksista, ei mitenkään korjaa tätä laiminlyöntiä.

1003 Tutkimus, jonka otsikkona on ”Säännöksen vaikutusten arviointi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistamisen yhteydessä”, ja marraskuussa 2020 tehty tutkimus, jonka otsikkona on ”*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*” (Ensimmäinen liikkuvuutta koskeva toimenpidekokonaisuus – Tietojen keruu ja arviointi kabotaasirajoitusten vaikutuksista yhdistettyjen kuljetusten tieosuuksiin – Loppukertomus) (jäljempänä tutkimus yhdistettyjen kuljetusten kabotaasirajoituksista), päinvastoin vahvistavat karenssiaikaa koskevien väitteiden perusteltavuuden.

1004 Bulgarian tasavalta väittää, että karenssiaika on unionin kansainvälisistä sitoumuksista johtuvien ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten vastainen. Tämä jäsenvaltio palauttaa mieleen SEUT 208 artiklan 2 kohdan sanamuodon, jonka mukaan ”unioni ja jäsenvaltiot noudattavat niitä velvoitteita ja ottavat huomioon ne tavoitteet, jotka ne ovat hyväksyneet Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa toimivaltaisissa kansainvälisissä järjestöissä”, ja SEUT 216 artiklan 2 kohdan sanamuodon, jonka mukaan ”unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita”.

1005 Unionin lainsäätäjän olisi siten pitänyt ottaa huomioon Pariisin sopimuksen, joka on tehty UNFCCC:n nojalla ja hyväksytty unionin puolesta ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen nojalla hyväksytyn Pariisin sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta 5.10.2016 annetulla neuvoston päätöksellä (EU) 2016/1814 (EUVL 2016, L 282, s. 1), velvoitteet ja tavoitteet.

1006 Bulgarian tasavalta toteaa, että näihin tavoitteisiin kuuluvat Pariisin sopimuksen 4 artiklan mukaan se, että ”saavutetaan maailmanlaajuisten kasvihuonekaasujen päästöjen huipputaso mahdollisimman pian”, ”tehdään sen jälkeen nopeat vähennykset parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella” ja edistetään ”ympäristötavoitteiden loukkaamattomuutta”, sekä sopimuksen 2 artiklan nojalla se, että parannetaan ”kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon” ja edistetään ”kehitystä kohti alhaisia kasvihuonekaasujen päästöjä”.

1007 Tämä jäsenvaltio palauttaa mieleen myös hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille raskaille hyötyajoneuvoille ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 595/2009 ja (EU) 2018/956 sekä neuvoston direktiivin 96/53/EY muuttamisesta 20.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1242 (EUVL 2019, L 198, s. 202) johdanto-osan toisen perustelukappaleen, jossa todetaan, että ”jotta edistettäisiin Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamista, on nopeutettava koko liikennealan muuttamista nollapäästöisiksi” ja että ”ihmisten terveyttä ja ympäristöä vakavasti vahingoittavia ja ilman laatua pilaavia liikenteen aiheuttamia päästöjä olisi niin ikään vähennettävä jyrkästi ilman viivettä”. Bulgarian tasavalta toteaa vielä, että Eurooppa-neuvosto totesi 12.12.2019 antamissaan päätelmissä, että ”kaikkien asiaankuuluvien unionin säädösten ja politiikkojen on oltava johdonmukaisia ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa, edistettävä sen saavuttamista ja tarjottava tasapuoliset toimintaedellytykset”.

1008 Bulgarian tasavallan mukaan asetukseen 2020/1055 sisältyvät toimenpiteet, muun muassa karenssiaika, ovat Pariisin sopimuksen tavoitteiden vastaisia, mikä merkitsee SEUT 208 artiklan 2 kohdan ja SEUT 208 artiklan 2 kohdan rikkomista.

1009 Bulgarian tasavalta väittää lisäksi, että SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan unionin on edistettävä osaltaan ”kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä”. Unionin lainsäätäjän on siten unionin toimen antaessaan noudatettava kansainvälistä oikeutta kokonaisuudessaan. Asetus ei ole 2020/1055 kansainvälisen oikeuden mukainen.

1010 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1011 Siltä osin kuin kyse on niiden ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen määrittämisestä, joiden rikkomiseen voidaan vedota tässä tapauksessa, Liettuan tasavallan väitteet SEU 3 artiklan 3 kohdan rikkomisesta ja Bulgarian tasavallan väitteet SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, rikkomisesta on hylättävä tämän tuomion 423, 424 ja 934 kohdassa esitetyistä syistä.

1012 SEUT 191 artikla, johon Liettuan tasavalta vetoaa, kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan XX osastoon, joka koskee unionin ympäristöpolitiikkaa. Asetusta 2020/1055 ei kuitenkaan ole annettu tämän politiikan vaan yhteisen liikennepolitiikan perusteella, josta määrätään EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, eikä tätä oikeusperustaa ole riitautettu esillä olevissa kanteissa.

1013 Tämän viimeksi mainitun seikan osalta on myös huomattava, että asetuksen 2020/1055 kaltaisen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen ei voida katsoa kuuluvan unionin ympäristöpolitiikan alaan pelkästään siitä syystä, että siinä on otettava huomioon ympäristösuojelun vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 15.4.2021, Alankomaat v. neuvosto ja parlamentti, C-733/19, EU:C:2021:272, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1014 Tästä seuraa, että unionin ympäristöpolitiikkaa koskevalla SEUT 191 artiklalla ei ole merkitystä arvioitaessa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan laillisuutta.

1015 Tämän tuomion 431 ja 432 kohdassa mainituista syistä sama pätee muihin unionin johdetun oikeuden toimiin, vihreän kehityksen ohjelmaan, tämän tuomion 998 kohdassa mainittuun komission tiedonantoon ja Eurooppa-neuvoston 12.12.2019 antamiin päätelmiin, joihin Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat.

1016 Tässä tilanteessa on tämän tuomion 428–430 kohdassa esitetyistä syistä ainoastaan tutkittava, onko unionin lainsäätäjä jättänyt noudattamatta SEUT 11 artiklasta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, johtuvia ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan antaessaan.

1017 Tältä osin on todettava, että SEUT 11 artikla koskee eri aloja, mikä edellyttää sitä, että unionin lainsäätäjän on sisällytettävä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset unionin politiikkoihin ja toimintaan ja muun muassa yhteiseen liikennepolitiikkaan, johon asetus 2020/1055 kuuluu.

1018 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan laillisuuden valvonta, joka unionin tuomioistuimen on tässä tapauksessa suoritettava SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, valossa, koskee unionin toimea, jonka yhteydessä unionin lainsäätäjän on varmistettava, kuten tämän tuomion 813, 814, 854 ja 855 kohdasta ilmenee, tasapaino kyseessä olevien eri intressien ja tavoitteiden välillä.

1019 Vaikka asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla karenssiajalla olisi erikseen arvioituna huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, tässä tapauksessa pitäisi kuitenkin sen selvittämiseksi, onko SEUT 11 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, todettava rikotun, otettava huomioon muut toimenpiteet, jotka unionin lainsäätäjä on toteuttanut tällaisten tieliikenteen ympäristövaikutusten rajoittamiseksi ja yleisen päästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi.

1020 Tässä tapauksessa on huomattava, että Bulgarian tasavalta tyytyy väittämään yleisesti ja abstraktisti, että asetukseen 2020/1055 sisältyvät toimenpiteet, muun muassa karenssiaika, ovat ristiriidassa ympäristönsuojelua koskevien unionin säännösten kanssa, esittämättä kuitenkaan mitään näyttöä väitteilleen.

1021 Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat väitteissään siihen, että karenssiaika lisää hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita, koska sen soveltaminen johtaa ylimääräisiin, usein tyhjänä ajettuihin, matkoihin raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla.

1022 Nämä väitteet perustuvat kuitenkin virheelliseen lähtökohtaan. Kuten tämän tuomion 843 kohdassa on todettu, karenssiajan noudattaminen ei edellytä, että ajoneuvon olisi palattava, vieläpä tyhjänä, asianomaisen kuljetusyrityksen toimipaikkaan. Kuljetukset, jotka liikenteenharjoittajat suorittavat karenssiaikana ensimmäisen jäsenvaltiossa toteutetun kabotaasijakson jälkeen, eivät ole ylimääräisiä matkoja, vaan niillä korvataan kabotaasimatkat, jotka ne olisivat mahdollisesti tehneet tässä samassa jäsenvaltiossa, jos karenssiaikaa ei olisi ollut. Lisäksi siinä tapauksessa, että karenssiaikana olisi mahdotonta harjoittaa muuta liikennettä kuin kabotaasiliikennettä samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on selvää, ettei ajanjakson, jonka ajan ajoneuvo on tästä syystä poistettu liikenteestä, voida katsoa lisäävän ilmansaasteita.

1023 Tästä seuraa, että karenssiajalla ei ole huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, jotka johtuisivat ajoneuvojen ylimääräisistä matkoista, jotka pitäisi väitetysti järjestää, ja jotka unionin lainsäätäjä olisi jättänyt arvioimatta.

1024 Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteillä ei voida kyseenalaistaa tätä arviointia.

1025 Liettuan tasavallan väitteestä, jonka mukaan karenssiaika lisää ajoneuvojen liikennettä sen vuoksi, että niiden on poistuttava jäsenvaltion alueelta karenssiajaksi, riittää kun todetaan, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan, jota ei ole muutettu asetuksella 2020/1055, mukaan ajoneuvojen on välttämättä poistuttava vastaanottavan jäsenvaltion alueelta ensimmäisen kabotaasijakson päättyessä ennen kuin samassa jäsenvaltiossa voidaan aloittaa uusi kabotaasijakso uuden kansainvälisen kuljetuksen jälkeen.

1026 Ei voida myöskään hyväksyä Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan väitteitä, jotka perustuvat tämän tuomion 996 ja 997 kohdassa tarkoitettuihin tutkimuksiin. ECIPE:n tutkimuksissa esitetyt arviot kabotaasiin liittyvistä ympäristövaikutuksista on ekstrapoloitu KPMG:n Bulgarian kuljetussektoria varten tekemistä laskelmista. Ilman, että on tarpeen selvittää, sisältyvätkö myös ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden vaikutukset näiden tutkimusten perustana oleviin laskelmiin, on huomattava, että nämä laskelmat koskevat joka tapauksessa kabotaasijärjestelmän muutosta, joka perustuu hypoteesiin, jonka mukaan kabotaasimatka on tehtävä kolmen päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin tässä valtiossa. Kuten muun muassa syrjintää, syrjäyttämistä ja ympäristövahinkoja koskevassa ECIPE:n tutkimuksessa (s. 19) todetaan, tämä hypoteesi eroaa kuitenkin unionin lainsäätäjän tässä tapauksessa toteuttamasta toimenpiteestä.

1027 Kuten tämän tuomion 844 kohdassa on todettu, ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden seurauksia koskevilla arvioilla ei ole merkitystä arvioitaessa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitetun karenssiajan ympäristövaikutuksia, olipa kyse Puolan tasavallan omista arvioista tai IRU:n avoimeen kirjeeseen tai KPMG:n laatimaan selvitykseen perustuvista arvioista, joihin tämä jäsenvaltio vetoaa, koska karenssiaika ei edellytä ajoneuvojen palauttamista asianomaisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen.

1028 Sama koskee tämän tuomion 1003 kohdassa mainittuja asetuksen 2020/1055 antamisen jälkeen tehtyjä tutkimuksia, jotka eivät koske karenssiaikaa ja joilla ei siis voida osoittaa, että karenssiajasta aiheutuu huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia.

1029 Edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta ja Puolan tasavalta eivät ole osoittaneet, että karenssiajalla olisi huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia. Niiden tästä esittämät väitteet on näin ollen hylättävä siltä osin kuin ne koskevat SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomista.

1030 Näin ollen ei ole tarpeen tutkia Liettuan tasavallan ja Puolan tasavallan esittämiä väitteitä, jotka koskevat muita unionin toimia, joiden ympäristötavoitteiden väitetään vaarantuneen asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan antamisen vuoksi, eikä myöskään unionin lainsäätäjän tieliikenteen alalla toteuttamia eri toimenpiteitä, joihin parlamentti ja neuvosto ovat vedonneet, sen arvioimiseksi, missä määrin unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon yleisen päästöjen vähentämistavoitteen tällä alalla.

1031 Unionin kansainvälisistä sitoumuksista johtuvien ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten osalta Bulgarian tasavalta väittää, että karenssiaika on SEUT 208 artiklan vastainen. Tämä artikla kuuluu EUT-sopimuksen viidennen osan, jonka otsikkona on ”Unionin ulkoinen toiminta”, III osastoon, joka koskee yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja humanitaarista apua, tarkemmin sen 1 lukuun, joka koskee ”kehitysyhteistyötä”.

1032 SEUT 208 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”unioni ja jäsenvaltiot noudattavat niitä velvoitteita ja ottavat huomioon ne tavoitteet, jotka ne ovat hyväksyneet Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa toimivaltaisissa kansainvälisissä järjestöissä”.

1033 On kuitenkin riittävää todeta, ettei Bulgarian tasavalta ole osoittanut, miten Pariisin sopimuksen väitetty rikkominen voisi johtaa siihen, että unioni jättää noudattamatta kehitysyhteistyötä koskevia sitoumuksiaan, kun tämä sopimus on hyväksytty päätöksellä 2016/1841 oikeusperustanaan SEUT 192 artiklan 1 kohta eli määräys, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan, jonka otsikkona on ”Unionin sisäiset politiikat ja toimet”, XX osastoon, jonka otsikkona on ”Ympäristö”, ja on siten osa unionin ympäristöpolitiikkaa.

1034 Kuten kyseinen jäsenvaltio väittää, on huomattava, että SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan unioni edistää osaltaan ”kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista”. Lisäksi SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan ”unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita” ja ovat näin ollen ensisijaisia kyseisten toimielinten antamiin toimiin nähden. Näin ollen se, että unionin toimi on ristiriidassa tällaisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, voi vaikuttaa kyseisen toimen pätevyyteen (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 33 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1035 Tässä tapauksessa Bulgarian tasavalta vetoaa Pariisin sopimuksen noudattamatta jättämiseen tukeakseen väitettään ympäristönsuojelua koskevien unionin kansainvälisten sitoumusten noudattamatta jättämisestä. Koska unioni on hyväksynyt kyseisen sopimuksen päätöksellä 2016/1841, sopimuksen määräykset ovat sen voimaantulosta lähtien erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä.

1036 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kansainvälisen sopimuksen, jonka sopimuspuoli unioni on, määräyksiin voidaan vedota unionin johdetun oikeuden toimen kumoamista koskevan kanteen tai tällaisen toimen lainvastaisuutta koskevan väitteen tueksi ainoastaan, jos yhtäältä kyseisen sopimuksen luonne ja rakenne eivät ole sen esteenä ja jos toisaalta kyseiset määräykset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (tuomio 13.1.2015, neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1037 Tässä tapauksessa Bulgarian tasavalta vetoaa siihen, ettei Pariisin sopimuksen 2 ja 4 artiklaa ole noudatettu.

1038 Näissä artikloissa määrätään, että saavuttaakseen sopimuksen tavoitteet ja erityisesti sen 2 artiklassa määrätyn lämpötilaa koskevan pitkän aikavälin tavoitteen osapuolet pyrkivät saavuttamaan maailmanlaajuisten kasvihuonekaasujen päästöjen huipputason mahdollisimman pian ja tekemään sen jälkeen nopeat vähennykset parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella. Tässä tarkoituksessa osapuolten kansallisesti määritellyssä panoksessa on edettävä

verrattuna osapuolen aiempaan panokseen, jotta saavutetaan osapuolen korkein mahdollinen tavoitetaso, ottaen kuitenkin huomioon osapuolen omat valmiudet ja erilaiset kansalliset olosuhteet.

1039 On syytä todeta, että – kuten ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan, joka tuli voimaan 16.2.2005 ja joka on korvattu Pariisin sopimuksella, kuten päätöksen 2016/1841 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee – tämän sopimuksen osapuolet voivat täyttää velvoitteensa sopimallaan tavalla ja nopeudella (ks. analogisesti tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 76 kohta).

1040 Pariisin sopimuksen 2 ja 4 artikla eivät siten ole sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta Bulgarian tasavalta voisi vedota niihin asetuksen 2020/1055 ja erityisesti sen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan laillisuuden riitauttamiseksi.

1041 Näin ollen Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Bulgarian tasavallan ensimmäisen kanneperusteen, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan, molemmat osat ja Puolan tasavallan tämän asetuksen kaikille riidanalaisille säännöksille esittämä yhteinen kanneperuste siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2 artiklan 4 alakohdan a alakohtaan on hylättävä perusteettomina.

1042 Kaiken edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavallan (asia C-542/20), Bulgarian tasavallan (asia C-545/20), Romanian (asia C-547/20), Maltan tasavallan (asia C-552/20) ja Puolan tasavallan (asia C-554/20) nostamat kanteet on hylättävä siltä osin kuin niissä vaaditaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan kumoamista.

1043 Tämän vuoksi on hylättävä myös Romanian nostama kanne (asia C-547/20) siltä osin kuin siinä vaaditaan kumottaviksi tämän asetuksen 2 artiklan4 alakohdan b ja c alakohta, sillä tämä kumoamisvaatimus ei perustu 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan kumoamista koskevasta vaatimuksesta erillisiin perusteluihin.

4. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta

1044 Puolan tasavalta vetoaa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, kumoamista koskevan kanteensa (asia C-554/20) tueksi kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja toinen oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, ja kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteinen kanneperuste, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 1 artiklan 3 alakohtaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, koskee SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista.

a) Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

1045 Puolan tasavalta väittää toisella kanneperusteellaan, joka kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, että tämä säännös ei ole oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvien vaatimusten mukainen.

1046 Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, jotka kuuluvat unionin oikeusjärjestyksen alaisuuteen. Puolan tasavalta väittää, että vaikka voidaan hyväksyä, että lainsäädäntö on epämääräistä, sisältää abstrakteja käsitteitä tai jättää harkinnanvaraa, edellytyksenä on kuitenkin se, ettei se johda mielivaltaisuuteen ja että sitä voidaan selventää oikeuskäytännöllä.

1047 Tässä tapauksessa asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, käytetyt hyvin epämääräiset ilmaisut estävät kuljetusyrityksiä määrittelemästä riittävän selvästi ja täsmällisesti tästä säännöksestä johtuvaa velvollisuutta ja sen rikkomisen seurauksia.

1048 Puolan tasavallan mukaan ensimmäinen kyseisessä säännöksessä tarkoitettu kriteeri, joka koskee kuljettajien ja ajoneuvojen ”pysyvää” asemapaikkaa sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä, on hyvin moniselitteinen. Vaikka tässä säännöksessä tarkoitettu velvollisuus eroaa asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ja asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tarkoitetuista velvollisuuksista, sen ulottuvuutta on kuitenkin vaikea määrittää.

1049 Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, säädetty toinen kriteeri, jonka mukaan niiden kuljettajien ja ajoneuvojen, joilla on oltava pysyvä asemapaikka sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä, ”määrä on suhteutettu yrityksen harjoittaman liikenteen määrään”, on niin ikään hyvin epämääräinen, minkä vuoksi tämän velvollisuuden perusteella vaadittua ajoneuvojen ja kuljettajien lukumäärää on mahdotonta määrittää konkreettisesti.

1050 Puolan tasavalta katsoo, että niitä abstrakteja käsitteitä, joita käytetään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklan c alakohdassa, jossa säädettiin, sellaisena kuin se oli ennen asetuksen 2020/1055 voimaantuloa, että täyttääkseen asianomaiseen jäsenvaltioon sijoittautumista koskevan vaatimuksen yrityksen oli ohjattava tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti liikennöintiään ”tarvittavin hallinnollisin välinein” ja ”asianmukaisin teknisin välinein ja laitoksin” kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalla varikolla, ei voida verrata asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, käytettyihin käsitteisiin, koska näiden kahden säännöksen välillä on perustavanlaatuinen ero. Tarvittavien hallinnollisten välineiden sekä asianmukaisten teknisten välineiden ja laitosten käsitteet ovat merkitykseltään toissijaisia kuljetusyritysten toiminnan kannalta, kun taas kysymys ajoneuvojen ja kuljettajien lukumäärästä on ratkaiseva näiden yritysten hallinnoinnin ja toimintakustannusten kannalta. Sen vuoksi on tärkeää, että niitä koskeva säännös on täsmällinen.

1051 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1052 Arvioitaessa, onko asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, on otettava huomioon tämän tuomion 158–162 kohdassa esitetyt perustelut.

1053 On huomattava, että tämän säännöksen sanamuodon mukaan kuljetusyrityksellä on sijoittautumisjäsenvaltiossa oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä ja joiden määrä on suhteutettu yrityksen harjoittaman liikenteen määrään.

1054 Jo kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee siten, että tällä velvollisuudella pyritään varmistamaan, että kuljetusyrityksillä on käytettävissään kuljetustensa suorittamiseksi tarvittavat, niiden toimipisteeseen liittyvät aineelliset ja henkilöstöresurssit.

1055 Kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 705 kohdassa, kuljetusyritykset hallitsevat jatkuvasti ajoneuvovirtoja suhteessa kuljettajien saatavuuteen, joten niillä on melko tarkka käsitys niiden toiminnassa tarvittavien ajoneuvojen ja kuljettajien määrästä. Kun unionin lainsäätäjä ei ole säännellyt tiukemmin kuljetusyrityksille asetettua velvollisuutta, jonka mukaan niillä on oltava käytettävissään aineelliset ja henkilöstöresurssit, joiden määrä on suhteutettu harjoitetun liikenteen määrään, sen tarkoituksena on ollut jättää näille yrityksille tiettyä harkintavaltaa ja siten tarvittavaa liikkumavaraa kuljetustoimintansa järjestämiseksi omilla ehdoillaan.

1056 Lisäksi se, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, vahvistettua edellytystä muotoiltaessa on käytetty yleisluonteista sanamuotoa, jonka perusteella ei voida määrittää kuljettajien ja ajoneuvojen täsmällistä lukumäärää, johon siinä viitataan, mutta jossa vahvistetaan yhtäältä kuljettajien ja ajoneuvojen määrän ja toisaalta asianomaisen yrityksen suorittamien kuljetusten määrän suhteellisuutta koskeva yhteys, ei ole ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

1057 Tämän tuomion 159 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate ei ole esteenä sille, että unionin lainsäätäjä käyttää antamansa oikeussäännön yhteydessä abstraktia oikeudellista käsitettä, eikä myöskään edellytä, että tällaisessa abstraktissa oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska lainsäätäjä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita.

1058 Oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen ei näin ollen edellytä, että unionin lainsäätäjä määrittää kaikki lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen säännösten täytäntöönpanon yksityiskohdat tai että se ottaa huomioon kaikki konkreettiset tilanteet, joissa näitä säännöksiä voidaan soveltaa, sillä kuten tämän tuomion 160 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin lainsäätäjä voi joustavuuden varmistamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi turvautua yleiseen oikeudelliseen kehykseen, jota voidaan joutua myöhemmin täsmentämään.

1059 Näin ollen asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, kaltaisessa säännöksessä, jota sovelletaan hyvin monissa erilaisissa tilanteissa, ei pidä täsmentää yksityiskohtaisesti kaikkia tilanteita, joihin sitä on tarkoitus soveltaa.

1060 Kuten parlamentti ja neuvosto tuovat perustellusti esille, myös asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklan c alakohdassa, joka on korvattu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdalla siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan f alakohta, säädettiin abstrakteja käsitteitä käyttäen, että yrityksellä oli oltava tarvittavat hallinnolliset välineet sekä asianmukaiset tekniset välineet ja laitokset sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevalla varikolla.

1061 Tältä osin ei voida hyväksyä Puolan tasavallan esittämää väitettä, jonka mukaan yhtäältä ”tarvittavia hallinnollisia välineitä” ja ”asianmukaisia teknisiä välineitä ja laitoksia” koskevat edellytykset ja toisaalta ajoneuvojen ja kuljettajien määrää koskevat edellytykset on erotettava toisistaan, koska kuljetusyritysten hallinnoinnin kannalta ainoastaan jälkimmäiset edellytykset olisivat ratkaisevia. Vaikka tämä pitäisi paikkansa, tällaisella väitteellä ei voida osoittaa virheelliseksi arviointia siitä, onko asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, oikeusvarmuuden periaatteen mukainen.

1062 Tämän vuoksi Puolan tasavallan esittämä toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

b) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

1063 Puolan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, joka kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, että tämä säännös on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

1064 Tämä jäsenvaltio väittää, että koska kyseistä säännöstä ei ole arvioitu asianmukaisesti vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa, sen käyttöönoton perusteet jäävät epäselviksi, samoin kuin tavoitteet, jotka tällä säännöksellä pyritään saavuttamaan.

1065 Kyseinen jäsenvaltio korostaa, että verrattuna asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohdassa ja asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, säädettyihin toimenpiteisiin, asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, tarkoitettu velvollisuus, jonka mukaan yrityksellä on oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään riittävä määrä kuljettajia ja ajoneuvoja, on lisätoimenpide, jonka tarkoituksena on yhdistää kuljettajat ja ajoneuvot mahdollisimman tiiviisti asianomaisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen, millä rajoitetaan entisestään kuljetusyritysten käytettävissä olevien ajoneuvojen liikkuvuutta.

1066 Puolan tasavallan mukaan tällainen velvollisuus on mielivaltainen. Siinä ei oteta huomioon kansainvälisen kuljetustoiminnan erityisluonnetta, joka edellyttää, että ajoneuvot ja kuljettajat ovat tosiasiallisesti suorittamassa kuljetuksia eivätkä pysy asianomaisen kuljetusyrityksen käytettävissä sen toimipisteessä. Kyseinen velvollisuus ei koske tosiasiallisen ja pysyvän toimipaikan olemassaoloa vaan kuljetustoiminnan järjestämistapoja.

1067 Kyseisen velvollisuuden noudattamiseksi liikenteenharjoittajien on tihennettävä väliä, jolla ajoneuvojen palautetaan ja kuljettajat palaavat toimipisteeseen, tai laajennettava kalustoaan ja lisättävä kuljettajien määrää. Kumpikin näistä vaihtoehdoista aiheuttaa kuljetusyrityksille

merkittäviä kustannuksia ja johtaa monien, erityisesti pk-yritysten, konkurssiin tai pakottaa ne siirtämään sijoittautumispaikkansa unionin keskiosassa sijaitsevaan jäsenvaltioon. Näitä vakavia seurauksia yritysten toiminnalle ei ole otettu huomioon vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevassa osassa.

1068 Unionin toimen pätevyyttä on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään kyseessä olevaa säännöstöä annettaessa. Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta, jolla lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, annettiin covid-19-pandemian laukaiseman talouskriisin aikana, vaikka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään tietoja tämän kriisin vaikutuksesta kuljetusalaan.

1069 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1070 On syytä korostaa, että – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 692 kohdassa – sijoittautumisasetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklan 3 alakohdan d alakohtaan sisältyi vastaava säännös kuin se, jolla tässä tapauksessa on otettu käyttöön velvollisuus, jonka mukaan yrityksellä on oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään riittävä määrä ajoneuvoja ja kuljettajia, sillä ehdotuksen mukaan asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan olisi lisätty e alakohta, jonka mukaan kuljetusyrityksellä olisi oltava käytettävissään varoja ja palveluksessaan työntekijöitä, joiden määrä on suhteutettu toimipaikan liiketoimintaan, ja nämä vaatimukset mainitaan vaikutustenarvioinnin sijoittautumista koskevaan osaan sisältyvän toimenpiteen 18 yhteydessä (osa 1/2, s. 30 ja 31 ja osa 2/2, s. 44). Unionin lainsäätäjää ei näin ollen voida kritisoida siitä, että se on antanut asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, vaikka sillä ei väitetysti olisi ollut tämän säännöksen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi tarvittavia tietoja.

1071 Asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, oikeasuhteisuudesta sinänsä on todettava, että – kuten asetuksen 2020/1055 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee – tämän säännöksen tavoitteena, jonka valossa sen oikeasuhteisuutta on arvioitava, on niin kutsuttuja postilaatikkoyrityksiä koskevan ilmiön torjuminen varmistamalla, että johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneet maantiekuljetusyritykset ovat tosiasiallisesti ja jatkuvasti läsnä kyseisessä jäsenvaltiossa ja harjoittavat liikennetoimintaansa sieltä käsin. Tällä säännöksellä on näin ollen unionin oikeudessa tunnustettu yleisen edun mukainen tavoite, jona on estää väärinkäytöksiä ja erityisesti menettelytapoja, joilla luodaan ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia puhtaasti keinotekoisia järjestelyjä (ks. vastaavasti tuomio 6.4.2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, 19–25 kohta; tuomio 12.9.2006, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, 51, 55, 57, 67 ja 68 kohta ja tuomio 26.2.2019, X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt), C-135/17, EU:C:2019:136, 82 kohta).

1072 Vaikka kyseisessä säännöksessä edellytetään tämän tavoitteen saavuttamiseksi, että kuljetusyrityksellä on jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään tietty määrä 1 kohdan e alakohdassa, joka on lisätty asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdalla, säädetyt edellytykset täyttäviä ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä, siinä ei kuitenkaan edellytetä, toisin kuin Puolan tasavalta väittää, että nämä ajoneuvot ja kuljettajat olisivat jatkuvasti tässä toimipisteessä tai edes kyseisessä jäsenvaltiossa.

1073 Tämän tulkinnan vahvistaa se, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, säädetään, että ajoneuvojen ja kuljettajien, joilla on asemapaikka kyseisen kuljetusyrityksen toimipisteessä, määrän on oltava suhteutettu yrityksen harjoittaman liikenteen määrään, mikä edellyttää, että nämä kuljettajat suorittavat kuljetukset näitä ajoneuvoja käyttäen. Tästä seuraa, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen ajoneuvojen ja kuljettajien on välttämättä voitava liikkua ja lähteä kuljetusyrityksen toimipisteestä.

1074 Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, tarkoitetun toimenpiteen noudattaminen ei myöskään sellaisenaan edellytä kyseisen kuljetusyrityksen järjestävän toimintaansa niin, että kuljettajat palaavat ja ajoneuvot palautetaan tiheämmin sen toimipisteeseen, sillä tällaiset velvollisuudet perustuvat muihin unionin oikeussääntöihin eli asetuksen 2020/1054 1 artiklan 6 alakohdan d alakohtaan, jonka laillisuutta ei ole riitautettu yhdessäkään tähän asetukseen kohdistuvassa kumoamisperusteessa, ja asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, joka on kumottava siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, kuten tämän tuomion 738 kohdassa on todettu.

1075 Tästä seuraa, että velvollisuutta, jonka mukaan yrityksellä on oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään tietty määrä ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä, ei voida tulkita siten, että näiden ajoneuvojen ja kuljettajien edellytettäisiin olevan jatkuvasti tässä toimipisteessä.

1076 Muilta osin on todettava, että tämän tuomion 857 kohdassa esitetyistä syistä Puolan tasavallan väitteillä, jotka koskevat covid-19-pandemian vaikutuksia, ei ole merkitystä arvioitaessa asetuksen 2020/1055 laillisuutta.

1077 Tämän vuoksi Puolan tasavallan esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta.

c) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1078 Puolan tasavalta väittää kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteisessä kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, että unionin lainsäätäjä on antaessaan tämän säännöksen rikkonut SEUT 11 artiklaa ja perusoikeuskirjan 37 artiklaa.

1079 Tämä jäsenvaltio vetoaa kanneperusteensa tueksi samoihin perusteluihin kuin tämän tuomion 990–1002 kohdassa on esitetty. Se väittää, että unionin lainsäätäjä ei ole tutkinut tässä säännöksessä tarkoitetun velvollisuuden, jonka mukaan yrityksellä on oltava jatkuvasti ja säännöllisesti käytettävissään tietty määrä ajoneuvoja ja kuljettajia, joilla on pysyvä asemapaikka sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipisteessä, vaikutuksia, vaikka tällä velvollisuudella on vakavia ympäristövaikutuksia, koska se johtaa ylimääräisiin, myös tyhjänä ajettuihin, matkoihin raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla, mikä lisää hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita.

1080 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1081 Koska Puolan tasavalta esittää kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteisessä kanneperusteessaan siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, samat väitteet kuin se on esittänyt asetuksen 2020/1055 muista riidanalaisista toimenpiteistä, tämän tuomion 1011–1030 kohdassa esitettyjä perusteluja voidaan soveltaa tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuun velvollisuuteen.

1082 Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, tämän tuomion 1074 kohdassa esitetyn mukaisesti asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta, ei edellytetä ajoneuvojen palauttamista asianomaisen kuljetusyrityksen toimipisteeseen. Tästä seuraa, että tämä jäsenvaltio ei ole esittänyt mitään näyttöä erityisesti siitä, että tällä säännöksellä olisi huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, jotka voivat merkitä SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomista.

1083 Tämän vuoksi Puolan tasavallan kanneperuste, joka on yhteinen kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille, on hylättävä perusteettomana siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 1 artiklan 3 alakohtaan, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan g alakohta.

1084 Kaiken edellä esitetyn perusteella Puolan tasavallan nostama kanne (asia C-554/20) on hylättävä siltä osin kuin siinä vaaditaan tämän säännöksen kumoamista.

5. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta

1085 Puolan tasavalta vetoaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan kumoamista koskevan kanteensa (asia C-554/20) tueksi neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista ja kolmas SEUT 94 artiklan rikkomista, ja kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille yhteinen kanneperuste, siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaan, koskee SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista.

a) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

1086 Puolan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta, jolla asetuksen N:o 1072/2009 10 artiklaan lisätään 7 kohta, ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

1087 Tämä jäsenvaltio katsoo, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaa ei ole määritelty objektiivisilla kriteereillä. Asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappaleessa perustellaan tätä säännöstä pyrkimyksellä estää hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jotka voivat johtaa ”sosiaaliseen polkumyyntiin” ja vaarantaa kabotaasia koskevan oikeudellisen kehyksen noudattamisen. Sosiaalisen polkumyynnin käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty, ja sitä

voidaan käyttää väärin. Näin on käynyt tässä tapauksessa. Millään objektiivisella tekijällä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltioiden väliset talouskehityksen erot ja niistä johtuvat palkkaerot rinnastetaan sosiaaliseen polkumyyntiin.

1088 Puolan tasavallan mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa jätetään jäsenvaltioille huomattava liikkumavara, joka koskee niiden mahdollisuutta lyhentää karenssiajan kestoa. Unionin keskiosassa sijaitsevat jäsenvaltiot saattavat ottaa tämänkaltaiset rajoitukset yleisesti käyttöön ja tiukentaa entisestään asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa säädettyjä kabotaasin edellytyksiä, jotka ovat jo nyt Puolan tasavallan mukaan kohtuuttomat, kuten tämän tuomion 765–801 kohdassa esitetyistä Puolan tasavallan väitteistä ilmenee.

1089 Lisäksi se toteaa, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdasta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Se, että unionin lainsäätäjä ei ole tutkinut tämän säännöksen oikeasuhteisuutta, merkitsee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista niistä syistä, jotka Puolan tasavalta on esittänyt ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden osalta ja jotka on esitetty tämän tuomion 691–706 kohdassa.

1090 Puolan tasavalta väittää, että kun unionin lainsäätäjä on mielivaltaisesti pitänyt taloudellisesti heikommin kehittyneiden jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajien palvelujen tarjoamista sosiaalisena polkumyyntinä, se ei ole ottanut huomioon niitä perustavanlaatuisia kielteisiä seurauksia, jotka johtuvat kabotaasiliikenteen rajoittamisesta yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä, vaikka kuljetusyritykset voivat kabotaasiliikenteellä vähentää tyhjänä ajettuja matkoja ja optimoida kuljetuskaluston käyttöä.

1091 Lisäksi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen, kun otetaan huomioon kuljetusyrityksille aiheutuvien rasitteiden ja tavoitellun päämäärän välinen suhde. Tarve torjua sosiaalista polkumyyntiä ei oikeuta rajoittamaan kuljetusyritysten vapautta tarjota kabotaasipalveluja.

1092 Unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon, että kansainvälisen maantieliikenteen ala muodostuu pääasiallisesti pk-yrityksistä. Puolan tasavalta tukeutuu tässä väitteisiin, joissa se vastustaa ajoneuvojen palauttamista koskevaa velvollisuutta ja karenssiaikaa. Tämä jäsenvaltio väittää, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdasta johtuva toimintakustannusten nousu vaikuttaa näiden yritysten kannattavuuteen ja johtaa joidenkin niistä konkurssiin. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että tämä toimintakustannusten nousu näkyy erittäin todennäköisesti tavaroiden hintojen nousuna, millä voi olla vakavia vaikutuksia unionin talouteen. Puolan tasavalta katsoo myös, että unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien taloudellista tilannetta ei ole otettu huomioon.

1093 Tutkimus yhdistettyjen kuljetusten kabotaasirajoituksista vahvistaa sen mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan kielteiset vaikutukset.

1094 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1095 Direktiivin 92/106 4 artiklan mukaan kuljetusyritykset voivat suorittaa jäsenvaltioiden välisissä yhdistetyissä kuljetuksissa eli kuljetuksissa, joissa maantiekuljetukseen yhdistyy muita liikennemuotoja, kuten rautatie-, sisävesi- tai merikuljetus, maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuudet, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta, ja ne on vapautettu kabotaasiliikennettä koskevien sääntöjen soveltamisesta.

1096 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdalla lisätään asetuksen N:o 1072/2009 10 artiklaan 7 kohta, jonka mukaan ”jäsenvaltiot voivat säätää – silloin kun se on tarpeen sen välttämiseksi, että [direktiivin 92/106 4 artiklaa] käytetään väärin tarjoamalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa jäsenvaltioiden välisiin yhdistettyihin kuljetuksiin kuuluvista maantiekuljetusten alku- tai loppuosuuksista koostuvia rajoittamattomia ja jatkuvia palveluja – että tämän asetuksen 8 artiklaa sovelletaan liikenteenharjoittajiin, kun ne suorittavat tällaisia maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuuksia kyseisessä jäsenvaltiossa”.

1097 Tässä 7 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot voivat tällaisten maantiekuljetusten osuuksien osalta säätää pidemmästä määräajasta kuin [asetuksen N:o 1072/2009] 8 artiklan 2 kohdassa säädetty seitsemän päivän määräaika ja lyhyemmästä määräajasta kuin tämän asetuksen 8 artiklan 2 a kohdassa säädetty neljän päivän määräaika”. Lisäksi 7 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden, jotka hyödyntävät tässä kohdassa säädettyä poikkeusta, on ilmoitettava siitä komissiolle ennen asiaankuuluvien kansallisten toimenpiteidensä soveltamista”, ”tarkistettava kyseiset toimenpiteet vähintään viiden vuoden välein”, ”ilmoitettava kyseisen tarkistuksen tuloksista komissiolle” ja ”asetettava säännöt, mukaan lukien asianomaisten ajanjaksojen pituus, yleisön saataville läpinäkyvällä tavalla”.

1098 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa annetaan siten jäsenvaltioille mahdollisuus direktiivin 92/104 4 artiklassa säädetyn vapautuksen väärinkäytön estämiseksi säätää tästä vapautuksesta poiketen, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2020/1055, tarkoitettuja kabotaasisääntöjä sovelletaan yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä suoritettuihin maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuuksiin niiden alueella, ja annetaan näille jäsenvaltioille myös oikeus soveltaa näitä sääntöjä joustavammin pidentämällä sallittua kabotaasijaksoa ja lyhentämällä karenssiaikaa tällaisten yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä.

1099 Tämän jälkeen on huomattava, että – kuten parlamentti ja neuvosto ovat väittäneet Puolan tasavallan sitä kiistämättä – vaikutustenarvioinnissa, joka on liitetty ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta (SWD(2017) 362 final, s. 25), tuodaan esiin vaikeuksia, jotka liittyvät direktiivin 92/106 4 artiklassa säädetyn yhdistettyjä kuljetuksia koskevan kabotaasirajoitusten vapautuksen väärinkäyttöön. Erityisesti siinä todetaan, että tämä vapautus, joka on mahdollistanut kansainvälisten intermodaalikuljetusten kehityksen, pitäisi säilyttää, mutta sen käyttö kabotaasisääntöjen kiertämiseen olisi kuitenkin estettävä.

1100 On myös huomattava, että tässä vaikutustenarvioinnissa (s. 16 ja 17) on otettu huomioon muun muassa vaikutukset, joita aiheutuisi, jos direktiivin 92/106 4 artiklassa säädetty vapautus poistettaisiin kokonaan.

1101 Unionin lainsäätäjää ei näin ollen voida kritisoida siitä, että se on antanut asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan, vaikka sillä ei väitetysti olisi ollut tämän säännöksen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi tarvittavia tietoja.

1102 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan oikeasuhteisuutta tarkasteltaessa on todettava tämän säännöksen tavoitteesta, jonka valossa sen oikeasuhteisuutta on arvioitava, että – kuten Puolan tasavalta väittää – viittaus sosiaaliseen polkumyyntiin tehdään asetuksen 2020/1055 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa, jossa tarkastellaan yhdistettyjen kuljetusten alalla todettujen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen mahdollisia seurauksia.

1103 Sosiaalisen polkumyynnin torjuminen ei kuitenkaan ole tämän säännöksen ensisijainen tavoite. Kuten säännöksen sanamuodostakin ilmenee, luettuna kyseisen 22 perustelukappaleen valossa, sen tavoitteena on estää direktiivin 92/106 4 artiklan väärinkäyttö, jolla pyritään kiertämään kabotaasin väliaikainen luonne ja mahdollistamaan ajoneuvojen jatkuva käyttö muussa jäsenvaltiossa kuin kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa.

1104 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan väitetystä suhteettomuudesta tämän tavoitteen kannalta on heti alkuun todettava, että Puolan tasavalta ei ole esittänyt mitään erityisiä perusteluja tämän kanneperusteen tueksi. Kyseinen jäsenvaltio toistaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä esittämänsä väitteet, jotka koskevat ajoneuvojen palauttamista koskevaa velvollisuutta.

1105 Puolan tasavallan väite, jonka mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta voi lisätä ajoneuvoilla tyhjänä ajettuja matkoja ja vaikeuttaa kuljetuskaluston käytön optimointia, ei voi menestyä.

1106 Jos jäsenvaltio käyttäisi tässä säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta, se ei merkitsisi sitä, että yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuuksien suorittaminen kiellettäisiin kokonaan sen alueella, vaan sitä, että näihin osuuksiin sovellettaisiin kabotaasisääntöjä mahdollisin joustoin, jotka liittyvät sallitun kabotaasijakson pidentämiseen ja karenssiajan lyhentämiseen.

1107 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa ei edellytetä, toisin kuin Puolan tasavallan perustelujen lähtökohtana oletetaan, että ajoneuvo olisi palautettava kuljetusyrityksen toimipisteeseen, eikä se siis estä yritystä, jos jäsenvaltio hyödyntää tässä säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta, suorittamasta muita kuin kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja kuljetuksia tyhjänä ajettujen matkojen vähentämiseksi.

1108 Muilta osin on tarkasteltaessa asetuksen 2020/1055 antamisen jälkeen tehtyä tutkimusta yhdistettyjen kuljetusten kabotaasirajoituksista todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen pätevyyttä on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään kyseessä olevaa säännöstöä annettaessa (tuomio 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd ym., C-160/20, EU:C:2022:101, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1109 Puolan tasavalta ei missään tapauksessa ole osoittanut, miten tällä tutkimuksella, joka perustuu hypoteesiin, jonka mukaan asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklassa, erityisesti sen 2 ja 2 a kohdassa, tarkoitettua kabotaasijärjestelmää sovelletaan täysimääräisesti yhdistettyihin kuljetuksiin kaikissa jäsenvaltiossa, olisi merkitystä tämän tapauksen kannalta.

1110 Kuten neuvosto toteaa perustellusti, tässä tutkimuksessa hyväksytty hypoteesi merkitsee direktiivin 92/106 4 artiklassa säädetyn vapautuksen tiukempaa rajoittamista kuin unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa hyväksymä toimenpide.

1111 On tärkeää korostaa, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää tässä säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta ainoastaan ”silloin kun se on tarpeen sen välttämiseksi, että [tätä 4 artiklaa] käytetään väärin tarjoamalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa – – yhdistettyihin kuljetuksiin kuuluvista maantiekuljetusten alku- tai loppuosuuksista koostuvia rajoittamattomia ja jatkuvia palveluja”.

1112 Kun tämän säännöksen mukaan ”jäsenvaltiot voivat tällaisten maantiekuljetusten osuuksien osalta säätää pidemmästä määräajasta kuin [asetuksen N:o 1072/2009] 8 artiklan 2 kohdassa säädetty seitsemän päivän määräaika ja lyhyemmästä määräajasta kuin tämän asetuksen 8 artiklan 2 a kohdassa säädetty neljän päivän määräaika”, siinä ei edellytetä, että jäsenvaltiot soveltavat asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyä kabotaasijärjestelmää täysimääräisesti yhdistettyihin kuljetuksiin vaan jätetään niille mahdollisuus soveltaa tätä järjestelmää joustavammin.

1113 Tässä yhteydessä on todettava, että Puolan tasavalta tukeutuu asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan virheelliseen tulkintaan väittäessään, että jäsenvaltioille tässä säännöksessä annettu mahdollisuus säätää lyhyemmästä karenssiajasta kuin asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 a kohdassa säädetty neljän päivän karenssiaika antaisi näille jäsenvaltioille oikeuden säännellä tiukemmin kabotaasiliikenteen harjoittamisen edellytyksiä, sillä lyhentämällä kahden kabotaasijakson välistä karenssiaikaa jäsenvaltio, joka soveltaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, antaa liikenteenharjoittajille mahdollisuuden tehdä alueellaan tiheämmin kabotaasimatkoja yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä kuin silloin, jos se soveltaisi asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdassa tarkoitettua karenssiaikaa.

1114 Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa tarkoitetun mahdollisuuden soveltamista valvotaan, koska jäsenvaltioiden, jotka haluavat hyödyntää sitä, on muun muassa ilmoitettava siitä komissiolle ennen asiaankuuluvien kansallisten toimenpiteidensä soveltamista ja tarkistettava kyseiset toimenpiteet vähintään viiden vuoden välein ja ilmoitettava kyseisen tarkistuksen tuloksista komissiolle.

1115 Edellä esitetystä seuraa, että Puolan tasavalta ei ole osoittanut, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta olisi suhteeton tällä säännöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden.

1116 Tämän vuoksi Puolan tasavallan esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

b) SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1117 Puolan tasavalta väittää toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan, jotka kohdistuvat asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaan ja jotka on syytä tutkia yhdessä, että tämä säännös on SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan vastainen.

1118 Tämä jäsenvaltio toistaa tässä yhteydessä väitteensä, joissa se vastustaa ajoneuvojen palauttamista koskevaa velvollisuutta ja karenssiaikaa.

1119 Kyseinen jäsenvaltio väittää, että unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 91 artiklan 2 kohtaa sillä perusteella, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu mahdollisuus, joka koskee kabotaasia yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä, johtaa elintason ja työllisyyden laskuun tietyillä alueilla, koska tässä säännöksessä ei oteta huomioon unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien tilannetta.

1120 Lisäksi direktiivin 92/106 tarkoituksena on sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan torjua teiden ruuhkautumista ja tieliikenteeseen liittyvää saastumista. Unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 91 artiklan 2 kohtaa rajoittaessaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdalla direktiivin 92/106 soveltamisalaa, koska se ei ole ottanut huomioon asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan kielteistä vaikutusta kuljetuskaluston käyttöön. Tyhjänä ajettujen matkojen lisääntyminen ja yhdistettyjen kuljetusten suorittamisen vaikeutuminen johtavat väistämättä tieliikenneinfrastruktuuria käyttävän liikenteen lisääntymiseen ja sen seurauksena tämän infrastruktuurin kunnon heikkenemiseen.

1121 Puolan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 94 artiklaa ottamalla käyttöön kabotaasia koskevia lisärajoituksia, koska se ei ole ottanut huomioon kuljetusyritysten, erityisesti unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden kuljetusyritysten ja pk-yritysten, tilannetta. Se ei ole ottanut huomioon myöskään sitä, että covid-19-pandemian laukaisema talouskriisi, jolla on erityisen kielteisiä vaikutuksia tieliikenteen alaan, on vaikeuttanut liikenteenharjoittajien tilannetta entisestään.

1122 Lisäksi se katsoo, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan perusteluna käytetty viittaus sosiaaliseen polkumyyntiin on osoitus siitä, että unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden kuljetusyritysten tilannetta ei ole otettu huomioon. Pyrkimys varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden kuljetusyritysten ehdottoman yhdenvertaiset kilpailuedellytykset on ristiriidassa itse kilpailun käsitteen kanssa. Erot tuottavuudessa ja taloudellisessa kehityksessä, jotka viime kädessä ilmenevät erilaisena palkkatasona, ovat kilpailuympäristössä käytävän kaupan liikkeellepaneva voima. Pyrkimykset rajoittaa vähemmän kehittyneisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten osallistumista kabotaasipalvelujen tarjoamiseen ovat siten osoitus siitä, ettei näiden yritysten taloudellista tilannetta ole otettu huomioon kilpailuoikeuden näkökulmasta.

1123 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1124 On syytä muistaa, että – kuten tämän tuomion 935–940 kohdassa on tuotu esille – SEUT 91 artiklan 2 kohta, jonka mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa tarkoitetun kaltaisia toimenpiteitä toteuttaessaan unionin lainsäätäjän on otettava huomioon vakavat haitalliset vaikutukset elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskaluston käyttöön, ilmentää olennaisesti unionin lainsäätäjän velvollisuutta toimia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toteuttamalla toimenpiteitä, joilla voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä, joilla ei selvästi ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, ja jotka ovat oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään nähden.

1125 Kuten tämän tuomion 1116 kohdassa on todettu, Puolan tasavallan esittämillä perusteluilla, joiden mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen, ei voida osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi loukannut tätä periaatetta.

1126 Sen lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen väitettyä loukkaamista tarkasteltaessa esille tuodut perustelut on hylätty, tämä jäsenvaltio ei ole esittänyt tämän SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevan kanneperusteensa tueksi mitään muuta näyttöä, joka osoittaisi, että asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu mahdollisuus vaikuttaisi joillakin alueilla vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön, mitä unionin lainsäätäjä ei olisi ottanut huomioon ottaessaan tämän mahdollisuuden käyttöön SEUT 91 artiklan 2 kohdan vastaisesti.

1127 Puolan tasavalta ei ole esittänyt erityisiä perusteluja tämän mahdollisuuden vaikutuksesta elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla vaan viittaa – samalla tavoin kuin karenssiaikaa koskevien väitteiden osalta – perusteluihinsa, jotka se on esittänyt ajoneuvojen palauttamista koskevasta velvollisuudesta, joka johtaa sen mukaan ylimääräisiin matkoihin, selittämättä, miten tämän viimeksi mainitun velvollisuuden seuraukset koskisivat myös kyseistä mahdollisuutta.

1128 Näin ollen Puolan tasavallan väitettä, joka koskee työllisyyden tasoa, on pidettävä spekulatiivisena, koska sen tueksi ei ole esitetty mitään konkreettisia seikkoja.

1129 Tämän tuomion 1106 ja 1107 kohdassa esitetyistä syistä myöskään Puolan tasavallan väite, jonka mukaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta johtaa kuljetuskaluston ja liikenneinfrastruktuurin heikkenemiseen tyhjänä ajettujen matkojen lisääntymisen vuoksi ja sen vuoksi, että yhdistettyjä kuljetuksia korvattaisiin pelkillä maantiekuljetuksilla, ei voi menestyä. Tämä väite perustuu sitä paitsi osittain oletukseen, jonka mukaan huomattava määrä jäsenvaltioita käyttäisi samanaikaisesti tässä säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta, mitä ei kuitenkaan voida olettaa.

1130 SEUT 94 artiklan rikkomista koskevan väitteen osalta riittää, kun todetaan, että tällä määräyksellä, jonka mukaan perussopimusten nojalla toteutetuissa ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja” koskevissa toimenpiteissä on otettava huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne, ei ole merkitystä tässä tapauksessa. Asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohta, jossa säädetään mahdollisuudesta soveltaa asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaa yhdistettyihin kuljetuksiin, ei koske tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuja tai -ehtoja, vaan siinä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää väärinkäytösten estämiseksi edellytyksistä, joiden mukaisesti tällaisten yhdistettyjen kuljetusten erottamattoman osan muodostavat maantiekuljetusten alku- ja/tai loppuosuudet suoritetaan.

1131 Tämän vuoksi Puolan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaa, on hylättävä perusteettomina.

c) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1132 Puolan tasavalta väittää kanneperusteessaan, joka on yhteinen kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille, siltä osin kuin se kohdistuu sen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaan, että unionin lainsäätäjä on tämän säännöksen antaessaan rikkonut SEUT 11 artiklaa ja perusoikeuskirjan 37 artiklaa.

1133 Tässä kanneperusteessaan tämä jäsenvaltio esittää 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan osalta samat väitteet kuin tämä tuomion 990–1002 kohdassa on esitetty, ja vetoaa siihen, ettei unionin lainsäätäjä ole arvioinut asianmukaisesti tämän säännöksen vakavia ympäristövaikutuksia, jotka johtuvat ylimääräisistä, myös tyhjänä ajetuista, matkoista raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla, mikä lisää hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita.

1134 Puolan tasavalta täsmentää myös, että tutkimus yhdistettyjen kuljetusten kabotaasirajoituksista vahvistaa asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa säädetyn toimenpiteen kielteiset ympäristövaikutukset yhdistetyissä kuljetuksissa ja sen, että se on vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden vastainen.

1135 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1136 Koska Puolan tasavalta esittää kanneperusteessaan, joka on yhteinen kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille, siltä osin tämä peruste kohdistuu sen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaan, samat väitteet kuin se on esittänyt asetuksen 2020/1055 muista riidanalaisista säännöksistä, tämän tuomion 1011–1030 kohdassa esitettyjä perusteluja voidaan soveltaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun mahdollisuuteen.

1137 Muilta osin on tämän tuomion 1106, 1107 ja 1129 kohdassa esitetyistä syistä hylättävä Puolan tasavallan väite, jonka mukaan tämä mahdollisuus johtaa ylimääräisten matkojen tekemiseen siinä laajuudessa, että siitä aiheutuu huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, jotka voivat merkitä SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, määräysten rikkomista.

1138 Tutkimus yhdistettyjen kuljetusten kabotaasirajoituksista perustuu, kuten tämän tuomion 1110–1114 kohdassa on todettu, hypoteesiin, joka merkitsee direktiivin 92/106 4 artiklan soveltamisen tiukempaa rajoittamista kuin unionin lainsäätäjän asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdassa säätämän mahdollisuuden ulottuvuus.

1139 Tämän vuoksi Puolan tasavallan kanneperuste, joka on yhteinen kaikille asetuksen 2020/1055 riidanalaisille säännöksille, on hylättävä perusteettomana siltä osin kuin se kohdistuu asetuksen 2 artiklan 5 alakohdan b alakohtaan.

1140 Kaiken edellä esitetyn perusteella Puolan tasavallan kanne (asia C-554/20) on hylättävä siltä osin kuin siinä vaaditaan asetuksen 2020/1055 2 artiklan 5 alakohdan b alakohdan kumoamista.

6. Johtopäätös asetuksesta 2020/1055

1141 Kaiken edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavallan (asia C-542/20), Bulgarian tasavallan (asia C-545/20), Romanian (asia C-547/20), Kyproksen tasavallan (asia C-550/20), Unkarin (asia C-551/20), Maltan tasavallan (asia C-552/20) ja Puolan tasavallan (asia C-554/20) kanteet on hyväksyttävä siltä osin kuin niissä vaaditaan kumottavaksi asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, ja muilta osin ne on hylättävä.

C Direktiivi 2020/1057

1142 Liettuan tasavalta (asia C-541/20), Romania (asia C-548/20), Unkari (asia C-551/20) ja Puolan tasavalta (asia C-555/20) vaativat ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 tiettyjen säännösten kumoamista ja toissijaisesti tämän direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan. Bulgarian tasavalta (asia C-544/20) ja Kyproksen tasavalta (asia C-550/20) vaativat, että kyseinen direktiivi kumotaan kokonaisuudessaan.

1143 Liettuan tasavalta, Romania, Unkari ja Puolan tasavalta vaativat kanteissaan, että unionin tuomioistuin kumoaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan tai tämän artiklan 3–7 kohdan tietyt säännökset (jäljempänä direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaiset säännökset) siltä osin kuin näissä säännöksissä tehdään ero maantieliikenteen eri kuljetustyyppien välillä ja vapautetaan tietyt näistä kuljetustyypeistä direktiivissä 96/71 tarkoitettujen työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta. Vaikka Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta vaativat kanteissaan direktiivin 2020/1057 kumoamista kokonaisuudessaan, ne esittävät niiden tueksi perusteita ja perusteluja, jotka koskevat ainoastaan tämän direktiivin 1 artiklan säännöksiä ja erityisesti tämän artiklan 3 ja 4 kohtaa.

1144 Puolan tasavallan nostamassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan myös direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohta siltä osin kuin siinä vahvistetaan määräaika, jossa direktiivi on saatettavaksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

1. Tiivistelmä kanneperusteista

1145 Liettuan tasavalta vetoaa kanteessaan (asia C-541/20), jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan ensisijaisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 7 kohta tai toissijaisesti tämä direktiivi kokonaisuudessaan, kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistetun yleisen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista, toinen SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja kolmas hyvän lainsäädännön periaatteen loukkaamista. On kuitenkin huomattava, että – kuten tämän tuomion 68 kohdassa on jo todettu – kyseinen jäsenvaltio peruutti istunnossa vaatimuksensa 1 artiklan kabotaasiliikennettä koskevan 7 kohdan kumoamisesta.

1146 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta vetoavat kanteissaan (asiat C-544/20 ja C-550/20), joissa vaaditaan direktiivin 2020/1057 kumoamista kokonaisuudessaan, kumpikin viiteen kanneperusteeseen, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä ja koskevat pääasiassa direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Ensimmäiset kanneperusteet koskevat SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 1 artiklan noudattamatta jättämistä. Toiset kanneperusteet koskevat SEUT 18 artiklassa ja perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa vahvistettujen yhdenvertaisen kohtelun ja

syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamista, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen loukkaamista ja ”siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena”, SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista. Kolmannet kanneperusteet koskevat SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkomista. Neljännet kanneperusteet koskevat SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomista. Viidennet kanneperusteet koskevat SEUT 45 ja SEUT 35 artiklan rikkomista (ensimmäinen osa) sekä ensisijaisesti SEUT 58 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklan rikkomista (toinen osa).

1147 Romania vetoaa kanteessaan, jossa vaaditaan kumottavaksi direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohta tai toissijaisesti tämä direktiivi kokonaisuudessaan (asia C-548/20), kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja toinen SEUT 18 artiklassa tarkoitetun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen loukkaamista.

1148 Unkari vetoaa kanteessaan, jossa vaaditaan ensisijaisesti kumottavaksi direktiivin 2020/1057 1 artikla (asia C-551/20), yhteen ainoaan kanneperusteeseen, joka koskee direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkomista. Unkari esittää samassa kanteessa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdan kumoamista koskevan toissijaisen vaatimuksensa tueksi kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee ilmeistä arviointivirhettä ja toinen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista.

1149 Puolan tasavalta esittää kanteessaan, jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3, 4, 6 ja 7 kohta tai toissijaisesti tämä direktiivi kokonaisuudessaan (asia C-555/20), neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista, kolmas SEUT 94 artiklan rikkomista ja neljäs SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista. Puolan tasavalta esittää samassa kanteessa direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdan tai toissijaisesti koko direktiivin kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kolme kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, toinen SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja kolmas SEUT 94 artiklan rikkomista.

1150 Sen jälkeen, kun on tehty yhteenveto unionin lainsäädännöstä, joka koskee kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla, ja esitetty tässä yhteydessä direktiivin 2020/1057 1 artiklassa tarkoitetut maantieliikenteen eri kuljetustyypit, on tarkasteltava peräjälkeen kanteissa esitettyjä vaatimuksia, jotka koskevat tämän 1 artiklan tai sen tiettyjen säännösten sekä tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdan kumoamista.

2. Kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla koskeva unionin lainsäädäntö

1151 Aluksi on todettava, että direktiivin 96/71 tarkoituksena on, kuten sen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, varmistaa lähetettyjen työntekijöiden suojelu palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvän lähetettynä olon ajan vahvistamalla työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat pakolliset säännökset. Direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaan tässä direktiivissä lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaiset yritykset

takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, ja jotka koskevat tässä säännöksessä lueteltuja seikkoja, joihin kuuluvat tämän säännöksen b alakohdassa mainittu palkallisen vuosiloman vähimmäiskesto ja c alakohdassa tarkoitettu korvaus.

1152 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, lukuun ottamatta sellaisten palvelujen tarjoamista, joihin käytetään kauppamerenkulkuun käytettävillä aluksilla työskentelevää henkilökuntaa, direktiiviä 96/71 sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen, jossa käytetään lähetettyjä työntekijöitä, riippumatta siitä, mihin taloudellisen toiminnan alaan palvelun tarjoaminen liittyy, eli tämä koskee myös tieliikenteen alaa (tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 33 kohta).

1153 Kuten direktiivin 2020/1057 nimestäkin ilmenee, se koskee kahta pääasiallista aihetta. Ensinnäkin siinä vahvistetaan direktiiviä 96/71 ja direktiiviä 2014/67 koskevat erityiset säännöt siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon. Toiseksi sillä muutetaan direktiiviä 2006/22 valvontavaatimusten osalta sekä asetusta N:o 1024/2012. Kantajina olevat jäsenvaltiot, jotka vaativat direktiivin 2020/1057 tai sen osan kumoamista, keskittyvät kanteissaan ensimmäiseen näistä kahdesta aiheesta.

1154 Kuten direktiivin 2020/1057 1 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, tässä artiklassa vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla. Direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan tällaisilla erityisillä säännöillä pyritään varmistamaan yhtäältä kuljettajien kannalta asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojelu ja toisaalta maantieliikennettä harjoittavien kuljetusyritysten kannalta soveltuvat liiketoimintaedellytykset ja tasapuoliset kilpailuedellytykset, jotta maantieliikenteen alasta saadaan turvallinen, tehokas ja sosiaalisesti vastuullinen. Tästä samasta perustelukappaleesta ilmenee myös, että koska maantieliikenteen alan työvoima on erittäin liikkuvaa, unionin lainsäätäjä on tällaisilla erityisillä säännöillä pyrkinyt varmistamaan, että kuljetusyritysten vapaus tarjota palveluja valtioiden rajojen yli, tavaroiden vapaa liikkuvuus sekä kuljettajien asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojelu ovat tasapainossa.

1155 Kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, liikennealalle luontaisen suuren liikkuvuuden vuoksi kuljettajia ei yleensä lähetetä toiseen jäsenvaltioon palvelun tarjoamista koskevilla sopimuksilla pidemmäksi ajaksi, kuten joskus tapahtuu muilla aloilla. Kuten myös direktiivin johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa korostetaan, sen varmistamiseksi, että näissä erityisissä olosuhteissa tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapaus perustuu kuljetusyritysten reiluun kilpailuun, ja siten sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi kyseisessä direktiivissä vahvistetuilla alakohtaisilla säännöillä selvennetään olosuhteet, joissa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia direktiivin 96/71 sääntöjä sovelletaan tai ei sovelleta kuljettajiin.

1156 Direktiivin 2020/1057 johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan unionin lainsäätäjä on päättänyt perustaa nämä alakohtaiset säännöt siihen, että kuljettajalla ja tarjottavalla palvelulla on riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, ja kyseisten sääntöjen soveltamisen helpottamiseksi tehdä eri kuljetustyyppien välillä eron sen perusteella, missä määrin niillä on yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen.

1157 Näin ollen direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa, luettuina tämän direktiivin johdanto-osan 7–13 perustelukappaleen valossa, erotetaan toisistaan viisi kansainvälisen maantieliikenteen kuljetustyyppiä, jotka ovat kahdenvälinen kuljetus, muu kuin kahdenvälinen kansainvälinen kuljetus (jäljempänä kolmansien maiden välinen liikenne), kauttakulkuliikenne, yhdistetty kuljetus ja kabotaasiliikenne.

1158 Kahdenvälisissä kuljetuksissa on kyse, kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, kuljetuksesta kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiosta toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tai takaisin kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon.

1159 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan sen estämättä, mitä direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, silloin kun kuljettaja suorittaa kahdenvälistä kuljetusta tavaroiden tai matkustajien osalta, kuljettajaa ei pidetä direktiivissä 96/71 tarkoitettuna lähetettynä työntekijänä. Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannessa, neljännessä ja viidennessä alakohdassa säädetään lisäksi lisätoimia koskevista vapautuksista sekä kahdenvälisille kuljetuksille tavaroiden osalta että kahdenvälisille kuljetuksille matkustajien osalta.

1160 Kolmansien maiden väliselle liikenteelle on direktiivin 2020/1057 johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan ominaista, että kuljettaja hoitaa kansainvälisiä kuljetuksia lähettävän yrityksen sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella. Kyse on siis kuljetuksesta muusta jäsenvaltiosta kuin kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta muun jäsenvaltion kuin sijoittautumisjäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle. Tästä perustelukappaleesta ilmenee myös, että kyseisissä tapauksissa alakohtaisia sääntöjä vaaditaan ainoastaan hallinnollisten vaatimusten ja valvontatoimenpiteiden osalta.

1161 Kauttakulkuliikenteessä on kyse, kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee, kuljetuksista, joissa kuljettaja ajaa jäsenvaltion halki kuormaamatta tai purkamatta rahtia ja ottamatta kyytiin tai laskematta kyydistä matkustajia. Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kun kuljettaja ajaa tällä tavoin jäsenvaltion alueen halki, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle direktiivin 96/71 mukaisesti.

1162 Yhdistetty kuljetus määritellään direktiivin 92/106, johon direktiivissä 2020/1057 nimenomaisesti viitataan, 1 artiklan toisessa kohdassa jäsenvaltioiden väliseksi tavaroiden kuljetukseksi, jossa kuorma-auton tai muun kuorma-autoon liittyvän tavarankuljetusvälineen kuljettamiseen käytetään maantietä matkan alku- tai loppuosuudella ja toisella osuudella rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta. Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdan mukaan sen estämättä, mitä direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle, kun kuljettaja suorittaa yhdistetyn kuljetuksen aloittavan tai lopettavan maantieosuuden, jos tieosuus itsessään koostuu kahdenvälisistä kuljetuksista.

1163 Kabotaasiliikenne määritellään asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdassa, luettuna sen johdanto-osan 15 perustelukappaleen valossa, liikenteenharjoittajan suorittamaksi palvelujen tarjoamiseksi jäsenvaltiossa, johon se ei ole sijoittautunut, eikä sen mukaan kabotaasiliikennettä saa kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi tässä jäsenvaltiossa. Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 7 kohdassa säädetään, että kabotaasiliikennettä suorittavaa kuljettajaa on pidettävä direktiivin 96/71 nojalla lähetettynä työntekijänä.

3. Direktiivin 2020/1057 1 artikla

1164 Liettuan tasavalta (asia C-541/20), Bulgarian tasavalta (asia C-544/20), Romania (asia C-548/20), Kyproksen tasavalta (asia C-550/20), Unkari (asia C-551/20) ja Puolan tasavalta (asia C-555/20) vetoavat direktiivin 2020/1057 1 artiklan tai sen 3–7 kohdan tiettyjen säännösten kumoamista koskevien kanteidensa tueksi tapauksen mukaan

– Direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkomiseen (Unkarin ainoa ensisijaisesti esittämä kanneperuste)

– yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen (Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Bulgarian tasavallan toinen kanneperuste, Romanian toinen kanneperuste, Kyproksen tasavallan toinen kanneperuste ja Unkarin toinen toissijaisesti esittämä kanneperuste)

– suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (Liettuan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste, Bulgarian tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Romanian ensimmäinen kanneperuste, Kyproksen tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Unkarin ensimmäinen toissijaisesti esittämän kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste)

– yhtäältä SEUT 91 artiklan 1 kohdassa (Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan kolmannet kanneperusteet) ja toisaalta SEUT 90 artiklassa, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 94 artiklassa tarkoitettujen yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Bulgarian tasavallan neljäs kanneperuste, Puolan tasavallan toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohtaa, Puolan tasavallan kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 94 artiklaa, ja Kyproksen tasavallan neljäs kanneperuste)

– SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa tarkoitetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan viidensien kanneperusteiden ensimmäiset osat)

– SEUT 58 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, tai toissijaisesti SEUT 56 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen (Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan viidensien kanneperusteiden toiset osat) ja

– SEUT 11 artiklassa ja perusoikeuskirjan 37 artiklassa tarkoitettujen ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomiseen (Puolan tasavallan neljäs kanneperuste).

1165 Direktiivin 2020/1057 1 artiklaa koskevat kanneperusteet on tutkittavat näin ryhmiteltyinä ja tässä järjestyksessä.

a) Direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1166 Unkari väittää ainoassa ensisijaisesti esittämässään kanneperusteessa, että direktiivin 2020/1057 1 artikla on direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan vastainen, koska kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivat kuljettajat eivät yleensä kuulu direktiivin 96/71 soveltamisalaan, kun otetaan huomioon heidän harjoittamansa toiminnan erityispiirteet.

1167 Direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan – johon direktiivin 2020/1057 1 artiklan 2 kohdassa viitataan – työntekijöiden lähettämistä koskevaa järjestelmää voidaan Unkarin mukaan soveltaa kansainvälisessä maantieliikenteessä toimiviin kuljettajiin vain tilanteessa, jossa heidät palkanneen kuljetusyrityksen ja lähetyksen vastaanottajan välillä on sopimussuhde. Vaikka tällainen sopimussuhde on epätavallinen kuljetussopimusten yhteydessä, direktiivissä 2020/1057 ei edellytetä, että lähettävän yrityksen ja vastaanottavan yrityksen välillä pitäisi tehdä sopimus, jotta työntekijöiden lähettämistä koskevaa järjestelmää sovellettaisiin. Riittää, että kuljettaja ylittää kansallisen rajan.

1168 Direktiivissä 96/71 tarkoitettu työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon liittyy Unkarin mukaan läheisesti työnantajan palvelujen tarjoamiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kuljetustoiminnan yhteydessä painopiste ei kuitenkaan ole kuljettajan tarjoamassa palvelussa vaan tavaroiden liikkumisessa jäsenvaltioiden välillä. Unkarin mukaan kyseessä ei siis ole toiminta, joka oikeuttaisi soveltamaan direktiivissä 96/71 tarkoitettuja työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä. Tämän väitteen vahvistaa myös unionin reaktio covid-19-pandemian aiheuttamaan kriisiin. Eri jäsenvaltioiden otettua käyttöön matkustusrajoituksia komissio puuttui asiaan lähes välittömästi varmistaakseen, että tavaraliikenne sujuu mahdollisimman hyvin.

1169 Koska maanteiden kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskentelevien työntekijöiden liikkuvuus on suurta, Unkari katsoo, että kuljettajien ei voida katsoa tekevän työtään tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa, vaan he liikkuvat jatkuvasti useiden jäsenvaltioiden välillä. Unionin tuomioistuin totesi 19.12.2019 antamassaan tuomiossa Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), että työntekijän ei voida direktiivin 96/71 kannalta katsoa olevan lähetetty työhön jäsenvaltion alueelle, jos hänen työnsä toteuttamisella ei ole riittävää yhteyttä tähän alueeseen. Lyhyt – vaikkapa muutaman tunnin – oleskelu toisessa jäsenvaltiossa ei voi luoda tällaista yhteyttä.

1170 Unkarin mukaan 1.12.2020 annettu tuomio Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) ei kyseenalaista näitä näkökohtia. Vaikka kyseisestä tuomiosta ilmeneekin, ettei direktiivin 96/71 soveltaminen maantieliikenteen harjoittajiin ole lähtökohtaisesti poissuljettua, monissa tapauksissa maanteiden kuljetuspalvelut eivät kuitenkaan vastaa tämän direktiivin, sellaisena kuin unionin tuomioistuin tulkitsi sitä kyseisessä tuomiossa, soveltamisalaan kuuluvan työntekijöiden lähettämistä koskevan tilanteen olosuhteita, koska niillä ei ole riittävää yhteyttä jäsenvaltioihin, joissa kuljettajat työskentelevät. Lukuun ottamatta kabotaasiliikennettä, jonka osalta unionin tuomioistuin totesi tällaisen riittävän yhteyden toteutuvan, se ei antanut kategorista vastausta muiden tapausten osalta, vaan jokaista tapausta on arvioitava sen kannalta merkityksellisten olosuhteiden perusteella.

1171 Parlamentin ja neuvoston mukaan tämä kanneperuste on tehoton tai perusteeton.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1172 Aluksi on huomattava, että – kuten tämän tuomion 431 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – johdetun oikeuden toimen aineellista lainmukaisuutta ei voida tutkia suhteessa hierarkkisesti samantasoiseen unionin toimeen. Tämän vuoksi Unkari ei voi perustellusti väittää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännökset olisivat pätemättömiä suhteessa direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohtaan.

1173 Siltä osin kuin Unkari vetoaa ainoassa kanneperusteessaan siihen, että direktiivin 96/71 ja direktiivin 2020/1057 soveltamisalat ovat ristiriidassa keskenään, on todettava, ettei tällaista ristiriitaa missään tapauksessa ole, riippumatta siitä, riittäisikö se direktiivin 2020/1057 1 artiklan kumoamisen perusteeksi. Unionin tuomioistuin on todennut, että direktiiviä 96/71 sovelletaan rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen maantieliikenteen alalla (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 33–41 kohta ja tuomio 8.7.2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, 34–36 kohta). Tästä seuraa, että kansainvälisiä maantiekuljetuksia suorittavat kuljettajat kuuluvat direktiivin 96/71 soveltamisalaan tämän direktiivin säännösten perusteella eivätkä, kuten Unkari näyttää virheellisesti esittävän, direktiivin 2020/1057 antamisen perusteella.

1174 Kuten parlamentti korostaa perustellusti, direktiivi 2020/1057 on lex specialis suhteessa direktiiviin 96/71, sillä ensin mainitun direktiivin tarkoituksena ei ole laajentaa jälkimmäisen direktiivin soveltamisalaa vaan selventää olosuhteet, joissa kansainvälisiä maantiekuljetuksia suorittavien kuljettajien on katsottava olevan direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lähetettyjä työntekijöitä ja siten kuuluvan viimeksi mainitun direktiivin soveltamisalaan.

1175 Erityisesti siltä osin kuin Unkari kritisoi unionin lainsäätäjää siitä, että se on direktiivin 2020/1057 1 artiklan antamalla säätänyt, että työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan myös kuljetuksiin, joihin ei liity mitään direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista valtioiden välisistä toimenpiteistä, on todettava, että – kuten kyseinen jäsenvaltio itsekin korostaa – direktiivissä 2020/1057 viitataan nimenomaisesti tähän viimeksi mainittuun säännökseen, kun sen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 artiklassa tarkoitettuja kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia erityisiä sääntöjä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden sellaisten yritysten palvelukseen ottamiin kuljettajiin, jotka toteuttavat direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettua valtioiden välistä toimenpidettä eli lähettävät työntekijän työhön yrityksen lukuun ja sen johdolla jäsenvaltion alueelle kyseisen yrityksen ja asianomaisessa jäsenvaltiossa toimivan palvelujen vastaanottavan välillä tehdyn sopimuksen nojalla, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan. Tästä seuraa välttämättä, että kyseiset erityiset säännöt eivät vaikuta tarpeeseen täyttää nämä 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset, jotta kyseisen kuljetuksen voidaan katsoa kuuluvan direktiivin 96/71 soveltamisalaan.

1176 Unkarin tässä yhteydessä esittämä väite, jossa viitataan unionin reaktioon covid-19-pandemiaan, perustuu, kuten tämän tuomion 1173 kohdasta ilmenee, siihen virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan direktiivi 96/71 ei ollut sovellettavissa kuljetuksiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa. Näin ollen myös tämä väite, joka on lisäksi yleisluonteinen eikä liity erityisesti työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevaan unionin sääntelyyn, on hylättävä.

1177 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännöksiä ei voida pitää pätemättöminä myöskään sillä perusteella, että monissa tapauksissa maanteiden kuljetuspalvelut eivät vastaisi direktiivin 96/71, sellaisena kuin unionin tuomioistuin tulkitsi sitä 1.12.2020 antamassaan tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), soveltamisalaan kuuluvan työntekijöiden lähettämistä koskevan tilanteen olosuhteita, koska niillä ei ole riittävää yhteyttä jäsenvaltioihin, joissa kuljettajat työskentelevät.

1178 Tässä yhteydessä on huomattava, että antaessaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännökset unionin lainsäätäjä on omaksunut lähestymistavan, joka noudattaa samaa logiikkaa kuin unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa omaksuma lähestymistapa.

1179 Unionin tuomioistuin totesi erityisesti kyseisen tuomion 49, 62 ja 63 kohdassa direktiiviä 96/71 tulkitessaan, että kyseisen direktiivin sääntöjä työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ei sovelleta muun muassa kauttakulkuliikenteeseen, kun taas lähtökohtaisesti niitä sovelletaan kabotaasimatkoihin, jotka tapahtuvat kokonaisuudessaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

1180 Vastaavasti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa jätetään kaikki kahdenväliset kuljetukset ja 5 kohdassa kaikki kauttakulkuliikenne direktiivin 96/71 soveltamisalan ulkopuolelle, kun taas direktiivin 2020/1057 1 artiklan 7 kohdassa täsmennetään, että direktiiviä 96/71 sovelletaan kabotaasiliikenteeseen.

1181 Unionin tuomioistuin totesi 1.12.2020 antamansa tuomion Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) 45 kohdassa, että työntekijän voidaan katsoa olevan lähetetty työhön jäsenvaltion alueelle direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä vain, jos hänen työnsä toteuttamisella on riittävä yhteys tähän alueeseen, ja että tällaisen yhteyden tarkistaminen edellyttää kokonaisarvioinnin tekemistä kaikista asianomaisen työntekijän työskentelyn ominaispiirteistä.

1182 Kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä on hyväksynyt alakohtaisia sääntöjä, jotka liittyvät direktiivin 96/71 soveltamiseen maantieliikenteen alalla ja jotka perustuvat myös siihen, että kuljettajalla ja tarjottavalla palvelulla on riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen. Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjä on helpottaakseen näiden sääntöjen soveltamista valinnut ratkaisun, jossa selvennetään olosuhteet, joissa tällaisen yhteyden on katsottava toteutuvan.

1183 Tässä tarkoituksessa unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti todennut, että tietyt kuljetustyypit on vapautettava työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta eli direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannen, neljännen ja viidennen alakohdan mukaan rajoitettu määrä kahdenväliseen kuljetukseen liittyviä kuljetuksia ja direktiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan yhdistetyn kuljetuksen muodostavat tietyt osuudet.

1184 Kuten muun muassa direktiivin 2020/1057 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä on katsonut, että niiden kuljetusten osalta, joita ei ole vapautettu direktiivin nojalla, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen on riittävä ja että direktiiviä 96/71 on siis katsottava voitavan soveltaa.

1185 Pelkästään se, että unionin lainsäätäjä on päättänyt konkretisoida riittävän yhteyden käsitteen, johon unionin tuomioistuin tukeutui 19.12.2019 antamassaan tuomiossa Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, 31 kohta) ja 1.12.2020 antamassaan tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, 45 kohta), nimeämällä ne maantiekuljetustyypit, joihin työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä pitäisi soveltaa tai olla soveltamatta, ei tee direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännöksistä pätemättömiä. Unionin tuomioistuimen näissä tuomioissa esittämien perustelujen tarkoituksena oli tulkita kyseisiin tuomioihin johtaneiden oikeusriitojen kannalta merkityksellisenä ajankohtana voimassa ollutta lainsäädäntöä, joten unionin tuomioistuin selvensi riittävän yhteyden käsitettä pelkästään tuolloin sovellettujen direktiivin 96/71 säännösten perusteella. Unionin tuomioistuin ei myöskään mitenkään viitannut siihen, että sen tässä yhteydessä esittämä tulkinta riittävän yhteyden käsitteestä olisi ainoa perussopimusten määräysten mukainen tulkinta.

1186 Edellä esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan vaikuta käsiteltävissä kanteissa esitettyjen muiden kanneperusteiden kohteena olevaan kysymykseen, joka koskee sitä, onko tapa, jolla unionin lainsäätäjä on päättänyt arvioida tällaista ”riittävää yhteyttä” kunkin direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa mainitun kuljetustyypin osalta, yhteensopiva primaarioikeuden kanssa.

1187 Edellä esitetyn perusteella Unkarin ainoa ensisijaisesti esittämä kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

b) Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

1188 Liettuan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta toisessa kanneperusteessaan, Romania toisessa kanneperusteessaan, Kyproksen tasavalta toisessa kanneperusteessaan ja Unkari toisessa toissijaisesti esittämässään kanneperusteessa, että direktiivin 2020/1057 1 artikla ei täytä syrjintäkiellon periaatteesta johtuvia vaatimuksia.

1189 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät, että se, että työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä on sovellettava kolmansien maiden välisiin kuljetuksiin samalla kun kahdenväliset kuljetukset on vapautettu näiden sääntöjen soveltamisesta, johtaa siihen, että samankaltaisia tai jopa samanlaisia tilanteita kohdellaan eri tavoin, mikä on syrjintäkiellon periaatteen vastaista.

1190 Tämä kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten erilainen kohtelu johtaa niiden mukaan siihen, että kuljettajat saavat erilaista sosiaalista suojelua riippuen työnantajansa kansalaisuudesta ja siitä, missä kuljetukset suoritetaan. Esimerkiksi tapauksessa, jossa Italiassa kuormatun lastin määränpäänä on Frankfurt (Saksa), kuljettajan katsotaan olevan lähetetty työhön Saksaan, jos hänen työnantajansa on portugalilainen, mutta ei, jos hänen työnantajansa on italialainen. Kummassakin tapauksessa yhteys Saksan alueeseen on kuitenkin sama, sillä kuorma puretaan Saksassa. Sen lisäksi, että kuljettajia kohdellaan eri tavoin kuljetusreitin mukaan, jopa saman liikenteenharjoittajan palveluksessa olevien kuljettajien välillä on syrjintää.

1191 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät lisäksi, että tällä kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten erilaisella kohtelulla on suurempi kielteinen vaikutus kolmansien maiden välistä liikennettä harjoittaviin yrityksiin kuin yrityksiin, jotka suorittavat pääasiassa tai yksinomaan kahdenvälisiä kuljetuksia.

1192 Kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten erilainen kohtelu on niiden mukaan ristiriidassa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta koskevan periaatteen kanssa, koska tämä erilainen kohtelu vaikuttaa tiettyihin jäsenvaltioihin enemmän kuin muihin.

1193 Tämän erilaisen kohtelun vuoksi kuljetusyrityksille aiheutuu erilaisia palkka- ja hallintokustannuksia kuormaamis- tai purkamismaasta riippuen. Näitä yrityksiä kannustetaan siten laskuttamaan kuljetettavien tavaroiden alkuperä- tai määrämaan perusteella eri kuljetusmaksuja samanlaisten tavaroiden kuljetuksista samoilla reiteillä, mikä on SEUT 95 artiklan 1 kohdan hengen vastaista.

1194 Romania väittää, että työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon johtuvia hallinnollisia ja taloudellisia kustannuksia aiheutuu pääasiassa unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille, joiden on vähemmän houkuttelevaa suorittaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdassa tarkoitettuja kuljetuksia, sillä näiden yritysten kilpailukyky heikkenisi tosiasiassa olemattomiin. Kuljettajien sosiaalista suojelua ei voida taata, jos unionin reuna-alueiden kuljetusyritykset syrjäytetään markkinoilta. Toisessa skenaariossa kuljettajien olisi pakko muuttaa jäsenvaltioon, jonka sijainti on parempi suhteessa unionin kuljetustoiminnan keskukseen. Näin ollen on pohdittava, missä määrin tämän direktiivin 1 artiklan riidanalaiset säännökset ovat SEUT 91 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 94 artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisia.

1195 Lisäksi Romania katsoo, että direktiivin 2020/1057 asiaa koskevien säännösten lisäksi myös säännökset, jotka ovat sen asetusten 2020/1054 ja 2020/1055 osittaista kumoamista koskevien kanteiden (asiat C-546/20 ja C-547/20) kohteena, johtavat sekä erikseen että yhdessä arvioituina unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten syrjintään.

1196 Romanian mukaan parlamentin ja neuvoston mainitsemaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka perustuu 21.6.2018 annettuun tuomioon Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-5/16, EU:C:2018:483, 167 kohta) ja 13.3.2019 annettuun tuomioon Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-128/17, EU:C:2019:194, 106 kohta), ei voida soveltaa soveltuvin osin tässä tapauksessa. Liikkuvuuspaketin riidanalaisissa säännöksissä ei ole jätetty huomiotta pelkästään yhden ainoan jäsenvaltion erityistä tilannetta. Riidanalaisissa toimenpiteissä jäsenvaltiot jaetaan päinvastoin kahteen ryhmään niiden maantieteellisen sijainnin perusteella, yhtäältä edullisessa asemassa olevaan keskustaan ja toisaalta epäedullisessa asemassa oleviin reuna-alueisiin, joskin vaihtelevassa suhteessa. Unionin sääntelyssä pitäisi ottaa nämä erot huomioon ja pyrkiä kompensoimaan niitä vähentämällä nykyisiä eroja ja tavoittelemalla unionin jäsenyyden hyötyjen ja kustannusten tasaisempaa jakautumista.

1197 Neuvosto on Romanian mukaan hyväksynyt sen, että direktiivillä 2020/1057 helpotetaan kahdenvälisiä kuljetuksia mutta ei kolmansien maiden välistä liikennettä eikä näin ollen Itä-Euroopan jäsenvaltioihin eli sen alueen ulkopuolelle, jolle unionin kansainvälinen maantieliikenne keskittyy, sijoittautuneiden kuljetusyritysten harjoittamaa liikennettä.

1198 Unkari puolestaan väittää, että käytännössä on mahdollista erottaa kahdenlaisia yhdistettyjä kuljetuksia, yhtäältä kuljetuksia, joissa kuljettaja on mukana, ja toisaalta kuljetuksia, joissa ei ole mukana kuljettajaa. Jos kuljettaja on ajoneuvon ja sen lastin mukana koko kuljetuksen ajan, kyse on viime kädessä yhdestä ainoasta kuljetuksesta. Ainoastaan liikennemuoto vaihtelee. Tällöin yhdistetty kuljetus on rinnastettavissa kahdenväliseen kuljetukseen, joten yhdenvertaisen kohtelun perusperiaate oikeuttaisi sen, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vapautus kattaa koko kuljetuksen eli molemmat maantieosuudet.

1199 Direktiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan ainoastaan silloin, jos tieosuus itsessään koostuu direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa määritellyistä kahdenvälisistä kuljetuksista, kuljettajan ei katsota olevan lähetetty työhön toiseen jäsenvaltioon, kun hän suorittaa yhdistetyn kuljetuksen. Unkarin mukaan unionin lainsäätäjä on jakanut yhdistetyt kuljetukset keinotekoisesti kahteen maantieosuuteen, kuljetuksen aloittavaan osuuteen ja lopettavaan osuuteen, joista toinen ei täytä kahdenvälisiin kuljetuksiin liittyvää edellytystä. Unionin lainsäätäjä on näin ollen loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun se ei ole ulottanut kahdenvälisille tavarankuljetuksille säädettyä vapautusta koskemaan yhdistettyjä kuljetuksia, joissa kuljettaja on mukana.

1200 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

i) Alustavat toteamukset

1201 On huomattava, että vaikka Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta vaativat direktiivin 2020/1057 kumoamista kokonaisuudessaan, näiden jäsenvaltioiden esittämistä perusteluista, jotka koskevat yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamista, ilmenee, että ne kyseenalaistavat erityisesti tämän direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, tehdyn erottelun kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä.

1202 Unkarin esittämissä perusteluissa, joilla se pyrkii osoittamaan, että näitä periaatteita on loukattu, keskitytään ainoastaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohtaan, joka koskee yhdistettyjä kuljetuksia.

1203 Romanian esittämistä perusteluista on todettava, että tämä jäsenvaltio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdan ja väittää, että niissä vahvistettujen sääntöjen seurauksena näissä säännöksissä tarkoitettujen kuljetusten suorittaminen on vähemmän houkuttelevaa ”unionin reuna-alueille” sijoittautuneille kuljetusyrityksille, samalla kun se korostaa nimenomaisesti niitä kielteisiä vaikutuksia, joita se väittää aiheutuvan näille yrityksille siitä, että kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä tehdään ero.

1204 [Sellaisena kuin se on oikaistuna 19.12.2024 annetulla määräyksellä] On kuitenkin todettava, että Romania väittää direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 kohdan rikkomiseen vedotessaan ainoastaan yleisesti, että tämän 1 artiklan riidanalaiset säännökset johtavat ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin kohdistuvaan välilliseen syrjintään, selittämättä, miten kyseinen 5 kohta voisi aiheuttaa näille jäsenvaltioille haittaa, kun tässä säännöksessä myönnetään kuljetuksesta jäsenvaltion alueen halki vastaavalle liikenteenharjoittajalle vapautus työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta, jos siinä asetetut edellytykset täyttyvät. Tällainen vapautus voi rajoittaa liikenteenharjoittajan sijoittautumisjäsenvaltion ja toisen jäsenvaltion, jossa rahti kuormataan tai puretaan tai jossa otetaan kyytiin tai lasketaan kyydistä matkustajia, välisen suuremman tai pienemmän etäisyyden vaikutusta siihen, sovelletaanko kyseiseen maantiekuljetukseen direktiivin 96/71 sääntöjä työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon.

1205 Myöskään direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdan osalta Romania ei ole tarkemmin perustellut, miten tällä yhdistettyjä kuljetuksia koskevalla säännöksellä loukattaisiin yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita asettamalla lähinnä ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset epäedulliseen asemaan. Näiden periaatteiden loukkaamista ei nimittäin voida osoittaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdan kaikkien säännösten syrjivyydestä esitetyllä väitteellä, jonka mukaan unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien osuus kansainvälisistä kuljetusmarkkinoista kasvaa.

1206 Tässä tilanteessa on vielä tutkittava väitteet, joissa unionin lainsäätäjää kritisoidaan siitä, että se on direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, tehnyt erottelun kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen osalta, sekä Unkarin esittämät erityiset väitteet, jotka koskevat näiden sääntöjen soveltamista yhdistettyihin kuljetuksiin, sellaisina kuin siitä säädetään tämän direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa.

ii) Väitetty syrjivä kohtelu

1207 On selvää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisia säännöksiä, joissa vahvistetaan erityiset säännöt kuljettajien lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla, sovelletaan erotuksetta kaikkiin asianomaisiin kuljetusyrityksiin riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, kaikkiin kuljettajiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan ja jäsenvaltiosta, johon heidän työnantajansa on sijoittautunut, sekä kaikkiin jäsenvaltioihin, joten se ei merkitse unionin oikeudessa kiellettyä välitöntä syrjintää.

1208 Näin ollen tutkittava tämän tuomion 308–310 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, sovelletaanko kyseisissä säännöksissä, joissa erotetaan toisistaan tämän tuomion 1206 kohdassa tarkoitetut kuljetukset, perusteettomasti erilaisia sääntöjä toisiinsa rinnastettaviin tapauksiin, kun otetaan huomioon erityisesti niiden tavoite, ja merkitsevätkö ne tästä syystä unionin oikeudessa kiellettyä välillistä syrjintää, koska ne voivat jo luonteensa vuoksi vaikuttaa enemmän kuljetusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin, näiden yritysten palveluksessa oleviin kuljettajiin ja tähän jäsenvaltioiden ryhmään.

1209 Kuten edellisessä kohdassa tarkoitetusta oikeuskäytännöstä ilmenee, kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuutta on arvioitava muun muassa unionin toimen, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön, kohteen ja päämäärän valossa.

1210 Direktiivin 2020/1057 tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan kolmannesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, vahvistaa sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka työehdot ja -olot taataan maantieliikenteen kuljettajille, erityiset säännöt, joissa otetaan huomioon tämän alan erittäin liikkuvan työvoiman erityispiirteet ja joissa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi luodaan tasapaino kuljettajien sosiaalisten ja työolojen vahvistamisen ja liikenteenharjoittajien reiluun kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen helpottamisen välillä.

1211 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännösten, joissa selvennetään olosuhteet, joissa työntekijöiden pitkäaikaista lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia direktiivin 96/71 sääntöjä sovelletaan tai ei sovelleta kuljettajiin, erityinen tavoite liittyy juuri tähän yleiseen tavoitteeseen, kuten sen johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee.

1212 Näin ollen on tutkittava tämän tavoitteen valossa, onko unionin lainsäätäjä kohdellut direktiivin 2020/1057 1 artiklassa syrjivästi kolmansien maiden välistä liikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia kahdenvälisiin kuljetuksiin verrattuna.

– Kolmansien maiden välisen liikenteen väitetty syrjivä kohtelu kahdenvälisiin kuljetuksiin verrattuna

1213 Kuljetusyritysten ja niiden palveluksessa olevien kuljettajien välisestä väitetystä syrjinnästä sen mukaan, onko kyse kolmansien maiden välisestä liikenteestä vai kahdenvälisistä kuljetuksista, on todettava, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännöksistä ja erityisesti sen 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ja 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, ilmenee, että kahdenvälistä kuljetusta suorittavaa kuljettajaa ei pidetä direktiivissä 96/71 tarkoitettuna lähetettynä työntekijänä, kun taas kolmansien maiden välisessä liikenteessä toimivaa kuljettajaa lähtökohtaisesti pidetään sellaisena. Lisäksi direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannessa, neljännessä ja viidennessä alakohdassa ja 1 artiklan 4 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädetään, että näissä kohdissa tarkoitettuja kahdenvälisiä kuljetuksia koskevia vapautuksia sovelletaan myös tiettyihin näihin kuljetuksiin liittyviin lisätoimiin.

1214 Tästä seuraa, että näistä direktiivin 2020/1057 säännöksistä johtuva kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten erilainen kohtelu työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen kannalta perustuu kyseisiin kuljetustyyppeihin, jotka eroavat toisistaan yhtäältä kuljettajan ja tarjottavan palvelun ja toisaalta vastaanottavan jäsenvaltion ja sijoittautumisjäsenvaltion välisen yhteyden perusteella. Kahdenvälisessä kuljetuksessa palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon, mutta näin ei ole kolmansien maiden välisessä liikenteessä, jossa kuljettaja suorittaa kuljetuksia yhdestä maasta toiseen, joista kumpikaan ei ole sijoittautumisjäsenvaltio.

1215 Tästä seuraa, että kolmansien maiden välinen liikenne ja kahdenväliset kuljetukset eivät ole rinnastettavissa toisiinsa tämän tuomion 1210 ja 1211 kohdassa mainittujen direktiivin 2020/1057 tavoitteen ja erityisesti tämän direktiivin 1 artiklan sääntöjen tavoitteen kannalta. Kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa1086 kohdassa, kummankaan kuljetustyypin kuljettajat tai kuljetusyritykset eivät siten ole toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa tämän viimeksi mainitun tavoitteen kannalta.

1216 Tätä johtopäätöstä eivät kyseenalaista kantajina olevien jäsenvaltioiden esittämät konkreettiset esimerkit kuljetuksista, jotka osoittaisivat niiden mukaan, että kaksi eri kuljettajaa, jotka työskentelevät tapauksen mukaan saman yrityksen palveluksessa, voi tehdä samantyyppistä työtä, mutta direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten vuoksi näille kahdelle kuljettajalle ei tarjota samoja työoloja ja -ehtoja eikä varsinkaan samaa palkkaa.

1217 Riittää kun todetaan, että väite perustuu siihen virheelliseen lähtökohtaan, että näiden kuljettajien tilanteiden rinnastettavuutta työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen määrittämiseksi olisi arvioitava yksinomaan heidän työnsä luonteen perusteella, kun taas edellä esitetyn perusteella direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten tavoitteen kannalta tässä arvioinnissa merkityksellisenä on pidettävä asianomaisen kuljettajan ja tarjottavan palvelun yhteyttä sijoittautumisjäsenvaltioon tai vastaanottavaan jäsenvaltioon.

1218 Joka tapauksessa on korostettava, että – kuten tämän tuomion 247 kohdasta ilmenee – unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen määrittäessä yhteistä liikennepolitiikkaa, johon direktiivissä 2020/1057 säädetyt toimenpiteet kuuluvat. Tämä direktiivi, joka on annettu SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, edellyttää poliittisten valintojen tekemistä ja monitahoisia arviointeja näiden toimenpiteiden taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

1219 Unionin lainsäätäjän ei näin ollen voida väittää loukanneen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita pelkästään sillä perusteella, että se on tätä laajaa harkintavaltaansa käyttäessään päättänyt vahvistaa yleiset kriteerit, joiden perusteella arvioidaan tarjottavan kuljetuspalvelun riittävää yhteyttä vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, eikä jättää kyseisten toimijoiden tehtäväksi tarkistaa tällaisen yhteyden toteutuminen kussakin yksittäistapauksessa.

1220 Tarkasteltaessa SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen vastaista väitettyä syrjintää jäsenvaltioiden välillä ei voida kylläkään sulkea pois mahdollisuutta, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehty erottelu kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen välillä vaikuttaa joihinkin jäsenvaltioihin enemmän kuin toisiin.

1221 Koska on riidatonta, että merkittävä osa kuljetusmarkkinoiden kysynnästä on keskittynyt pikemminkin ”unionin keskellä” sijaitseviin jäsenvaltioihin, on mahdollista, että kuljetusyritykset, jotka ovat kantajina olevien jäsenvaltioiden mukaan sijoittautuneet ”unionin reuna-alueille”, ovat niitä, jotka hoitavat suurimman osan kolmansien maiden välisestä liikenteestä unionissa ja joihin näin ollen sovelletaan useimmin työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä, kun taas niiden kilpailijat, jotka ovat sijoittautuneet pikemminkin ”unionin keskelle”, suorittavat pääasiassa tai yksinomaan kahdenvälisiä kuljetuksia.

1222 On kuitenkin muistettava, että tämän tuomion 332 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan unionin toimea, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden normeja, ei voida pitää syrjivänä, jos sitä sovelletaan yhdenvertaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin, koska tällaisella yhdenmukaistamistoimella on väistämättä erilaisia vaikutuksia eri kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen aiemmasta tilasta riippuen.

1223 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on antamalla työntekijöiden lähettämistä koskevat alakohtaiset säännöt, jotka on määrä panna täytäntöön koko unionissa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, pyrkinyt saavuttamaan direktiivin 2020/1057 johdanto-osan kolmannesta, seitsemännestä ja yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenevin tavoin tasapainon yhtäältä kuljettajien sosiaalisten ja työolojen vahvistamisen ja toisaalta kuljetusyritysten reiluun kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen helpottamisen välillä.

1224 Tässä yhteydessä lähestymistapa, jossa eri kuljetustyypit erotetaan toisistaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovellettaessa, ei mitenkään vaaranna jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta vaan sillä on, kuten tämän direktiivin johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, päinvastoin tarkoitus korjata epäyhdenvertainen kohtelu, joka saattoi aiemmin johtua siitä, että jäsenvaltioiden välillä oli eroavaisuuksia ennen kyseisen direktiivin voimaantuloa sovellettujen säännösten tulkinnassa, soveltamisessa ja täytäntöönpanossa, mikä aiheutti kuljettajille ja kuljetusyrityksille raskaan hallinnollisen rasitteen.

1225 Tämän tuomion 1220 ja 1221 kohdassa mainittu mahdollinen ero direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten vaikutuksessa jäsenvaltioihin sen mukaan, sijaitsevatko ne ”unionin keskellä” vai ”unionin reuna-alueilla”, ei johdu kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välisen erottelun väitetystä syrjivyydestä vaan ennen kaikkea tiettyihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten valitsemasta liiketoimintamallista, koska on todennäköisempää, että kuljetusyritysten, jotka tarjoavat suurimman osan palveluistaan tai kaikki palvelunsa kaukana sijoittautumisjäsenvaltiostaan sijaitsevissa jäsenvaltioissa, riippumatta siitä,

mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, suorittamat kuljetukset luokitellaan kolmansien maiden väliseksi liikenteeksi ja että niihin sovelletaan siten työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä.

1226 On totta, että näiden sääntöjen soveltaminen voi merkitä suurempaa rasitetta työnantajille, jotka tarjoavat kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuspalveluja jäsenvaltioissa, joissa sosiaalisen suojelun taso, erityisesti palkkataso, on korkeampi kuin niiden sijoittautumisjäsenvaltiossa.

1227 Tällainen seuraus liittyy kuitenkin direktiivin 2020/1057 tavoitteisiin, sillä direktiivillä on nimenomaan tarkoitus varmistaa kuljetusyritysten välinen reilu kilpailu takaamalla kuljettajille, jotka tarjoavat kuljetuspalveluja, joilla on riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, yhdenvertaiset työehdot ja -olot muiden tällaisia palveluja tällä alueella tarjoavien kuljettajien kanssa. Lisäksi pelkästään se, että joidenkin toimijoiden etuihin saatetaan vaikuttaa enemmän kuin toisten, liittyy lainsäädäntötoiminnalle ominaiseen keskenään kilpailevien eri etujen välisen tasapainon hakemiseen. Tässä tapauksessa tällainen seuraus liittyy näin ollen erottamattomasti tällä direktiivillä asetettuun tavoitteeseen parantaa kuljettajien sosiaalisia oloja ja työoloja ja varmistaa samalla kuljetusyritysten välinen reilu kilpailu.

1228 Kuten tämän tuomion 322 kohdassa on tuotu esille, unionin oikeuden säännöstä ei voida itsessään pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisena pelkästään sillä perusteella, että sillä on erilaisia seurauksia tietyille talouden toimijoille, kun tämä tilanne on seurausta erilaisista toimintaedellytyksistä, jotka näillä toimijoilla on erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi, eikä riidanalaiseen säännökseen liittyvästä epäyhdenvertaisuudesta lain edessä.

1229 Vaikka direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten oletettaisiinkin johtavan siihen, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla tämän tuomion 308 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä, tämä kohtelu voitaisiin joka tapauksessa objektiivisesti perustella SEUT 90 artiklan mukaisilla yhteisen liikennepolitiikan tavoitteilla. Nämä tavoitteet käsittävät muun muassa EUT-sopimuksen johdanto-osassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun työolojen kohentamisen sekä SEUT 9 artiklassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun riittävän sosiaalisen suojelun takaamisen.

1230 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan esittämistä nimenomaisista väitteistä, jotka koskevat SEUT 95 artiklan 1 kohdan rikkomista, on todettava, että kyseisessä määräyksessä kielletään unionin sisäisessä liikenteessä ”syrjintä, joka ilmenee siten, että liikenteenharjoittaja soveltaa kuljetettavien tavaroiden alkuperä- tai määrämaan perusteella eri kuljetusmaksuja tai -ehtoja samanlaisten tavaroiden kuljetuksiin samoilla reiteillä”.

1231 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät, että liikenteenharjoittajia kannustetaan laskuttamaan samanlaisten tavaroiden kuljetuksista samoilla reiteillä eri kuljetusmaksuja näiden tavaroiden alkuperä- tai määrämaan perusteella, jotta ne voivat vastata direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisista säännöksistä johtuvista erilaisista palkka- ja hallintokustannuksista, on todettava, että näillä säännöksillä pyritään varmistamaan kuljettajien asianmukaiset työolot ja laajempi sosiaalinen suojelu vahvistamalla kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla koskevien sääntöjen soveltamiskriteerit. Kyseiset säännökset eivät siten koske lainkaan kuljetusmaksuja tai -ehtoja sinänsä, eikä niiden näin ollen voida katsoa kuuluvan SEUT 95 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

1232 Kuten tämän tuomion 1213–1224 kohdasta ilmenee, direktiivin 2020/1057 1 artiklassa säädetty ero, joka koskee työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamista kahdenvälisiin kuljetuksiin ja kolmansien maiden väliseen liikenteeseen, ei perustu kyseessä olevien tavaroiden alkuperä- tai määrämaahan vaan siihen, että näissä kahdessa kuljetustyypissä tarjottavalla palvelulla ei ole samaa yhteyttä sijoittautumisjäsenvaltioon.

1233 Siltä osin kuin Romania vetoaa toisessa kanneperusteessaan, joka muodollisesti koskee syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkomiseen, sen väitteet ovat päällekkäisiä Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan neljänsissä kanneperusteissaan esittämien väitteiden ja Puolan tasavallan toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan esittämien väitteiden kanssa. Näitä väitteitä tarkastellaan siten tässä yhteydessä.

1234 Edellä esitetyn perusteella lähestymistapaa, jota unionin lainsäätäjä on noudattanut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, ja joka merkitsee yleisesti ottaen sitä, että eri kuljetustyypit erotetaan toisistaan yhtäältä kuljettajan ja tarjottavan palvelun ja toisaalta vastaanottavan jäsenvaltion alueen tai sijoittautumisjäsenvaltion alueen välisen yhteyden perusteella sovellettaessa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä, ja erityisesti sitä, että näitä sääntöjä sovelletaan kolmansien maiden väliseen liikenteeseen samalla kun kahdenväliset kuljetukset ja tietyt niihin liittyvät lisätoimet vapautetaan näiden sääntöjen soveltamisesta, ei voida pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisena.

– *Yhdistettyjen kuljetusten väitetty syrjivä kohtelu kahdenvälisiin kuljetuksiin verrattuna*

1235 Unkari vetoaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdasta, joka koskee yhdistettyjä kuljetuksia, esittämässään väitteessä siihen, että kun sama kuljettaja on ajoneuvon ja sen lastin mukana koko yhdistetyn kuljetuksen ajan, kuljetus pitäisi kokonaisuudessaan rinnastaa kahdenväliseen kuljetukseen, jolloin molemmat tieosuudet voitaisiin vapauttaa työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta, sillä ainoastaan liikennemuoto vaihtelee tällaisen yhdistetyn kuljetuksen eri osuuksien välillä. Tämä väite perustuu siten lähtökohtaan, jonka mukaan tällainen yhdistetty kuljetus on kokonaisuudessaan rinnastettavissa kahdenväliseen kuljetukseen, kun otetaan huomioon direktiivin 2020/1057 1 artiklassa vahvistettujen sääntöjen tavoite.

1236 Direktiivin 92/106 1 artiklassa, johon direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa viitataan, esitetystä määritelmästä ilmenee, että yhdistetyllä kuljetuksella tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kuljetusta, jossa matkan alku- tai loppuosuudella käytetään maantietä, kun taas toisella osuudella käytetään tietyn vähimmäispituuden ylittävää rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta.

1237 Kuten direktiivin 2020/1057 nimestäkin ilmenee, sen tarkoituksena on vahvistaa erityiset säännöt, jotka koskevat kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon ainoastaan maantieliikenteen alalla. Vastaavasti tämän tuomion 1210 kohdasta ilmenee, että direktiivin ja erityisesti sen 1 artiklan tavoitteena on vahvistaa sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka työehdot ja -olot taataan kuljettajille, säännöt, joissa otetaan huomioon tämän alan erityispiirteet, ja työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen tiettyyn kuljettajaan riippuu siitä, onko tällä kuljettajalla ja hänen tarjoamallaan palvelulla riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen.

1238 Tässä tarkoituksessa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa, joka koskee yhdistettyyn kuljetukseen kuuluvien maantieosuuksien kohtelua, vapautetaan tällaisen kuljetuksen aloittava tai lopettava maantieosuus työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta, jos tieosuus itsessään koostuu direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa määritellyistä kahdenvälisistä kuljetuksista.

1239 On huomattava, että – kuten tämän tuomion 247 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen määrittäessä yhteistä liikennepolitiikkaa, johon direktiivissä 2020/1057 säädetyt toimenpiteet kuuluvat. Tämä direktiivi, joka on annettu SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella, edellyttää poliittisten valintojen tekemistä ja monitahoisia arviointeja näiden toimenpiteiden taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

1240 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 309 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, jonka mukaan kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuutta on arvioitava tulkittavana olevan unionin toimen kohteen ja tavoitteiden valossa, unionin lainsäätäjää ei voida kritisoida siitä, että se on tätä harkintavaltaansa käyttäessään katsonut, että työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä sovellettaessa ainoastaan ne yhdistetyn kuljetuksen osuudet, jotka suoritetaan maanteitse, voidaan rinnastaa kahdenväliseen kuljetukseen, mutta ei koko yhdistettyä kuljetusta.

1241 Tätä toteamusta ei voida kyseenalaistaa väitteellä, jonka mukaan olisi keinotekoista jakaa yhdistetty kuljetus kahteen maantieosuuteen, kun koko yhdistetyn kuljetuksen osalta kuljetuksesta vastaa sama kuljettaja. Sillä, että tavaroiden mukana voi olla sama kuljettaja koko kuljetuksen ajan, ei ole tässä suhteessa merkitystä, koska on selvää, että yhteen niistä liikennemuodoista, joista tämä kuljetus koostuu, ei sovelleta direktiiviä 2020/1057, jonka tarkoituksena on vahvistaa erityiset säännöt kuljettajien lähettämiselle työhön toiseen jäsenvaltioon ainoastaan maantieliikenteen alalla.

1242 Tämän tuomion 1240 kohdassa esitettyä toteamusta ei voida kyseenalaistaa myöskään sillä, että yhdistettyä kuljetusta pitäisi tarvittaessa pitää yhtenä ainoana kuljetuksena, jolla on muita tarkoituksia kuin ne, joita varten direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännöt on säädetty. Vaikka näin olisikin, tällaisella seikalla ei voida osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi, kun otetaan huomioon sen laaja harkintavalta yhteisen liikennepolitiikan määrittämisessä, jättänyt noudattamatta yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita katsoessaan, että työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovellettaessa ainoastaan ne yhdistetyn kuljetuksen osuudet, jotka suoritetaan maanteitse, voidaan rinnastaa kahdenväliseen kuljetukseen.

1243 Se, että yhdistetyn kuljetuksen kahdesta maantieosuudesta vain toisen katsotaan täyttävän direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa, luettuna yhdessä direktiivin 1 artiklan 3 kohdan kanssa, asetetut edellytykset, jotta siihen voidaan soveltaa vapautusta tämän säännöksen nojalla, on vain seurausta kummankin osuuden erityispiirteiden huomioon ottamisesta. Kuten direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, jos tällainen maantieosuus itsessään voidaan rinnastaa kahdenväliseen kuljetukseen, tällä osuudella tarjottavan palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon, mikä on peruste ulottaa tässä 3 kohdassa tarkoitettu vapautus koskemaan kyseistä maantieosuutta.

1244 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että unionin lainsäätäjä ei ole loukannut yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita, kun se ei ole rinnastanut yhdistettyjä kuljetuksia, joissa ajoneuvon ja sen lastin mukana on sama kuljettaja, direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin kahdenvälisiin kuljetuksiin.

1245 Tätä johtopäätöstä ei voida kyseenalaistaa Romanian väitteellä, jonka mukaan kaikilla liikkuvuuspakettiin kuuluvilla säännöksillä, jotka ovat tämän jäsenvaltion asioissa C-546/20–C-548/20 nostamien kolmen kanteen kohteena, on syrjivä kokonaisvaikutus. Riittää kun todetaan, että Romania ei ole asiassa C-548/20 osoittanut, että direktiivistä 2020/1057 seuraisi syrjintää, ja että tämän jäsenvaltion tältä osin esittämät väitteet, jotka kohdistuvat asetuksiin 2020/1054 ja 2020/1055 ja joita on jo tarkasteltu asioissa C-546/20 ja C-547/20 nostettujen kanteiden yhteydessä, on hylätty.

1246 Näin ollen Liettuan tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Bulgarian tasavallan toinen kanneperuste, Romanian toinen kanneperuste, Kyproksen tasavallan toinen kanneperuste ja Unkarin toinen toissijaisesti esittämä kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

c) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1247 Liettuan tasavalta väittää toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan, Bulgarian tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, Romania ensimmäisessä kanneperusteessaan, Kyproksen tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, Unkari ensimmäisessä toissijaisesti esittämässään kanneperusteessa ja Puolan tasavalta ensimmäisessä kanneperusteessaan, että direktiivin 2020/1057 1 artikla tai tietyt sen säännökset eivät täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia.

1248 Nämä jäsenvaltiot kiistävät sen, että unionin lainsäätäjä olisi arvioinut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohtaan sisältyvien säännösten oikeasuhteisuutta, erityisesti sillä perusteella, että näiden säännösten tai osan niistä lopullisesta versiosta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Vaikka Liettuan tasavallan kolmas kanneperuste koskee muodollisesti hyvän lainsäädännön periaatteen loukkaamista ja olennaisten menettelymääräysten rikkomista, sen tueksi esitetyistä perusteluista ilmenee, että tämä jäsenvaltio pyrkii todellisuudessa osoittamaan, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska tämän direktiivin 1 artiklan 3 kohdan vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti. Vastaavasti Unkari vetoaa ensimmäisessä toissijaisesti esittämässään kanneperusteessa muodollisesti ilmeiseen arviointivirheeseen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, mutta sen tässä yhteydessä esittämillä perusteluilla pyritään osoittamaan ainoastaan, että tätä viimeksi mainittua periaatetta on loukattu.

1249 Kyseiset jäsenvaltiot Unkaria lukuun ottamatta riitauttavat myös direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa säädettyjen kriteerien tai joidenkin niistä oikeasuhteisuuden sinänsä määritettäessä, missä tilanteissa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä sovelletaan kuljettajiin maantieliikenteen alalla.

1) Se, onko unionin lainsäätäjä arvioinut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuutta

i) Asianosaisten lausumat

1250 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta muistuttava, että unionin lainsäätäjä on päättänyt soveltaa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä ilman ajallisia rajoituksia kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja samalla vapauttaa kahdenväliset kuljetukset näiden sääntöjen soveltamisesta. Parlamentilla ja neuvostolla ei ollut käytettävissään mitään tämän lainsäädännön vaikutustenarviointia, vaikka useat jäsenvaltiot olivat tällaista arviointia useaan otteeseen

pyytäneet, eikä mitään muita tietoja, jotka olisivat voineet vahvistaa, että tämä kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen erilainen kohtelu oli oikeasuhteista. Ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi oli perustavanlaatuisesti erilainen lähestymistapa.

1251 Liettuan tasavalta väittää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohta on hyvän lainsäädännön periaatteen vastainen, koska tämän säännöksen vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti.

1252 Kyseinen jäsenvaltio korostaa, että SEU 11 artiklan 3 kohdan mukaan komission on kuultava laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan 2 artiklassa komissiolle asetetaan vastaava velvollisuus kuulla laajalti eri tahoja. Sama koskee kyseisen pöytäkirjan 5 artiklaa, jossa määrätään, että esitykset lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on perusteltava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta, ja edellytetään, että kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää toimea, liitetään selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella näiden periaatteiden noudattamista voidaan arvioida, mistä seuraa, että näissä esityksissä on otettava huomioon, että talouden toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen. Toimielinten välisen sopimuksen mukaan komission on tehtävä vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntöaloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia.

1253 Liettuan tasavallan mukaan tietyissä tapauksissa on toki mahdollista olla tekemättä vaikutustenarviointia. Tässä tapauksessa vaikutustenarvioinnin tekemättä jättämiselle ei kuitenkaan ollut objektiivisia syitä, eivätkä unionin toimielimet myöskään perustelleet päätöstään olla tekemättä tällaista arviointia. Neuvoston mainitsemalla 3.12.2019 annetulla tuomiolla Tšekki v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035) ei ole merkitystä tässä tapauksessa, koska kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa oli tehty vaikutustenarviointi, kun taas esillä olevassa tapauksessa riidanalaisten säännösten vaikutuksia ei ole arvioitu.

1254 Liettuan tasavallan mukaan vaikutustenarviointien asianmukaisuuden ja tarpeellisuuden ei voida tulkita kuuluvan täysin subjektiiviseen arviointiin, joka riippuu yksinomaan unionin lainsäätäjän tahdosta. Arvioinnin olisi päinvastoin perustuttava olemassa oleviin objektiivisiin tietoihin, koska vain siten voidaan varmistaa, ettei unionin lainsäätäjä käytä väärin harkintavaltaansa.

1255 Romania esittää vastaavaa kritiikkiä direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–6 kohdan osalta. Se väittää, että asiakirjat, joissa analysoidaan yksinomaan tarvetta työntekijöiden lähettämistä koskevaan sääntelytoimeen, eivät ole riittäviä. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi tarvittavien asianmukaisten ratkaisujen määrittäminen ei voi perustua pelkästään liikennemarkkinoilla aiemmin vallinneen tilanteen arviointiin. Lisäksi on suoritettava suunniteltujen toimenpiteiden odotettavissa olevien seurausten todellinen ja perusteellinen arviointi. Pelkästään se, että komissio on lainsäädäntömenettelyssä ilmoittanut lainsäätäjän lähestymistavan takaavan saman tavoitteen kuin ehdotus työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi, ei korvaa vaikutustenarvioinnin puuttumista.

1256 Puolan tasavalta väittää, ettei tässä tapauksessa mikään viittaa siihen, että parlamentilla ja neuvostolla olisi ollut käytettävissään tarvittavat tiedot voidakseen arvioida direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten vaikutuksia ympäristöön, eri liikenteenharjoittajien taloudelliseen tilanteeseen ja koko alaan. Erityisesti taloudellisten

vaikutusten osalta se väittää, että liikenteenharjoittajille aiheutuu korkeita kustannuksia, mikä johtuu tarpeesta mukauttaa kuljettajien palkat läpikulkuvaltioissa voimassa oleviin tariffeihin. Vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa (osa 1/2, s. 9 ja 10) esitettyjen tietojen mukaan kuljettajien palkkatasossa on perustavanlaatuisia eroja jäsenvaltioiden välillä. Nämä rasitteet ovat kohtuuttomia kuljettajille koituvaan hyötyyn nähden ja reilun kilpailun kannalta, kun kyseisessä jäsenvaltiossa suoritettavat kuljetukset ovat harvinaisia tai vähämerkityksisiä erityisesti kestonsa vuoksi. Kuljettajien palkkausta koskevien vastaanottavan jäsenvaltion kansallisten säännösten soveltamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset voivat olla jopa 14 000 euroa vuodessa yksittäiselle liikenteenharjoittajalle, jos tarkastuksista ja mahdollisista sakoista aiheutuvia kustannuksia ei lasketa.

1257 Kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen liittyvät lisääntyneet kustannukset ja vaikeudet rajoittavat tämäntyyppisten kuljetusten määrää, mikä puolestaan vaikuttaa tyhjänä ajettujen matkojen lisääntymiseen ja johtaa siten maantieliikenteen yleisen turvallisuustason heikkenemiseen unionin tärkeimmillä liikenneväylillä ja maantieliikenteen tehokkuuden heikkenemiseen. Tämä ilmenee myös päästöjen lisääntymisenä.

1258 Tämän tuomion 1250–1257 kohdassa esitetyn kaltaisista syistä Unkari väittää, että vaikutustenarvioinnin tekemättä jättäminen merkitsee sitä, että unionin lainsäätäjä on tehnyt ilmeisen arviointivirheen ja loukannut suhteellisuusperiaatetta.

1259 Unkarin mukaan komissio totesi erityisesti 15.4.2020 antamassaan tiedonannossa (komission tiedonanto Euroopan parlamentille [SEUT] 294 artiklan 6 kohdan mukaisesti neuvoston kannoista asetuksen antamiseksi asetusten N:o 1071/2009, N:o 1072/2009 ja N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikenteen alan kehitykseen, asetuksen antamiseksi asetuksen N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse päivittäistä ja viikoittaista enimmäisajoaikaa, vähimmäistaukoja sekä päivittäisiä ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen N:o 165/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureilla tapahtuvasta paikannuksesta sekä direktiivin antamiseksi direktiiviä 96/71 ja direktiiviä 2014/67 koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ja direktiivin 2006/22 muuttamisesta valvontavaatimusten osalta sekä asetuksen N:o 1024/2012 muuttamisesta (COM(2020) 151 final)), että yhdistetyille kuljetuksille asetetut rajoitukset aiheuttavat ongelmia erityisesti siksi, että nämä rajoitukset voivat vähentää multimodaalisen tavaraliikenteen tukemisen tehokkuutta.

1260 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1261 Tarkasteltaessa väitettä, joka koskee vaikutustenarvioinnin puuttumista tai riittämättömyyttä, on syytä muistaa, että ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi komissio ehdotti järjestelmää, jossa olettaen, että direktiiviä 96/71 sovelletaan maantieliikenteen alaan, kahta tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa luetelluista yhdeksästä vastaanottavan jäsenvaltion työehtoja ja -oloja koskevasta seikasta – eli palkallisen vuosiloman vähimmäiskestoa ja korvauksia – ei sovellettaisi työntekijöiden lähettämiseen enintään kolmen päivän ajaksi kuukauden aikana, jos kuljettajat suorittavat asetuksissa N:o 1072/2009 ja N:o 1073/2009 tarkoitettuja kansainvälisiä kuljetuksia. Sen sijaan tilanteessa, jossa työntekijän lähetettynä olon

aika ylittää tämän kolmen päivän rajan, ehdotuksen mukaan kaikkia yhdeksää kyseisiä työehtoja ja -oloja koskevaa seikkaa olisi sovellettu koko sen ajan, jonka työntekijä on lähetettynä kyseisen kuukauden aikana.

1262 Kyseisen ehdotuksen mukaan kansainvälisiä kuljetuksia suorittavia kuljettajia olisi kaikissa tapauksissa pidetty lähetettyinä työntekijöinä ja näihin kuljettajiin olisi sovellettu useimpia direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa luetelluista vastaanottavan jäsenvaltion työehtoja ja -oloja koskevista seikoista. Lisäksi työnantajien olisi pitänyt kirjata aika, jonka kukin kuljettaja viettää kuukausittain eri jäsenvaltioissa, sen määrittämiseksi, sovelletaanko myös tässä säännöksessä tarkoitettuja näiden jäsenvaltioiden sääntöjä palkallisen vuosiloman vähimmäiskestosta ja korvauksista.

1263 Koska unionin lainsäätäjä ei pitänyt tätä ratkaisua tyydyttävänä, se päätyi lopulta toimenpiteeseen, jossa eri kuljetustyypit erotetaan toisistaan. Niinpä direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, kaikki kahdenväliset kuljetukset, kaikki kauttakulkuliikenne sekä yhdistetyn kuljetuksen tietyt osat vapautetaan työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen ja siten kaikkien vastaanottavan jäsenvaltion työehtojen ja -olojen soveltamisesta, kun taas lähtökohtaisesti sekä kolmansien maiden väliseen liikenteeseen että kabotaasiliikenteeseen sovelletaan näitä sääntöjä.

1264 On siis selvää, ettei vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ole tarkasteltu lopulta hyväksytyn ratkaisun vaikutuksia ja ettei tästä ratkaisusta ole tehty täydentävää vaikutustenarviointia.

1265 On kuitenkin korostettava, että tämän tuomion 218–226 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan vaikutustenarviointi ei sido unionin lainsäätäjää, joten se voi vapaasti toteuttaa muita kuin vaikutustenarvioinnissa kyseessä olleita toimenpiteitä. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että unionin lainsäätäjä voi arvioidessaan toteuttamiensa toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ottaa vaikutustenarvioinnin lisäksi huomioon myös mitä tahansa muita tietolähteitä, myös niitä, jotka ovat julkisia.

1266 Näin ollen pelkästään se, että unionin lainsäätäjä on tässä tapauksessa antanut direktiivissä 2020/1057 säännöksiä, jotka ovat erilaisia ja lisäksi joissakin tapauksissa maantieliikennettä harjoittavien kuljetusyritysten kannalta rajoittavampia kuin ne, joita komissio oli alun perin ehdottanut ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi ja joita oli tarkasteltu vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa, ei voi sellaisenaan osoittaa, että unionin lainsäätäjä olisi jättänyt noudattamatta suhteellisuusperiaatetta.

1267 Toisin kuin Liettuan tasavalta ja jossain määrin myös Romania väittävät, toimielinten välisen sopimuksen määräyksillä ei mitenkään kyseenalaisteta näitä näkökohtia. On kyllä totta, että tämän sopimuksen 15 kohdan mukaan ”parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista”, mutta kuten tämän tuomion 224 ja 231 kohdassa on jo todettu, tässä 15 kohdassa ei aseteta näille toimielimille mitään selkeää velvoitetta vaan määrätään ainoastaan mahdollisuudesta suorittaa tällainen vaikutustenarviointi, jos – sen nimenomaisen sanamuodon mukaan – parlamentti ja neuvosto ”katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi”.

1268 Tämän vuoksi on tarkasteltava muita parlamentin ja neuvoston mainitsemia tietolähteitä sen selvittämiseksi, oliko niiden perusteella mahdollista, kuten nämä toimielimet väittävät, yhdessä vaikutustenarvioinnin sosiaalisen osan kanssa arvioida vaikutuksia, jotka johtuvat direktiivin

2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehdystä erottelusta kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä.

1269 Tässä yhteydessä on huomattava, että direktiivin 2020/1057 1 artiklassa tarkoitettujen sääntöjen luonteen vuoksi tietylle yritykselle näiden sääntöjen täytäntöönpanosta aiheutuvat toimintakustannukset ja vaatimustenmukaiseksi saattamisesta aiheutuvat kustannukset sekä mahdolliset säästöt riippuvat siitä, missä määrin yritys suorittaa erityyppisiä kuljetuksia. Kuten neuvosto korostaa, unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään Eurostatin julkaisemat tiedot eri kuljetustyypeistä, erityisesti ne, jotka sisältyvät ajanjaksoa 2014–2018 koskevaan tutkimukseen (”*Road freight transport by journey characteristics*” (Tieliikenteen tavarankuljetukset matkan ominaispiirteiden mukaan), s. 3–5, 10 ja 11) ja vuotta 2018 koskevaan taulukkoon. Koska näiden tietojen perusteella voitiin määrittää vuosittain toteutunut määrä kolmansien maiden välistä liikennettä ja kahdenvälisiä kuljetuksia tietyn jäsenvaltioparin välillä, ne voivat olla unionin lainsäätäjälle merkityksellinen tietolähde direktiivissä 2020/1057 lopulta hyväksytyn kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välisen erottelun oikeasuhteisuuden arvioimiseksi.

1270 Lisäksi tällaisten tietojen avulla voidaan puolestaan arvioida, missä määrin eri jäsenvaltioiden kuljettajia pidetään toisiin jäsenvaltioihin lähetettyinä työntekijöinä direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tarkoitettujen sääntöjen soveltamisen kannalta.

1271 Kuten neuvosto on myös väittänyt unionin tuomioistuimessa, nämä eri kuljetustyyppejä koskevat tiedot yhdessä vaikutustenarvioinnin sosiaaliseen osaan (osa 1/2, s. 62–65) sisältyvien tietojen kanssa sekä niiden tietojen kanssa, jotka sisältyvät tämän arvioinnin perusteena oleviin julkisesti saatavilla oleviin tutkimuksiin, kuten erityisesti komission (liikenteen ja liikkuvuuden pääosaston) tutkimukseen ”*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*” ((Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tarkistamista koskevan vaikutustenarvioinnin tueksi laadittu tutkimus. Loppukertomus), toukokuu 2017, s. 62–76) ja jotka koskevat muun muassa eri jäsenvaltioparien välisiä palkkaeroja, mahdollistavat direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehdystä erottelusta kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä johtuvien kustannusten arvioinnin.

1272 Tässä yhteydessä on korostettava, että kantajina olevat jäsenvaltiot, jotka ovat vedonneet direktiivin 2020/1057 vaikutustenarvioinnin puuttumiseen tai riittämättömyyteen, eivät ole selittäneet, miten neuvoston toteamukset, sellaisina kuin ne on esitetty tämän tuomion 1269–1271 kohdassa, olisivat virheellisiä. Selittämättä on jäänyt myös se, miten vaikutustenarvioinnin sosiaalisen osan yleisiä päätelmiä (osa 1/2, s. 60), joiden mukaan vaikutukset tieturvallisuuteen ja työterveyteen ovat marginaalisia, ei voitaisi ulottaa koskemaan lopulta hyväksyttyä mallia.

1273 Unionin lainsäätäjällä oli tässä tilanteessa käytettävissään riittävästi tietoja, jotta se saattoi arvioida vaikutuksia, jotka johtuvat direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehdystä erottelusta kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen välillä.

1274 Unionin lainsäätäjää ei voida kritisoida myöskään siitä, ettei se on tarkastellut vaikutuksia, jotka johtuvat direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 kohdasta, jonka nojalla kauttakulkuliikenne vapautetaan työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta, ja tämän direktiivin1 artiklan 7 kohdasta, jonka nojalla kabotaasiliikenteen katsotaan merkitsevän työntekijän lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, minkä vuoksi kyseisiä sääntöjä on sovellettava.

1275 Riittää kun todetaan, että – kuten tämän tuomion 1179 kohdasta ilmenee – unionin tuomioistuin on jo todennut tulkitessaan direktiiviä 96/71, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa, että direktiivin 96/71 sääntöjä työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ei sovelleta kauttakulkuliikenteeseen, kun taas lähtökohtaisesti niitä sovelletaan kabotaasimatkoihin, jotka tapahtuvat kokonaisuudessaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

1276 Koska direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 ja 7 kohdalla ei siis voida katsoa nimenomaisesti muutettavan sovellettavia aineellisia sääntöjä, väite, jonka mukaan näistä säännöksistä olisi ollut tarpeen tehdä täydentävä vaikutustenarviointi, on hylättävä.

1277 Siltä osin kuin Unkari väittää unionin lainsäätäjän loukanneen suhteellisuusperiaatetta, kun se on antanut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 kohdan arvioimatta tämän säännöksen vaikutuksia, on todettava direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenevin tavoin, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että yhdistetyn kuljetuksen aloittavalla tai lopettavalla maantieosuudella tarjottavan palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon, jos maantieosuus itsessään muodostaa kahdenvälisen kuljetuksen, ja että tällaisessa tapauksessa yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen ei ole riittävä, minkä vuoksi työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen ei ole perusteltua. Sen sijaan silloin, kun kuljetus kyseisellä maantieosuudella tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai kolmansien maiden välisenä liikenteenä, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen on riittävä, joten työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä on sovellettava.

1278 On selvää, ettei vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ole käsitelty myöskään työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamista yhdistettyihin kuljetuksiin, sellaisina kuin näistä säännöistä säädetään direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa. Vaikka, kuten tämän tuomion 1261–1264 kohdasta ilmenee, komissio oli tämän vaikutustenarvioinnin perusteella laaditussa ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi ehdottanut kuljetuksen kestoa koskevaa kriteeriä sen määrittämiseksi, missä tilanteessa näitä sääntöjä sovellettaisiin, unionin lainsäätäjä päätyi lopulta direktiivissä 2020/1057 lähestymistapaan, jossa eri kuljetustyypit, joista yhden muodostavat yhdistetyt kuljetukset, erotetaan toisistaan.

1279 Näin ollen on tutkittava, olivatko tässä tapauksessa parlamentin ja neuvoston käytettävissä olleet tiedot riittävät, jotta ne saattoivat arvioida direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun vapautuksen oikeasuhteisuutta.

1280 Unionin tuomioistuimelle esitetyistä seikoista ilmenee, että unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään huomattava määrä yhdistettyjä kuljetuksia koskevia tietoja, jotka olivat peräisin direktiiviin 92/106 ehdotettujen muutosten valmisteluasiakirjoista. Nämä tiedot sisältyvät muun muassa tämän direktiivin tarkistamista koskevaan vaikutustenarviointiin (komission vaikutustenarviointi, joka on liitetty ehdotukseen COM(2017) 648, SWD(2017) 362), komission pyynnöstä vuonna 2015 laadittuun asiakirjaan, joka sisältää tietoja yhdistetyistä kuljetuksista (KombiConsult, *"Analysis of the EU Combined Transport"* (Arviointi EU:n yhdistetyistä

kuljetuksista), 2015), näiden tietojen päivitykseen vuodelta 2017 (ISL/KombiConsult, *"Updating EU combined transport data"* (EU:n yhdistettyjä kuljetuksia koskevien tietojen päivittäminen), 2017), samojen tietojen täydennykseen vuodelta 2018 (TRT Trasporti e Territorio srl, *"Gathering additional data on EU combined transport"* (EU:n yhdistettyjä kuljetuksia koskevien lisätietojen kerääminen), 2017) sekä komission vaikutustenarvioinnin tueksi tilaamaan kuulemiseen (KombiConsult, *"Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)"* (Kuulemiset ja niihin liittyvät analyysit osana yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin (92/106/ETY) muuttamista koskevaa vaikutustenarviointia), 2017).

1281 Erityisesti tutkimuksessa, jonka otsikkona on *"Analysis of the EU Combined Transport"* (Arviointi EU:n yhdistetyistä kuljetuksista) (s. 175–177) ehdotetaan yksityiskohtaista tutkimusta yhdistettyjen kuljetusten, joissa kuljettaja on mukana, ja yhdistettyjen kuljetusten, joissa ei ole mukana kuljettajaa, markkinoista ja esitellään muun muassa kaikkien kuuden maantiekuljetuspalveluja, joissa kuljettaja on mukana, unionissa tarjoavien yritysten palvelut sekä suurimpien yhdistettyjä maantie-/rautatiekuljetuksia, joissa ei ole mukana kuljettajaa, tarjoavien yritysten palvelut. Tässä tutkimuksessa esitetään myös tietoja yhdistettyjen maantie-/rautatiekuljetusten aloittavan tai lopettavan osuuden pituuksista (s. 67–70). Lisäksi tämän tuomion 1280 kohdassa mainitussa direktiivin 92/106 muuttamista koskevaan direktiiviehdotukseen liitetyssä komission vaikutustenarvioinnissa esitetään tietoja, jotka koskevat yhdistettyjen kuljetusten maantieosuuksien ja muiden osuuksien keski- ja mediaanipituuksia sekä suurimpia pituuksia ja direktiivissä 92/106 tarkoitettuun yhdistetyn kuljetuksen käsitteeseen ja siten direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan kuuluvien multimodaalikuljetusten tyyppiä ja määrää.

1282 Unionin tuomioistuimelle käsiteltävien kanteiden yhteydessä toimitetuista asiakirjoista, joiden hyödyllisyyttä Unkari ei ole nimenomaisesti kiistänyt, ilmenee siten, että unionin lainsäätäjällä oli direktiivin 2020/1057 antamista varten käytettävissään toimen perustana olevat merkitykselliset tiedot yhdistettyjen kuljetusten markkinoista. Näiden tietojen ja muiden unionin lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen, muun muassa tämän tuomion 1271 kohdassa mainittujen eri jäsenvaltioparien palkkaeroja koskevien tietojen, perusteella unionin lainsäätäjä saattoi arvioida direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamista yhdistettyihin kuljetuksiin koskevien kriteerien vaikutuksia. Unionin lainsäätäjällä oli näin ollen käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se saattoi valita nämä kriteerit laajaa harkintavaltaansa käyttäessään.

1283 Edellä esitettyjä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa Puolan tasavallan väitteellä, jonka mukaan direktiivin 2020/1057 ja asetuksen 2020/1055 riidanalaisten säännösten kielteistä yhteisvaikutusta ei ole otettu huomioon. Vaikka tämä jäsenvaltio näyttää tällä väitteellä kritisoivan unionin lainsäätäjää siitä, että kummankin säädöksen riidanalaisten säännösten taustalla olevat valinnat ovat epäjohdonmukaisia, riittää kun todetaan, että – kuten parlamentti väittää – liikkuvuuspaketti muodostuu useasta lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytystä toimesta, joilla on toisiaan täydentävät mutta kuitenkin erilaiset tavoitteet. Näin ollen unionin lainsäätäjän ei voida katsoa loukanneen suhteellisuusperiaatetta pelkästään sillä perusteella, että asetuksessa 2020/1055 asetetut edellytykset sen osoittamiseksi, että talouden toimijalla on tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka jossain jäsenvaltiossa, olisivat erilaiset kuin direktiivin 2020/1057 säännöksissä asetetut kriteerit työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiseksi maantieliikenteen kuljettajiin.

1284 Näin ollen väite, jonka mukaan unionin lainsäätäjä ei olisi arvioinut direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuutta, on hylättävä perusteettomana.

2) Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuus

i) Asianosaisten lausumat

1285 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan mukaan direktiivissä 2020/1057 tehdystä erottelusta kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä aiheutuu haitallisia vaikutuksia, jotka johtuvat uusien vaatimusten mukaiseksi saattamisesta aiheutuvista kustannuksista sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat kunkin työntekijän lähettämisen dokumentoinnista ja vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjen soveltamisesta. Kuljettajat yhdistävät usein kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksia kahdenvälisiin kuljetuksiin. Työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta vapauttaminen ei hyödytä kaikkia kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksia, jotka suoritetaan samaan aikaan kahdenvälisten kuljetusten kanssa. Liikenteenharjoittajan on hyvin vaikeaa arvioida, milloin kyseessä on työntekijän lähettäminen ja milloin ei. Direktiivissä 2020/1057 on myös jätetty täsmentämättä, miten lasketaan tunnit, joiden ajan kuljettajan on katsottava olevan lähetetty tiettyyn jäsenvaltioon. Tämä on niiden mukaan huomattava rasite näille liikenteenharjoittajille, joista suurin osa on pk-yrityksiä.

1286 Näiden kantajien mukaan kolmansien maiden välistä liikennettä harjoittaville liikenteenharjoittajille aiheutuva rasite, josta on siis tullut merkittävä, voi johtaa toiminnan suuntautumiseen muun tyyppiseen toimintaan, toiminnan siirtämiseen kolmansiin maihin, liikevaihdon pienenemiseen tai jopa liikenteenharjoittajan konkurssiin. On myös todennäköistä, että tämä rasite johtaa tehottomuuteen ja pahentaa tieliikenteen ympäristövaikutuksia. Lisäksi se voi vääristää kilpailua, koska direktiivissä 2020/1057 ei aseteta velvollisuuksia unionin ulkopuolelle sijoittautuneille liikenteenharjoittajille eikä sitä sovelleta niihin.

1287 Niiden mukaan on mahdollista erottaa toisistaan kolme direktiivin 2020/1057 legitiimiä tavoitetta, jotka koskevat ensinnäkin kuljettajien kannalta asianmukaisia työoloja ja sosiaalista suojelua, toiseksi kuljetusyritysten kannalta soveltuvia liiketoimintaedellytyksiä ja niiden välistä reilua kilpailua sekä kolmanneksi vapautta tarjota rajat ylittäviä palveluja. Direktiivissä säädetyillä toimenpiteillä ei kuitenkaan kyetä säilyttämään tasapainoa kyseisten tavoitteiden välillä eivätkä ne myöskään mahdollista minkään näistä tavoitteista saavuttamista.

1288 Ensimmäisen tavoitteen osalta ne toteavat, että kuljettajien mahdollisesti saamat suuremmat palkat koskevat useimmissa tapauksissa vain lyhyitä ajanjaksoja, jotka he viettävät kuormaamis- tai purkamisjäsenvaltiossa, joten kuljettajien työolot ja sosiaalinen suojelu paranevat vain hyvin vähän.

1289 Toisen tavoitteen osalta se, että kolmansien maiden välistä liikennettä harjoittaviin yrityksiin sovelletaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä, kun taas kahdenvälisiä kuljetuksia suorittavat yritykset on vapautettu niiden soveltamisesta, kannustaa niiden mielestä vilpilliseen kilpailuun. Unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien suhteellinen etu perustuu niiden alhaisempiin kustannuksiin, jotka johtuvat muun muassa alhaisemmista elinkustannuksista ja pienemmistä palkoista. Direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten vuoksi kolmansien maiden välistä liikennettä harjoittavat liikenteenharjoittajat ovat nyt kilpailukyvyltään huonommassa asemassa kuin

kahdenvälisiä kuljetuksia suorittavat liikenteenharjoittajat. Tämä vääristää kilpailua unionin keskiosan, jossa liikenteenharjoittajat suorittavat lähinnä kahdenvälisiä kuljetuksia, ja Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan kaltaisten jäsenvaltioiden, joissa liikenteenharjoittajat harjoittavat lähinnä kolmansien maiden välistä liikennettä, välillä.

1290 Kolmannen tavoitteen osalta ne väittävät näiden säännösten rajoittavan vapautta tarjota rajat ylittäviä palveluja, koska ne lisäävät kustannuksia.

1291 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan mukaan kahdenvälisiä kuljetuksia ja kolmansien maiden välistä liikennettä ei ole asianmukaista eikä tarpeellista erottaa toisistaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovellettaessa. Kummassakaan tapauksessa ei ole riittävän vahvaa yhteyttä kaikkiin maihin, joiden kautta kuljettaja ajaa. Lähtö- tai määräjäsenvaltiosta riippumatta kahdenvälisiä kuljetuksia suorittavat työntekijät tekevät samaa työtä kuin kolmansien maiden välisessä liikenteessä toimivat työntekijät. Lähtö- tai määräjäsenvaltiolla ei ole vaikutusta kuljettajan ja vastaanottavan valtion väliseen yhteyteen. Sen sijaan kabotaasiliikenteessä on olemassa selvä yhteys tiettyyn alueeseen.

1292 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan mukaan asianmukainen toimenpide olisi vapauttaa kansainvälinen liikenne kokonaan työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta. Tällainen vapautus olisi perusteltu, kun otetaan huomioon kansainvälisen liikenteen erityistilanne ja sen erittäin suuri liikkuvuus ja se, ettei sillä ole riittävää yhteyttä muiden jäsenvaltioiden kuin sijoittautumisjäsenvaltion alueeseen. Täydellisellä vapautuksella voitaisiin saavuttaa kaikki asetetut tavoitteet. Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevien sääntöjen, joihin liittyy ajallinen rajoitus, soveltaminen koko kansainvälisen liikenteen alaan olisi varmasti hyväksyttyä mallia asianmukaisempi ratkaisu mutta aiheuttaa kuitenkin vakavia ongelmia, koska sen vaikutukset ovat edelleen suhteettoman suuret kustannusten, pk-yrityksille aiheutuvan hallinnollisen rasitteen ja sääntöjen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvien vaikeuksien kannalta. Unionin tuomioistuin on esittänyt selkeyttävä tuovan vaihtoehdon 1.12.2020 antamansa tuomion Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) 48 kohdassa, jossa riittävä yhteys oletetaan tilanteessa, jossa kolmansien maiden välisessä liikenteessä suoritetaan tietyssä jäsenvaltiossa ja tietyn kuukauden aikana tietty vähimmäismäärä määriteltyjä tehtäviä, esimerkiksi tavaroiden kuormausta tai purkamista tai kuljetusajoneuvojen huoltoa tai puhdistusta.

1293 Liettuan tasavalta väittää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska tässä säännöksessä asetetut kriteerit ovat ilmeisen soveltumattomia siitä aiheutuvien haitallisten taloudellisten ja sosiaalisten seurausten vuoksi. Lähtökohtaisesti työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevien sääntöjen tarkoituksena on korvata lisäkustannukset, joita työntekijälle aiheutuu siitä, että hän suorittaa työvelvoitteensa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan. Lyhytaikaisessa kabotaasiliikenteessä ja kolmansien maiden välisessä liikenteessä kuljettajilla ei kuitenkaan tavallisesti ole mitään yhteyttä vastaanottavaan jäsenvaltioon, he viettävät yleensä hyvin vähän aikaa kyseisessä valtiossa ja heille aiheutuu siksi vain vähäisiä kustannuksia siellä.

1294 Lisäksi kuljetustyyppiin perustuvalla kriteerillä, jonka perusteella työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä sovelletaan tai ei sovelleta, syrjitään sen mukaan välillisesti unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kuljetusyrityksiä, tehdään lyhytaikaisten palvelujen tarjoamisesta vähemmän houkuttelevaa ja rajoitetaan kilpailua erityisesti pk-yritysten kustannuksella, sillä niiden osuus unionin tieliikennemarkkinoista on 99 prosenttia. Sen mukaan on myös todennäköistä, että näillä säännöillä kannustetaan

pk-yrityksiä lopettamaan kolmansien maiden välinen liikenne tai siirtämään toimintansa unionin keskellä tai keskiosan läheisyydessä sijaitseviin jäsenvaltioihin. Ennen direktiivin 2020/1057 antamista tällä alalla ei ollut minkäänlaisia hallinnollisia rasitteita.

1295 Liettuan tasavalta korostaa, että kestoa koskeva kriteeri on esimerkki objektiivisesta kriteeristä, joka osoittaa tosiasiallisen yhteyden siihen jäsenvaltioon, jossa työ tosiasiallisesti suoritetaan, sulkematta kuitenkaan pois mahdollisuutta soveltaa muitakin kriteerejä, jos ne ovat objektiivisesti perusteltuja, varmistavat riittävän yhteyden siihen jäsenvaltioon, jossa työ suoritetaan, ja ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi silloin kun unionin tuomioistuin arvioi ajallista kriteeriä 1.12.2020 antamassaan tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), se otti kantaa ainoastaan kabotaasiliikenteeseen mutta ei kahdenvälisiin kuljetuksiin ja kolmansien maiden väliseen liikenteeseen.

1296 Romania vetoaa myös siihen, että kriteeri, jolla määritetään riittävä yhteys jäsenvaltioon, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä on sen hyväksynyt, sovellettaessa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä maantieliikenteen alalla, on ilmeisen soveltumaton, koska sillä ei voida osoittaa riittävää yhteyttä kuljettajan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä.

1297 Lisäksi se väittää, että tämän kriteerin soveltaminen aiheuttaa epävarmuutta vastaanottavan jäsenvaltion ja näin ollen sovellettavan lainsäädännön määrittämisessä. Ei ole selvää, edellyttääkö kuljetusta koskevan kriteerin soveltaminen sellaisen yksittäisen vastaanottavan jäsenvaltion määrittämistä, johon kuljettajalla on riittävä yhteys kyseisen kuljetuksen yleisessä kontekstissa, vai ovatko kaikkien niiden jäsenvaltioiden voimassa olevat säännökset, joissa kuormaus tai purkaminen suoritetaan, kumulatiivisesti sovellettavissa.

1298 Romanian mukaan se, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa otetaan huomioon rahdin kuormaaminen ja/tai purkaminen sen määrittämiseksi, mikä on riittävä yhteys kuljettajan ja vastaanottavan jäsenvaltion alueen välillä, ei ole missään tapauksessa optimaalista. Kuljettajat hoitavat tällaisia tehtäviä vain satunnaisesti eli 29 prosentissa tapauksista. Lisäksi liikenteen alalla tapahtuvan työntekijöiden lähettämisen sääntelemisellä kuljetusta koskevan kriteerin perusteella on suoria vaikutuksia markkinoihin, sillä sekä kolmansien maiden välisestä liikenteestä että yhdistetyistä kuljetuksista tehdään vähemmän houkuttelevaa, vaikka viimeksi mainitut olisivat tärkeitä liikenteen päästöjen vähentämiseksi.

1299 Romania väittää, että – kuten myös vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta ilmenee – liikenteen alalla sovellettavien sosiaalisten sääntöjen joustamattomuus johtaa tilanteisiin, joissa lainsäädäntöä ei noudateta. Jos kahdenväliseen kuljetukseen liittyvien lisätoimien määrä muuttuu kuljetuksen aikana siten, että työntekijöiden lähettämistä koskeva järjestelmä tulee sovellettavaksi, liikenteenharjoittajan saattaa olla mahdotonta toimittaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille työntekijän lähettämistä koskevaa ilmoitusta, koska direktiivin 2020/1057 1 artiklan 11 kohdan a alakohdassa edellytetään sen toimittamista viimeistään lähettämisen alkaessa. Tätä säännöstä on näin ollen vaikeaa noudattaa tietyissä tilanteissa tämän direktiivin 1 artiklan riidanalaisten säännösten vuoksi.

1300 Romania väittää, että kun otetaan huomioon edellä mainitut ongelmat, jotka liittyvät oikeusvarmuuden periaatteen noudattamiseen, direktiivi 2020/1057 voi haitata pk-yritysten kuljetuspalvelujen tarjoamista ja merkitä niille velvoitteita, jotka ovat suhteettomia kuljettajille koituviin etuihin nähden.

1301 Romanian mukaan unionin tuomioistuin totesi 15.3.2011 antamassaan tuomiossa Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, 44–49 kohta), että kun kuljetustoimintaa harjoitetaan useassa jäsenvaltiossa, on otettava huomioon useiden tekijöiden yhteisvaikutus, jotta voidaan määrittää jäsenvaltio, johon työllä on merkittävä yhteys. Yhden ainoan kriteerin vahvistaminen, kuten direktiivissä 2020/1057, ei riitä eikä näin ollen mahdollista tällaisen yhteyden osoittamista. Romania väittää myös, että ajallisen elementin eli toiminnan vähimmäiskeston soveltaminen olisi pitänyt hyväksyä tässä direktiivissä kriteeriksi, jonka perusteella voidaan määrittää riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen muiden kuljetustyyppien kuin kabotaasin osalta. Tämän kriteerin soveltamisen merkityksellisyys ilmenee sekä vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta että työntekijöiden lähettämiseen sovellettavista yleisistä oikeussäännöistä. Se, että tilanteessa, jossa toimintaa harjoitetaan lyhytaikaisesti, ei ole riittävää yhteyttä vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, seuraa muun muassa direktiivin 96/71 3 artiklan 4 kohdasta, jossa annetaan jäsenvaltioille oikeus poiketa työntekijöiden lähettämistä koskevista velvollisuuksista, jos lähetettynä olon kesto on enintään yksi kuukausi.

1302 Puolan tasavalta väittää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3, 4, 6 ja 7 kohta ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, koska näissä säännöksissä tarkoitetut kriteerit työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiselle kuljettajiin eivät ole objektiivisia, niissä ei oteta huomioon sen tilanteen kannalta merkityksellisiä seikkoja, jota niillä on tarkoitus säännellä, ja ne aiheuttavat suhteettomia rasitteita yrityksille ja kielteisiä ympäristövaikutuksia.

1303 Puolan tasavallan mukaan nämä säännökset eivät sovellu ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen, koska niillä rajoitetaan unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten palvelujen tarjoamista sen sijaan, että niillä varmistettaisiin reilu kilpailu. Työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä voidaan nimittäin soveltaa kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen, joissa näillä yrityksillä on merkittävä asema.

1304 Se väittää, että unionin lainsäätäjä on jättänyt huomiotta muut seikat, jotka osoittavat kuljettajan yhteyden vastaanottavaan jäsenvaltioon, erityisesti kuljettajan oleskelun keston kyseisen valtion alueella sekä sijoittautumisjäsenvaltion. Kuten vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta ilmenee, ajallinen kriteeri kuvastaa parhaiten kuljetuspalvelujen liikkuvuutta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 15.3.2001 antamassaan tuomiossa Mazzoleni ja ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava kaikkia asiaan kuuluvia seikkoja, muun muassa palvelujen suoritusten kestoa, ratkaistakseen, onko sen vähimmäispalkkasäännösten soveltaminen välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista.

1305 Direktiivin 2020/1057 mukaan kaksi kuljettajaa, jotka suorittavat saman kuljetuksen samalla matkalla, saavat eri palkkaa kuormaamis- tai purkamispaikasta riippuen. Myöskään tämän direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetylle tiettyjen kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetusten vapauttamiselle ei ole objektiivista perustelua. Puolan tasavalta ei näe selitystä myöskään varaukselle, jonka mukaan vapautusta, joka koskee kahta tavarankuljetusta kolmansien maiden välillä, sovelletaan kahdenvälistä kuljetusta seuraavaan paluumatkaan sijoittautumisjäsenvaltiosta mutta ei vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaan matkaan.

1306 Puolan tasavalta väittää lisäksi, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisissa säännöksissä säädetyt vapautukset herättävät epäilyjä niiden tulkinnasta. On esimerkiksi pohdittava, missä vaiheessa vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjen soveltaminen on aloitettava, kun kuljettaja suorittaa lisätoimena kuormaamisen tai purkamisen, joka ei kuulu tämän 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vapautuksen piiriin. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdan tulkintaan liittyy samanlaisia

epäilyjä. Myöskään sille, että tämän 3 kohdan nojalla sallitaan kaksi vapautusta kahdenväliseen kuljetukseen liittyville lisätoimille tavarankuljetusten tapauksessa, kun matkustajakuljetusten osalta säädetään vain yhdestä lisätoimia koskevasta vapautuksesta, ei ole objektiivista perustelua.

1307 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1308 On syytä huomata, että direktiivin 2020/1057 tavoitteena, jonka kannalta sen 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuutta on arvioitava, on vahvistamalla erityiset säännöt sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka työehdot ja -olot taataan maantieliikenteen kuljettajille, luoda yhtäältä näiden kuljettajien sosiaalisten olojen ja työolojen vahvistamisen ja toisaalta kuljetusyritysten reiluun kilpailuun perustuvan tieliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen helpottamisen välillä tasapaino, jossa otetaan huomioon maantieliikenteen alan erittäin liikkuvan työvoiman erityispiirteet ja jolla pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta.

1309 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Kyproksen tasavalta ja Puolan tasavalta eivät kiistä tämän tavoitteen legitimiteettiä sinänsä mutta väittävät, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa tai joissakin niistä säädetyt kriteerit eivät itsessään ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

1310 Näiden väitteiden perusteltavuuden arvioimiseksi on näin ollen tutkittava, voidaanko näillä kriteereillä toteuttaa asetettu tavoite, ylitetäänkö niillä se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen toteuttamiseksi, ja ovatko ne oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen nähden.

– *Se, voidaanko direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdalla toteuttaa asetettu tavoite*

1311 Arvioitaessa, voidaanko direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdalla toteuttaa asetettu tavoite, on todettava, että näissä säännöksissä vahvistetaan kuljetustyyppiin perustuvat kriteerit ja että – kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 968 kohdassa – kullakin näissä säännöksissä tarkoitetuista kuljetustyypeistä on erilainen yhteys joko liikenteenharjoittajan sijoittautumisjäsenvaltion alueeseen tai yhden tai useamman vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen.

1312 Kuten direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdasta ilmenee, tavaroiden tai matkustajien kahdenvälistä kuljetusta suorittavaa kuljettajaa ei pidetä direktiivissä 96/71 tarkoitettuna lähetettynä työntekijänä, sillä kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, tällaisessa tapauksessa palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon. Sen sijaan, kuten direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, kolmansien maiden välisessä liikenteessä toimivan kuljettajan katsotaan olevan lähetetty työhön toiseen jäsenvaltioon, koska kuljettajalla ja tällä kuljetuksella on riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen. Lisäksi tietyt lisätoimet, jotka koskevat rahdin kuormaamista ja/tai purkamista sekä matkustajien ottamista kyytiin ja/tai jättämistä kyydistä jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, joiden kautta kuljettaja ajaa, on vapautettu työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta direktiivin 1 artiklan 3 kohdan kolmannen, neljännen ja viidennen alakohdan ja 4 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan mukaan, koska nämä lisätoimet liittyvät kahdenväliseen kuljetukseen, joka itsessään on vapautettu näiden sääntöjen soveltamisesta sen vuoksi, että sillä on yhteys sijoittautumisjäsenvaltion alueeseen, ja koska ne eivät ole merkitykseltään sellaisia, että ne voisivat kyseenalaistaa tämän yhteyden.

1313 Vastaavasti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 5 kohdasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kauttakulkuliikenteessä toimivan kuljettajan, joka ajaa jäsenvaltion halki kuormaamatta tai purkamatta rahtia ja ottamatta kyytiin tai laskematta kyydistä matkustajia, ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle. Tällaisessa tapauksessa kuljettajan ja kauttakulkujäsenvaltion välillä ei nimittäin ole merkityksellistä yhteyttä.

1314 Direktiivin 1 artiklan 7 kohdasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, ilmenee sen sijaan, että kabotaasiliikennettä suorittavaa kuljettajaa on pidettävä lähetettynä työntekijänä, koska koko kuljetus tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, minkä vuoksi palvelu on tiiviisti yhteydessä kyseisen jäsenvaltion alueeseen.

1315 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdan mukaan kuljettajan, joka suorittaa yhdistetyn kuljetuksen aloittavan tai lopettavan maantieosuuden, ei katsota olevan lähetetty jäsenvaltion alueelle, jos tämä tieosuus itsessään koostuu kahdenvälisistä kuljetuksista. Kuten direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, tällaisessa tapauksessa kyseisellä osuudella tarjottavan palvelun luonne on tiiviisti yhteydessä sijoittautumisjäsenvaltioon, kun taas silloin, kun kuljetus kyseisellä maantieosuudella tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai kolmansien maiden välisenä liikenteenä, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen on riittävä, minkä vuoksi sovelletaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä.

1316 Tästä seuraa, että – kuten neuvosto väittää perustellusti ja kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 969 kohdassa – vahvistaessaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa kuljetustyyppiin perustuvat kriteerit unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon pelkästään sitä, millä alueella kuljettaja on läsnä, vaan se on verrannut kunkin tarjottavan palvelun tyypin ja vastaanottavan jäsenvaltion välistä yhteyttä sekä tämän palvelun ja sijoittautumisjäsenvaltion välistä yhteyttä löytääkseen oikeudenmukaisen tasapainon kyseessä olevien eri intressien välillä.

1317 Unionin tuomioistuin on tulkitessaan direktiivin 96/71 säännöksiä, sellaisina kuin niitä sovellettiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa, todennut, että työntekijän on katsottava olevan lähetetty työhön jäsenvaltion alueelle direktiivissä 96/71 tarkoitetulla tavalla, jos hänen työnsä toteuttamisella on riittävä yhteys tähän alueeseen (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1318 Todettuaan tässä tuomiossa, että toteamus riittävästä yhteydestä vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen edellyttää kokonaisarvioinnin tekemistä kaikista asianomaisen työntekijän työskentelyn ominaispiirteistä, unionin tuomioistuin määritteli lisäksi tietyt maantieliikenteen kuljetustyypit, joilla on katsottava olevan tällainen yhteys ja jotka siis merkitsevät työntekijän lähettämistä koskevaa tilannetta, ja muut maantieliikenteen kuljetustyypit, joilla ei sen sijaan ole tällaista yhteyttä ja jotka on näin ollen vapautettava työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta. Unionin tuomioistuin totesi erityisesti, että kauttakulkuliikennettä tai kahdenvälistä kuljetusta hoitavaa kuljettajaa ei voida pitää direktiivissä 96/71 tarkoitettuna lähetettynä työntekijänä, kun taas kabotaasimatkoja suorittavaa kuljettaja on lähtökohtaisesti pidettävä sellaisena (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 45, 49, 62, 63 ja 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1319 Näin tehdessään unionin tuomioistuin katsoi implisiittisesti mutta välttämättä, että määritettäessä, onko kansainvälistä maantiekuljetusta suorittavan kuljettajan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä riittävä yhteys, joka oikeuttaa työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen tähän kuljettajaan, on pidettävä asianmukaisena lähestymistapaa, jossa tällainen

yhteys todetaan yhtäältä kyseisen kuljetustyypin perusteella ja toisaalta sen merkityksen perusteella, joka tässä yhteydessä on tietyillä direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, luetelluilla erityisillä kuljetustyypeillä eli kahdenvälisillä kuljetuksilla ja kauttakulkuliikenteellä, joihin näitä sääntöjä ei voida soveltaa, ja kolmansien maiden välisellä liikenteellä ja kabotaasiliikenteellä, joihin näitä sääntöjä voidaan soveltaa.

1320 Menettelytavat työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiseksi kolmansien maiden väliseen liikenteeseen direktiivin96/71, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä tämän tuomion 1317–1319 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, perusteella eivät kylläkään ole täysin samanlaisia kuin menettelytavat direktiivin 2020/1057 säännösten soveltamisen perusteella, vaikka ne noudattavat samaa logiikkaa.

1321 Erityisesti ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa oli tehtävä kokonaisarviointi kaikista kolmansien maiden välisessä liikenteessä toimivan kuljettajan työskentelyn ominaispiirteistä sen selvittämiseksi, onko hänen työnsä toteuttamisella riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 45 ja 51 kohta). Sen sijaan tämän direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, tällaisen yhteyden katsotaan lähtökohtaisesti olevan olemassa, kun kuljettaja suorittaa kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetusta.

1322 Tämä ero ei kuitenkaan millään tavoin vähennä direktiivissä 2020/1057 tehdyn kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välisen erottelun merkitystä työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen kannalta. Tällainen ero päinvastoin osoittaa, että oikeusvarmuus on lisääntynyt, mikä johtuu tämän direktiivin 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, vahvistettuihin sääntöihin perustuvasta järjestelmästä verrattuna ennen sen voimaantuloa sovellettuun järjestelmään, sillä ensin mainitussa järjestelmässä selvennetään sitä, että kolmansien maiden välinen liikenne merkitsee yleensä kuljettajan lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, koska palvelu tarjotaan sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolella.

1323 Sen lisäksi, että Romania riitauttaa kuljetustyyppeihin perustuvan yleisen kriteerin valinnan, se kyseenalaistaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannessa, neljännessä ja viidennessä alakohdassa tarkoitetun tavaroiden kuormaamis- tai purkamispaikkaa koskevan erityisen kriteerin merkityksellisyyden.

1324 On totta, että tämä säännös, kuten myös direktiivin 1 artiklan henkilöliikennettä koskevan 4 kohdan kolmas ja neljäs alakohta, eroaa tässä suhteessa ennen direktiivin voimaantuloa sovelletusta järjestelmästä. Kun näiden säännösten nojalla kahdenvälisiin kuljetuksiin sovellettava vapautus ulotetaan koskemaan rajoitettua määrää kuormaamista ja/tai purkamista koskevia lisätoimia, unionin tuomioistuin totesi tulkitessaan direktiiviä 96/71, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa, että tavaroiden kuormaaminen ja/tai purkaminen ovat merkityksellisiä tekijöitä arvioitaessa, onko kuljettajan suorittamalla työllä riittävä yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, jolloin häneen on sovellettava direktiivin 96/71 sääntöjä työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 48 kohta).

1325 Se, että unionin tuomioistuin piti tällaisia lisätoimia merkityksellisinä kuljetuksen ja vastaanottavan jäsenvaltion välistä riittävää yhteyttä koskevassa kokonaisarvioinnissa, ei kuitenkaan estänyt unionin lainsäätäjää päättämästä tässä yhteydessä käyttämänsä laajan

harkintavallan perusteella tehdä niistä erityistä kriteeriä. Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä ei siis ole jättänyt tätä harkintavaltaa noudattamatta, kun se on helpottaakseen tehokkaiksi katsottujen kuljetusten toteuttamista ja siten palvelujen tarjoamisen vapautta, heikentämättä kuitenkaan perusteettomasti kahdenvälisiä kuljetuksia suorittaville kuljettajille taatun sosiaalisen suojelun tasoa, mutta myös lisätakseen oikeusvarmuutta katsonut, että näille kuljettajille on tarpeen sallia rajoitettu määrä tavaroiden kuormaamista ja/tai purkamista koskevia lisätoimia ilman, että näiden toimien seurauksena kyseinen palvelu katsottaisiin tarjotuksi direktiivissä 96/71 tarkoitetun työntekijöiden lähettämisen yhteydessä.

1326 Puolan tasavalta toteaa vielä, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaan vapautus voidaan myöntää ainoastaan yhdelle kuormaamiselle ja/tai purkamiselle, kun taas direktiivin 1 artiklan 3 kohdan neljännen alakohdan mukaan vapautus voidaan myöntää kahdelle kuormaamiselle ja/tai purkamiselle.

1327 On totta, että – kuten näistä säännöksistä yhdessä luettuina ilmenee – vapautus voi koskea ainoastaan yhtä kuormaamista ja/tai purkamista koskevaa lisätoimea sijoittautumisjäsenvaltiosta alkavan kahdenvälisen kuljetuksen yhteydessä, kun taas paluumatkalla vapautus voi koskea enintään kahta tällaista lisätoimea eli silloin kun kahdenvälinen kuljetus päättyy sijoittautumisjäsenvaltioon, jos kyseisestä jäsenvaltiosta alkavalla matkalla ei ole suoritettu yhtään lisätoimea.

1328 Kuten julkisasiamies tuo esille ratkaisuehdotuksensa 993 kohdassa ja kuten tämän tuomion 1324 kohdasta ilmenee, niiden lisätoimien määrän rajoittaminen, joita kahdenvälisille kuljetuksille säädetty vapautus työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta voidaan ulottaa koskemaan, kuvastaa unionin lainsäätäjän poliittista valintaa, jolla pyritään saavuttamaan oikeudenmukainen tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden helpottamista koskevan tavoitteen ja maantieliikenteen kuljettajien tietyntasoisen sosiaalisen suojelun takaamista koskevan tavoitteen välillä. Tällaisilla määrällisillä rajoituksilla voidaan myös lisätä oikeusvarmuutta verrattuna aiemmin voimassa olleeseen direktiivin 96/71 mukaiseen järjestelmään.

1329 Vaikka niiden lisätoimien määrä, joihin voidaan tällä perusteella soveltaa vapautusta, vaihtelee sen mukaan, suoritetaanko kahdenvälinen kuljetus sijoittautumisjäsenvaltiosta vai sijoittautumisjäsenvaltioon, tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että unionin lainsäätäjä olisi valinnut toimenpiteen, jolla ei voida toteuttaa asetettua tavoitetta, kun se on katsonut, että tällaisella erottelulla voidaan parhaiten varmistaa, kuten neuvosto toteaa, se, että kansalliset viranomaiset valvovat tehokkaasti edellytyksiä, joilla tällä perusteella myönnetyt vapautukset voidaan perustella. Kun kuljettaja lähtee sijoittautumisjäsenvaltiosta, näiden viranomaisten on mahdotonta määrittää niiden lisätoimien määrää, jotka kuljettaja suorittaa myöhemmin paluumatkalla, kun taas paluumatkan aikana nämä viranomaiset voivat tarkistaa kyseisen kuljettajan suorittamien lisätoimien määrän.

1330 Vaikka yhdistettyjen kuljetusten osalta unionin tuomioistuin ei täsmentänyt direktiiviä 96/71, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa, koskevassa oikeuskäytännössään, miten työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan tällaisiin kuljetuksiin, unionin lainsäätäjän tältä osin tekemä ratkaisu, joka ilmenee konkreettisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdasta, noudattaa samaa logiikkaa kuin unionin tuomioistuimen 1.12.2020 antama tuomio Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Unionin tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 49 kohdassa, että kahdenväliset kuljetukset on vapautettava työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta, kun

taas unionin lainsäätäjä on tässä 1 artiklan 6 kohdassa ainoastaan ulottanut tämän liikenteenharjoittajille myönnetyn vapautuksen koskemaan myös niitä yhdistetyn kuljetuksen maantieosuuksia, jotka voidaan rinnastaa kahdenväliseen kuljetukseen.

1331 On myös huomattava, että päättämällä tällaisesta yhdistettyjä kuljetuksia koskevasta täsmennyksestä unionin lainsäätäjä on lisännyt oikeusvarmuutta sen suhteen, miten työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia sääntöjä sovelletaan kyseiseen kuljetustyyppiin, ja näin tehdessään, toisin kuin Romania väittää, se on edistänyt tämäntyyppistä kuljetustoimintaa direktiivin 2020/1057 yleisemmän tavoitteen eli palvelujen tarjoamisen vapauden helpottamista koskevan tavoitteen mukaisesti.

1332 Näillä perusteilla ei voida katsoa, että kun unionin lainsäätäjä on direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa päätynyt työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiskriteeriin, joka perustuu maantieliikenteen eri kuljetustyyppeihin, se olisi hyväksynyt kriteerin, jolla ei voida toteuttaa asetettua tavoitetta.

1333 Millään Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Kyproksen tasavallan ja Puolan tasavallan esittämistä väitteistä ei voida kyseenalaistaa tätä johtopäätöstä.

1334 Romanian ja Puolan tasavallan esittämistä väitteistä, jotka koskevat direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisista säännöksistä aiheutuvaa oikeudellista epävarmuutta ja oikeusvarmuuden puuttumista, on todettava, että yleisesti suhteellisuusperiaate ja – kuten tämän tuomion 159 kohdasta ilmenee – oikeusvarmuuden periaate eivät ole esteenä sille, että unionin lainsäätäjä käyttää antamansa oikeussäännön yhteydessä abstraktia oikeudellista käsitettä, eivätkä nämä periaatteet myöskään edellytä, että tällaisessa abstraktissa oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska unionin lainsäätäjä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita.

1335 Erityisesti siltä osin kuin kyse on ajankohdasta, josta lähtien työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan nojalla, tästä säännöksestä ilmenee riittävän selvästi, että kun jompikumpi siinä säädetyistä edellytyksistä jää täyttymättä, erityisesti silloin, jos tietyn kahdenvälisen kuljetuksen menomatkan aikana suoritetaan useampi kuin yksi lisätoimi, kahdenvälisille kuljetuksille säädettyä vapautusta ei voida soveltaa.

1336 Unionin lainsäätäjän ei voida myöskään väittää hyväksyneen epäasianmukaista kriteeriä työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiselle kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksiin, kun se ei ole täsmentänyt, minkä jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöä asianomaiseen kuljettajaan on sovellettava, jos tällainen kuljetus toteutetaan useammassa jäsenvaltiossa. Kuten tämän tuomion 1321 ja 1322 kohdasta ilmenee, direktiivin 2020/1057 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa täsmennetään tämäntyyppisten kuljetusten osalta, että tarjottavan palvelun ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen yhteyden katsotaan lähtökohtaisesti olevan riittävä, kun kuljettaja suorittaa kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetusta, ja kyseisen perustelukappaleen sanamuodon perusteella on mahdollista, että tarjottavalla palvelulla on tällainen yhteys useampaan vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kuljetusyritysten ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on näin ollen arvioitava direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa säädettyjen erityisten kriteerien perusteella, millä jäsenvaltiolla tai jäsenvaltioilla on tällainen yhteys, joka oikeuttaa soveltamaan niiden työehtoja ja -oloja koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

1337 Romania väittää lisäksi, että kuljetustyyppeihin ja mahdollisesti tavaroiden kuormaamiseen ja/tai purkamiseen ja matkustajien kyytiin ottamiseen ja/tai kyydistä jättämiseen perustuvan kriteerin vuoksi kuljetusyritysten on vaikeaa noudattaa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 11 kohdan a alakohdassa tarkoitettua velvollisuutta toimittaa toimivaltaisille viranomaisille työntekijän lähettämistä koskeva ilmoitus viimeistään lähettämisen alkaessa. Riittää kun todetaan, ettei tämä jäsenvaltio ole selittänyt, miksi tilanteessa, jossa suoritaan ennalta suunnittelematon kuljetus jäsenvaltiossa, jonka osalta ei ole toimitettu työntekijän lähettämistä koskevaa ilmoitusta, kuljetusyritys ei voisi neuvoston ehdottamalla tavalla toimittaa tällaista ilmoitusta käyttämällä uudelleen jo toimitettuja tietoja ja lisäämällä tiedot uudesta jäsenvaltiosta, jonne työntekijä lähetetään työhön.

1338 Romania ei ole selittänyt myöskään, miten ratkaisu, johon se olisi toivonut unionin lainsäätäjän päätyvän ja jossa tutkittaisiin jokaisen kuljetuksen kaikki ominaispiirteet, myös kuljetuksen kesto, määritettäessä, onko kyseisen kuljetuksen ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä riittävä yhteys, lisäisi oikeusvarmuutta helpottamalla niiden tilanteiden toteamista, joissa kuljettajan on katsottava olevan direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lähetetty työntekijä.

1339 Jotkin jäsenvaltiot väittävät, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaiset säännökset voivat unionin lainsäätäjän hyväksymien epäasianmukaisten kriteerien vuoksi tehdä palvelujen, erityisesti kolmansien maiden välisen liikenteen tai yhdistettyjen kuljetusten, tarjoamisen vapaudesta pikemminkin vähemmän houkuttelevaa sen sijaan, että sitä helpotettaisiin.

1340 On kuitenkin huomattava, että – kuten tämän tuomion 1318 ja 1319 kohdasta ilmenee – kabotaasiliikenteeseen sovellettavat säännöt työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon eivät ole muuttuneet direktiivin 2020/1057 voimaantulon myötä. Yhdistettyjen kuljetusten osalta, kuten tämän tuomion 1330 ja 1331 kohdasta ilmenee, unionin lainsäätäjä on lähinnä vain täsmentänyt olosuhteita, joissa tällaiseen kuljetukseen osallistuvat on vapautettava näiden sääntöjen soveltamisesta, minkä vuoksi myöskään niitä koskevien direktiivin 1 artiklan säännösten ei voida katsoa tekevän tämäntyyppisistä kuljetuksista vähemmän houkuttelevia.

1341 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 995 ja 996 kohdassa, unionin lainsäätäjä on joka tapauksessa laajan harkintavaltansa perusteella voinut katsoa, että kun otetaan huomioon tarve luoda uusi tasapaino kyseessä olevien intressien välille, kuljettajien laajempi sosiaalinen suojelu voi näkyä joidenkin kuljetusyritysten kustannusten nousuna. Tällaisessa yhteydessä se, että unionin lainsäätäjä ei ole suosinut tiettyjä toimintoja markkinoilla joidenkin jäsenvaltioiden toivomalla tavalla, kuuluu tähän harkintavaltaan eikä merkitse sitä, että hyväksytyillä kriteereillä ei voitaisi toteuttaa asetettuja tavoitteita.

1342 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisissa säännöksissä vahvistetuilla kriteereillä voidaan toteuttaa näiden säännösten tavoite.

– *Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan tarpeellisuus*

1343 Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Kyproksen tasavalta ja Puolan tasavalta kiistävät direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan tarpeellisuuden sillä perusteella, että näille säännöksille on olemassa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja, ensinnäkin se, että kansainväliseen liikenteeseen sovelletaan yleistä poikkeusta työntekijöiden lähettämistä koskevista säännöistä, toiseksi se, että otetaan käyttöön ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi esitetyn kaltainen aikaraja, ja kolmanneksi se, että huomioon otetaan kaikki kyseisen palvelun ominaispiirteet, myös sen kesto vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

1344 Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan ole nämä vaihtoehdot hylätessään ylittänyt laajaa harkintavaltaansa, joka sillä on tässä tarkoituksessa merkityksellisten kriteerien vahvistamiseksi.

1345 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan esittämästä vaihtoehdosta, jossa kansainvälinen liikenne olisi jätetty kokonaan työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen ulkopuolelle, riittää kun todetaan, ettei tällaisella ratkaisulla voitaisi sen luonteen vuoksi saavuttaa tavoiteltua tasapainoa eri intressien välillä, koska se ei varsinkaan lisäisi kuljettajien sosiaalista suojelua eikä johtaisi oikeudenmukaisempiin kilpailuedellytyksiin markkinoilla.

1346 Liettuan tasavalta ja jossain määrin myös Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta ovat vedonneet siihen, että ajallisen rajoituksen käyttöönotto olisi ollut vähemmän rajoittava vaihtoehto. Romania puolestaan pitää tärkeänä kuljetuksen kestoa koskevaa kriteeriä arvioituna yhdessä muiden seikkojen kanssa ja korostaa, että sen merkityksellisyys ilmenee direktiivin 96/71 3 artiklan 4 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että tietyistä työntekijöiden lähettämistä koskevista velvollisuuksista voidaan poiketa, jos lähetettynä olon kesto on enintään yksi kuukausi.

1347 On kuitenkin huomattava, ettei direktiivi 2020/1057 ole esteenä direktiivin 96/71 3 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetylle mahdollisuudelle, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa tiettyjen lähetetylle työntekijälle yleensä taattujen vastaanottavan jäsenvaltion työehtojen ja -olojen soveltamisesta, jos lähetettynä olon kesto on enintään yksi kuukausi. Ratkaisu, jossa eri kuljetustyypit erotetaan toisistaan, voidaan siten tarvittaessa yhdistää näiden säännösten täytäntöönpanoa koskeviin kansallisiin sääntöihin.

1348 Muilta osin unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta, erityisesti vaikutustenarvioinnin sosiaalisesta osasta (osa 1/2, s. 54), ilmenee, että unionin lainsäätäjä hylkäsi lopulta vaihtoehdon, jossa työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen riippuisi ajallisesta rajoituksesta, muun muassa sen vuoksi, että säännöksiä saatettaisiin kiertää mahdollisesti vuorottelemalla kuljettajia sen varmistamiseksi, että he viettävät tietyssä jäsenvaltiossa asetettua rajoitusta vähemmän aikaa.

1349 Siltä osin kuin kyse on Bulgarian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Romanian ja Puolan tasavallan kannattamasta vaihtoehdosta, jossa tarjottavan palvelun ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen riittävän yhteyden arvioimiseksi olisi edellytetty kaikkien tämän palvelun ominaispiirteiden kokonaisarviointia, tämän tuomion 1311–1331 kohdassa esitetyistä perusteluista ilmenee, että unionin lainsäätäjä on hyväksynyt tietyt unionin tuomioistuimen 1.12.2020 antamassaan tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) soveltamat kriteerit ja samalla säätänyt lisäkriteereistä, jotka noudattavat samaa logiikkaa. Näin ollen ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjä olisi näin toimiessaan vahvistanut kriteerejä, jotka eivät ole tarpeellisia kuljetuspalvelun ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen riittävän yhteyden toteamiseksi.

1350 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä saattoi perustellusti katsoa, että Liettuan tasavallan, Bulgarian tasavallan, Romanian, Kyproksen tasavallan ja Puolan tasavallan esittämillä vaihtoehtoisilla toimenpiteillä ei päästäisi samaan lopputulokseen kuin direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan säännöksillä.

– *Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan oikeasuhteisuus*

1351 Arvioitaessa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa säädettyjen kriteerien oikeasuhteisuutta on aluksi palautettava mieleen, että EUT-sopimuksen johdanto-osan mukaan elin- ja työolojen jatkuva parantaminen on ”keskeinen tavoite”, joka unionin lainsäätäjän on SEUT 9 ja SEUT 90 artiklan nojalla otettava täysimääräisesti huomioon käyttäessään toimivaltaansa yhteisen liikennepolitiikan alalla. Unionin lainsäätäjän on erityisesti pyrittävä SEUT 151 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan varmistamaan muun muassa korkean työllisyystason edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen sekä ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

1352 Kuten tämän tuomion 1341 kohdasta ilmenee, siitä, että unionin lainsäätäjä vahvistaa tiettyjen työntekijäryhmien sosiaalista suojelua, tässä tapauksessa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan säännöksistä johtuvalla velvollisuudella soveltaa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä tietyntyyppisiä kuljetuksia suorittaviin kuljettajiin, voi aiheutua lisäkustannuksia työnantajille, joiden on huolehdittava sen noudattamisesta. Se, että unionin lainsäätäjän asettamasta velvollisuudesta voi aiheutua tiettyjä kustannuksia siitä vastuussa oleville kuljetusyrityksille, ei kuitenkaan itsessään merkitse suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, elleivät nämä kustannukset ole ilmeisen suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden.

1353 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdasta yleisesti kuljetusyrityksille aiheutuvaksi väitetyistä kielteisistä vaikutuksista on todettava tämän tuomion 1311–1331 kohdasta ilmenevin tavoin, että näissä säännöksissä tarkoitetut työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiskriteerit noudattavat samaa logiikkaa kuin ennen tämän direktiivin voimaantuloa sovelletut kriteerit ja että joidenkin näistä kriteereistä väliset mahdolliset erot johtuvat osittain siitä, että direktiivissä säädetään nyt liikenteenharjoittajien hyväksi näiden sääntöjen soveltamista koskevista selvistä vapautuksista, joista ei ollut nimenomaisesti säädetty aiemmin sovelletuissa asiaa koskevissa oikeussäännöissä.

1354 Erityisesti direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannessa, neljännessä ja viidennessä alakohdassa ja 4 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädetään kahdenvälistä kuljetusta suorittavan kuljettajan mahdollisuudesta suorittaa lisäksi useita tavaroiden kuormaamista ja/tai purkamista sekä matkustajien kyytiin ottamista ja/tai kyydistä jättämistä koskevia lisätoimia jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, joiden kautta kuljettaja ajaa, näissä säännöksissä vahvistetuin edellytyksin ilman, että työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen ja siten vastaanottavassa jäsenvaltiossa taattujen työehtojen ja -olojen katsotaan olevan sovellettavissa. Tämä mahdollisuus auttaa sen perustana olevan joustavan lähestymistavan johdosta nimenomaan varmistamaan, kuten direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että näiden sääntöjen soveltaminen kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ei rajoita rajat ylittävien maantiekuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta enempää kuin on tarpeen. Hyväksymällä selkeän säännön, jonka mukaan kahdenvälisiä kuljetuksia koskeva vapautus voidaan ulottaa liikenteenharjoittajien eduksi koskemaan enintään kahta lisätoimea, unionin lainsäätäjä on näin ollen varmistanut, että kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksiin, jotka liittyvät tiiviisti kahdenväliseen kuljetukseen, ei sovelleta työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä.

1355 Tästä seuraa, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisista säännöksistä liikenteenharjoittajille aiheutuviksi väitetyt suuremmat kustannukset eivät missään tapauksessa ole niin merkittäviä, että niiden voitaisiin katsoa olevan selvästi suuremmat kuin näistä

säännöksistä saatavat hyödyt, jotka liittyvät yhtäältä yhtenäisestä ja selkeämmästä lainsäädännöstä johtuvaan rasitteiden vähenemiseen ja toisaalta kuljettajille taatun sosiaalisen suojelun lisääntymiseen yhdistettynä terveempään kilpailuun markkinoilla.

1356 Kuten tämän tuomion 1334–1338 kohdasta ilmenee, myöskään direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten tulkintaan liittyvää väitettyä epävarmuutta ja näiden säännösten täytäntöönpanoon liittyviä käytännön vaikeuksia ei ole näytetty toteen, minkä vuoksi näistä säännöksistä liikenteenharjoittajille yleisesti aiheutuvat mahdolliset kielteiset vaikutukset eivät ole ilmeisen suhteettomia tavoiteltuihin päämääriin nähden.

1357 Tarkasteltaessa väitettä, jonka mukaan työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisella kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen voi olla suurempi vaikutus ”unionin reuna-alueilla” sijaitseviin jäsenvaltioihin, joissa kuljetusyritykset harjoittavat pääasiassa tämäntyyppistä liikennettä, tämän tuomion 138–1329 kohdassa esitetystä ilmenee, että näitä sääntöjä sovellettiin jo kabotaasiliikenteeseen ja että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisilla säännöksillä on rajalliset vaikutukset kolmansien maiden väliseen liikenteeseen. Lisäksi on viitattava tämän tuomion 247 ja 332 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön, joka koskee jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatetta.

1358 Vaikka on totta, että kustannuskilpailu on osa sisämarkkinoiden perustana olevaa dynamiikkaa, direktiivin 2020/1057 tarkoituksena tai edes vaikutuksena ei kuitenkaan ole kaiken kustannuksiin perustuvan kilpailun poistaminen, vaan sillä pyritään varmistamaan vapaus tarjota kuljetuspalveluja tasapuolisin perustein – toisin sanoen sellaisen kilpailun vallitessa, joka ei riipu kohtuuttomista eroista samassa jäsenvaltiossa eri jäsenvaltioiden kuljetusyrityksiin sovellettujen työehtojen ja -olojen välillä – samalla kun se tarjoaa lähetetyille kuljettajille paremman suojelun.

1359 Kuten tämän tuomion 266 ja 573 kohdassa on todettu, unionin lainsäätäjältä ei myöskään voida viedä mahdollisuutta mukauttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon EUT-sopimuksen johdanto-osassa, SEUT 9 artiklassa ja SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, erityisesti työolojen kohentaminen ja riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen.

1360 Erityisesti tämän tuomion 267 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella on todettava, että kun otetaan huomioon sisämarkkinoihin vaikuttanut merkittävä kehitys maantieliikenteen alalla, unionin lainsäätäjällä oli oikeus mukauttaa direktiiviä 96/71 uuden tasapainon luomiseksi kyseessä olevien intressien välille, jotta voidaan parantaa kuljettajien sosiaalista suojelua muuttamalla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytyksiä ja taata oikeudenmukainen kilpailu. Unionin tuomioistuin on jo nimenomaan todennut, että tarve mukauttaa tämän direktiivin perustana olevaa tasapainoa, jotta oikeudenmukaisempaa kilpailua koskeva tavoite kyetään parhaiten saavuttamaan muuttuneessa tilanteessa, johtuu muun muassa jäsenvaltioissa sovellettujen palkkausta koskevien sääntöjen ja muiden työehtojen ja -olojen rakenteellisista eroavuuksista (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 63 kohta).

1361 Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on muuttamalla unionin lainsäädäntöä, joka koskee työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen sovellettavuutta kuljettajiin maantieliikenteen alalla, pyrkinyt nimenomaan, kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan ensimmäisestä,

kolmannesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, luomaan uuden tasapainon palvelujen tarjoamisen vapauden, tavaroiden vapaan liikkuvuuden, kuljettajien sosiaalisten olojen ja työolojen parantamisen sekä kuljetusyritysten välisen reilumman kilpailun takaamisen välille.

1362 Unionin lainsäätäjä on voinut perustellusti katsoa tässä yhteydessä käyttämänsä laajan harkintavallan perusteella, että kuljettajien, jotka osallistuvat kuljetuspalveluihin, joilla on yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen, pitäisi saada samat työehdot ja -olot kuin kyseiseen valtioon sijoittautuneiden kuljetusyritysten palveluksessa olevat kuljettajat saavat.

1363 Näin ollen työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen, sellaisina kuin ne perustuvat direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohtaan, luettuina sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, soveltamisesta kolmansien maiden väliseen liikenteeseen joillekin jäsenvaltioille, niihin sijoittautuneille kuljetusyrityksille ja näiden yritysten palveluksessa oleville kuljettajille aiheutuvat kielteiset vaikutukset, vaikka ne olisi näytetty toteen, eivät missään tapauksessa ole ilmeisen suhteettomia tavoiteltuihin päämääriin nähden.

1364 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan väitteestä, jonka mukaan kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välillä hyväksytty erottelu voi vääristää kilpailua, koska direktiivissä 2020/1057 ei aseteta velvollisuuksia unionin ulkopuolisten maiden liikenteenharjoittajille eikä sitä sovelleta niihin, on todettava, että – kuten neuvosto väitti kirjallisessa menettelyssä ja istunnossa – kolmansiin maihin sijoittautuneilla kuljetusyrityksillä ei ole samanlaista pääsyä sisämarkkinoille, joten niiden tilanne ei ole rinnastettavissa unioniin sijoittautuneiden kuljetusyritysten tilanteeseen (ks. analogisesti tuomio 17.7.1997, SAM Schiffahrt ja Stapf, C-248/95 ja C-249/95, EU:C:1997:377, 64 kohta).

1365 Kuten käy ilmi myös direktiivin 2020/1057 1 artiklan 10 kohdasta ja direktiivin 96/71 1 artiklan 4 kohdasta, johon ensin mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa viitataan, kolmansiin maihin sijoittautuneita kuljetusyrityksiä ei saa kohdella suotuisammin kuin unioniin sijoittautuneita yrityksiä, myöskään siltä osin kuin kyse on direktiivissä 2020/1057 säädetyistä työntekijöiden lähettämistä koskevista erityisistä säännöistä.

1366 Lisäksi väitteet direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisista säännöksistä aiheutuvista kielteisistä ympäristövaikutuksista ovat päällekkäisiä Puolan tasavallan neljännessä kanneperusteessaan esittämien väitteiden kanssa, joten niitä tarkastellaan tässä yhteydessä.

1367 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan säännöksistä ei näin ollen aiheudu niillä tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen suhteetonta haittaa.

1368 Tämän vuoksi Liettuan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste, Bulgarian tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Romanian ensimmäinen kanneperuste, Kyproksen tasavallan ensimmäinen kanneperuste, Unkarin ensimmäinen toissijaisesti esittämä kanneperuste ja Puolan tasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

d) SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1369 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät kolmansissa kanneperusteissaan, että unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 91 artiklan 1 kohtaa antaessaan direktiivin 2020/1057.

1370 Näiden jäsenvaltioiden mukaan SEUT 91 artiklan 1 kohdassa, joka on tämän direktiivin oikeusperusta, edellytetään, että unionin lainsäätäjä toimii tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan. Työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen kannalta tehty erottelu kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen välillä ei sisältynyt ehdotukseen työntekijöiden lähettämistä koskevaksi direktiiviksi, joten nämä komiteat eivät voineet tarkastella sitä ennen kuin ne antoivat lausuntonsa. Koska unionin lainsäätäjä ei kuullut myöhemmin näitä komiteoita tähän ehdotukseen tehdystä olennaisesta muutoksesta, se rikkoi SEUT 91 artiklan 1 kohtaa.

1371 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta huomattavat, että yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa kuulemisvelvollisuuteen lainsäädäntömenettelyssä aikana, jolloin parlamentilla, joka ei silloin ollut lainsäädäntövallan käyttäjä, oli neuvoa-antava tehtävä, kuten talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealla nykyään. Se totesi, että velvollisuudesta kuulla parlamenttia seuraa, että sitä on kuultava uudelleen aina, kun lopulta hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä tekstistä, josta parlamenttia on jo kuultu (ks. vastaavasti tuomio 16.7.1992, parlamentti v. neuvosto, C-65/90, EU:C:1992:325, 16 kohta).

1372 Ne väittävät, että koska talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea hoitavat nyt tätä neuvoa-antavaa tehtävää SEUT 91 artiklan 1 kohdan nojalla, edellisessä kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä sovelletaan analogisesti näiden kahden komitean kuulemista koskevaan velvollisuuteen. Näin ollen tässä tapauksessa niitä olisi pitänyt kuulla uudelleen olennaisesta muutoksesta, joka koskee kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen välillä käyttöön otettavaa erottelua työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisen kannalta.

1373 Niiden mukaan olisi virheellistä väittää, kuten parlamentti tekee, ettei komiteoiden toisesta kuulemisesta lainsäädäntömenettelyssä olisi ennakkotapausta. Esimerkiksi lainsäädäntömenettelyssä, joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta (COM(2018) 51 final), kyseisen toimen oikeusperustaan lisättiin täydentävä määräys, minkä vuoksi unionin lainsäätäjän oli päätettävä kuulla talous- ja sosiaalikomiteaa toisen kerran.

1374 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1375 Vedotessaan siihen, että unionin lainsäätäjä olisi rikkonut SEUT 91 artiklan 1 kohtaa antaessaan direktiivin 2020/1057, Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta esittävät samat väitteet kuin ensimmäinen näistä jäsenvaltioista on esittänyt riitauttaakseen asetuksen 2020/1055 2 artiklan 4 alakohdan a alakohdan laillisuuden (asia C-545/20). Tämän tuomion 898–909 kohdassa esitetyistä syistä näitä väitteitä ei voida hyväksyä, koska SEUT

91 artiklan 1 kohdasta ei seuraa vaatimusta kuulla uudelleen talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa siinä tapauksessa, että ehdotusta, josta näitä komiteoita on jo kuultu, muutetaan.

1376 Tämän vuoksi Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan kolmannet kanneperusteet on hylättävä perusteettomina.

e) SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1377 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät neljänsissä kanneperusteissaan, että direktiivin 2020/1057 1 artikla on SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan vastainen. Puolan tasavalta väittää puolestaan toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan, että tämä 1 artikla on SEUT 91 artiklan 2 kohdan ja SEUT 94 artiklan vastainen. Romania ei ole esittänyt tältä osin erillistä kanneperustetta mutta vetoaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan toisen kanneperusteensa yhteydessä kahden viimeksi mainitun EUT-sopimuksen määräyksen rikkomiseen ja esittää tämän tuomion 1194 kohdassa esitetyt väitteet.

1378 Erityisesti Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät, että unionin lainsäätäjä on rikkonut kyseisiä primaarioikeuden määräyksiä, koska direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehdyllä erottelulla on haitallisia vaikutuksia elintasoon ja työllisyyteen Bulgariassa ja Kyproksessa, yleensä unionin reuna-alueilla sijaitsevissa jäsenvaltioissa sekä näihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien taloudelliseen tilanteeseen. Työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen tekee kolmansien maiden välisen liikenteen harjoittamisesta mahdotonta näille yrityksille. Sillä on myös kielteisiä ympäristövaikutuksia ja se lisää liikenneruuhkia. Tästä erottelusta ei kuitenkaan ole tehty vaikutustenarviointia, eikä asiasta ole kuultu talous- ja sosiaalikomiteaa tai alueiden komiteaa.

1379 Puolan tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 94 artiklaa, kun se on ottanut käyttöön mielivaltaisen kriteerin, jonka perusteella työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan kuljetuksiin, koska se ei ole ottanut huomioon sitä, että tämä kriteeri voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön ja liikenteenharjoittajien taloudelliseen tilanteeseen. Tämä jäsenvaltio ei hyväksy parlamentin ja neuvoston ehdottamaa tulkintaa näistä määräyksistä. Se, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, ei tarkoita sitä, että sen velvollisuus ottaa huomioon tietyt vaikutukset rajoittuisi niihin tutustumiseen.

1380 SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomisen osalta se väittää, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisia säännöksiä annettaessa ei ole otettu huomioon vaikutuksia, jotka aiheutuvat tyhjänä ajettujen matkojen määrän lisääntymisestä ajoneuvoilla, joita muutoin käytettäisiin kabotaasiliikenteeseen tai kolmansien maiden väliseen liikenteeseen. Ajoneuvojen käyttö kolmansien maiden välisessä liikenteessä on taloudellisesti perusteltua myös siksi, että liikenteenharjoittajat voivat maantieteelliset näkökohdat huomioon ottaen vastata joustavasti muuttuviin kuljetustarpeisiin minimoidakseen tyhjänä ajettavien kuljetusten määrän ja välttääkseen tarpeettoman tavaroiden kuljettamista sijoittautumisjäsenvaltioon koskevien tilausten odottelun. Kabotaasiliikenteellä on vastaavia tehokkuusetuja.

1381 Asetusten 2020/1054 ja 2020/1055 säännösten soveltamisesta seuraa Puolan tasavallan mukaan Puolaan sijoittautuneiden yrityksille vähintään 1 221 120 000 lisäkilometriä. Näistä asetuksista johtuvilla muutoksilla sekä direktiivin 2020/1057 riidanalaisista säännöksistä johtuvilla lisärajoituksilla on merkittäviä vaikutuksia elintasoon ja työllisyyteen joillakin alueilla sekä kuljetuskalustoon.

1382 Puolan tasavallan mukaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisista säännöksistä johtuvat rajoitukset kolmansien maiden väliselle liikenteelle ja kabotaasiliikenteelle voivat johtaa jopa siihen, että liikenteenharjoittajat vetäytyvät markkinoilta, koska ne eivät pysty toimimaan kannattavasti kuljetuspalvelujen mallissa, johon sisältyy vähemmän tehokkaita kuljetuksia. Nämä seuraukset kohdistuvat erityisesti unionin reuna-alueilla sijaitseviin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin liikenteenharjoittajiin, joiden toiminta perustuu pääasiassa kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen.

1383 Puolan tasavallan mukaan vaikutustenarvioinnin sosiaalinen osa rajoittuu pintapuoliseen arviointiin näiden säännösten vaikutuksista työllisyyteen joillakin alueilla ja koskee joka tapauksessa työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiseen käytettävää ajallista kriteeriä, joka poikkeaa riidanalaisessa direktiivissä 2020/1057 lopulta hyväksytystä kriteeristä ja jolla ei ole samoja vaikutuksia unionin reuna-alueilla sijaitsevien jäsenvaltioiden markkinoihin. Lisäksi tässä vaikutustenarvioinnissa todetaan se, että 90 prosenttia kuljetusyrityksistä työllistää alle kymmenen henkilöä, mutta sitä ei oteta huomioon arvioitaessa kyseisten säännösten vaikutusten työllisyyteen. Kyseisessä vaikutustenarvioinnissa tuodaan esille myös liikenneinfrastruktuurin heikentyminen, mutta tätä vaikutusta ei kuitenkaan arvioida.

1384 Tieliikenteen lisääntyminen vaikuttaa myös kielteisesti elintasoon liikenteen tärkeimpien solmukohtien läheisyydessä sijaitsevilla alueilla. Tässä yhteydessä Puolan tasavalta pitää aiheellisena mainita erityisesti tehtyjen muutosten aiheuttaman riskin liikenneturvallisuudelle.

1385 Puolan tasavalta väittää, että – kuten sen suorittamasta analyysistä ilmenee – tieliikennettä koskevat oikeudelliset muutokset johtavat siihen, että kuljettajien riskikäyttäytyminen jäsenvaltioissa lisääntyy keskimäärin 19 prosenttia, mikä liittyy mahdollisuuteen rikkoa lainsäädäntöä työntekijöiden lähettämistä koskeviin uusiin velvollisuuksiin sopeutumiseksi tai niiden kiertämiseksi, jolloin myös kuolemaan johtavien onnettomuuksien määrä tietyillä ajoneuvotyypeillä kasvaa.

1386 Puolan tasavalta väittää SEUT 94 artiklan rikkomisen osalta, että vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ei ole otettu huomioon unionin reuna-alueilla sijaitseviin, taloudellisesti heikommin kehittyneisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien, joiden kansainvälinen tieliikenne keskittyy suuremmassa määrin kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen, taloudellista tilannetta. Näille liikenteenharjoittajille työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta aiheutuvat lisäkustannukset asettavat ne unionin keskuksessa sijaitsevia kilpailevia yrityksiä epäedullisempaan asemaan.

1387 Se, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaiset säännökset annettiin covid-19-pandemian aiheuttaman vakavan talouskriisin aikana, osoittaa Puolan tasavallan mukaan myös, että liikenteenharjoittajien taloudellista tilannetta ei ole otettu huomioon. Pandemian taloudelliset vaikutukset tuntuvat erityisesti liikenteen alalla, joka on erityisen haavoittuvainen paitsi kansainvälisen kaupan kysynnän vähenemisen vuoksi myös eri jäsenvaltioiden käyttöön ottamien sisärajojen ylittämistä koskevien rajoitusten vuoksi. Nämä vaikutukset olivat nähtävissä jo direktiivin 2020/1057 valmistelun aikana.

1388 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1389 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan väite, jonka mukaan unionin lainsäätäjä on rikkonut SEUT 90 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, koska se ei ole ottanut huomioon perussopimusten tavoitteita varmistaa korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen, on päällekkäinen Puolan tasavallan SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkomista koskevassa neljännessä kanneperusteessaan esittämän väitteen kanssa. Tämä väite tutkitaan näin ollen kyseisen kanneperusteen yhteydessä.

1390 SEUT 94 artiklan rikkomista koskevasta väitteestä riittää kun todetaan, että tällä määräyksellä, jonka mukaan unionin lainsäätäjän on toteuttaessaan ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja” koskevan toimenpiteen otettava huomioon liikenteenharjoittajien taloudellinen tilanne, ei ole merkitystä tässä tapauksessa, koska – kuten tämän tuomion 1231 kohdassa on todettu – direktiivin 2020/1057 1 artikla ei koske tavaroiden tai matkustajien kuljetusmaksuja tai -ehtoja, vaan siinä vahvistetaan kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla koskevien sääntöjen soveltamiskriteerit.

1391 Väitteestä, joka koskee SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista, on todettava, että tämän määräyksen mukaan unionin lainsäätäjän on toteuttaessaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen, ”otettava huomioon” tapaukset, joissa näiden toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa ”vakavasti” elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.

1392 Koska unionin lainsäätäjän antoi direktiivin 2020/1057 SEUT 91 artiklan 1 kohdan perusteella eikä tätä oikeusperustaa ei ole riitautettu esillä olevissa kanteissa, unionin lainsäätäjän oli otettava huomioon SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvat vaatimukset direktiivin 1 artiklan 3–7 kohdassa tarkoitetuista työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiskriteereistä säätäessään.

1393 Kuten tämän tuomion 393–396 kohdasta ilmenee, SEUT 91 artiklan 2 kohta ei ole esteenä sille, että kun otetaan huomioon unionin lainsäätäjän laaja harkintavalta sen määrittäessä yhteistä liikennepolitiikkaa, se toteuttaa velvoittavia toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön joissakin jäsenvaltioissa enemmän kuin toisissa, edellyttäen että unionin lainsäätäjä ottaa huomioon näihin seikkoihin kohdistuvat vakavat vahingolliset vaikutukset kyseessä olevien eri tavoitteiden ja intressien punninnan laajemmassa yhteydessä.

1394 Käsiteltäviä kanteita tarkasteltaessa on huomattava, että Bulgarian tasavallan, Kyproksen tasavallan ja Puolan tasavallan esittämä väite perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan unionin lainsäätäjä on SEUT 91 artiklan 2 kohdan vastaisesti jättänyt huomiotta direktiivistä 2020/1057 aiheutuvat vaikutukset eli sen, että tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitettujen työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen tekee kolmansien maiden välisen liikenteen ja kabotaasiliikenteen harjoittamisesta mahdotonta.

1395 Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että direktiiviä 96/71, sellaisena kuin sitä sovellettiin ennen direktiivin 2020/1057 voimaantuloa, sovellettiin lähtökohtaisesti kaikkeen rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen, jossa käytetään lähetettyjä työntekijöitä, myös tieliikenteen alalla, ja täsmentänyt, että kabotaasimatkoja suorittavaa kuljettajaa on lähtökohtaisesti pidettävä

direktiivin 96/71 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla lähetettynä työntekijänä (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, 33, 49, 62, 63 ja 65 kohta).

1396 Kuten tämän tuomion 1320 kohdassa on tuotu esille, työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen kolmansien maiden väliseen liikenteeseen direktiivin 2020/1057 perusteella ei ole täysin samanlaista kuin niiden soveltaminen direktiivin 96/71, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, perusteella, vaikka se noudattaakin samaa logiikkaa.

1397 Unionin tuomioistuimelle käsiteltävien kanteiden yhteydessä esitetyistä seikoista ei kuitenkaan ilmene, että mahdolliset suuremmat kustannukset, jotka aiheutuvat työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta kolmansien maiden väliseen liikenteeseen direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdan, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, perusteella, voisivat edes yhdessä tarkasteltuina joillakin alueilla vaikuttaa ”vakavasti” elintasoon ja työllisyyteen SEUT 91 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Mikä tahansa vaikutus näihin seikkoihin ei nimittäin riitä osoittamaan, että kyseisen määräyksen rikkomisen toteamiseksi vaadittava kynnys olisi ylittynyt.

1398 Arvioidessaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten antamisesta aiheutuvia vaikutuksia unionin lainsäätäjän oli myös sovitettava yhteen kyseessä olevat eri intressit asettamiensa legitiimien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten tämän tuomion 395 kohdassa on jo todettu, pelkästään se, että sen oli otettava huomioon elintaso ja työllisyys joillakin alueilla ja siten liikenteenharjoittajien taloudelliset intressit, ei estänyt sitä, että nämä liikenteenharjoittajat olisivat velvoittavien ja niille tiettyjä kustannuksia aiheuttavien toimenpiteiden kohteena.

1399 Vastaavasti oletettaessa Bulgarian tasavallan, Kyproksen tasavallan ja Puolan tasavallan väittämällä tavalla, että jotkin liikenteenharjoittajat joutuisivat poistumaan markkinoilta sen seurauksena, että työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen direktiivin 2020/1057 1 artiklan perusteella, jolloin jotkut kuljettajat saattavat menettää työpaikkansa, tällaiset kielteiset vaikutukset pitäisi suhteuttaa yhtäältä siihen, että hyvin monille maantieliikenteen alalla pysyville kuljettajille taataan laajempi sosiaalinen suojelu, ja toisaalta siihen, että palvelujen tarjoamisen vapaus markkinoilla perustuu nyt reilumpaan kilpailuun kuljetusyritysten välillä.

1400 On vielä syytä korostaa, että – kuten neuvosto väittää – SEUT 91 artiklan 2 kohtaa ei voida tulkita siten, että unionin lainsäätäjälle asetettaisiin velvollisuus suojella joidenkin liikenteenharjoittajien nykyisiä markkinaosuuksia, mikä saattaisi estää sitä mukauttamasta oikeussääntöjä markkinoiden kehitykseen oikeudenmukaisen kilpailun varmistamiseksi näillä markkinoilla.

1401 Puolan tasavallan väitteet, jotka koskevat riskikäyttäytymisen ja kuolemaan johtavien onnettomuuksien määrän lisääntymistä, mikä johtuu sen mukaan 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten täytäntöönpanosta, eivät perustu luotettavaan ja yhtäpitävään näyttöön. Nämä väitteet ovat näin ollen spekulatiivisia eivätkä voi osoittaa SEUT 91 artiklan 2 kohdasta johtuvien vaatimusten noudattamatta jättämistä.

1402 Puolan tasavalta vetoaa myös kuljetuskaluston käyttöön kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten seurauksena tehtävistä lisämatkoista. Tämä jäsenvaltio ei ole kuitenkaan esittänyt riittävää näyttöä tukeakseen väitettään, jonka mukaan nämä säännökset johtaisivat, kuten se väittää, ”ajettujen lisäkilometrien

määrän kasvuun”. Asetusten 2020/1054 ja 2020/1055 täytäntöönpanosta johtuvia lisäkilometrejä koskeva vastaava väite on sitä paitsi tutkittu ja hylätty näistä asetuksista nostettujen kanteiden yhteydessä.

1403 Muut käsiteltävien kanneperusteiden yhteydessä esitetyt väitteet, jotka ovat lisäksi yleisiä ja perustelemattomia, ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden väitteiden kanssa, jotka on esitetty suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevassa kanneperusteessa direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen vaikutusten väitetyn huomiotta jättämisen perusteella ja SEUT 91 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevassa kanneperusteessa talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean uudelleen kuulematta jättämisen perusteella. Nämä muut väitteet on näin ollen hylättävä samoista syistä kuin tämän tuomion 1311–1368 ja 1375 ja 1376 kohdassa on esitetty.

1404 Tämän vuoksi Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan neljännet kanneperusteet, Puolan tasavallan toinen ja kolmas kanneperuste ja Romanian toisen kanneperusteensa yhteydessä esittämät väitteet on hylättävä perusteettomina.

f) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaaminen

1) Asianosaisten lausumat

1405 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta väittävät viidensissä kanneperusteissaan, että lähestymistapa, jossa kahdenväliset kuljetukset ja kolmansien maiden välinen liikenne erotetaan toisistaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovellettaessa, merkitsee perusteetonta rajoitusta sekä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle (ensimmäiset osat) että kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapaudelle (toiset osat).

1406 Tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta ne väittävät, että työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamista kolmansien maiden väliseen liikenteeseen on arvioitava niistä aiheutuvien haittavaikutusten vuoksi SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa tarkoitettuna määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. Tällainen toimenpide ei voi olla oikeutettu SEUT 36 artiklan perusteella, koska tällä kansainvälisen liikenteen kuljetustyypillä ei ole riittävää yhteyttä asianomaiseen jäsenvaltioon ja koska se aiheuttaa suhteettomia hallinnollisia rajoituksia, jotka estävät sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan.

1407 Lehdistötiedotteessa, jonka otsikkona on ”Komissio vaatii Itävaltaa varmistamaan, ettei sen vähimmäispalkkalainsäädännöllä rajoita perusteettomasti sisämarkkinoita” (IP/17/1053), komissio täsmentää, että kansallisen lainsäädännön soveltaminen kaikkiin kansainvälisiin kuljetuksiin, joihin liittyy jäsenvaltion alueella suoritettava kuormaaminen ja/tai purkaminen, rajoittaa suhteettomasti muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja että tämän toimenpiteen soveltaminen kansainvälisiin kuljetuksiin, joilla ei ole riittävää yhteyttä asianomaiseen jäsenvaltioon, ei ole perusteltua, koska se on suhteetonta.

1408 Kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden osalta ne väittävät, että työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen kolmansien maiden väliseen liikenteeseen rajoittaa tätä vapautta SEUT 58 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 91 artiklan kanssa, vastaisesti.

1409 Kuten 22.5.1985 annetun tuomion parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220) 64 ja 65 kohdasta ilmenee, SEUT 91 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa asetetut velvoitteet sisältävät velvoitteen toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla, ja näiden palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin velvoitteisiin kuuluu se, että poistetaan kaikenlainen kyseisten palvelujen tarjoajaan kohdistuva syrjintä, joka johtuu hänen kansalaisuudestaan tai siitä, että hänellä on kotipaikka jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa palvelu on määrä tarjota. Unionin lainsäätäjällä ei näiltä osin ole harkintavaltaa, johon se voi vedota muilla yhteisen liikennepolitiikan aloilla.

1410 Ne väittävät, että kahdenvälisten kuljetusten ja kolmansien maiden välisen liikenteen välisellä erottelulla otetaan uudelleen käyttöön yksi syrjinnän muoto ja otetaan askel taaksepäin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamisessa.

1411 Mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, että tähän kysymykseen sovelletaan myös SEUT 56 artiklaa, tämä kanneperuste perustuu myös kyseiseen määräykseen.

1412 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä perusteet ja perustelut ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

i) Tavaroiden vapaa liikkuvuus

1413 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta eivät ole viidensien kanneperusteidensa ensimmäisissä osissa, jotka koskevat tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamista, millään tavoin selittäneet, miten direktiivillä 2020/1057 rajoitettaisiin tätä vapautta tai miten sen vaikutukset vastaisivat väitettyä määrällistä rajoitusta, johon nämä jäsenvaltiot viittaavat.

1414 Lukuun ottamatta viittausta SEUT 34–SEUT 36 artiklaan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee tilanteita, joissa tällaista määrällistä rajoitusta voidaan pitää oikeutettuna SEUT 36 artiklan perusteella, kyseiset jäsenvaltiot tyytyvät viittamaan väitteisiin, jotka on esitetty niiden ensimmäisissä kanneperusteissa.

1415 Kuten tämän tuomion 1308–1368 kohdasta ilmenee, Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta eivät ole osoittaneet, että työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisella kolmansien maiden väliseen liikenteeseen selvästi ylitettäisiin se, mikä on tarpeen direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisilla säännöksillä asetetun legitiimin tavoitteen toteuttamiseksi.

1416 Koska viidensien kanneperusteiden ensimmäisten osien tueksi ei ole esitetty erityisiä perusteluja, on katsottava, että vaikka oletettaisiinkin, että näitä säännöksiä voitaisiin pitää SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan soveltamisalaan kuuluvana rajoituksena, tämä rajoitus olisi joka tapauksessa oikeutettu SEUT 36 artiklan perusteella näiden ensimmäisten kanneperusteiden hylkäämisen perusteena esitetyistä syistä.

1417 Muilta osin on riittävää todeta tämän tuomion 1407 kohdassa mainitusta lehdistötiedotteesta, johon Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta viittaavat selittämättä sen merkitystä, että tällainen asiakirja, joka ei ole sitova, ei voi sitoa unionin tuomioistuinta sen tulkitessa direktiiviä 2020/1057 tai arvioidessa sen pätevyyttä.

1418 Vaikka komissio kritisoi tässä lehdistötiedotteessa lähestymistapaa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin kuljetuksiin, joihin liittyy tämän jäsenvaltion alueella suoritettava kuormaaminen ja/tai purkaminen, direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan riidanalaisissa säännöksissä jätetään joka tapauksessa tämän soveltamisalan ulkopuolelle sekä kahdenväliset kuljetukset että tietyt näihin kuljetuksiin liittyvät kuormaamista ja/tai purkamista koskevat lisätoimet nimenomaan sen varmistamiseksi, että kaikki tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta koskevat mahdolliset rajoitukset, jotka voivat seurata työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta kansainvälisen maantieliikenteen kuljettajiin, ovat oikeasuhteisia.

1419 Tämän vuoksi Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan viidensien kanneperusteiden ensimmäiset osat on hylättävä perusteettomina.

ii) Palvelujen tarjoamisen vapaus

1420 Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan viidensien kanneperusteiden toisista osista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten rikkomista, on todettava, että – kuten tämän tuomion 352–358 kohdasta ilmenee – palvelujen tarjoamisen vapaus liikenteen alalla ei kuulu palvelujen tarjoamisen vapautta yleisesti koskevan SEUT 56 artiklan soveltamisalaan vaan siitä määrätään SEUT 58 artiklan 1 kohdan erityismääräyksessä, jonka mukaan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä” eli määräyksiä EUT-sopimuksen kolmannen osan VI osastossa, joka sisältää SEUT 90–SEUT 100 artiklan. Kuljetusyrityksillä on siten oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen yksinomaan siltä osin kuin tämä oikeus on annettu niille unionin lainsäätäjän yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten, erityisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan, perusteella antamilla johdetun oikeuden toimilla.

1421 Juuri tämä on unionin lainsäätäjän kyseisen määräyksen perusteella muun muassa direktiiviä 96/71 koskevien erityisten sääntöjen vahvistamiseksi ja siten tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tiettyjen säännösten yhdenmukaistamiseksi antaman direktiivin 2020/1057 tarkoitus.

1422 Lisäksi 22.5.1985 annettuun tuomioon parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220, 64 ja 65 kohta), johon Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta vetoavat, perustuvista oikeusohjeista on todettava tämän tuomion 982 kohdassa esille tuodulla tavalla, että yhteisöjen tuomioistuin kylläkin totesi, että siltä osin kuin kyse on palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamisesta liikenteen alalla, unionin lainsäätäjällä ei ole harkintavaltaa, johon se voi vedota muilla yhteisen liikennepolitiikan aloilla. Tämä seikka ei kuitenkaan kyseenalaista sitä, että kun unionin lainsäätäjä käyttää toimivaltaansa tällä perusteella, sillä on laaja harkintavalta, kuten tämän tuomion 242–247 kohdassa on todettu.

1423 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta kritisoivat unionin lainsäätäjää siitä, että se on säätäessään, että työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan kolmansien maiden väliseen liikenteeseen, jättänyt noudattamatta SEUT 91 artiklan mukaisia erityisiä velvollisuuksiaan, koska se on ottanut uudelleen käyttöön liikenteenharjoittajien kansalaisuuteen tai sijoittautumispaikkaan perustuvan syrjinnän muodon, niiden väite on joka tapauksessa päällekkäinen niiden yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamista koskevissa toisissa kanneperusteissaan esittämän väitteen kanssa. Tämä väite on näin ollen hylättävä samoista syistä kuin tämän tuomion 1213–1234 kohdassa on esitetty.

1424 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta kritisoivat edellisessä kohdassa hylätyn väitteen lisäksi unionin lainsäätäjää siitä, että se on ottanut askeleen taaksepäin palvelujen tarjoamisen vapauden takaavassa yhteisessä liikennepolitiikassa, niiden väite ovat perusteeton.

1425 Kuten muun muassa tämän tuomion 1210, 1223, 1308 ja 1361 kohdasta ilmenee, direktiivin 2020/1057 1 artiklalla pyritään päinvastoin helpottamaan kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä täsmentämällä olosuhteet, joissa direktiivissä 96/71 tarkoitettuja työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä sovelletaan tai ei sovelleta maantiekuljetusta suorittaviin kuljettajiin, mukaan lukien kolmansien maiden välisessä liikenteessä toimivat kuljettajat, samalla kun sillä varmistetaan kyseessä olevien intressien välillä parempi tasapaino markkinoiden kehityksen valossa SEUT 91 artiklasta johtuvien velvollisuuksien mukaisesti (ks. analogisesti tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 48 kohta).

1426 Lisäksi on syytä muistaa, että – kuten tämän tuomion 266 kohdassa on todettu – silloin kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä toimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon tämän perussopimuksen 9 artiklassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, kuten riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen. Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden yleisten etujen ja eri aloja koskevien tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi.

1427 Tästä seuraa, että pelkästään sitä, että tietyille liikenteenharjoittajille saattaa aiheutua suurempia kustannuksia direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisissa säännöksissä tietyille kuljettajille taattujen työolojen kohentamisen ja sosiaalisen suojelun lisääntymisen vuoksi, ei voida pitää SEUT 91 artiklan 2 kohdan rikkomista merkitsevänä askeleena taaksepäin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamisessa.

1428 Näin ollen Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan viidensien kanneperusteiden toiset osat ja siten nämä kanneperusteet kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomina.

g) SEUT 11 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

1429 Puolan tasavalta väittää neljännessä kanneperusteessaan, että SEUT 11 artiklaa ja perusoikeuskirjan 37 artiklaa on tulkittava siten, että unionin toimielimet velvoitetaan niissä ottamaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset huomioon sekä unionin muiden politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa että unionin muussa toiminnassa. SEUT 191 artiklassa vahvistettua ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta ei voida ottaa huomioon tai toteuttaa pelkästään soveltamalla SEUT 192 artiklaa osana erillistä ja itsenäistä politiikkaa. Ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämistä koskeva periaate mahdollistaa ympäristönsuojelun tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamisen unionin muiden etujen ja tavoitteiden kanssa.

1430 Puolan tasavallan mukaan tulkinta, jonka mukaan SEUT 11 artikla koskee unionin oikeuden aloja eikä yksittäisiä toimenpiteitä, ei mahdollista tällä määräyksellä asetetun tavoitteen saavuttamista. Se, että direktiivi 2020/1057 kuuluu laajempaan toimenpidekokonaisuuteen, jolla pyritään vähentämään tieliikenteen päästöjä, ei osoita, että direktiivin vaikutus ympäristöön, erityisesti mahdollisuuteen saavuttaa unionin ympäristöalan ohjelma-asiakirjoissa ja toimissa vahvistetut ympäristötavoitteet, olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Ei myöskään ole mahdollista katsoa, että kasvihuonepäästöjen vähentämistavoitteet pysyisivät muuttumattomina, kun ne on kerran asetettu, riippumatta siitä, mitä lisäpäästöjä tulevaisuudessa syntyy unionin uudesta säännöstöstä johtuvien velvollisuuksien noudattamisen seurauksena.

1431 Puolan tasavalta yhtyy julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksensa Itävalta v. parlamentti ja neuvosto (C-161/04, EU:C:2006:66) 59 ja 60 kohdassa esittämään tulkintaan, jonka mukaan siinä tapauksessa, että ympäristönäkökohtia ei selvästikään ole otettu huomioon tai että ne on jätetty täysin huomiotta, SEUT 11 artiklaa voidaan käyttää normina unionin lainsäädännön pätevyyden arvioinnissa. Jos todetaan, että unionin lainsäätäjän toteuttama tietty toimenpide vaarantaa sen muissa ympäristöalalla annetuissa johdetun oikeuden toimissa vahvistamien tavoitteiden toteuttamisen, unionin lainsäätäjän on punnittava vastakkaisia etuja ja tarvittaessa tehtävä asianmukaiset muutokset ympäristöalalla sovellettaviin toimiin.

1432 Puolan tasavallan mukaan unionin lainsäätäjä on tässä tapauksessa laiminlyönyt tämän velvollisuuden, koska se ei ole tutkinut direktiivin 2020/1057 riidanalaisten säännösten täytäntöönpanon vaikutusta ympäristövaatimuksiin. Huomiotta on jätetty erityisesti se, että näiden säännösten täytäntöönpano johtaa, kuten tämän tuomion 416 kohdassa mainitut tiedot ja tutkimukset osoittavat, pitkiin ylimääräisiin, myös raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla tyhjänä ajettuihin, matkoihin, mistä aiheutuu monien terveysongelmien taustalla olevia hiilidioksidipäästöjä ja ilmansaasteita.

1433 Koska ilman näitä säännöksiä kyseisillä ajoneuvoilla voitaisiin hoitaa kolmansien maiden välistä liikennettä ja kabotaasiliikennettä, näiden kahden kuljetustyypin vähentäminen lisää Puolan tasavallan mukaan kahdenvälisten kuljetusten määrää, mikä johtaa tyhjänä ajettujen matkojen lisääntymiseen. Kolmansien maiden välinen liikenne on hyödyllistä, koska sen johdosta voidaan vähentää näiden tyhjänä ajettujen matkojen määrää, välttää tavaroiden kuljettamista sijoittautumisjäsenvaltioon koskevien tilausten odottelu ja vastata maantieteellisesti muuttuvaan liikenteen kysyntään.

1434 Direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisten säännösten ympäristövaikutuksia pitäisi tarkastella kumulatiivisesti niiden ympäristövaikutusten kanssa, joita aiheutuu asetuksista 2020/1054 ja 2020/1055, jotka kuuluvat niin ikään liikkuvuuspakettiin ja joissa niin ikään edellytetään, että raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla on tehtävä pitkiä ylimääräisiä, usein tyhjänä ajettavia, matkoja.

1435 Puolan tasavallan mukaan näillä lisäpäästöillä voi niiden laajuuden vuoksi olla merkittävä vaikutus tämän tuomion 417–419 kohdassa mainituissa unionin ympäristöalan ohjelma-asiakirjoissa ja toimissa vahvistettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseen sekä näissä toimissa jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden noudattamiseen. Yhdessäkään liikkuvuuspaketin riidanalaisista säädöksistä ei käsitellä näitä erilaisia vaikutusriskejä. Komissio toteaa vaikutustenarvioinnin sosiaalisessa osassa ainoastaan, ettei se ole havainnut suunnitelluista vaihtoehdoista aiheutuvia ympäristövaikutuksia, mutta tämä toteamus ei ole perusteltu eikä uskottava.

1436 Vaikka tietyt jäsenvaltiot ja komissio huomauttivat, että liikkuvuuspaketissa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus tyhjänä ajettavien matkojen määrän ja hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen on otettava huomioon, ja korostivat, että kaikkien näiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitava unionin tasolla, unionin lainsäätäjä jätti Puolan tasavallan mukaan nämä huolenaiheet huomiotta. Se, että ennen vuoden 2020 loppua laadittaisiin, kuten komission jäsen Väleanin ilmoitti, uusia arviointeja vaikutuksista, jotka aiheutuvat ajoneuvojen pakollisesta palauttamisesta sijoittautumisjäsenvaltioon kahdeksan viikon välein ja yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavista rajoituksista, ei mitenkään korjaa tätä laiminlyöntiä vaan vahvistaa tämän kanneperusteen perusteltavuuden.

1437 Bulgarian tasavalta ja Kyproksen tasavalta puolestaan toistavat tämän tuomion 1377 ja 1378 kohdassa esitetyt väitteet, jotka koskevat SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, rikkomista niiden haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi, joita direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, tehdystä kolmansien maiden välisen liikenteen ja kahdenvälisten kuljetusten välisestä erottelusta aiheutuu.

1438 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1439 Tämän tuomion 423, 424 ja 934 kohdassa esitetyistä syistä on heti alkuun hylättävä Bulgarian tasavallan ja Kyproksen tasavallan väitteet, jotka koskevat SEUT 90 artiklan, luettuna yhdessä SEU 3 artiklan 3 kohdan kanssa, rikkomista.

1440 Tässä tilanteessa on tämän tuomion 428–430 kohdassa esitetyistä syistä ainoastaan tutkittava, onko unionin lainsäätäjä, kuten Puolan tasavalta väittää, jättänyt noudattamatta SEUT 11 artiklasta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, johtuvia ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaiset säännökset antaessaan.

1441 On huomattava, että Puolan tasavallan neljännessä kanneperusteessaan esittämät väitteet liittyvät lähes yksinomaan liikkuvuuspaketin muiden säädösten, erityisesti asetuksen 2020/1055, säännöksiin eivätkä direktiivin 2020/1057 säännöksiin. Suurin osa tutkimuksista ja muista seikoista, joihin Puolan tasavalta vetoaa tässä yhteydessä, liittyy asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa, siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta, tarkoitettuun velvollisuuteen palauttaa ajoneuvot kahdeksan viikon välein johonkin kyseisen kuljetusyrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä. Tästä viimeksi mainitusta säännöksestä on esitetty erilliset kanneperusteet asioissa C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20–C-552/20 ja C-554/20 nostetuissa kanteissa, jotka kohdistuvat asetukseen 2020/1055. Koska Puolan tasavallan esittämät väitteet eivät liity direktiivin 2020/1057 säännöksiin, niitä on pidettävä tehottomina.

1442 Siltä osin kuin Puolan tasavallan väite SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomisesta koskee erityisesti direktiivin 2020/1057 säännöksiä, on kuitenkin todettava, että – kuten tämän tuomion 436 kohdassa on tuotu esille – SEUT 11 artikla koskee eri aloja, mikä edellyttää sitä, että unionin lainsäätäjän on sisällytettävä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset unionin politiikkoihin ja toimintaan ja muun muassa yhteiseen liikennepolitiikkaan, johon direktiivi 2020/1057 kuuluu.

1443 Laillisuuden valvonta, joka unionin tuomioistuimen on tässä tapauksessa suoritettava SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, valossa, koskee unionin toimea, jonka yhteydessä unionin lainsäätäjän on varmistettava, kuten erityisesti tämän tuomion 1210, 1223, 1308 ja 1361 kohdassa on korostettu, tasapaino kyseessä olevien eri intressien ja tavoitteiden välillä.

1444 On huomattava, että vaikka direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisilla säännöksillä olisi erikseen arvioituina huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia, tässä tilanteessa pitäisi kuitenkin sen selvittämiseksi, onko SEUT 11 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, todettava rikotun, otettava huomioon muut toimenpiteet, jotka unionin lainsäätäjä on toteuttanut tällaisten tieliikenteen ympäristövaikutusten rajoittamiseksi ja yleisen päästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi.

1445 Tässä tapauksessa Puolan tasavalta pitää ympäristönsuojelua koskevien unionin oikeussääntöjen rikkomista koskevan väitteensä lähtökohtana sitä, että direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisissa säännöksissä määritetyillä työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiskriteereillä on haitallisia ympäristövaikutuksia näiden kriteerien täytäntöönpanosta johtuvan päästöjen lisääntymisen vuoksi. Erityisesti tämä jäsenvaltio väittää, että kyseiset säännökset johtavat pitkiin ylimääräisiin, usein tyhjänä ajettuihin, matkoihin, koska liikenteenharjoittajat korvaavat kabotaasimatkat ja kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetukset, joiden se väittää olevan ympäristön kannalta suotuisampia, kahdenvälisillä kuljetuksilla, jotta ne voivat saada viimeksi mainittuihin kuljetuksiin sovellettavan täyden vapautuksen kyseisten sääntöjen soveltamisesta.

1446 Tässä yhteydessä on huomattava, että – kuten jo tämän tuomion 1318, 1321 ja 1395 kohdassa esitetystä ilmenee – velvollisuus soveltaa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä lähtökohtaisesti kuljettajiin, jotka suorittavat kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksia ja kabotaasimatkoja, perustui jo ennen direktiivin 2020/1057, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä 1.12.2020 antamassaan tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), voimaantuloa voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

1447 Tämän vuoksi suuri osa niistä kielteisistä ympäristövaikutuksista, joiden Puolan tasavalta väittää johtuvan direktiivin 2020/1057 1 artiklaan sisältyvistä säännöistä, oletettaessa ne toteen näytetyiksi, ei todellisuudessa johdu tästä direktiivistä vaan ennen sen voimaantuloa sovelletuista unionin säännöistä.

1448 Joka tapauksessa on huomattava, että Puolan tasavallan mainitsemat eri kuljetustyypit eivät välttämättä ole keskenään korvattavissa. Vaikka kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetus ja kahdenvälinen kuljetus voivat lähtökohtaisesti, kuten neuvosto korostaa, korvata toisensa, kabotaasimatkaa ei sen luonteen vuoksi voida korvata kahdenvälisellä kuljetuksella.

1449 Kuten tämän tuomion 358 kohdasta ilmenee, SEUT 49 artiklassa, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön liikenteen alalla asetuksella N:o 1071/2009, taataan kaikille yrityksille oikeus sijoittautua pysyvästi, tarvittaessa perustamalla tytäryhtiöitä, valitsemaansa jäsenvaltioon, jotta ne voivat järjestää toimintansa parhaalla mahdollisella tavalla ja samalla noudattaa unionin oikeudesta johtuvia velvollisuuksiaan. Näin ollen liikenteenharjoittajat, jotka aikovat harjoittaa järjestelmällisesti tai erittäin säännöllisesti kansallista liikennettä toisessa jäsenvaltiossa, voivat perustaa sinne tytäryhtiön tai muun pysyvän toimipaikan, millä voitaisiin välttää ajoneuvojen pitkät paluumatkat, joista Puolan tasavalta väittää aiheutuvan kielteisiä ympäristövaikutuksia hiilidioksidipäästöjen ja ilmansaasteiden lisääntymisen vuoksi.

1450 Direktiivin 2020/1057 1 artikla ei näin ollen voi sellaisenaan johtaa huomattaviin kielteisiin ympäristövaikutuksiin, koska sen vuoksi, että sillä kannustetaan joitakin liikenteenharjoittajia sijoittautumaan lähemmäs kuljetuspalvelujen todellista kysyntää kuin ennen direktiivin voimaantuloa, sillä osaltaan edistetään tiiviimpää yhteyttä näiden palvelujen tarjoajan sijoittautumispaikan ja niiden tosiasiallisen tarjoamispaikan välillä.

1451 Siinä tapauksessa, että kuljetusyritys päättäisi, kuten Puolan tasavalta esittää, että ajoneuvo ajetaan tyhjänä takaisin sijoittautumisjäsenvaltioon, jotta kuljetusta pidettäisiin kahdenvälisenä, on huomattava, ettei tällaisen päätöksen tekeminen missään tapauksessa riittäisi perusteeksi luokitella kuljetus direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuksi kahdenväliseksi kuljetukseksi, koska näissä säännöksissä edellytetään, että tavarat tai matkustajat kuljetetaan sijoittautumisjäsenvaltiosta tai sijoittautumisjäsenvaltioon, jotta kuljetus voidaan luokitella kahdenväliseksi.

1452 Kuten tämän tuomion 377 kohdasta ilmenee, unionin lainsäätäjällä on oikeus mukauttamalla lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea asianomaisten työntekijöiden sosiaalisen suojelun parantamiseksi muuttaa edellytyksiä, joilla palvelujen tarjoamisen vapautta käytetään, ja taata oikeudenmukainen kilpailu. SEUT 58 artiklan 1 kohdan mukaan vapauttamisen aste ei nimittäin määräydy suoraan SEUT 56 artiklan nojalla vaan unionin lainsäätäjä itse määrittelee sen yhteistä liikennepolitiikkaa toteuttaessaan.

1453 Muilta osin Puolan tasavallan esittämät väitteet liikenteenharjoittajista, jotka sen mukaan joutuisivat poistumaan markkinoilta, koska direktiivin 2020/1057 1 artiklassa säädetyt työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamiskriteerit, sellaisina kuin niitä sovelletaan kolmansien maiden väliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen, nostavat kustannuksia, ovat spekulatiivisia. Näin on erityisesti tämän tuomion 1448–1450 kohdassa esitetyn valossa. Kyseinen jäsenvaltio ei ole missään tapauksessa osoittanut, että tällaisilla väitetyillä markkinoilta poistumisilla olisi huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia.

1454 Kuten neuvosto huomauttaa, Puolan tasavallan väitteestä ei käy ilmi, että kolmansien maiden välisen liikenteen kuljetuksen ja kahdenvälisen kuljetuksen välillä olisi tehokkuuden ja ympäristövaikutusten kannalta mitään olennaista eroa, kun näillä kuljetuksilla pyritään vastaamaan kuljetustarpeisiin enemmän tai vähemmän pysyvästi tietyssä osassa unionia. Kuten tämän tuomion 1354 kohdasta ilmenee, direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3 kohdan kolmannen, neljännen ja viidennen alakohdan, luettuina sen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, nojalla kahdenvälisiä kuljetuksia koskeva vapautus työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta ulotetaan koskemaan tiettyjä näihin kuljetuksiin liittyviä lisätoimia, ja tällä pyritään nimenomaan ottamaan huomioon tällaisesta maantieliikenteen järjestämisestä seuraavat tehokkuusedut.

1455 Siltä osin kuin Puolan tasavalta väittää, että työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen yhdistettyihin kuljetuksiin, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2020/1057 1 artiklan 6 kohdassa, tekisi tällaisten kuljetusten, joiden myönteinen vaikutus ympäristöön on tunnustettu, käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, riittää kun palautetaan mieleen tämän tuomion 1330, 1331 ja 1340 kohdassa esitetyt perustelut, joista ilmenee, että ennen tämän direktiivin voimaantuloa sovellettuun järjestelmään verrattuna tällä säännöksellä on tarkoitus ainoastaan täsmentää olosuhteet, joissa yhdistettyjä kuljetuksia suorittavat liikenteenharjoittajat voivat saada vapautuksen kyseisten sääntöjen soveltamisesta kuljetuksen tietyille osille. Näin ollen ei ole näytetty, että tällä säännöksellä tehtäisiin tämäntyyppisten kuljetusten käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa.

1456 Kun otetaan huomioon direktiivin 2020/1057 luonne ja se, että sillä pyritään saavuttamaan tasapaino sillä asetettujen eri tavoitteiden välillä, ilman että se itsessään kuuluisi unionin ympäristönsuojelupolitiikan soveltamisalaan, SEUT 11 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, ei voida missään tapauksessa katsoa rikotun pelkästään sillä perusteella, ettei unionin lainsäätäjä ole tämän toimen antaessaan suosinut kaikkea kuljetustoimintaa, jota voitaisiin pitää ympäristön kannalta suotuisana, kuljettajien laajemman sosiaalisen suojelun kustannuksella.

1457 Edellä esitetyn perusteella Puolan tasavallan esittämät väitteet SEUT 11 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 37 artiklan kanssa, rikkomisesta on hylättävä, koska direktiivin 2020/1057 1 artiklan riidanalaisilla säännöksillä, jotka koskevat kolmansien maiden välistä liikennettä, yhdistettyjä kuljetuksia tai kabotaasiliikennettä, ei ole huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia.

1458 Tässä tilanteessa ei ole tarpeen tutkia tämän jäsenvaltion esittämiä väitteitä, jotka koskevat muita unionin toimia, joiden ympäristötavoitteiden väitetään vaarantuneen direktiivin 2020/1057 1 artiklan antamisen vuoksi, eikä myöskään unionin lainsäätäjän tieliikenteen alalla toteuttamia eri toimenpiteitä, joihin parlamentti ja neuvosto ovat vedonneet, sen arvioimiseksi, missä määrin unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon yleisen päästöjen vähentämistä koskevan yleisen tavoitteen tällä alalla.

1459 Tämän vuoksi Puolan tasavallan neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

1460 Kaiken edellä esitetyn perusteella Liettuan tasavallan nostama kanne (asia C-541/20), Bulgarian tasavallan nostama kanne (asia C-544/20), Romanian nostama kanne (asia C-548/20) ja Kyproksen tasavallan nostama kanne (asia C-550/20) on hylättävä kokonaisuudessaan. Vastaavasti Unkarin nostama kanne (asia C-551/20) ja Puolan tasavallan nostama kanne (asia C-555/20) on hylättävä siltä osin kuin unionin tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohta tai tietyt näistä säännöksistä.

4. Direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohta

1461 Puolan tasavalta esittää direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 2.2.2022, kumoamista koskevan kanteensa (asia C-555/20) tueksi kolme kanneperustetta, jotka voidaan tutkia yhdessä ja joista ensimmäinen koskee oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, toinen suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja kolmas SEUT 94 artiklan rikkomista.

a) Asianosaisten lausumat

1462 Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisen osalta Puolan tasavalta huomauttaa, että tämä periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, jotka kuuluvat unionin oikeusjärjestyksen alaisuuteen. Kyseistä periaatetta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, jos kyseessä oleva lainsäädäntö voi merkitä taloudellisia rasitteita, kuten direktiivi 2020/1057.

1463 Puolan tasavallan mukaan direktiivin 1 artiklan riidanalaisissa säännöksissä ei täsmennetä liikenteenharjoittajien velvollisuuksia. Lisäksi niihin liittyy tulkintaongelmia sekä käytännön vaikeuksia määritettäessä maantieliikenteen kuljettajien työehtoihin ja -oloihin sovellettavaa lakia. Niitä pitäisi selventää kansallisilla täytäntöönpanotoimilla sekä komission tulkinta-asiakirjoilla ja ohjeilla, mikäli sellaisia annetaan.

1464 Lisäksi näiden säännösten täytäntöönpano edellyttää pitkään kestävää kansallista lainvalmistelutyötä. Merkittävä osa direktiivin 2020/1057 täytäntöönpanolle varatusta 18 kuukauden määräajasta käytetään kansallisen lainsäädännön laatimiseen ja hyväksymiseen. Tämä lyhentää huomattavasti aikaa, joka liikenteenharjoittajilla on käytettävissään niille asetettujen velvollisuuksien tarkoituksen ja laajuuden selvittämiseen. Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä määritellään työehdot- ja olot, ja liikenteenharjoittajien on perehdyttävä useamman kuin yhden jäsenvaltion antamiin asiaa koskeviin säännöksiin. Se, ettei unionin lainsäätäjällä ole velvollisuutta asettaa tiettyä määräaikaa, jonka kuluessa säännökset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei ole rinnastettavissa siihen, että sillä olisi tältä osin täysi harkintavalta.

1465 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen osalta Puolan tasavalta väittää, että se, että unionin lainsäätäjä on säätänyt 18 kuukauden lyhennetyn täytäntöönpanolle varatun määräajan, ei täytä tästä periaatteesta johtuvia vaatimuksia.

1466 Unionin lainsäätäjä ei ole esittänyt objektiivisia syitä, joiden vuoksi olisi perusteltua vahvistaa tämä määräaika, vaikka tämäntyyppisten toimien osalta säädetty määräaika on vähintään kaksi vuotta. Kun otetaan huomioon maantieliikenteen alan erityisluonne ja sille ominainen suuri liikkuvuus ja siten tarve soveltaa useiden jäsenvaltioiden sääntöjä lyhyen vertailujakson aikana, unionin lainsäätäjän olisi myös pitänyt ottaa huomioon, että liikenteenharjoittajien on valmistauduttava noudattamaan myös muista liikkuvuuspaketin säädöksistä johtuvia vaatimuksia.

1467 Unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon myöskään pk-yritysten, joille uusiin säännöstöihin sopeutumisesta aiheutuu erityisiä vaikeuksia ja kustannuksia, hallitsevaa asemaa tieliikennemarkkinoilla. Myös covid-19-pandemia on aiheuttanut lisävaikeuksia. Lisäksi liikenteenharjoittajiin, jotka eivät pysty sopeutumaan uusiin sääntöihin asetetussa määräajassa, sovelletaan osin ankariakin seuraamuksia.

1468 Tarkastellessaan sitä, missä määrin direktiivillä 2020/1057 on muutettu liikenteenharjoittajien aiempaa oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta, se toteaa, että kysymys direktiivin 96/71 soveltamisesta tieliikenteeseen on ollut pitkään kiistanalainen. Kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, jäsenvaltioiden välillä on eroavaisuuksia direktiivin 96/71 säännösten tulkinnassa, soveltamisessa ja täytäntöönpanossa. Puolan tasavallan mukaan 1.12.2020 annetussa tuomiossa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) on vastattu vain joihinkin kansainvälisen liikenteen harjoittamistapaa koskeviin kysymyksiin.

1469 SEUT 94 artiklan väitetyn rikkomisen osalta Puolan tasavalta vetoaa siihen, että direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdassa säädetyssä täytäntöönpanolle varatussa määräajassa ei oteta huomioon liikenteenharjoittajien taloudellista tilannetta. Tässä yhteydessä tämä jäsenvaltio viittaa myös siihen, että alalla toimii pääasiassa pk-yrityksiä, että kyseiset muutokset aiheuttavat huomattavia kustannuksia ja että nämä muutokset on tehty covid-19-pandemian aiheuttamien talouskriisin ja kuljetustoiminnan häiriöiden aikana.

1470 Parlamentin ja neuvoston mukaan nämä väitteet ovat perusteettomia.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1471 Käsiteltäviä kanneperusteita tarkasteltaessa on huomattava, että direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset ”viimeistään 2 päivänä helmikuuta 2022”, ja sen toisessa alakohdassa lisätään, että näiden jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säännöksiä samasta päivästä lähtien.

1472 Oikeusvarmuuden periaatteen väitetystä loukkaamisesta on todettava, että Puolan tasavalta ei kritisoi unionin lainsäätäjää siitä, että se on asettanut täytäntöönpanolle epätäsmällisen määräajan, vaan siitä, että se on säätänyt täytäntöönpanolle liian lyhyen määräajan, kun otetaan huomioon direktiivin 2020/1057 1 artiklan sääntöjen tulkintaan liittyvä epävarmuus ja niiden soveltamista koskevat käytännön vaikeudet.

1473 On syytä muistaa, että SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Kuten parlamentti korostaa, saavutettava tulos on näin ollen jo esitetty unionin toimessa itsessään. Tästä seuraa, että tässä tapauksessa liikenteenharjoittajilla oli mahdollisuus saada tietoonsa ainakin direktiivin 2020/1057 julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä 31.7.2020 lähtien tästä direktiivistä johtuvat tulevat velvollisuutensa.

1474 Lisäksi sitä, missä määrin direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohdan säännöksissä luodaan kuljetusyrityksille uusia velvollisuuksia, rajoittaa joka tapauksessa väistämättä se, että – kuten tämän tuomion 1178–1182 kohdasta ilmenee – näissä säännöksissä vahvistetuista kriteereistä seuraava järjestelmä, joka koskee työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltamista kuljettajiin, on jossain määrin samanlainen kuin ennen direktiivin voimaantuloa voimassa ollut järjestelmä.

1475 Siltä osin kuin Puolan tasavalta vetoaa tulkintaongelmiin sekä käytännön vaikeuksiin määritettäessä kuljettajien työehtoihin ja -oloihin sovellettavaa lakia, on huomattava, että – toisin kuin tämä jäsenvaltio väittää – se, mitä kansallista lakia tietyssä tapauksessa sovelletaan, ei riipu kansallisista täytäntöönpanotoimista vaan direktiivin 2020/1057 1 artiklan säännöksistä, joissa luetellaan selvästi määritellyt kuljetustyypit ja täsmennetään, mihin kuljetustyyppeihin työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen ja siten vastaanottavan jäsenvaltion työehtoja ja -oloja koskevien kansallisten sääntöjen on katsottava olevan sovellettavissa.

1476 Kuten direktiivin 2020/1057 johdanto-osan neljännestä, kahdeksannesta ja yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee ja kuten tämän tuomion 1224 kohdassa on todettu, unionin lainsäätäjä on nimenomaan sen vuoksi, että jäsenvaltioiden välillä oli useita eroavaisuuksia ennen tämän direktiivin voimaantuloa sovellettujen säännösten tulkinnassa, soveltamisessa ja täytäntöönpanossa, pyrkinyt antamaan tieliikenteen alaa koskevaa erityistä lainsäädäntöä, jossa vahvistetaan kriteerit niiden tilanteiden määrittämiseksi, joissa kuljettajiin on sovellettava työntekijöiden pitkäaikaista lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevia direktiivin 96/71 sääntöjä.

1477 Siltä osin kuin Puolan tasavalta väittää, että merkittävä osa 18 kuukauden määräajasta oli käytettävä direktiivin 2020/1057 saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä tarvittavan kansallisen lainsäädännön antamiseen, tämä jäsenvaltio tukeutuu siihen virheelliseen lähtökohtaan, että liikenteenharjoittajien velvollisuudet, jotka koskevat kuljettajien työehtoihin ja -oloihin sovellettavan lain määrittämistä, perustuvat jäsenvaltioiden antamiin täytäntöönpanotoimiin, vaikka, kuten tämän tuomion 1473 kohdassa on todettu, nämä velvollisuudet perustuvat tämän direktiivin 1 artiklaan. Tästä seuraa, että se, että Puolan kansallinen lainsäätäjä on mahdollisesti joutunut käyttämään enemmän tai vähemmän merkittävän osan kyseisestä määräajasta tältä osin tarvittavien täytäntöönpanotoimien toteuttamiseen, ei osoita unionin lainsäätäjän jättäneen noudattamatta oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvia velvollisuuksiaan.

1478 Puolan tasavalta väittää myös, että liikenteenharjoittajat tarvitsevat aikaa perehtyäkseen useiden jäsenvaltioiden asiaa koskeviin sääntöihin erityisesti siksi, että unionin oikeudessa edellytetään vähimmäispalkan maksamisen lisäksi direktiivin 2020/1057 mukaan myös vastaanottavan jäsenvaltion työehtojen ja -olojen soveltamista. Tässä yhteydessä on huomattava, että – kuten neuvosto korostaa – direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 43 perustelukappaleen kanssa, vahvistetaan nimenomaisesti direktiivin täytäntöönpanolle varatuksi määräajaksi kiinteä päivämäärä 2.2.2022, josta lähtien on sovellettava kansallisia säännöksiä, jotta vältettäisiin uusien esteiden syntyminen sen seurauksena, että jäsenvaltiot soveltavat direktiiviä eri tavoin sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymiseen saakka. Näin ollen riippumatta siitä, minkä osan 18 kuukauden määräajasta jäsenvaltio käyttää direktiivin 2020/1057 saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, se ei voi missään tapauksessa asettaa tästä direktiivistä johtuvia uusia velvollisuuksia kuljetusyrityksille ennen 2.2.2022.

1479 Kuten Puolan tasavalta itse huomauttaa, direktiivin 2018/957 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tätä direktiiviä sovelletaan tieliikennealaan sellaisen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen soveltamispäivästä, jolla muutetaan direktiiviä 2006/22 valvontavaatimusten osalta ja jossa vahvistetaan direktiiveihin 96/71 ja 2014/67 liittyvät, työntekijöiden lähettämistä työhön maantieliikennealalla koskevat erityiset säännöt. Vaikka on totta, että direktiivissä 96/71, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/957, säädettyjä edellytyksiä oli sovellettava siitä päivästä, jona direktiivi 2020/1057 oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kuljetusyritykset olivat kuitenkin direktiivin 2018/957 antamisesta eli 28.6.2018 lähtien saaneet tiedon siitä, että unionin lainsäätäjä suunnitteli tieliikennealaa koskevaa lex specialisia ja että direktiivillä 2020/1057 tehdyt muutokset direktiiviin 96/71 tulisivat voimaan, kun tämä lex specialis olisi sovellettavissa.

1480 Puolan tasavalta ei näin ollen ole näyttänyt direktiivin 2020/1057 1 artiklan tulkintaan ja soveltamiseen liittyviin vaikeuksiin vetoamalla, että unionin lainsäätäjä olisi loukannut oikeusvarmuuden periaatetta vahvistamalla tämän direktiivin täytäntöönpanolle 18 kuukauden määräajan.

1481 Suhteellisuusperiaatteen väitetyn loukkaamisen osalta on huomattava, että toimielinten välisen sopimuksen 42 kohdassa parlamentti, neuvosto ja komissio korostavat, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä määräaika direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on säädettävä mahdollisimman lyhyeksi, yleensä enintään kahdeksi vuodeksi. Tämä lähestymistapa liittyy yleisempään tavoitteeseen varmistaa, että unionin lainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltioissa ripeästi ja asianmukaisesti.

1482 Lisäksi unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen vahvistaessa määräajan direktiivin täytäntöönpanolle eikä sillä ole, toisin kuin Puolan tasavalta väittää, velvollisuutta esittää perusteluja tämän määräajan vahvistamiselle aina, kun se on alle kaksi vuotta.

1483 Myöskään täysin yleinen väite, jonka mukaan liikkuvuuspaketin muista säädöksistä johtuvien velvollisuuksien huomioon ottamisen olisi pitänyt johtaa pidemmän määräajan vahvistamiseen direktiivin 2020/1057 säännösten täytäntöönpanolle, ei voi menestyä. Pelkästään se, että liikkuvuuspaketin säädösten asiaa koskeviin velvollisuuksiin sovelletaan erilaisia täytäntöönpanon määräaikoja, osoittaa nimenomaan, että unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon velvollisuuksien luonteen ja kunkin säädöksen erityiset olosuhteet määrittääkseen asianmukaisen määräajan säädöksen täytäntöönpanolle tai soveltamiselle.

1484 Puolan tasavalta ei ole myöskään covid-19-pandemiaa koskevalla aivan yhtä yleisellä väitteellään osoittanut, miten tämän pandemian aiheuttamat kustannukset, palvelujen tarjoamisen rajoitukset tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen muutokset olisivat voineet vaikuttaa direktiivin 2020/1057 täytäntöönpanolle asetetun määräajan vahvistamiseen. Unionin lainsäätäjän tehtävänä ei missään tapauksessa ollut korjata tämän pandemian vaikutuksia direktiivillä 2020/1057, jolla pyritään parantamaan kuljettajien työoloja, varsinkaan sen vuoksi, että tällaiseen tavoitteeseen on pyritty muilla unionin erityisillä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyillä toimilla, kuten tämän tuomion 286 kohdasta ilmenee.

1485 Puolan tasavalta ei voi myöskään väittää osoittaneensa direktiivin 2020/1057 täytäntöönpanolle varattua määräaikaa suhteettomaksi spekuloimalla sillä, kuinka usein tästä direktiivistä johtuvia työntekijöiden lähettämistä maantieliikenteen alalla koskevia velvollisuuksia laiminlyödään, sillä työehtojen ja -olojen tai niihin liittyvien muotovaatimusten noudattamatta jättämiseen jäsenvaltioissa sovellettujen seuraamusten mahdollinen ankaruus ei voi mitenkään kyseenalaistaa tämän määräajan pituutta.

1486 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 1473–1476, 1478 ja 1479 kohdassa esitetyt perustelut, joista ilmenee muun muassa, että unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon maantieliikenteen alan erityispiirteet, myös sen, että markkinoilla on pk-yrityksiä, mihin 2020/1057 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa viitataan, ei voida katsoa, että vahvistamalla tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa 18 kuukauden määräajan direktiivin täytäntöönpanolle unionin lainsäätäjä olisi selvästi ylittänyt sen, mikä oli tarpeen, jotta tavoite varmistaa, että unionin lainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltioissa ripeästi ja asianmukaisesti, saavutetaan kyseisen direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

1487 SEUT 94 artiklan rikkomista koskevasta väitteestä on riittävää todeta, että – kuten tämän tuomion 1390 kohdasta ilmenee – direktiivin 2020/1057 1 artiklan 3–7 kohta ei koske SEUT 94 artiklassa tarkoitettuja kuljetusmaksuja ja -ehtoja vaan siinä ainoastaan vahvistetaan kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon maantieliikenteen alalla koskevien sääntöjen soveltamiskriteerit. Koska SEUT 94 artikla ei näin ollen ole sovellettavissa näihin direktiivin 1 artiklan kohtiin, väitteet sen rikkomisesta näiden kohtien täytäntöönpanolle asetetun määräajan pituuden perusteella on hylättävä.

1488 Koska asiassa ei ole hyväksytty yhtään Puolan tasavallan kanneperusteista, jotka se on esittänyt direktiivin 2020/1057 9 artiklan 1 kohdan kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi (asia C-555/20), tämä vaatimus ja siten kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

5. Johtopäätös direktiivistä 2020/1057

1489 Edellä esitetystä seuraa, että yhtäältä Liettuan tasavallan (asia C-541/20) ja Unkarin (asia C-551/20) kanteet, siltä osin kuin ne koskevat direktiiviä 2020/1057, sekä toisaalta Bulgarian tasavallan (asia C-544/20), Romanian (asia C-548/20), Kyproksen tasavallan (asia C-550/20) ja Puolan tasavallan (asia C-555/20) kanteet on hylättävä.

D Yleinen johtopäätös kanteista

1490 Kaiken edellä esitetyn perusteella on

– kumottava asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– hylättävä kanteet muilta osin.

V Oikeudenkäyntikulut

1491 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

1492 Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

1493 Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet, että Liettuan tasavalta (asia C-541/20), Bulgarian tasavalta (asiat C-543/20 ja C-544/20), Romania (asiat C-546/20 ja C-548/20), Kyproksen tasavalta (asia C-550/20) ja Puolan tasavalta (asiat C-553/20 ja C-555/20) velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska nämä jäsenvaltiot ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, Liettuan tasavallan osalta välitoimimenettelystä (asia C-541/20 R) aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

1494 Koska Kyproksen tasavalta on vaatinut, että parlamentti ja neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut (asia C-549/20), ja koska nämä toimielimet ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan tästä asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

1495 Koska Liettuan tasavalta, Bulgarian tasavalta, Romania, Unkari, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta ovat osin hävinneet osittain asiansa (asiat C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 ja C-554/20), kukin näistä jäsenvaltioista vastaa näistä asioista aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan, Bulgarian tasavallan osalta välitoimimenettelystä (asia C-545/20 R) aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

1496 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat väliintulijoina aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) Asiassa C-541/20, Liettua vastaan parlamentti ja neuvosto:

– kanne hylätään

– Liettuan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä (asia C-541/20 R) aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien

– Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

2) Asiassa C-542/20, Liettua vastaan parlamentti ja neuvosto:

– asetusten (EY) N:o 1071/2009, (EY) N:o 1072/2009 ja (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikenteen alan kehitykseen 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta

– kanne hylätään muilta osin

– kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan

– Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

3) Asiassa C-543/20, Bulgaria vastaan parlamentti ja neuvosto:

– kanne hylätään

– Bulgarian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

4) Asiassa C-544/20, Bulgaria vastaan parlamentti ja neuvosto:

– kanne hylätään

– **Bulgarian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

5) **Asiassa C-545/20, Bulgaria vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **kanne hylätään muilta osin**

– **kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, välitoimimenettelystä (asia C-545/20 R) aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

6) **Asiassa C-546/20, Romania vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **kanne hylätään**

– **Romania velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

7) **Asiassa C-547/20, Romania vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **kanne hylätään muilta osin**

– **kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

8) **Asiassa C-548/20, Romania vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **kanne hylätään**

– **Romania velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

9) **Asiassa C-549/20, Kypros vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **parlamentti ja neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

10) **Asiassa C-550/20, Kypros vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **kanne hylätään**

– **Kyproksen tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

11) **Asiassa C-551/20, Unkari vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **kanne hylätään muilta osin**

– **kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

12) **Asiassa C-552/20, Malta vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **kanne hylätään muilta osin**

– **kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan**

– **Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

13) **Asiassa C-553/20, Puola vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **kanne hylätään**

– **Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

14) **Asiassa C-554/20, Puola vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohta kumotaan siltä osin kuin sillä lisätään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklaan 1 kohdan b alakohta**

– **kanne hylätään muilta osin**

– **kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

15) **Asiassa C-555/20, Puola vastaan parlamentti ja neuvosto:**

– **kanne hylätään**

– **Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut**

– **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Latvian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Romania ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset