Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. listopada 2024.*

[tekst ispravljen rješenjima od 19. prosinca 2024. i 12. ožujka 2025.]

Sadržaj

I. Pravni okvir . . . 14

A. Međunarodno pravo . . . 14

B. Pravo Unije . . . 15

1. Propisi koji se odnose na trajanje radnog vremena . . . 15

a) Uredba (EZ) br. 561/2006 . . . 15

b) Uredba (EU) br. 165/2014 . . . 17

c) Uredba 2020/1054 . . . 19

2. Propisi koji se odnose na zahtjev u pogledu poslovnog nastana te na kabotažu i kombinirani prijevoz . . . 26

a) Direktiva 92/106/EEZ . . . 26

b) Uredba br. 1071/2009 . . . 27

c) Uredba (EZ) br. 1072/2009 . . . 28

d) Uredba 2020/1055 . . . 31

3. Propisi koji se odnose na upućivanje radnika . . . 35

a) Direktiva 96/71/EZ . . . 35

b) Direktiva 2014/67/EU . . . 36

c) Direktiva 2018/957 . . . 37

* Jezici postupka: bugarski, grčki, engleski, litavski, mađarski, poljski i rumunjski

d) Direktiva 2020/1057 37

4. Međuinstitucijski sporazum 42

II. Okolnosti spora 43

III. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom 44

A. Predmet C-541/20 44

B. Predmet C-542/20 45

C. Predmet C-543/20 45

D. Predmet C-544/20 46

E. Predmet C-545/20 46

F. Predmet C-546/20 47

G. Predmet C-547/20 47

H. Predmet C-548/20 48

I. Predmet C-549/20 48

J. Predmet C-550/20 48

K. Predmet C-551/20 49

L. Predmet C-552/20 50

M. Predmet C-553/20 50

N. Predmet C-554/20 50

O. Predmet C-555/20 51

P. Spajanje predmeta C-541/20 do C-555/20 51

IV. O tužbama 52

A. Uredba 2020/1054 52

1. Pregled tužbenih razloga 52

2. Članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 54

a) Dopuštenost 54

1) Argumentacija stranaka 54

2) Ocjena Suda 55

b) Meritum . . . 56

1) Povreda načela pravne sigurnosti . . . 56

i) Argumentacija stranaka . . . 56

ii) Ocjena Suda . . . 59

2) Povreda načela proporcionalnosti . . . 65

i) Argumentacija stranaka . . . 65

ii) Ocjena Suda . . . 68

– Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 . . . 68

– Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 . . . 71

3) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije . . . 80

i) Argumentacija stranaka . . . 80

ii) Ocjena Suda . . . 82

4) Povreda temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om . . . 86

i) Argumentacija stranaka . . . 86

ii) Ocjena Suda . . . 88

5) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a . . . 93

i) Argumentacija stranaka . . . 93

ii) Ocjena Suda . . . 94

6) Povreda pravila prava Unije u području zaštite okoliša . . . 97

i) Argumentacija stranaka . . . 97

ii) Ocjena Suda . . . 100

3. Članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 . . . 103

a) Povreda načela proporcionalnosti . . . 103

1) Argumentacija stranaka . . . 103

2) Ocjena Suda . . . 106

i) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 . . . 107

ii) Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 108

– Prikladnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići 109

– Nužnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 115

– Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 ... 116

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije 118

1) Argumentacija stranaka 118

2) Ocjena Suda 119

c) Povreda odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga 122

1) Argumentacija stranaka 122

2) Ocjena Suda 123

d) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a 124

1) Argumentacija stranaka 124

2) Ocjena Suda 124

4. Članak 2. točka 2. Uredbe 2020/1054 125

a) Uvodne napomene 125

b) Postojanje očite pogreške u ocjeni i povreda načela proporcionalnosti 126

1) Argumentacija stranaka 126

2) Ocjena Suda 126

c) Povreda načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja 128

1) Argumentacija stranaka 128

2) Ocjena Suda 129

d) Povreda članka 151. drugog stavka UFEU-a 132

1) Argumentacija stranaka 132

2) Ocjena Suda 132

5. Članak 3. Uredbe 2020/1054 133

a) Argumentacija stranaka 133

b) Ocjena Suda 135

6. Zaključak o Uredbi 2020/1054 137

B. Uredba 2020/1055 137

1. Pregled tužbenih razloga 138

2. Članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) 140

a) Povreda načela proporcionalnosti 142

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) 142

i) Argumentacija stranaka 142

ii) Ocjena Suda 146

2) Proporcionalnost članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) 149

b) Drugi tužbeni razlozi koji se odnose na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b). 149

3. Članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055 149

a) Povreda načela proporcionalnosti 150

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 151

i) Argumentacija stranaka 151

ii) Ocjena Suda 151

2) Proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 153

i) Argumentacija stranaka 153

ii) Ocjena Suda 153

– Prikladnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići 158

– Nužnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 159

– Proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 . . . 161

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije 166

1) Argumentacija stranaka 166

2) Ocjena Suda 168

c) Povreda članka 91. stavka 1. UFEU-a 171

1) Argumentacija stranaka 171

2) Ocjena Suda 171

d) Povreda članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a 173

1) Argumentacija stranaka 173

2) Ocjena Suda 176

e) Povreda temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om 179

1) Argumentacija stranaka 179

2) Ocjena Suda 181

f) Povreda pravila prava Unije i obveza Unije u području zaštite okoliša 184

1) Argumentacija stranaka 184

2) Ocjena Suda 187

4. Članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g) 191

a) Povreda načela pravne sigurnosti 191

1) Argumentacija stranaka 191

2) Ocjena Suda 192

b) Povreda načela proporcionalnosti 194

1) Argumentacija stranaka 194

2) Ocjena Suda 194

c) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje 196

1) Argumentacija stranaka 196

2) Ocjena Suda 196

5. Članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 197

a) Povreda načela proporcionalnosti 197

1) Argumentacija stranaka . . . 197

2) Ocjena Suda . . . 198

b) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a . . . 201

1) Argumentacija stranaka . . . 201

2) Ocjena Suda . . . 202

c) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje . . . 203

1) Argumentacija stranaka . . . 203

2) Ocjena Suda . . . 203

6. Zaključak o Uredbi 2020/1055 . . . 204

C. Direktiva 2020/1057 . . . 204

1. Pregled tužbenih razloga . . . 204

2. Propisi Unije koji se primjenjuju na upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa . . . 205

3. Članak 1. Direktive 2020/1057 . . . 208

a) Povreda članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71 . . . 208

1) Argumentacija stranaka . . . 208

2) Ocjena Suda . . . 209

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije . . . 212

1) Argumentacija stranaka . . . 212

2) Ocjena Suda . . . 213

i) Uvodna razmatranja . . . 213

ii) Postojanje navodnog diskriminirajućeg postupanja . . . 214

– Navodno diskriminirajuće postupanje prema prekograničnom prijevozu u odnosu na bilateralni prijevoz . . . 215

– Navodno diskriminirajuće postupanje prema kombiniranom prijevozu u odnosu na bilateralni prijevoz . . . 218

c) Povreda načela proporcionalnosti . . . 220

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 . . . 221

i) Argumentacija stranaka . . . 221

ii) Ocjena Suda . . . 222

2) Proporcionalnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 . . . 226

i) Argumentacija stranaka . . . 226

ii) Ocjena Suda . . . 230

– Prikladnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići . . . 230

– Nužnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 . . . 235

– Proporcionalnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 . . . 236

d) Povreda članka 91. stavka 1. UFEU-a . . . 239

1) Argumentacija stranaka . . . 239

2) Ocjena Suda . . . 240

e) Povreda članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a . . . 240

1) Argumentacija stranaka . . . 240

2) Ocjena Suda . . . 242

f) Povreda slobodnog kretanja robe i slobodnog pružanja usluga . . . 244

1) Argumentacija stranaka . . . 244

2) Ocjena Suda . . . 245

i) Slobodno kretanje robe . . . 245

ii) Slobodno pružanje usluga . . . 246

g) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje . . . 247

1) Argumentacija stranaka . . . 247

2) Ocjena Suda . . . 249

4. Članak 9. stavak 1. Direktive 2020/1057 . . . 252

a) Argumentacija stranaka . . . 252

b) Ocjena Suda . . . 253

5. Zaključak o Direktivi 2020/1057 . . . 256

D. Opći zaključak o tužbama 256

V. Troškovi 256

„Tužba za poništenje – Prvi paket za mobilnost (Paket za mobilnost) – Uredba (EU) 2020/1054 – Maksimalna dnevna i tjedna vremena vožnje – Minimalne stanke te dnevna i tjedna razdoblja odmora – Organizacija rada vozača na način da se oni svaka tri ili četiri tjedna mogu vratiti, ovisno o slučaju, u svoje mjesto boravka ili u operativno središte svojeg poslodavca kako bi ondje započeli ili proveli svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada – Zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu – Rok za ugradnju pametnih tahografa druge generacije (V2) – Datum stupanja na snagu – Uredba (EU) 2020/1055 – Uvjeti u vezi sa zahtjevom u pogledu poslovnog nastana – Obveza u pogledu povratka vozilâ u operativno središte u državi članici poslovnog nastana – Obveza u pogledu broja vozila i vozača uobičajeno smještenih u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana – Kabotaža – Razdoblje mirovanja od četiri dana za kabotažu – Odstupanje koje se odnosi na kabotažu u okviru kombiniranog prijevoza – Direktiva (EU) 2020/1057 – Posebna pravila za upućivanje vozačâ u sektoru cestovnog prometa – Rok za prenošenje – Unutarnje tržište – Poseban sustav primjenjiv na slobodno pružanje usluga prijevoza – Zajednička prometna politika – Članci 91. i 94. UFEU-a – Temeljne slobode – Načelo proporcionalnosti – Procjena učinka – Načela jednakog postupanja i nediskriminacije – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Zaštita okoliša – Članak 11. UFEU-a – Savjetovanje s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom te Europskim odborom regija”

U spojenim predmetima C-541/20 do C-555/20,

[ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] povodom tužbi za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesenih 23. listopada 2020. (predmeti C-541/20 do C-550/20 i C-552/20) i 26. listopada 2020. (predmeti C-551/20 i C-553/20 do C-555/20),

Republika Litva, koju zastupaju K. Dieninis, R. Dzikovič i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Petravičiusa, *advokatas*, A. Kisieliauskaitė i G. Taluntyté (C-541/20 i C-542/20),

Republika Bugarska, koju su zastupale M. Georgieva, T. Mitova i L. Zaharieva, a zatim T. Mitova i L. Zaharieva, u svojstvu agenata (C-543/20 do C-545/20),

Rumunjska, koju zastupaju R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu i A. Rotăreanu, u svojstvu agenata (C-546/20 do C-548/20),

Republika Cipar, koju zastupa I. Neophytou, u svojstvu agenta (C-549/20 i C-550/20),

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata (C-551/20),

Republika Malta, koju zastupa A. Buhagiar, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Sarmiento Ramírez-Escudero i J. Sedano Lorenzo, *abogados* (C-552/20),

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk i D. Lutostańska, u svojstvu agenata (C-553/20 do C-555/20),

tužitelji,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju su zastupali S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte i J.-C. Halleux, C. Pochet i B. Van Hyfte, a zatim S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet i B. Van Hyfte, u svojstvu agenata (C-552/20),

Republika Estonija, koju su u početku zastupali N. Grünberg i M. Kriisa, a zatim M. Kriisa, u svojstvu agenata (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 do C-552/20, C-554/20 i C-555/20),

Republika Latvija, koju su zastupali K. Pommere, I. Romanovska i V. Soņeca, a zatim J. Davidoviča, K. Pommere i I. Romanovska, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Republika Litva, koju zastupaju K. Dieninis, R. Dzikovič i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Petravičiusa, *advokatas*, A. Kisieliauskaitė i G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 i C-554/20),

Rumunjska, koju zastupaju R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Lițu i A. Rotăreanu, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-545/20 i C-549/20 do C-555/20),

intervenijenti,

protiv

Europskog parlamenta, koji su zastupali I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás i S. Toliušis, a zatim I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,

tuženika,

koji podupiru:

Kraljevina Danska, koju su zastupali J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, zatim V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, a zatim V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff te naposljetku C. Maertens i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Savezna Republika Njemačka, koju su zastupali J. Möller i D. Klebs , a zatim J. Möller, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Helenska Republika (C-542/20, C-543/20, C-545/20 do C-547/20 i C-551/20),

Francuska Republika, koju su zastupali A.-L. Desjonquères, A. Ferrand i N. Vincent, zatim A.-L. Desjonquères i N. Vincent, a zatim R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères i B. Herbaut te naposljetku R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut i B. Travard, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje su zastupali A. Germeaux i T. Uri, a zatim A. Germeaux, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Republika Austrija, koju zastupaju A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Kraljevina Švedska, koju su zastupali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, a zatim H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

intervenijenti,

i

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav i L. Vétillard, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Kraljevina Danska, koju su zastupali J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, zatim V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, a zatim V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff te naposljetku C. Maertens i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Savezna Republika Njemačka, koju su zastupali J. Möller i D. Klebs, a zatim J. Möller, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Helenska Republika (C-542/20, C-543/20, C-545/20 do C-547/20 i C-551/20),

Francuska Republika, koju su zastupali A.-L. Desjonquères, A. Ferrand i N. Vincent, zatim A.-L. Desjonquères i N. Vincent, a zatim R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères i B. Herbaut te naposljetku R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut i B. Travard, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, a zatim S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Lipari i G. Santini, *avvocati dello Stato* (C-541/20 do C-555/20),

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje su zastupali A. Germeaux i T. Uri, a zatim A. Germeaux, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Republika Austrija, koju zastupaju A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

Kraljevina Švedska, koju su zastupali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, a zatim H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, u svojstvu agenata (C-541/20 do C-555/20),

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, E. Regan (izvjestitelj), T. von Danwitz, F. Biltgen i Z. Csehi, predsjednici vijeća, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: R. Şereş i R. Stefanova-Kamisheva, administratorice,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 24. i 25. travnja 2023.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Republika Litva u svojim tužbama (C-541/20 i C-542/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– najprije, članak 1. točku 6. podtočku (d) i članak 3. Uredbe (EU) 2020/1054 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (SL 2020., L 249, str. 1.) ili, podredno, Uredbu 2020/1054 u cijelosti (C-541/20);

– članak 1. točku 3. Uredbe (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni uredaba (EZ) br. 1071/2009, (EZ) br. 1072/2009 i (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru cestovnog prometa (SL 2020., L 249, str. 17.), u dijelu u kojem se njime stavak 1. točka (b) unosi u članak 5. Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ (SL 2009., L 300, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 135. i ispravak SL 2015., L 84, str. 74.), kao i članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055 (C-542/20), te

– najprije, članak 1. stavke 3. i 7. Direktive (EU) 2020/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa te izmjeni Direktive

2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL 2020., L 249, str. 49.) ili, podredno, Direktivu 2020/1057 u cijelosti (C-541/20).

2 Republika Bugarska u svojim tužbama (C-543/20 do C-545/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– najprije, članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti (C-543/20);

– Direktivu 2020/1057 (C-544/20), i

– najprije, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) ili, podredno, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055 u cijelosti, kao i članak 2. točku 4. podtočku (a) te uredbe ili, podredno, članak 2. točku 4. navedene uredbe ili, još podrednije, tu uredbu u cijelosti (C-545/20).

3 Rumunjska u svojim tužbama (C-546/20 do C-548/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– najprije, članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti (C-546/20);

– članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kao i članak 2. točku 4. podtočke (a) i (c) Uredbe 2020/1055 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti (C-547/20), i

– najprije, članak 1. stavke 3. do 6. Direktive 2020/1057 ili, podredno, tu direktivu u cijelosti (C-548/20).

4 Republika Cipar u svojim tužbama (C-549/20 i C-550/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– najprije, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) ili, podredno, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055 u cijelosti, ili, još podrednije, tu uredbu u cijelosti (C-549/20), i

– Direktivu 2020/1057 u cijelosti (C-550/20).

5 Mađarska u svojoj tužbi (C-551/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– članak 1. točku 6. podtočku (c) i članak 2. točku 2. Uredbe 2020/1054, kao i, po potrebi, sve odredbe te uredbe koje su s njima neraskidivo povezane, pa čak i navedenu uredbu u cijelosti;

– članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kao i, po potrebi, sve odredbe Uredbe 2020/1055 koje su s njime neraskidivo povezane, i

– najprije, članak 1. Direktive 2020/1057 ili, podredno, članak 1. stavak 6. te direktive, kao i, po potrebi, sve odredbe koje su s njime neraskidivo povezane.

6 Republika Malta u svojoj tužbi (C-552/20) od Suda zahtijeva da poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055.

7 Republika Poljska u svojim tužbama (C-553/20 do C-555/20) od Suda zahtijeva da poništi:

– najprije, članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti (C-553/20);

– najprije, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055 u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, kao i članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe ili, podredno, navedenu uredbu u cijelosti (C-554/20), i

– najprije, članak 1. stavke 3., 4., 6. i 7. te članak 9. stavak 1. Direktive 2020/1057 ili, podredno, tu direktivu u cijelosti (C-555/20).

I. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

8 U New Yorku je 9. svibnja 1992. donesena Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1771., str. 107., u daljnjem tekstu: UNFCCC), čiji je krajnji cilj stabilnost koncentracije stakleničkih plinova u atmosferi na razini koja će spriječiti opasno antropogeno uplitanje u klimatski sustav. Na temelju UNFCCC-a, stranke UNFCCC-a donijele su 11. prosinca 1997. Kyotski protokol uz tu okvirnu konvenciju.

9 Kako bi se Konferencija stranaka UNFCCC-a pripremila za završetak drugog obvezujućeg razdoblja Kyotskog protokola, koje obuhvaća razdoblje 2013. – 2020., donijela je 12. prosinca 2015. Pariški sporazum o klimatskim promjenama, čiji je glavni cilj da se globalno povećanje temperature zadrži na razini između 1,5 °C i 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju.

10 Člankom 2. tog sporazuma utvrđuje se:

„1. Ovim Sporazumom, čija je svrha poboljšanje provedbe [UNFCCC-a], uključujući [njegov] cilj, nastoji se u kontekstu održivog razvoja i nastojanja za iskorjenjivanje siromaštva pojačati globalni odgovor na opasnost od klimatskih promjena, među ostalim i sljedećim mjerama:

(a) zadržavanja povećanja globalne prosječne temperature na razini koja je znatno niža od 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju te ulaganjem napora u ograničavanje povišenja temperature na 1,5 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju, prepoznajući da bi se time znatno smanjili rizici i utjecaji klimatskih promjena;

(b) povećanjem sposobnosti prilagodbe negativnim utjecajima klimatskih promjena te poticanjem otpornosti na klimatske promjene i razvoja s niskim razinama emisija stakleničkih plinova na način kojim se ne ugrožava proizvodnja hrane te

(c) usklađivanjem financijskih tokova s nastojanjima usmjerenima na niske emisije stakleničkih plinova i razvoj otporan na klimatske promjene.

2. Ovaj Sporazum provodit će se u skladu s načelom pravednosti i zajedničkih ali diferenciranih odgovornosti te mogućnosti stranaka s obzirom na različite nacionalne okolnosti.”

11 Člankom 4. stavcima 1. do 3. navedenog sporazuma predviđa se:

„1. Kako bi se postigao dugoročni temperaturni cilj utvrđen u članku 2., stranke nastoje što prije postići najvišu razinu globalnih emisija stakleničkih plinova, uzimajući pritom u obzir da će za postizanje te razine strankama – zemljama u razvoju trebati više vremena, te nastoje nakon toga s pomoću najboljih dostupnih znanstvenih spoznaja ostvariti brza smanjenja emisija kako bi se postigla ravnoteža između antropogenih emisija po izvorima i uklanjanja stakleničkih plinova s pomoću odljeva u drugoj polovini ovog stoljeća, na temelju pravednosti te u kontekstu održivog razvoja i nastojanja za iskorjenjivanje siromaštva.

2. Svaka stranka na nacionalnoj razini priprema i održava niz uzastopnih nacionalno utvrđenih doprinosa koje namjerava ostvariti te obavještava o njima. Stranke nastavljaju s domaćim mjerama za ublažavanje kako bi ostvarile ciljeve tih doprinosa.

3. Niz uzastopnih nacionalno utvrđenih doprinosa svake stranke bit će napredak u odnosu na prethodni nacionalni doprinos te stranke i odražavati njezin najviši mogući cilj, u skladu sa zajedničkim ali diferenciranim odgovornostima te mogućnostima stranaka s obzirom na različite nacionalne okolnosti.”

B. Pravo Unije

1. Propisi koji se odnose na trajanje radnog vremena

a) Uredba (EZ) br. 561/2006

12 Više odredbi Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.) posljednji je put izmijenjeno Uredbom 2020/1054.

13 U poglavlju I. Uredbe br. 561/2006, naslovljenom „Uvodne odredbe”, člankom 4. točkama (d) do (h) te uredbe, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1054, određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(d) ‚prekid vožnje’ znači svako razdoblje tijekom kojeg vozač ne može ni na koji način upravljati vozilom ili obavljati drugi posao te se koristi isključivo za odmor;

[…]

(f) ‚odmor' znači bilo koje neprekinuto razdoblje tijekom kojega vozač slobodno raspolaže svojim vremenom;

(g) ‚dnevno razdoblje odmora' znači razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom i obuhvaća ‚redovno dnevno razdoblje odmora' i ‚skraćeno dnevno razdoblje odmora':

– ‚redovno dnevno razdoblje odmora' znači svako razdoblje odmora od najmanje 11 sati. Postoji mogućnost korištenja ovog redovnog dnevnog razdoblja odmora u dva dijela, od kojih prvi mora biti neprekinuto razdoblje od najmanje 3 sata i drugi neprekinuto razdoblje od najmanje 9 sati,

– ‚skraćeno dnevno razdoblje odmora' znači svako razdoblje odmora od najmanje 9 sati ali manje od 11 sati;

(h) ‚tjedno razdoblje odmora' znači tjedno razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom i obuhvaća ‚redovno tjedno razdoblje odmora' i ‚skraćeno tjedno razdoblje odmora':

– ‚redovno tjedno razdoblje odmora' znači bilo koje razdoblje odmora od najmanje 45 sati,

– ‚skraćeno tjedno razdoblje odmora' znači svako razdoblje odmora koje traje manje od 45 sati, koje u skladu s uvjetima iz članka 8. stavka 6. može biti skraćeno na najmanje 24 uzastopna sata;

[…]"

14 U poglavlju II. Uredbe br. 561/2006, naslovljenom „Posade, vremena vožnje, stanke i razdoblja odmora", člankom 8. stavcima 6. i 8. te uredbe, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, predviđalo se:

„6. U bilo koja dva uzastopna tjedna vozač uzima najmanje:

– dva redovna tjedna razdoblja odmora, ili

– jedno redovno tjedno razdoblje odmora i jedno skraćeno tjedno razdoblje odmora od najmanje 24 sata. Međutim, skraćenje se nadoknađuje istovjetnim razdobljem odmora koje se uzima u komadu (*en bloc*) prije isteka trećeg tjedna nakon tjedna na koji se to odnosi.

Tjedno razdoblje odmora počinje najkasnije nakon završetka šest 24-satnih razdoblja od kraja prethodnog tjednog razdoblja odmora.

[…]

8. Kada vozač odluči to učiniti, dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora izvan sjedišta mogu se provesti u vozilu, ako ono ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača ako je vozilo u mirovanju."

15 U okviru tog poglavlja, u članku 9. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 561/2006, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, navodilo se:

„2. Svo vrijeme provedeno u putovanju do mjesta preuzimanja vozila obuhvaćenog područjem primjene ove Uredbe, ili u povratku iz tog mjesta, kada vozilo nije u vozačevom prebivalištu niti u operativnom središtu poslodavca u kojemu je sjedište vozača, ne računa se kao vrijeme odmora ili stanke, osim ako vozač nije na trajektu ili vlaku i nema pristup kabini ili ležaju.

3. Svo vrijeme koje vozač provede upravljajući vozilom koje nije obuhvaćeno područjem primjene ove Uredbe, do ili od vozila obuhvaćenog područjem primjene ove Uredbe, koje nije u vozačevom prebivalištu niti u operativnom središtu poslodavca u kojemu je sjedište vozača, računa se kao drugi poslovi."

16 U poglavlju IV. Uredbe br. 561/2006, naslovljenom „Iznimke", članak 14. te uredbe, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, glasio je kako slijedi:

„1. Pod uvjetom da nisu dovedeni u pitanje ciljevi utvrđeni u članku 1., države članice mogu nakon odobrenja Komisije odobriti iznimke od primjene članaka od 6. do 9. na djelatnosti prijevoza koje se obavljaju u iznimnim okolnostima.

2. U izvanrednim slučajevima države članice mogu odobriti privremene iznimke na razdoblje od najviše 30 dana, o čemu odmah obavješćuju Komisiju.

3. Komisija obavješćuje druge države članice o svim iznimkama koje su odobrene u skladu s ovim člankom."

17 U skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 561/2006, koji se nalazi u poglavlju V. te uredbe, naslovljenom „Postupci nadzora i sankcije", i koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1054:

„Prijevoznik sastavlja vozni red linije te raspored zaduženja koji za svakog vozača prikazuje ime, mjesto njegova sjedišta i raspored koji je unaprijed utvrđen za različita razdoblja vožnje, ostale poslove, stanke i dostupnost.

Svaki vozač kojem je dodijeljena linija iz stavka 1. ima izvadak iz rasporeda zaduženja te preslik voznog reda linije."

18 U tom poglavlju, člankom 18. Uredbe br. 561/2006, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1054, određuje se:

„Države članice donose mjere potrebne za provedbu ove Uredbe."

b) Uredba (EU) br. 165/2014

19 Više odredbi Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 2014., L 60, str. 1.) izmijenjeno je Uredbom 2020/1054.

20 U poglavlju I. Uredbe br. 165/2014, naslovljenom „Načela, područje primjene i zahtjevi”, člankom 3. te uredbe, naslovljenim „Područje primjene”, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, u stavku 4. predviđalo se:

„Petnaest godina nakon što su novoregistrirana vozila dužna imati tahograf kako je određeno člancima 8., 9. i 10. ove Uredbe, vozilima koja prometuju u državi članici koja nije država članica njihove registracije mora se ugraditi takav tahograf.”

21 U poglavlju II. Uredbe br. 165/2014, naslovljenom „Pametni tahograf”, člankom 11. te uredbe, naslovljenim „Detaljne odredbe za pametni tahograf”, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, određivalo se:

„Kako bi se osiguralo da je pametni tahograf usklađen s načelima i zahtjevima određenima u ovoj Uredbi, Komisija provedbenim aktima donosi detaljne odredbe potrebne za jedinstvenu provedbu članaka 8., 9. i 10., isključujući one odredbe kojima bi se omogućilo da tahograf bilježi dodatne podatke. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 42. stavka 3.

Detaljne odredbe navedene u prvom stavku:

(a) u odnosu na izvođenje funkcija pametnog tahografa kako su navedene u ovom poglavlju uključuju potrebne zahtjeve kako bi se zajamčila sigurnost, točnost i pouzdanost podataka kako u tahograf dolaze putem usluge satelitskog pozicioniranja i tehnologije za daljinsku komunikaciju iz članaka 8. i 9.;

(b) navode razne uvjete i zahtjeve za uslugu satelitskog pozicioniranja i tehnologiju za daljinsku komunikaciju iz članaka 8. i 9. da budu izvan tahografa ili ugrađeni u njega, te, ako su izvan njega, navode uvjete za korištenje signala satelitskog pozicioniranja kao drugog senzora kretanja;

(c) navode potrebne norme za sučelje iz članka 10. Takve norme mogu uključivati odredbu o distribuciji prava pristupa za vozače, radionice i prijevozna poduzeća te kontrolne uloge za podatke koje bilježi tahograf, a koje se kontrolne uloge temelje na mehanizmu provjere autentičnosti/ovlaštenja definiranom za sučelja, poput certifikata za svaku razinu pristupa, podložno tehničkoj izvedivosti.”

22 U poglavlju VI. Uredbe br. 165/2014, naslovljenom „Upotreba opreme”, u članku 33. te uredbe, naslovljenom „Odgovornost prijevoznih poduzeća”, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1054, u stavku 2. navodi se:

„Prijevozna poduzeća čuvaju tahografske listiće i ispise kada god su ispisi generirani u skladu s člankom 35., kronološkim redom i u čitkom obliku najmanje godinu dana nakon njihove uporabe te daje njihove kopije vozačima koji ih zatraže. Prijevozna poduzeća također vozaču koji to zahtijeva izdaju kopije podataka preuzetih s kartica vozača zajedno s ispisanim papirnatim verzijama tih kopija. Tahografski listići, ispisi i preuzeti podaci predočuju se ili predaju na zahtjev bilo kojeg ovlaštenog službenika koji obavlja kontrolu.”

23 Člankom 1. stavkom 2. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2016/799 od 18. ožujka 2016. o provedbi Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju tehničkih zahtjeva za izradu, ispitivanje, ugradnju, rad i popravak tahografa i njihovih sastavnih dijelova (SL 2016.,

L 139, str. 1. te ispravci SL 2016., L 146, str. 31. i SL 2017., L 27, str. 169.), kako je izmijenjen Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/502 od 28. veljače 2018. (SL 2018., L 85, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2016/799), određuje se:

„Izrada, ispitivanje, ugradnja, pregled, rad i popravak pametnih tahografa i njihovih sastavnih dijelova moraju biti u skladu s tehničkim zahtjevima utvrđenima u Prilogu I.C ovoj Uredbi."

24 Člankom 6. trećim stavkom Uredbe br. 2016/799 predviđa se:

„Međutim, Prilog I.C primjenjuje se od 15. lipnja 2019. […]"

25 Prilog I.C odnosi se na zahtjeve u pogledu izrade, ispitivanja, ugradnje i pregleda pametnih tahografa.

c) Uredba 2020/1054

26 Uvodne izjave 1., 2., 4., 6., 8., 13. do 15., 17. do 19., 23., 27., 34. i 36. Uredbe 2020/1054 glase kako slijedi:

„(1) Dobri uvjeti rada za vozače i pošteni uvjeti poslovanja za cestovne prijevoznike od ključne su važnosti za stvaranje sigurnog, učinkovitog i društveno odgovornog sektora cestovnog prometa s ciljem osiguravanja nediskriminacije i privlačenja kvalificiranih radnika. Kako bi se taj postupak olakšao, ključno je da socijalna pravila Unije u području cestovnog prometa budu jasna, proporcionalna, svrsishodna, jednostavna za primjenu i provedbu te da se učinkovito i dosljedno provode na području čitave Unije.

(2) Nakon ocjenjivanja učinkovitosti i djelotvornosti provedbe postojećeg skupa socijalnih pravila Unije u području cestovnog prometa, a posebno Uredbe [br. 561/2006], u provedbi tog pravnog okvira utvrđeni su određeni nedostaci. Zbog nejasnih pravila o tjednim razdobljima odmora, objektima za odmor i stankama u slučaju višečlane posade kao i nepostojanja pravila o povratku vozača kući došlo je do različitih tumačenja i praksi provedbe u državama članicama. Nekoliko država članica nedavno je donijelo jednostrane mjere kojima se dodatno povećalo pravnu nesigurnost i nejednako postupanje prema vozačima i prijevoznicima. Međutim, maksimalnim dnevnim i tjednim razdobljima vožnje učinkovito se poboljšavaju socijalni uvjeti vozača te sigurnost na cestama općenito. Potrebni su ustrajni napori kako bi se osigurala usklađenost.

[…]

(4) *Ex post* evaluacijom Uredbe [br. 561/2006] potvrđeno je da je nedosljedna i neučinkovita provedba socijalnih prava Unije uglavnom posljedica nejasnih pravila, neučinkovite i nejednake uporabe alata nadzora i nedovoljne administrativne suradnje među državama članicama.

[…]

(6) Jasna, primjerena, proporcionalna i jednakomjerno provedena pravila ključna su i za ostvarivanje ciljeva politike u pogledu poboljšanja uvjeta rada za vozače, a posebno u pogledu osiguravanja nenarušenog i poštenog tržišnog natjecanja među prijevoznicima i doprinosa sigurnosti na cestama za sve sudionike u prometu.

[…]

(8) Vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz tereta na duge relacije provode dulja razdoblja daleko od kuće. Trenutačnim zahtjevima u pogledu redovnog tjednog odmora ta se razdoblja mogu nepotrebno produljiti. Stoga je odredbe o redovnim tjednim razdobljima odmora poželjno prilagoditi tako da vozači mogu lakše obavljati međunarodni prijevoz u skladu s pravilima i stići kući kako bi iskoristili redovno tjedno razdoblje odmora te kako bi im se u potpunosti nadoknadila sva skraćena tjedna razdoblja odmora. […]

[…]

(13) S ciljem promicanja socijalnog napretka primjereno je odrediti gdje se mogu provesti tjedna razdoblja odmora kako bi se vozačima osigurali odgovarajući uvjeti za odmor. Kvaliteta smještaja osobito je važna tijekom redovnog tjednog razdoblja odmora, koji bi vozač trebao provesti izvan kabine vozila i u odgovarajućem smještaju, na trošak prijevoznika kao poslodavca. Kako bi se osigurali dobri uvjeti rada i sigurnost vozača, primjereno je pojasniti zahtjev prema kojem se vozačima treba osigurati kvalitetan smještaj u okviru kojeg se u obzir uzimaju rodne posebnosti tijekom redovnih tjednih razdoblja odmora ako se ta razdoblja ne provode kod kuće.

(14) Također je potrebno predvidjeti da prijevoznici organiziraju rad vozača tako da razdoblja koja provode daleko od kuće ne budu preduga te da vozači mogu iskoristiti duga razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada za smanjena tjedna razdoblja odmora. Povratak bi trebao biti organiziran tako da se omogući dolazak do operativnog sjedišta prijevoznika u državi članici u kojoj ima poslovni nastan ili do mjesta boravka vozača, a vozači mogu slobodno odlučiti o tome gdje provode svoje razdoblje odmora. Kako bi dokazao da ispunjava svoje obveze u vezi s organizacijom redovnog povratka, prijevoznik bi se trebao moći koristiti tahografskim zapisima, rasporedima zaduženja vozačâ ili drugom dokumentacijom. Takvi bi dokazi trebali biti dostupni u prostorima prijevoznika kako bi se predočili na zahtjev nadzornih tijela.

(15) Iako se redovna tjedna razdoblja odmora i dulja razdoblja odmora ne mogu provoditi u vozilu ili na parkiralištu, već samo u prikladnom smještaju koji može biti u blizini parkirališta, od iznimne je važnosti omogućiti vozačima da pronađu sigurna i zaštićena parkirališta na kojima se pruža odgovarajuća razina sigurnosti i odgovarajući objekti. Komisija je već ispitala kako potaknuti razvoj visokokvalitetnih parkirališta, uključujući potrebne minimalne zahtjeve. Komisija bi stoga trebala razviti standarde za sigurna i zaštićena parkirališta. Tim standardima trebalo bi se doprinijeti promicanju visokokvalitetnih parkirališta. Standardi se mogu revidirati kako bi se osigurao bolji pristup alternativnim gorivima u skladu s politikama za razvoj te infrastrukture. Važno je i to da na parkiralištima ne bude leda i snijega.

[…]

(17) U interesu sigurnosti na cestama i provedbe svi bi vozači u potpunosti trebali poznavati pravila o vremenima vožnje i odmora te opasnosti u kojima se mogu naći zbog umora. U tom su smislu važne lako dostupne informacije o raspoloživim objektima za odmor. Stoga bi Komisija na internetskim stranicama koje su prilagođene korisnicima trebala pružati informacije o sigurnim i zaštićenim parkiralištima. Te bi informacije trebalo redovito ažurirati.

(18) Kako bi se osigurala kontinuirana sigurnost i zaštita parkirališta, Komisiji bi trebalo delegirati ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. [UFEU-a] u vezi s utvrđivanjem standardâ za razinu usluge na sigurnim i zaštićenim parkiralištima te za postupke za certifikaciju sigurnosti i zaštite parkirališta. […]

(19) U revidiranim smjernicama za TEN-T utvrđenima u Uredbi (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća [od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU (SL 2013., L 348, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba TEN-T)] predviđa se izgradnja parkirališta na autocestama približno svakih 100 km kako bi se komercijalnim korisnicima cesta osigurala parkirališta na kojima se pruža odgovarajuća razina sigurnosti i zaštite. Kako bi se ubrzala i promicala izgradnja odgovarajuće infrastrukture za parkiranje, važno je da bude dostupno dovoljno prilika za sufinanciranje sredstvima Unije u skladu s postojećim i budućim pravnim aktima Unije kojima se utvrđuju uvjeti za tu financijsku potporu.

[…]

(23) Države članice trebale bi poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da se nacionalna pravila o sankcijama koje se primjenjuju za kršenja Uredbe [br. 561/2006] i Uredbe [br. 165/2014] provode na učinkovit, proporcionalan i odvraćajući način. […]

[…]

(27) Zbog troškovne učinkovitosti provedbe socijalnih pravila, brzog razvoja novih tehnologija, digitalizacije cjelokupnog gospodarstva Unije te potrebe za jednakim uvjetima među poduzećima u sektoru međunarodnog cestovnog prometa potrebno je skratiti prijelazno razdoblje za ugradnju digitalnih tahografa u registrirana vozila. Pametnim tahografima doprinijet će se pojednostavnjenju nadzora, čime će se olakšati rad nacionalnih tijela.

[…]

(34) Važno je da prijevoznici s poslovnim nastanom u trećim zemljama podliježu pravilima koja su istovjetna pravilima Unije pri obavljanju djelatnosti cestovnog prometa na području Unije. Komisija bi trebala procijeniti primjenu tog načela na razini Unije i predložiti odgovarajuća rješenja o kojima će se pregovarati u kontekstu Europskog sporazuma o radu posada vozila u međunarodnom cestovnom prijevozu (‚Sporazum AETR’).

[…]

(36) S obzirom na to da ciljeve ove Uredbe, odnosno poboljšanje sigurnosti na cestama i uvjeta rada za vozače unutar Unije usklađivanjem pravila o vremenima vožnje, stankama i razdobljima odmora u cestovnom prometu te usklađivanjem pravila o uporabi i provedbi tahografa, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog prirode ciljeva oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. [UEU-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.”

27 Člankom 1. točkama 6. do 8., 11., 13. i 16. Uredbe 2020/1054 predviđa se:

„Uredba [br. 561/2006] mijenja se kako slijedi:

[…]

6. članak 8. mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 6. zamjenjuje se sljedećim:
,6. U bilo koja dva uzastopna tjedna vozač uzima najmanje:
(a) dva redovna tjedna razdoblja odmora; ili
(b) jedno redovno tjedno razdoblje odmora i jedno skraćeno tjedno razdoblje odmora od najmanje 24 sata.

Tjedno razdoblje odmora počinje najkasnije nakon završetka šest 24-satnih razdoblja od kraja prethodnog tjednog razdoblja odmora.

Odstupajući od prvog podstavka, vozač koji obavlja međunarodni prijevoz tereta može, izvan države članice poslovnog nastana, uzeti dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora pod uvjetom da u bilo koja četiri uzastopna tjedna uzima najmanje četiri tjedna razdoblja odmora, od kojih su najmanje dva redovna tjedna razdoblja odmora.

Za potrebe ovog stavka smatra se da vozač obavlja međunarodni prijevoz ako započne dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora izvan države članice u kojoj poslodavac ima poslovni nastan i zemlje u kojoj je mjesto boravka vozača.’;

[…]

(c) stavak 8. zamjenjuje se sljedećim:
,8. Redovna tjedna razdoblja odmora i svako tjedno razdoblje odmora dulje od 45 sati koje se uzima kao nadoknada za prethodna skraćena tjedna razdoblja odmora ne provode se u vozilu. Provode se u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti.

Sve troškove smještaja izvan vozila pokriva poslodavac.’;

(d) umeće se sljedeći stavak:

,8.a Prijevoznici organiziraju rad vozača tako da se vozači mogu vratiti u operativno središte poslodavca gdje je obično baza vozača i gdje vozač počinje tjedno razdoblje odmora, u državu članicu poslovnog nastana poslodavca ili u mjesto boravka vozača u svakom razdoblju od četiri uzastopna tjedna, kako bi proveli najmanje jedno redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora dulje od 45 sati koje se uzima kao nadoknada za skraćeno tjedno razdoblje odmora.

Međutim, ako je vozač uzeo dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora u skladu sa stavkom 6., prijevoznik organizira rad vozača tako da se vozač može vratiti prije početka redovnog tjednog razdoblja odmora duljeg od 45 sati koje se uzima kao nadoknada.

Prijevoznik bilježi način na koji ispunjava tu obvezu te u svojim prostorima drži dokumentaciju kako bi je mogao predočiti na zahtjev nadzornih tijela.’

[…]

7. umeće se sljedeći članak:

‚Članak 8.a

1. Komisija osigurava da su informacije o sigurnim i zaštićenim parkiralištima lako dostupne vozačima koji obavljaju cestovni prijevoz tereta i putnika. Komisija objavljuje popis svih certificiranih parkirališta kako bi se vozačima osigurali sljedeći odgovarajući uvjeti:

   – detekcija i sprečavanje neovlaštenog pristupa;

   – rasvjeta i vidljivost;

   – kontaktne točke i postupci za hitne slučajeve;

   – sanitarni prostori u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti;

   – mogućnosti kupnje hrane i pića;

   – komunikacijske veze;

   – napajanje.

Popis takvih parkirališta stavlja se na raspolaganje na jedinstvenim službenim internetskim stranicama koje se redovito ažuriraju.

2. Komisija donosi delegirane akte u skladu s člankom 23.a radi utvrđivanja standarda kojima se pružaju dodatne pojedinosti o razini usluge i sigurnosti u pogledu područja navedenih u stavku 1. i o postupcima za certifikaciju parkirališta.

3. Na svim certificiranim parkiralištima može se naznačiti da su certificirana u skladu sa standardima i postupcima Unije.

   U skladu s člankom 39. stavkom 2. točkom (c) Uredbe [TEN-T] države članice moraju poticati izgradnju parkirališta za komercijalne korisnike cesta.

4. Komisija do 31. prosinca 2024. podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o dostupnosti prikladnih objekata za odmor vozača i zaštićenih parkirališta, kao i o razvoju sigurnih i zaštićenih parkirališta koja su certificirana u skladu s delegiranim aktima iz stavka 2. U tom izvješću mogu se navesti mjere za povećanje broja i kvalitete sigurnih i zaštićenih parkirališta.’

8. članak 9. mijenja se kako slijedi:

[…]

(b) stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

‚2. Sve vrijeme provedeno u putovanju do mjesta preuzimanja vozila obuhvaćenog područjem primjene ove Uredbe, ili u povratku iz tog mjesta, kada vozilo nije u vozačevom prebivalištu niti u operativnom središtu poslodavca u kojemu je sjedište vozača, ne računa se kao vrijeme odmora ili stanke, osim ako je vozač na trajektu ili vlaku i ima pristup spavaćoj kabini, kabini ili ležaju.'

[…]

11. u članku 12. dodaju se sljedeći stavci:

‚Pod uvjetom da sigurnost na cestama time nije ugrožena, vozač u iznimnim okolnostima može odstupiti i od članka 6. stavaka 1. i 2. te članka 8. stavka 2. na način da prekorači dnevno i tjedno vrijeme vožnje za najviše jedan sat kako bi stigao do operativnog središta poslodavca ili mjesta boravka vozača da bi iskoristio tjedno razdoblje odmora.

Pod istim uvjetima vozač smije prekoračiti dnevno i tjedno vrijeme vožnje za najviše dva sata kako bi stigao do operativnog središta poslodavca ili mjesta boravka vozača da bi iskoristio redovno tjedno razdoblje odmora, pod uvjetom da je uzeo neprekinutu stanku od 30 minuta neposredno prije dodatne vožnje.

[…]'

[…]

13. u članku 14. stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

‚2. U hitnim slučajevima države članice u iznimnim okolnostima mogu odobriti privremeno izuzeće za razdoblje od najviše 30 dana, koje mora biti obrazloženo i o njemu se odmah mora obavijestiti Komisiju. Komisija te informacije odmah objavljuje na javnim internetskim stranicama.'

[…]

16. u članku 19. stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

‚1. Države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na kršenja ove Uredbe i Uredbe [br. 165/2014] te poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Te sankcije moraju biti učinkovite i proporcionalne težini kršenja, […] te odvraćajuće i nediskriminirajuće. Svako kršenje ove Uredbe i Uredbe [br. 165/2014] podliježe samo jednoj sankciji ili postupku. […]'"

28 Članak 2. Uredbe 2020/1054 glasi kako slijedi:

„Uredba (EU) br. 165/2014 mijenja se kako slijedi:

[…]

2. u članku 3. stavak 4. zamjenjuje se sljedećim:

‚4. Najkasnije tri godine od kraja godine stupanja na snagu detaljnih odredaba iz članka 11. drugog stavka, sljedeće kategorije vozila koja se upotrebljavaju u državi članici koja nije država članica u kojoj su registrirana moraju biti opremljena pametnim tahografom kako je predviđeno u člancima 8., 9. i 10. ove Uredbe:

(a) vozila opremljena analognim tahografom;

(b) vozila opremljena digitalnim tahografom koji je u skladu sa specifikacijama iz Priloga I.B Uredbi [Vijeća (EEZ) br. 3821/85 od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu (SL 1985., L 370, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 4.)] koje su se primjenjivale do 30. rujna 2011.;

(c) vozila opremljena digitalnim tahografom koji je u skladu sa specifikacijama iz Priloga I.B Uredbi [br. 3821/85] koje se primjenjuju od 1. listopada 2011.; i

(d) vozila opremljena digitalnim tahografom koji je u skladu sa specifikacijama iz Priloga I.B Uredbi [br. 3821/85] koje se primjenjuju od 1. listopada 2012.

4.a Najkasnije četiri godine nakon stupanja na snagu detaljnih odredaba iz članka 11. drugog stavka, vozila koja su opremljena pametnim tahografom koji je u skladu s Prilogom I.C Provedbenoj uredbi [2016/799] i koja se upotrebljavaju u državi članici koja nije država članica u kojoj su registrirana moraju biti opremljena pametnim tahografom kako je predviđeno u člancima 8., 9. i 10. ove Uredbe.’

[…]

8. članak 11. mijenja se kako slijedi:

(a) prvi stavak zamjenjuje se sljedećim:

‚Kako bi se osiguralo da je pametni tahograf usklađen s načelima i zahtjevima određenima u ovoj Uredbi, Komisija provedbenim aktima donosi detaljne odredbe potrebne za ujednačenu primjenu članaka 8., 9. i 10., isključujući one odredbe kojima bi se omogućilo da tahograf bilježi dodatne podatke.

Komisija do 21. kolovoza 2021. donosi provedbene akte kojima se utvrđuju detaljne odredbe za ujednačenu primjenu obveze bilježenja i pohranjivanja podataka o svim prelascima granice vozila i aktivnostima iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka druge i treće alineje te članka 8. stavka 1. drugog podstavka.

[…]’”

29 Na tehničke specifikacije za pametne tahografe navedene u članku 11. drugom stavku Uredbe br. 165/2014, kako je izmijenjen člankom 2. točkom 8. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054, odnosi se Provedbena uredba Komisije (EU) 2021/1228 od 16. srpnja 2021. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) 2016/799 (SL 2021., L 273, str. 1.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2023/980 od 16. svibnja 2023. u pogledu prijelaznog pametnog tahografa i njegove upotrebe autentifikacije navigacijskih poruka otvorene usluge Galileo te o izmjeni Provedbene uredbe

(EU) 2021/1228 (SL 2023., L 134, str. 28.) (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2021/1228). U skladu s člankom 1. Provedbene uredbe 2021/1228, njome se izmjenjuje Prilog I.C Provedbenoj uredbi 2016/799 u skladu s Prilogom Provedbenoj uredbi 2021/1228.

30 Člankom 3. prvim stavkom Uredbe 2020/1054 određuje se:

„Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*."

2. Propisi koji se odnose na zahtjev u pogledu poslovnog nastana te na kabotažu i kombinirani prijevoz

a) Direktiva 92/106/EEZ

31 Treća uvodna izjava Direktive Vijeća 92/106/EEZ od 7. prosinca 1992. o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica (SL 1992., L 368, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 31.) glasi kako slijedi:

„[B]udući da sve veći problemi vezani uz zagušenje cesta, okoliš i sigurnost cesta, zahtijevaju u javnom interesu daljnji razvoj kombiniranog prijevoza kao alternative cestovnom prijevozu."

32 Člankom 1. te direktive određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na postupanje u kombiniranom prijevozu, ne dovodeći u pitanje Uredbu [Vijeća (EEZ) br. 881/92 od 26. ožujka 1992. o pristupu tržištu cestovnog prijevoza robe unutar Zajednice prema ili iz državnog područja države članice ili prelaskom preko državnog područja jedne ili više država članica (SL 1992., L 95, str. 1.)].

U smislu ove Direktive, ‚kombinirani prijevoz' je prijevoz robe između država članica, pri čemu se kamion, prikolica, poluprikolica, s vučnim vozilom ili bez njega, izmjenjivi sanduk ili kontejner od 20 stopa ili više, koristi na cesti pri početnoj ili završnoj dionici putovanja, a u drugoj dionici, željezničkim ili unutarnjim plovnim putom ili pomorskim prijevozom, ako je ta dionica dulja od 100 km zračne linije i čini početnu ili završnu dionicu cestovnog prijevoza na tom putovanju:

– između točke utovara robe i najbliže odgovarajuće utovarne željezničke postaje pri početnoj dionici te između najbliže odgovarajuće istovarne željezničke postaje i točke istovara pri završnoj dionici, ili

– unutar promjera koji nije veći od 150 km zračne linije od luke unutarnjeg plovnog puta ili pomorske luke utovara ili istovara."

33 U članku 4. navedene direktive navodi se:

„Svi prijevoznici s poslovnim nastanom u državi članici, koji zadovoljavaju uvjete poslovanja i pristupa tržištu prijevoza robe između država članica, moraju imati pravo obavljanja, u okviru kombiniranog prijevoza između država članica, početnih i/ili završnih dionica cestovnog prijevoza koje su sastavni dio kombiniranog prijevoza i koje mogu ili ne moraju uključivati prelazak granice."

b) Uredba br. 1071/2009

34 U poglavlju I. Uredbe br. 1071/2009, naslovljenom „Opće odredbe”, člankom 3. te uredbe, naslovljenim „Zahtjevi za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika”, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, predviđalo se:

„1. Poduzeća koja obavljaju djelatnost cestovnog prijevoznika imaju:

(a) stvarni i stabilni poslovni nastan u jednoj od država članica;

(b) dobar ugled;

(c) odgovarajući financijski položaj; i

(d) potrebnu stručnu osposobljenost.

2. Države članice mogu odlučiti propisati dodatne razmjerne i nediskriminirajuće zahtjeve za poduzeća koja žele obavljati djelatnost cestovnog prijevoznika.”

35 U poglavlju II. Uredbe br. 1071/2009, naslovljenom „Uvjeti koje treba ispuniti da bi se zadovoljio zahtjev iz članka 3.”, u članku 5. te uredbe, naslovljenom „Uvjeti u vezi sa zahtjevom u pogledu poslovnog nastana”, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, navodilo se:

„Kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 3. stavka 1. točke (a), poduzeće, u dotičnoj državi članici:

(a) ima poslovni nastan u toj državi članici, zajedno s prostorijama u kojima čuva svoju temeljnu poslovnu dokumentaciju, posebno računovodstvenu dokumentaciju, kadrovsku dokumentaciju, dokumentaciju koja sadrži podatke o trajanju vožnje i odmora te bilo koji drugi dokument koji mora biti dostupan nadležnom tijelu kako bi ono moglo provjeriti jesu li uvjeti propisani ovom uredbom ispunjeni. Države članice mogu zahtijevati da poduzeća s poslovnim nastanom na njihovom državnom području moraju u svakom trenutku u svojim prostorijama učiniti dostupnima i druge dokumente;

(b) jednom kada je dozvola izdana, ima na raspolaganju jedno vozilo, odnosno više vozila, registriranih ili na neki drugi način stavljenih u promet u skladu s pravnim propisima te države članice, bez obzira je li to poduzeće jedini vlasnik vozila ili njima raspolaže na temelju, na primjer, ugovora o kupoprodaji s obročnim otplatama cijene, ugovora o zakupu ili ugovora o leasingu;

(c) stvarno i kontinuirano obavlja svoje poslove u vezi s vozilima iz točke (b), raspolažući potrebnom administrativnom opremom, kao i odgovarajućom tehničkom opremom i uređajima, u poslovnom centru u toj državi članici.”

36 Članak 6. Uredbe br. 1071/2009, odnosi se, u skladu sa svojim naslovom, na uvjete koji se odnose na zahtjeve o dobrom ugledu.

c) Uredba (EZ) br. 1072/2009

37 U skladu s uvodnim izjavama 2., 4., 5., 13. i 15. Uredbe (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235. i ispravak SL 2015., L 82., str. 114.):

„(2) Uspostava zajedničke prometne politike između ostalog podrazumijeva utvrđivanje zajedničkih pravila primjenljivih na pristup tržištu u međunarodnom cestovnom prijevozu tereta na području Zajednice, kao i uvjeta pod kojima strani cestovni prijevoznici mogu pružati usluge prijevoza u državi članici. Ta se pravila moraju utvrditi na takav način da doprinesu nesmetanom funkcioniranju unutarnjega tržišta prijevoza.

[…]

(4) Uspostava zajedničke prometne politike podrazumijeva uklanjanje svih ograničenja u pogledu pružatelja usluga prijevoza, na temelju njegova državljanstva ili činjenice da mu se poslovni nastan nalazi u državi članici koja nije država članica u kojoj će se usluge pružati.

(5) Kako bi se taj cilj postigao na nesmetan i fleksibilan način, dok se ne okonča usklađivanje tržišta cestovnoga prijevoza, trebalo bi predvidjeti prijelazni režim kabotaže.

[…]

(13) Cestovnim prijevoznicima koji imaju licenciju Zajednice predviđenu ovom Uredbom i cestovnim prijevoznicima koji imaju dozvolu za obavljanje određenih kategorija međunarodnog prijevoza tereta trebalo bi se dopustiti da privremeno obavljaju prijevoz tereta u unutarnjem prometu u državi članici, u skladu s ovom Uredbom, bez obveze da u njoj imaju registrirano sjedište ili drugi oblik poslovnog nastana. […]

[…]

(15) Ne dovodeći u pitanje odredbe Ugovora o pravu poslovnog nastana, kabotaža podrazumijeva pružanje usluga od strane cestovnih prijevoznika u državi članici u kojoj ti prijevoznici nemaju poslovni nastan; ona ne bi trebala biti zabranjena ako se ne obavlja na način koji podrazumijeva stalnu ili trajnu djelatnost u toj državi članici. Kako bi se taj zahtjev lakše ispunio, trebalo bi jasnije odrediti učestalost kabotaže i razdoblje u kojemu se kabotaža obavlja. U prošlosti, takve nacionalne usluge prijevoza bile su dopuštene samo na privremenoj osnovi. U praksi je bilo teško ustvrditi koje su usluge dopuštene. Stoga su potrebna jasna i lako provediva pravila.”

38 U poglavlju I. Uredbe br. 1072/2009, naslovljenom „Opće odredbe”, u članku 2. te uredbe, naslovljenom „Definicije”, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1055, navodi se:

„Za potrebe ove Uredbe:

1. ‚vozilo’ znači motorno vozilo registrirano u državi članici ili skup vozila, od kojih je barem motorno vozilo registrirano u državi članici, koja se koriste isključivo za prijevoz tereta;

2. ‚međunarodni prijevoz’ znači:

(a) vožnja koja se obavlja natovarenim vozilom, pri čemu se polazno i odredišno mjesto nalaze u dvije različite države članice, s tranzitom ili bez tranzita, kroz jednu državu članicu ili treću zemlju, odnosno više država članica ili trećih zemalja;
(b) vožnja koja se obavlja natovarenim vozilom iz države članice u treću zemlju i obratno, s tranzitom ili bez tranzita, kroz jednu državu članicu ili treću zemlju, odnosno više država članica ili trećih zemalja;
(c) vožnja koja se obavlja natovarenim vozilom među trećim zemljama, s tranzitom preko državnog područja jedne ili više država članica; ili
(d) prazna vožnja u vezi s prijevozom iz točaka (a),(b) i (c);

[…]

6. ‚kabotaža' znači prijevoz uz naknadu u nacionalnom cestovnom prijevozu, koji se privremeno obavlja u državi članici domaćinu, u skladu s ovom Uredbom;

[…]"

39 Poglavlje III. Uredbe br. 1072/2009, naslovljeno „Kabotaža", obuhvaća njezine članke 8. do 10.

40 Člankom 8. te uredbe, naslovljenim „Opća načela", u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, predviđalo se:

„1. Svaki cestovni prijevoznik koji obavlja prijevoz tereta kao javnu uslugu i ima licenciju Zajednice i čiji vozač, ako je državljanin treće zemlje, ima potvrdu za vozače, ovlašten je pod uvjetima utvrđenim u ovome poglavlju obavljati kabotažu.

2. Jednom kada je teret koji se prevozi u okviru dolaznog međunarodnog prijevoza iz druge države članice ili treće zemlje u državu članicu koja je domaćin dostavljen, cestovni prijevoznici iz stavka 1. imaju pravo obaviti do tri kabotaže istim vozilom ili, u slučaju skupa vozila, motornim vozilom toga istoga vozila. Zadnji istovar u okviru kabotaže prije napuštanja države članice koja je domaćin obavlja se u roku od sedam dana od zadnjeg istovara u državi članici domaćinu u okviru dolaznog međunarodnog prijevoza.

Cestovni prijevoznici mogu, u roku iz prvog podstavka, obavljati dio kabotaže ili svu kabotažu dopuštenu na temelju navedenog podstavka u svakoj državi članici ako se ograniče na jednu kabotažu po državi članici u roku tri dana od dana kada su nenatovareni ušli na državno područje te države članice.

3. Smatra se da je cestovni prijevoz tereta koji obavlja strani cestovni prijevoznik u državi članici domaćinu u skladu s ovom Uredbom samo ako cestovni prijevoznik može podastrijeti jasne dokaze o dolaznom međunarodnom prijevozu i o svakoj naknadno obavljenoj kabotaži.

Dokazi iz prvog podstavka uključuju sljedeće podatke za svaki prijevoz:

(a) ime, adresu i potpis pošiljatelja;

(b) ime, adresu i potpis cestovnog prijevoznika;

(c) ime, adresu primatelja te, nakon što je teret dostavljen, njegov potpis i datum dostave;

(d) mjesto i datum preuzimanja tereta te mjesto određeno za dostavu;

(e) opis vrste tereta i načina pakiranja koji je općenito u uporabi, a ako je riječ o opasnom teretu, njihov općenito prihvaćeni opis te broj pošiljaka i njihove posebne oznake i brojeve;

(f) bruto masu robe i njezinu drukčije izraženu količinu;

(g) registarske oznake motornog vozila i prikolice.

4. Za dokazivanje da su uvjeti propisani ovim člankom ispunjeni ne zahtijeva se nikakav dodatni dokument.

5. Svakom cestovnom prijevozniku koji u državi članici poslovnoga nastana, u skladu s propisima te države članice, ima pravo obavljati cestovne prijevoze uz naknadu, navedene u članku 1. stavku 5. točkama (a), (b) i (c), dopušteno je da pod uvjetima iz ovog poglavlja prema potrebi obavlja kabotažu iste vrste ili kabotažu vozilima iz iste kategorije.

6. Dopuštenje za obavljanje kabotaže u okviru načina prijevoza iz članka 1. stavka 5. točaka (d) i (e) je neograničeno.”

41 Člankom 10. Uredbe br. 1072/2009, naslovljenim „Zaštitni postupak”, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, predviđalo se:

„1. U slučaju da kabotaža na određenom geografskom području prouzroči ili pogorša ozbiljan poremećaj na nacionalnom tržištu prijevoznih usluga, svaka država članica može se obratiti Komisiji u svrhu donošenja zaštitnih mjera te Komisiji pružiti sve potrebne podatke i obavijestiti je o mjerama koje namjerava poduzeti u pogledu domaćih cestovnih prijevoznika.

2. Za potrebe stavka 1.:

– ‚ozbiljan poremećaj nacionalnog tržišta prijevoznih usluga na određenom geografskom području’ znači postojanje problema specifičnih za to tržište, takvih koji uzrokuju ozbiljan i potencijalno trajan višak ponude nad potražnjom, što predstavlja prijetnju financijskoj stabilnosti i preživljavanju značajnog broja cestovnih prijevoznika;

– ‚geografsko područje’ znači površina koja obuhvaća cijelo državno područje ili dio državnog područja države članice ili se proteže na cijelo državno područje ili dio državnog područja drugih država članica.

3. Komisija proučava situaciju na temelju, prije svega, relevantnih podataka i nakon što se posavjetuje s odborom iz članka 15. stavka 1. u roku jednog mjeseca od primitka zahtjeva države članice odlučuje jesu li zaštitne mjere potrebne i, ako jesu, donosi ih.

Takve mjere mogu uključivati privremeno isključenje navedenog područja iz područja primjene ove Uredbe.

Mjere donesene u skladu s ovim člankom ostaju na snazi najviše šest mjeseci, a njihov rok valjanosti može se pod jednakim uvjetima jednokratno produljiti za isto razdoblje valjanosti.

Komisija obavješćuje države članice i Vijeće o odlukama donesenim u skladu s ovim stavkom.

4. Ako Komisija odluči usvojiti zaštitne mjere u vezi jedne države članice ili više njih, nadležna tijela dotične države članice moraju za domaće cestovne prijevoznike donijeti mjere jednakog opsega i o tome obavijestiti Komisiju. Te se mjere počinju primjenjivati najkasnije od dana početka primjene zaštitnih mjera koje je Komisija donijela.

5. Svaka država članica može Vijeću uputiti odluku Komisije, donesenu na temelju stavka 3., u roku 30 dana od dana njezine objave. Vijeće može u roku 30 dana od dana tog zahtjeva ili, u slučaju zahtjeva više država članica, od dana prvog zahtjeva, kvalificiranom većinom donijeti drukčiju odluku.

Na odluku Vijeća primjenjuju se vremenska ograničenja valjanosti iz trećega podstavka stavka 3. Nadležna tijela dotične države članice moraju donijeti mjere s jednakim učinkom za domaće cestovne prijevoznike i o tome obavijestiti Komisiju. Ako Vijeće ne donese odluku u roku određenom u prvom podstavku, odluka Komisije postaje konačna.

6. Ako Komisija smatra da je mjere iz stavka 3. potrebno produljiti, Komisija će podnijeti prijedlog Vijeću koje će o tome odlučiti kvalificiranom većinom.”

d) Uredba 2020/1055

42 U skladu s uvodnim izjavama 6., 8. i 20. do 22. Uredbe 2020/1055:

„(6) U cilju suzbijanja pojave takozvanih ‚fiktivnih društava’ i jamčenja poštenog tržišnog natjecanja i jednakih uvjeta na unutarnjem tržištu, potrebno je osigurati da cestovni prijevoznici s poslovnim nastanom u državi članici imaju stvarnu i stalnu prisutnost u toj državi članici i od tamo vode svoje poslovanje u području prijevoza. Stoga je, a i s obzirom na stečena iskustva, potrebno razjasniti i ojačati odredbe o postojanju stvarnog i stabilnog poslovnog nastana te pritom izbjeći nametanje neproporcionalnog administrativnog opterećenja.

[…]

(8) Uredbom (EZ) br. 1071/2009 od poduzeća se zahtijeva da stvarno i stalno obavlja prijevoz raspolažući odgovarajućom tehničkom opremom i infrastrukturom u operativnom središtu koje se nalazi u državi članici poslovnog nastana i njome se dopuštaju dodatni zahtjevi na nacionalnoj razini, od kojih je najčešći zahtjev posjedovanje parkirnih mjesta u državi članici poslovnog nastana. Međutim, ti zahtjevi koji se nejednako primjenjuju nisu bili dostatni kako bi se osigurala stvarna veza s tom državom članicom kako bi se učinkovito suzbila fiktivna društva i smanjio rizik od sustavne kabotaže i nomadskih vozača koji se organiziraju iz poduzeća u koje se vozila ne vraćaju. S obzirom na to da bi za osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta u području prijevoza mogla biti potrebna posebna pravila o pravu poslovnog nastana i pružanju usluga, primjereno je dodatno uskladiti zahtjeve u vezi s poslovnim nastanom i ojačati zahtjeve povezane s prisutnošću vozila kojima se koristi prijevoznik u državi članici poslovnog nastana. Utvrđivanjem jasnog minimalnog intervala unutar kojeg se vozilo mora vratiti također se doprinosi osiguravanju toga da se ta vozila mogu pravilno održavati s pomoću tehničke opreme koja se nalazi u državi članici poslovnog nastana i olakšavaju kontrole.

Ciklus takvih povrataka trebao bi biti sinkroniziran s obvezom prijevoznog poduzeća iz Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća da organizira svoj prijevoz na način kojim se vozaču omogućuje da se vrati kući barem svaka četiri tjedna kako bi se obje obveze mogle ispuniti povratkom vozača zajedno s vozilom barem svaki drugi četverotjedni ciklus. Tom sinkronizacijom jača se pravo vozača na povratak i smanjuje rizik da se vozilo mora vratiti samo kako bi se ispunio taj novi zahtjev u vezi s poslovnim nastanom. Međutim, zahtjevom za povratak u državu članicu poslovnog nastana ne bi se trebalo zahtijevati određeni broj prijevoza koje treba provesti u državi članici poslovnog nastana ili na drugi način ograničiti mogućnost prijevoznika da pružaju usluge na cijelom unutarnjem tržištu.

[…]

(20) Pravila za nacionalni cestovni prijevoz koji u državi članici domaćinu privremeno obavlja nerezidentni cestovni prijevoznik (‚kabotaža') trebala bi biti jasna, jednostavna i laka za provedbu te istodobno održavati dosad postignutu razinu liberalizacije.

(21) Kabotaža bi trebala pomoći u povećanju faktora opterećenja teških teretnih vozila i smanjenju vožnji praznih vozila te bi trebala biti dopuštena sve dok se ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu aktivnost u dotičnoj državi članici. Kako bi se osiguralo da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu aktivnost, cestovnim prijevoznicima ne bi trebalo dopustiti da obavljaju kabotažu u istoj državi članici u određenom razdoblju nakon završetka jedne kabotaže.

(22) Iako je dodatna liberalizacija utvrđena u članku 4. Direktive Vijeća 92/106/EEZ, u odnosu na kabotažu na temelju Uredbe (EZ) br. 1072/2009, bila korisna u promicanju kombiniranog prijevoza te bi je u načelu trebalo zadržati, potrebno je osigurati da ne dođe do zlouporabe. Iz iskustva se pokazalo da je ta odredba u određenim dijelovima Unije bila sustavno upotrebljavana kako bi se zaobišla privremena priroda kabotaže te kao osnova za stalnu prisutnost vozila u državi članici koja nije država članica poslovnog nastana poduzeća. Rizik kod takvih nepoštenih praksi jest socijalni damping i dovođenje u opasnost poštovanja pravnog okvira koji se odnosi na kabotažu. Stoga bi državama članicama trebalo omogućiti odstupanje od članka 4. Direktive 92/106/EEZ i primjenu odredaba koje se odnose na kabotažu u Uredbi (EZ) br. 1072/2009 u svrhu traženja rješenja takvih problema uvođenjem razmjernog ograničenja stalne prisutnosti vozila na njihovu državnom području."

43 Člankom 1. Uredbe 2020/1055 predviđa se:

„Uredba (EZ) br. 1071/2009 mijenja se kako slijedi:

[…]

3. članak 5. zamjenjuje se sljedećim:

‚Članak 5.

Uvjeti u vezi sa zahtjevom u pogledu poslovnog nastana

1. Kako bi se ispunio zahtjev iz članka 3. stavka 1. točke (a), u državi članici poslovnog nastana poduzeće mora:

(a) imati prostorije u kojima može pristupiti izvornicima svoje temeljne poslovne dokumentacije u elektroničkom ili nekom drugom obliku, a posebno ugovorima o prijevozu, dokumentaciji koja se odnosi na vozila na raspolaganju poduzeću, računovodstvenoj dokumentaciji, kadrovskoj dokumentaciji, ugovorima o radu, dokumentaciji o socijalnoj sigurnosti, dokumentaciji koja sadrži podatke o raspoređivanju i upućivanju vozača, dokumentaciji koja sadrži podatke o kabotaži, trajanju vožnje i odmora te bilo kojem drugom dokumentu koji mora biti dostupan nadležnom tijelu kako bi ono moglo provjeriti ispunjava li poduzeće uvjete utvrđene ovom Uredbom;

(b) organizirati aktivnosti svojeg voznog parka na takav način kojim se osigurava da se vozila koja su na raspolaganju poduzeću i upotrebljavaju se u međunarodnom prijevozu robe vraćaju u jedan od operativnih centara u toj državi članici najkasnije osam tjedana nakon što su ga napustili;

(c) biti upisano u registar trgovačkih društava te države članice ili u sličan registar kad se to zahtijeva u skladu s nacionalnim pravom;

(d) podlijegati plaćanju poreza na prihode i, kad se to zahtijeva u skladu s nacionalnim pravom, imati valjan broj upisa u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost;

(e) kada je dozvola izdana, imati na raspolaganju jedno ili više vozila registriranih ili stavljenih u promet za koja posjeduje odobrenje da ih može upotrebljavati u skladu sa zakonodavstvom te države članice, bez obzira na to je li to poduzeće jedini vlasnik vozila ili njima raspolaže na temelju, na primjer, ugovora o kupoprodaji s obročnim otplatama cijene, ugovora o zakupu ili ugovora o leasingu;

(f) stvarno i stalno obavljati svoje administrativne i komercijalne aktivnosti raspolažući potrebnom opremom i infrastrukturom u prostorijama, kako je navedeno u točki (a), koje se nalaze u toj državi članici te stvarno i stalno upravljati svojim obavljanjem prijevoza upotrebom vozila iz točke (g) raspolažući odgovarajućom tehničkom opremom koja se nalazi u toj državi članici;

(g) redovito imati na raspolaganju određeni broj vozila koja ispunjavaju uvjete utvrđene u točki (e) i vozače koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu u toj državi članici, u oba slučaja razmjerno opsegu prijevoza koji obavlja poduzeće.

[…]’”

44 Člankom 2. Uredbe 2020/1055 određuje se:

„Uredba (EZ) br. 1072/2009 mijenja se kako slijedi:

[…]

4. članak 8. mijenja se kako slijedi:

(a) umeće se sljedeći stavak:

‚2.a Cestovni prijevoznici ne smiju obavljati kabotažu istim vozilom ili, u slučaju skupa vozila, motornim vozilom tog istog vozila u istoj državi članici u razdoblju od četiri dana nakon okončanja njegove posljednje kabotaže obavljene u toj državi članici.'

(b) u stavku 3. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:
‚3. Smatra se da su nacionalne usluge cestovnog prijevoza tereta koje obavlja strani cestovni prijevoznik u državi članici domaćinu usklađene s ovom Uredbom samo ako cestovni prijevoznik može podastrijeti jasne dokaze o prethodnom međunarodnom prijevozu i o svakoj naknadno obavljenoj kabotaži. Ako se vozilo nalazilo na državnom području države članice domaćina u razdoblju od četiri dana prije međunarodnog prijevoza robe, prijevoznik također podastire jasne dokaze o svim kabotažama obavljenima tijekom tog razdoblja.';

(c) umeće se sljedeći stavak:

‚4.a Dokazi navedeni u stavku 3. podnose se ili se šalju na zahtjev ovlaštenom inspektoru države članice domaćina te tijekom provjere na cesti. Oni se mogu podnositi ili slati elektronički, uporabom prilagodljivog strukturiranog formata koji se izravno može upotrebljavati za računalnu pohranu i obradu, primjerice elektronički teretni list (e-CMR) u skladu s Dodatnim ženevskim protokolom uz Konvenciju o ugovoru o međunarodnom prijevozu robe cestom (CMR) o elektroničkom teretnom listu od 20. veljače 2008. Tijekom provjere na cesti vozaču je dopušteno kontaktirati sjedište, upravitelja prijevoza ili drugu osobu ili subjekt kako bi prije kraja provjere na cesti pružio bilo koje dokaze navedene u stavku 3.'

[…]

5. članak 10. mijenja se kako slijedi:

[…]

(b) dodaje se sljedeći stavak:
‚7. Uz stavke od 1. do 6. ovog članka i odstupajući od članka 4. Direktive 92/106/EEZ, države članice, ako je to potrebno kako bi se izbjegla zlouporaba potonje odredbe pružanjem neograničenih i stalnih usluga koje se sastoje od početnih ili završnih cestovnih dionica unutar države članice domaćina te koje su dio kombiniranog prijevoza između država članica, mogu predvidjeti da se članak 8. ove Uredbe primjenjuje na prijevoznike kad provode takve početne i/ili završne dionice cestovnog prijevoza tereta unutar te države članice. U pogledu takvih dionica cestovnog prijevoza tereta države članice mogu predvidjeti dulje razdoblje od razdoblja od sedam dana predviđenog u članku 8. stavku 2. ove Uredbe i mogu predvidjeti kraće razdoblje od razdoblja od četiri dana predviđenog u članku 8. stavku 2.a ove Uredbe. Primjenom članka 8. stavka 4. ove Uredbe na takav prijevoz ne dovode se u pitanje zahtjevi koji proizlaze iz Direktive 92/106/EEZ. Države članice koje se koriste odstupanjem predviđenim ovim stavkom obavješćuju Komisiju o tome prije nego što primijene relevantne nacionalne mjere. One preispituju te mjere najmanje svakih pet godina te obavješćuju Komisiju o rezultatima tog preispitivanja. One osiguravaju da su pravila, uključujući trajanje dotičnih rokova, javno dostupna na transparentan način.'"

3. Propisi koji se odnose na upućivanje radnika

a) Direktiva 96/71/EZ

45 Člankom 1. Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. (SL 2018., L 173, str. 16. i ispravak SL 2019., L 91, str. 77.), naslovljenim „Predmet i područje primjene”, predviđa se:

„-1. Ovom Direktivom osigurava se zaštita upućenih radnika tijekom njihova upućivanja u odnosu na slobodu pružanja usluga, utvrđivanjem obveznih odredaba u vezi s uvjetima rada te zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika koje se moraju poštovati.

[…]

3. Ova se Direktiva primjenjuje u mjeri u kojoj poduzeća iz stavka 1. poduzimaju jednu od sljedećih transnacionalnih mjera:

(a) upućuju radnike, za svoj račun i pod svojim vodstvom, na državno područje države članice na temelju ugovora sklopljenog između poduzeća koje upućuje i primatelja usluge koji posluje u toj državi članici, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja;

ili

(b) upućuju radnike u pogon ili poduzeće koje pripada skupini poduzeća na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja;

ili

(c) ustupaju radnika, kao poduzeće za privremeno zapošljavanje ili poduzeće koje ustupa radnike, poduzeću korisniku koje ima poslovni nastan ili posluje na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća za privremeno zapošljavanje ili poduzeća koje radnika ustupa i radnika za vrijeme upućivanja.

[…]”

46 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicija”, u stavku 1. određuje se:

„Za potrebe ove Direktive ‚upućeni radnik’ znači radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi.”

47 U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Uvjeti zaposlenja”, navodi se:

„1. Države članice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduzeća iz članka 1. stavka 1. radnicima upućenima na njihovo državno područje na temelju jednakog postupanja jamče uvjete zaposlenja kojima su obuhvaćena sljedeća pitanja koja su u državi članici u kojoj se rad obavlja utvrđena:

– zakonom i drugim propisima, i/ili

– kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.

(a) maksimalno radno vrijeme i minimalno vrijeme odmora;
(b) minimalni plaćeni godišnji odmor;
(c) primici od rada, uvećani za prekovremeni rad; ova se točka ne primjenjuje na sustave dopunske strukovne starosne mirovine;
(d) uvjeti ustupanja radnika, posebno preko poduzeća za privremeno zapošljavanje;
(e) zaštita zdravlja, sigurnost i higijena na radu;
(f) zaštitne mjere s obzirom na uvjete zaposlenja trudnica ili žena koje su nedavno rodile, djece i mladih;
(g) jednako postupanje prema muškarcima i ženama i ostale odredbe u odnosu na nediskriminaciju;
(h) uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada;
(i) dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga.

[…]

3. Države članice mogu, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s tradicijama i praksom svake države članice odlučiti da se ne primjenjuje stavak 1. prvi podstavak točka (c) u slučajevima iz članka 1. stavka 3. točaka (a) i (b), ako duljina upućivanja ne prelazi jedan mjesec.

4. Države članice mogu, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom, predvidjeti odstupanje od stavka 1. prvog podstavka točke (c) u slučajevima navedenim u članku 1. stavku 3. točkama (a) i (b) te od odluke države članice u smislu stavka 3. ovog članka, pomoću kolektivnih ugovora u smislu stavka 8. ovog članka za jednu ili više djelatnosti ako duljina upućivanja ne prelazi jedan mjesec.

[…]”

b) Direktiva 2014/67/EU

48 Članak 9. Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL 2014., L 159, str. 11.) odnosi se na administrativne zahtjeve i mjere kontrole u području upućivanja radnika.

c) Direktiva 2018/957

49 U skladu s uvodnom izjavom 15. Direktive 2018/957:

„Zbog izrazito mobilne naravi posla u međunarodnom cestovnom prometu pri provedbi ove Direktive u tom sektoru pojavljuju se određena pravna pitanja i poteškoće koje treba riješiti, u okviru paketa za mobilnost, putem posebnih pravila za cestovni promet, jačajući također borbu protiv prijevare i zlouporabe.”

50 Člankom 3. stavkom 3. te direktive predviđa se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ – Izjave (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.)] u pogledu zahtjeva u vezi s izvršavanjem i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive [96/71] i Direktive [2014/67] za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa.”

d) Direktiva 2020/1057

51 Uvodne izjave 1. do 4., 7. do 13., 15. i 43. Direktive 2020/1057 glase kako slijedi:

„(1) Kako bi se stvorio siguran, učinkovit i socijalno odgovoran sektor cestovnog prometa, potrebno je osigurati, s jedne strane, primjerene uvjete rada i socijalnu zaštitu za vozače te, s druge strane, primjerene uvjete poslovanja i poštenog tržišnog natjecanja za cestovne prijevoznike (‚prijevoznici’). S obzirom na visok stupanj mobilnosti radne snage u sektoru cestovnog prometa, potrebna su posebna pravila za taj sektor kako bi se osigurala ravnoteža između slobode prijevoznika da pružaju prekogranične usluge, slobodnog kretanja robe, primjerenih uvjeta rada i socijalne zaštite vozača.

(2) S obzirom na visok stupanj mobilnosti, koji je svojstven uslugama cestovnog prijevoza, posebnu pozornost treba posvetiti osiguravanju da vozači koriste prava koja imaju te da se prijevoznici, od kojih su većina mala poduzeća, ne suočavaju s neproporcionalnim administrativnim preprekama ili diskriminirajućim kontrolama kojima se nepotrebno ograničava njihova sloboda pružanja prekograničnih usluga. Zbog istog razloga sva nacionalna pravila koja se primjenjuju na cestovni promet moraju biti proporcionalna, kao i opravdana, i u njima se mora uzimati u obzir potreba da se osiguraju primjereni uvjeti rada i socijalna zaštita vozača te da se olakšava ostvarivanje slobode pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja između nacionalnih i stranih prijevoznika.

(3) Ravnoteža između poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada vozača te lakšeg ostvarivanja slobode pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja između nacionalnih i stranih prijevoznika ključna je za neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

(4) Nakon evaluacije djelotvornosti i učinkovitosti sadašnjeg socijalnog zakonodavstva Unije u sektoru cestovnog prometa utvrđeni su određeni nedostaci u postojećim odredbama i u njihovoj provedbi, poput onih povezanih s upotrebom fiktivnih poduzeća. Nadalje, države članice različito tumače, primjenjuju i provode te odredbe, čime se stvara veliko administrativno opterećenje za vozače i prijevoznike. Iz toga proizlazi pravna nesigurnost, što šteti socijalnim uvjetima i uvjetima rada vozača te uvjetima poštenog tržišnog natjecanja za prijevoznike u sektoru.

[…]

(7) Kako bi se osigurala djelotvorna i proporcionalna provedba Direktive [96/71] u sektoru cestovnog prometa, potrebno je utvrditi posebna pravila za taj sektor u kojima se odražavaju posebnosti izrazito mobilne radne snage u sektoru cestovnog prometa i kojima se osigurava ravnoteža između socijalne zaštite vozača i slobode prijevoznika da pružaju prekogranične usluge. Odredbe o upućivanju radnika iz Direktive [96/71] i odredbe o provedbi tih odredaba iz Direktive [2014/67] primjenjuju se na sektor cestovnog prometa i trebale bi podlijegati posebnim pravilima utvrđenima u ovoj Direktivi.

(8) S obzirom na izrazito mobilnu prirodu sektora prometa, vozači općenito nisu upućeni u drugu državu članicu na temelju ugovorâ o uslugama za duga razdoblja, kao što je katkad slučaj u drugim sektorima. Stoga bi trebalo pojasniti u kojim se okolnostima pravila o dugoročnom upućivanju iz Direktive [96/71] ne primjenjuju na te vozače.

(9) Uravnotežena posebna sektorska pravila o upućivanju trebala bi se temeljiti na postojanju dostatne povezanosti vozača i pruženih usluga s državnim područjem države članice domaćina. Kako bi se olakšala provedba tih pravila, trebalo bi razlikovati različite vrste prijevoza ovisno o stupnju povezanosti s državnim područjem države članice domaćina.

(10) Ako vozač sudjeluje u bilateralnom prijevozu iz države članice u kojoj poduzeće ima poslovni nastan (‚država članica poslovnog nastana’) na državno područje druge države članice ili treće zemlje ili natrag u državu članicu poslovnog nastana, priroda usluge usko je povezana s državom članicom poslovnog nastana. Moguće je da vozač obavlja bilateralni prijevoz više puta tijekom jednog putovanja. Ako bi se pravila o upućivanju te time uvjeti zaposlenja koje jamči država članica domaćin primjenjivali na takav bilateralni prijevoz, to bi bilo nerazmjerno ograničenje slobode pružanja prekograničnih usluga cestovnog prijevoza.

(11) Trebalo bi pojasniti da međunarodni prijevoz u okviru kojeg se odvija provoz preko državnog područja države članice nije slučaj upućivanja. Takve vrste prijevoza obilježava činjenica da vozač prolazi kroz državu članicu bez utovara ili istovara tereta te bez ukrcaja ili iskrcaja putnika i stoga između vozačevih aktivnosti i države članice u kojoj se provoz odvija ne postoji znatna povezanost. Stoga na utvrđivanje da prisutnost vozača u državama članicama predstavlja provoz ne utječu zaustavljanja zbog, primjerice, higijenskih razloga.

(12) Ako vozač sudjeluje u kombiniranom prijevozu, priroda usluge koja se pruža tijekom početne ili završne cestovne dionice usko je povezana s državom članicom poslovnog nastana ako se sama cestovna dionica odnosi na bilateralni prijevoz. S druge strane, ako se prijevoz na cestovnoj dionici odvija unutar države članice domaćina ili kao dio nebilateralnog međunarodnog prijevoza, postoji dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina te bi se stoga trebala primjenjivati pravila o upućivanju.

(13) Ako vozač obavlja druge vrste prijevoza, osobito kabotažu ili nebilateralni međunarodni prijevoz, postoji dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina. Povezanost postoji u slučaju kabotaže kako je definirana u [Uredbi (EZ) br. 1072/2009 i Uredbi (EZ) br. 1073/2009 (7) Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup međunarodnom tržištu usluga prijevoza običnim i turističkim autobusima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 (SL 2009., L 300, str. 88.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 12., str. 152. te ispravci SL 2015., L 82, str. 115. i SL 2015., L 272, str. 15.)] jer se čitav prijevoz obavlja u državi članici domaćinu i usluga je stoga usko povezana s državnim područjem države članice domaćina. Nebilateralni međunarodni prijevoz obilježava činjenica da vozač sudjeluje u međunarodnom prijevozu izvan države članice poslovnog nastana poduzeća koje upućuje. Obavljene usluge stoga su povezane s dotičnom državom članicom domaćinom, a ne s državom članicom poslovnog nastana. U tim slučajevima posebna sektorska pravila potrebna su samo u pogledu administrativnih zahtjeva i mjera kontrole.

[…]

(15) Prijevoznici Unije suočavaju se sa sve većom konkurencijom prijevoznika sa sjedištem u trećim zemljama. Stoga je iznimno važno osigurati da se prijevoznike Unije ne diskriminira. U skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive [96/71] poduzeća s poslovnim nastanom u državi nečlanici ne smiju imati povoljniji tretman od poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici. To načelo trebalo bi primjenjivati i u pogledu posebnih pravila o upućivanju predviđenih u ovoj Direktivi. Osobito bi se trebalo primjenjivati u slučajevima kada prijevoznici iz trećih zemalja obavljaju prijevoz u okviru bilateralnih ili multilateralnih sporazuma kojima se odobrava pristup tržištu Unije.

[…]

(43) Nacionalne mjere kojima se prenosi ova Direktiva trebale bi se primjenjivati od 18 mjeseci nakon datuma stupanja na snagu ove Direktive. Direktiva [2018/957] treba se primjenjivati na sektor cestovnog prometa, u skladu s člankom 3. stavkom 3. te direktive, od 2. veljače 2022.”

52 Člankom 1. Direktive 2020/1057, naslovljenim „Posebna pravila o upućivanju vozača”, predviđa se:

„1. Ovim se člankom utvrđuju posebna pravila o određenim aspektima Direktive [96/71] u pogledu upućivanja vozača u sektoru cestovnog prometa i Direktive [2014/67] u pogledu administrativnih zahtjeva i mjera kontrole za upućivanje tih vozača.

2. Ta posebna pravila primjenjuju se na vozače zaposlene u poduzećima s poslovnim nastanom u državi članici koja poduzimaju transnacionalnu mjeru iz u članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive [96/71].

3. Neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive [96/71], vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive [96/71] kada obavlja bilateralni prijevoz robe.

Za potrebe ove Direktive bilateralni prijevoz robe znači kretanje robe, na temelju ugovora o prijevozu, iz države članice poslovnog nastana, kako je definirana u članku 2. točki 8. Uredbe

[br. 1071/2009], u drugu državu članicu ili treću zemlju ili iz druge države članice ili treće zemlje u državu članicu poslovnog nastana.

Počevši od 2. veljače 2022., što je datum od kojeg su vozači dužni ručno bilježiti podatke o prelasku granice na temelju članka 34. stavka 7. Uredbe [br. 165/2014], države članice primjenjuju izuzeće za bilateralni prijevoz robe iz prvog i drugog podstavka ovog stavka i ako vozač koji obavlja bilateralni prijevoz povrh toga obavlja jednu aktivnost utovara i/ili istovara u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje taj vozač prolazi, pod uvjetom da vozač niti utovaruje niti istovaruje robu u istoj državi članici.

Ako nakon bilateralnog prijevoza koji je započeo u državi članici poslovnog nastana i tijekom kojeg nije obavljena nijedna dodatna aktivnost slijedi bilateralni prijevoz u državu članicu poslovnog nastana, izuzeće za dodatne aktivnosti iz trećeg podstavka primjenjuje se na najviše dvije dodatne aktivnosti istovara i/ili utovara, pod uvjetima navedenima u trećem podstavku.

Izuzeća za dodatne aktivnosti iz trećeg i četvrtog podstavka ovog stavka primjenjuju se samo do datuma od kojeg se, na temelju članka 8. stavka 1. četvrtog podstavka Uredbe [br. 165/2014], u vozila prvi put registrirana u državi članici moraju ugraditi pametni tahografi koji ispunjavaju zahtjev bilježenja prelazaka granice i dodatnih aktivnosti iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka te uredbe. Od tog se datuma izuzeća za dodatne aktivnosti iz trećeg i četvrtog podstavka ovog stavka primjenjuju isključivo na vozače koji se koriste vozilima opremljenima pametnim tahografima, kako je predviđeno u člancima 8., 9. i 10. te uredbe.

4. Neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive [96/71], vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive [96/71] kada obavlja bilateralni prijevoz putnika.

Za potrebe ove Direktive bilateralni prijevoz putnika u međunarodnom povremenom ili linijskom prijevozu putnika u smislu Uredbe [br. 1073/2009] jest prijevoz u okviru kojeg vozač obavi bilo koju od sljedećih radnji:

(a) primi putnike u državi članici poslovnog nastana i iskrca ih u drugoj državi članici ili trećoj zemlji;

(b) primi putnike u državi članici ili trećoj zemlji i iskrca ih u državi članici poslovnog nastana; ili

(c) primi putnike i iskrca ih u državi članici poslovnog nastana radi odlazaka na lokalne izlete u drugu državu članicu ili treću zemlju, u skladu s Uredbom [br. 1073/2009].

Počevši od 2. veljače 2022., što je datum od kojeg su vozači dužni ručno bilježiti podatke o prelasku granice na temelju članka 34. stavka 7. Uredbe [br. 165/2014], države članice primjenjuju izuzeće za bilateralni prijevoz putnika iz prvog i drugog podstavka ovog stavka i ako vozač koji obavlja bilateralni prijevoz povrh toga obavlja ukrcaj putnika jednom i/ili iskrcava putnike jednom u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje taj vozač prolazi, pod uvjetom da vozač ne pruža usluge prijevoza putnika između dviju lokacija unutar prijeđene države članice. Isto vrijedi za povratno putovanje.

Izuzeće za dodatne aktivnosti iz trećeg podstavka ovog stavka primjenjuje se samo do datuma od kojeg se, na temelju članka 8. stavka 1. četvrtog podstavka Uredbe [br. 165/2014], u vozila prvi put registrirana u državi članici moraju ugraditi pametni tahografi koji ispunjavaju zahtjev bilježenja prelazaka granice i dodatnih aktivnosti iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka te uredbe. Od tog se

datuma izuzeće za dodatne aktivnosti iz trećeg podstavka ovog stavka primjenjuje isključivo na vozače koji se koriste vozilima opremljenima pametnim tahografima, kako je predviđeno u člancima 8., 9. i 10. te uredbe.

5. Neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive [96/71], vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive [96/71] kada obavlja provoz kroz državno područje države članice bez utovara ili istovara tereta te bez ukrcaja ili iskrcaja putnika.

6. Neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive [96/71], vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive [96/71] kada odrađuje početnu ili završnu cestovnu dionicu kombiniranog prijevoza, kako je definiran u Direktivi Vijeća [92/106], ako sama cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz kako je definiran u stavku 3. ovog članka.

7. Vozač koji obavlja kabotažu kako je definirana u uredbama [br. 1072/2009 i br. 1073/2009] smatra se upućenim na temelju Direktive [96/71].

[…]

10. Prijevozna poduzeća s poslovnim nastanom u državi nečlanici ne smiju imati povoljniji tretman od poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici, među ostalim i pri obavljanju prijevoza u okviru bilateralnih ili multilateralnih sporazuma kojima se odobrava pristup tržištu Unije ili njegovim dijelovima.

11. Odstupajući od članka 9. stavaka 1. i 2. Direktive [2014/67], države članice mogu uvesti samo sljedeće administrativne zahtjeve i mjere kontrole u pogledu upućivanja vozača:

(a) obvezu da prijevoznik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici podnese izjavu o upućivanju nacionalnim nadležnim tijelima države članice u koju je vozač upućen najkasnije na početku upućivanja, služeći se standardnim višejezičnim obrascem javnog sučelja povezanog s Informacijskim sustavom unutarnjeg tržišta (‚sustav IMI’) uspostavljenim Uredbom (EU) br. 1024/2012 [Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2008/49/EZ (‚Uredba IMI’) (SL 2012., L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 48., str. 297.)]; ta izjava o upućivanju sadržava sljedeće informacije: […]

[…]”

53 Člankom 9. Direktive 2020/1057, naslovljenim „Prenošenje”, u stavku 1. prvom i drugom podstavku određuje se:

„Države članice do 2. veljače 2022. donose i objavljuju mjere potrebne radi usklađivanja s ovom Direktivom. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.

One primjenjuju te mjere od 2. veljače 2022.”

4. Međuinstitucijski sporazum

54 U točkama 12. do 16. Međuinstitucijskog sporazuma Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije od 13. travnja 2016. o boljoj izradi zakonodavstva (SL 2016., L 123, str. 1., u daljnjem tekstu: Međuinstitucijski sporazum), koje se nalaze u njegovu poglavlju III., naslovljenom „Instrumenti za bolju izradu zakonodavstva”, pod naslovom „Procjena učinka”, navodi se:

„12. Tri institucije suglasne su da procjene učinka pozitivno doprinose poboljšanju kvalitete zakonodavstva Unije.

Procjene učinka su instrument koji služi za pomoć trima institucijama u donošenju dobro razmotrenih odluka i nisu zamjena za političke odluke u demokratskom procesu donošenja odluka. Procjene učinka ne smiju dovesti do nepotrebnih kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva, dovesti u pitanje sposobnost suzakonodavaca da predlažu amandmane.

Procjene učinka trebale bi obuhvatiti postojanje, razmjer i posljedice problema te pitanje potrebe za djelovanjem Unije. U njima bi se trebala izložiti druga rješenja i, ako je to moguće, potencijalni kratkoročni i dugoročni troškovi i koristi te, s pomoću kvalitativnih i kvantitativnih analiza, na integrirani i uravnotežen način procjenjivati učinci na gospodarstvo, okoliš i društvo. Trebalo bi se u potpunosti poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i temeljna prava. Procjene učinka također bi se trebale odnositi, kada je god to moguće, i na ‚trošak ne-Europe’ i na učinak na konkurentnost i administrativna opterećenja različitih opcija, osobito uzimajući u obzir [mala i srednja poduzeća (u daljnjem tekstu: MSP-ovi)] (‚Počnimo od malih’), digitalne aspekte i teritorijalni učinak. Procjene učinka trebale bi se temeljiti na točnim, nepristranim i potpunim informacijama te bi trebale biti razmjerne u odnosu na područje primjene i težište.

13. Komisija će provoditi procjene učinka svojih zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa, delegiranih akata i provedbenih mjera za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Uz inicijative uključene u program rada Komisije ili u zajedničku izjavu, kao opće pravilo, bit će priložena procjena učinka.

U vlastitom postupku procjene učinka Komisija će provoditi što je moguće opsežnija savjetovanja. Komisijin Odbor za regulatorni nadzor provodit će nepristranu provjeru kvalitete njezinih procjena učinka. Konačni rezultati procjena učinka bit će dostupni Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima te će se objavljivati uz mišljenje/mišljenja Odbora za regulatorni nadzor u trenutku donošenja inicijative Komisije.

14. Europski parlament i Vijeće će nakon razmatranja zakonodavnih prijedloga Komisije u potpunosti uzeti u obzir procjene učinka Komisije. Stoga se procjene učinka predstavljaju na način da se Europskom parlamentu i Vijeću omogući razmatranje odabira Komisije.

15. Kada budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces, Europski parlament i Vijeće provest će procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama prijedloga Komisije. Europski parlament i Vijeće će, kao opće pravilo, prihvatiti Komisijinu procjenu učinka kao polazišnu točku njihova daljnjeg rada. Definiciju ‚suštinske’ izmjene trebala bi utvrditi dotična institucija.

16. Komisija, na vlastitu inicijativu ili na poziv Europskog parlamenta ili Vijeća, može nadopuniti vlastitu procjenu učinka ili provesti dodatni analitički rad koji smatra potrebnim. Pritom će Komisija uzeti u obzir sve dostupne informacije, fazu do koje se došlo u zakonodavnom procesu i potrebu za izbjegavanjem nepotrebnih kašnjenja u tom postupku. Suzakonodavci će u potpunosti uzeti u obzir sve dodatne elemente koje u tom kontekstu pruži Komisija."

55 Točka 42. Međuinstitucijskog sporazuma, koja se nalazi u njegovu poglavlju VII., naslovljenom „Provedba i primjena zakonodavstva Unije", glasi kako slijedi:

„Tri institucije ističu potrebu za brzom i pravilnom primjenom zakonodavstva Unije u državama članicama. Rok za prenošenje direktiva bit će što je moguće kraći i načelno neće premašivati dvije godine."

II. Okolnosti spora

56 Komisija je 31. svibnja 2017. donijela nekoliko prijedloga koji su dio „prvog paketa za mobilnost", nazvanog „Paket za mobilnost", čiji je cilj izmijeniti određene aspekte zakonodavstva Unije koje se primjenjuje na sektor cestovnog prijevoza.

57 Među njima su, kao prvo, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (COM(2017) 277 *final*, u daljnjem tekstu: Prijedlog uredbe o radnom vremenu), kao drugo, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009 radi njihova prilagođavanja kretanjima u sektoru (COM(2017) 281 *final*, u daljnjem tekstu: Prijedlog uredbe o poslovnom nastanu) i, kao treće, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa (COM(2017) 278 *final*, u daljnjem tekstu: Prijedlog direktive o upućivanju).

58 Tim su prijedlozima bile priložene dvije procjene učinka, od kojih se jedna odnosila na prvonavedeni i trećenavedeni od tih prijedloga (SWD(2017) 186 *final*, u daljnjem tekstu: procjena učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava), a druga na drugonavedeni prijedlog (SWD(2017) 194 *final*, u daljnjem tekstu: procjena učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan).

59 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) donio je 18. siječnja 2018. dva zasebna mišljenja, od kojih se jedno odnosi na Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009 radi njihova prilagođavanja kretanjima u sektoru (COM(2017) 281 *final* – 2017/0123 (COD)) (SL 2018., C 197, str. 38.), a drugo na Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EC i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa (COM(2017) 278 *final* – 2017/0121 (COD)) i na Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (COM(2017) 277 *final* – 2017/0122 (COD)) (SL 2018., C 197,

str. 45.). Europski odbor regija (OR) donio je 1. veljače 2018. mišljenje o tim trima prijedlozima, naslovljeno „Europa u pokretu: aspekti radnog prava u cestovnom prijevozu” (SL 2018., C 176, str. 57.).

60 Nakon rasprava u Parlamentu i Vijeću te između tih dviju institucija, postignut je dogovor u pogledu triju prijedloga Komisije tijekom pregovora koji su se vodili 11. i 12. prosinca 2019. u okviru međuinstitucijskog trijaloga između Vijeća, Parlamenta i Komisije.

61 Tijekom glasovanja u Vijeću 7. travnja 2020. koje se odnosilo na donošenje triju zakonodavnih akata o kojima je riječ, kvalificirana većina država članica podržala je te akte, a devet od njih, odnosno Republika Bugarska, Republika Estonija, Republika Cipar, Republika Latvija, Republika Litva, Mađarska, Republika Malta, Republika Poljska i Rumunjska, protivilo se tom donošenju.

62 Parlament i Vijeće donijeli su 15. srpnja 2020. uredbe 2020/1054 i 2020/1055 te Direktivu 2020/1057 (u daljnjem tekstu: pobijani akti).

III. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

A. Predmet C-541/20

63 Republika Litva od Suda zahtijeva da:

– poništi, najprije, članak 1. stavke 3. i 7. Direktive 2020/1057 ili, podredno, tu direktivu u cijelosti;

– poništi, najprije, članak 1. točku 6. podtočku (d) i članak 3. Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

64 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Litvi snošenje troškova.

65 Rješenjem od 13. travnja 2021., Litva/Parlament i Vijeće (C-541/20 R, EU:C:2021:264), potpredsjednica Suda odbila je zahtjev Republike Litve da se naloži suspenzija primjene članka 1. točke 6. podtočke (d) i članka 3. Uredbe 2020/1054.

66 Odlukama od 27. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Litve.

67 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

68 Na raspravi održanoj 25. travnja 2023. Republika Litva povukla je svoj zahtjev za poništenje članka 1. stavka 7. Direktive 2020/1057.

B. Predmet C-542/20

69 Republika Litva od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– poništi članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

70 Odlukama od 26. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Litve.

71 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

C. Predmet C-543/20

72 Republika Bugarska od Suda zahtijeva da:

– poništi, najprije, članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

73 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Bugarskoj snošenje troškova.

74 Odlukama od 29. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Bugarske.

75 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

D. Predmet C-544/20

76 Republika Bugarska od Suda zahtijeva da:

– poništi Direktivu 2020/1057 i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

77 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Bugarskoj snošenje troškova.

78 Odlukama od 29. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Bugarske.

79 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

E. Predmet C-545/20

80 Republika Bugarska od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) ili, podredno, da poništi taj članak 1. točku 3. u cijelosti;

– poništi članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055 ili, podredno, poništi taj članak 2. točku 4. u cijelosti;

– podrednije, poništi tu uredbu u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

81 Odlukama od 29. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji, Republici Litvi i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Bugarske.

82 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

83 Rješenjem od 3. lipnja 2022., Bugarska/Parlament i Vijeće (C-545/20 R, EU:C:2022:445), potpredsjednik Suda odbio je zahtjev Republike Bugarske da se naloži suspenzija primjene, najprije, članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) ili, podredno, tog članka 1. točke 3. u cijelosti ili, podrednije, Uredbe 2020/1055 u cijelosti.

F. Predmet C-546/20

84 Rumunjska od Suda zahtijeva da:

– poništi, najprije, članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

85 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

86 Odlukom od 21. travnja 2021. predsjednik Suda dopustio je Republici Latviji da intervenira u potporu zahtjevu Rumunjske.

87 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

G. Predmet C-547/20

88 Rumunjska od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– poništi članak 2. točku 4. podtočke (a) do (c) Uredbe 2020/1055;

– podredno, poništi tu uredbu u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

89 Odlukama od 22. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Republici Litvi da interveniraju u potporu zahtjevu Rumunjske.

90 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

91 Rješenjem od 3. lipnja 2022., Rumunjska/Parlament i Vijeće (C-547/20 R, EU:C:2022:446), potpredsjednik Suda odbio je zahtjev Rumunjske da se naloži suspenzija primjene članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točku (b).

H. Predmet C-548/20

92 Rumunjska od Suda zahtijeva da:

– poništi, najprije, članak 1. stavke 3. do 6. Direktive 2020/1057 ili, podredno, tu direktivu u cijelosti i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

93 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

94 Odlukama od 22. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji i Republici Latviji da interveniraju u potporu zahtjevu Rumunjske.

95 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

I. Predmet C-549/20

96 Republika Cipar od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) ili, podredno, da poništi taj članak 1. točku 3. u cijelosti;

– podrednije, poništi Uredbu 2020/1055 u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

97 Odlukama od 12. svibnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji, Republici Litvi i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Cipra.

98 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

J. Predmet C-550/20

99 Republika Cipar od Suda zahtijeva da:

– poništi Direktivu 2020/1057 i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

100 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Cipru snošenje troškova.

101 Odlukama od 29. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Cipra.

102 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

K. Predmet C-551/20

103 Mađarska od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 6. podtočku (c) i članak 2. točku 2. Uredbe 2020/1054, kao i, po potrebi, odredbe te uredbe koje su s njima neraskidivo povezane, pa čak i navedenu uredbu u cijelosti;

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kao i, po potrebi, odredbe Uredbe 2020/1055 koje su s njime neraskidivo povezane;

– poništi, najprije, članak 1. Direktive 2020/1057 ili, podredno, članak 1. stavak 6. te direktive, kao i, po potrebi, sve odredbe koje su s njime neraskidivo povezane, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

104 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Mađarskoj snošenje troškova.

105 Odlukama od 13. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji, Republici Litvi i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Mađarske.

106 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

L. Predmet C-552/20

107 Republika Malta od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– poništi članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

108 Odlukama od 22. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Belgiji, Republici Estoniji, Republici Latviji, Republici Litvi i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Malte.

109 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

M. Predmet C-553/20

110 Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

– poništi, najprije, članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054 ili, podredno, tu uredbu u cijelosti i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

111 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Poljskoj snošenje troškova.

112 Odlukama od 27. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Poljske.

113 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

N. Predmet C-554/20

114 Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– poništi članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g);

– poništi članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055;

– poništi članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe;

– podrednije, poništi navedenu uredbu u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

115 Odlukama od 27. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji, Republici Litvi i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Poljske.

116 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

O. Predmet C-555/20

117 Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

– poništi članak 1. stavke 3., 4., 6. i 7. te članak 9. stavak 1. Direktive 2020/1057 ili, podredno, tu direktivu u cijelosti, i

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

118 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu u cijelosti i

– naloži Republici Poljskoj snošenje troškova.

119 Odlukama od 27. travnja 2021. predsjednik Suda odobrio je Republici Estoniji, Republici Latviji i Rumunjskoj da interveniraju u potporu zahtjevu Republike Poljske.

120 Odlukama donesenima na isti dan, predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Kraljevini Švedskoj da interveniraju u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, kao i Talijanskoj Republici da intervenira u potporu zahtjevu Vijeća.

P. Spajanje predmeta C-541/20 do C-555/20

121 Odlukom od 13. listopada 2023. predsjednik Suda odlučio je, u skladu s člankom 54. stavkom 2. Poslovnika Suda, spojiti predmete C-541/20 do C-555/20 u svrhu usmenog dijela postupka, u dijelu u kojem još nije okončan, i u svrhu donošenja odluke kojom se završava postupak.

IV. O tužbama

A. Uredba 2020/1054

122 Republika Litva (predmet C-541/20), Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20), Mađarska (predmet C-551/20) i Republika Poljska (predmet C-553/20) traže poništenje nekoliko odredbi Uredbe 2020/1054 ili, podredno, te uredbe u cijelosti.

123 Kao prvo, u tužbama koje su podnijele Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska traži se poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, na temelju kojeg je stavak 8. u članku 8. Uredbe br. 561/2006 zamijenjen novim stavkom 8. kojim se u biti vozačima zabranjuje da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora dulje od 45 sati koje se uzima kao nadoknada za prethodno skraćeno tjedno razdoblje odmora provode u vozilu (u daljnjem tekstu: zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu).

124 Kao drugo, u tužbama koje su podnijele Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska traži se poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, kojim se u članak 8. Uredbe br. 561/2006. unosi stavak 8.a, kojim se predviđa obveza prijevoznika da organiziraju rad vozača tako da se oni svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o tome jesu li prethodno uzeli dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora, mogu vratiti u operativno središte tog poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli ili proveli najmanje jedno redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada (u daljnjem tekstu: obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054).

125 Kao treće, u tužbi koju je podnijela Mađarska traži se i poništenje članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054, kojim je stavak 4. u članku 3. Uredbe br. 165/2014 zamijenjen novim stavkom 4. i stavkom 4.a, u kojima je datum stupanja na snagu obveze ugradnje pametnih tahografa druge generacije pomaknut unaprijed (u daljnjem tekstu: tahografi V2).

126 Kao četvrto i posljednje, u tužbi koju je podnijela Republika Litva traži se i poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojem se u prvom stavku tog članka utvrđuje da je datum stupanja na snagu te uredbe dvadeseti dan od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

1. Pregled tužbenih razloga

127 Republika Litva u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-541/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 45. UFEU-a, drugi na povredi članka 26. UFEU-a (prvi dio) i općeg načela nediskriminacije (drugi dio), treći na povredi članka 3. stavka 3. UEU-a, članaka 11. i 191. UFEU-a, kao i politike Unije u području zaštite okoliša i borbe protiv klimatskih promjena te četvrti na povredi načela proporcionalnosti. U prilog zahtjevu iz te tužbe, kojim se traži poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054, navedena država članica ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti, drugi na povredi obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. UFEU-a i treći na povredi načela lojalne suradnje propisanog člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

128 Republika Bugarska u prilog svojoj tužbi (predmet C-543/20), kojom se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) i članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, ističe pet tužbenih razloga. Prvi, drugi i treći tužbeni razlog odnose se na članak 1. točku 6. podtočku (d) te uredbe, a prvi se temelji na povredi članka 45. UFEU-a (prvi dio) te članka 21. stavka 1. UFEU-a i članka 45. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) (drugi dio), drugi na povredi načela proporcionalnosti, propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, i članka 1. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženog UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti) te treći na povredi načela pravne sigurnosti. Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na članak 1. točku 6. podtočku (c) Uredbe 2020/1054, temelji se na povredi načela proporcionalnosti, propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, i članka 1. tog protokola. Peti tužbeni razlog, koji se odnosi na članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) te uredbe, temelji se na povredi načela jednakog postupanja i zabrane svake diskriminacije, propisanih člankom 18. UFEU-a te člancima 20. i 21. Povelje, načela jednakosti država članica pred Ugovorima, propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a, i, „ako Sud to smatra potrebnim”, članka 95. stavka 1. UFEU-a.

129 Rumunjska u prilog svojoj tužbi (predmet C-546/20), kojom se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) i članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, ističe tri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na te dvije odredbe, temelji se na povredi načela proporcionalnosti, predviđenog člankom 5. stavkom 4. UEU-a. Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na članak 1. točku 6. podtočku (d) te uredbe, temelji se na povredi slobode poslovnog nastana, predviđene člankom 49. UFEU-a. Treći tužbeni razlog, koji je podijeljen na dva dijela i odnosi se na članak 1. točku 6. podtočke (c) i (d) navedene uredbe, temelji se na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva, predviđenog člankom 18. UFEU-a.

130 Mađarska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-551/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, ističe jedan tužbeni razlog, koji se temelji na očitoj pogreški u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti. U prilog zahtjevu iz navedene tužbe, kojim se traži poništenje članka 2. stavka 2. te uredbe, ta država članica ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na očitoj pogreški u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti, drugi na povredi načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i treći na povredi obveze održanja konkurentnosti gospodarstva Unije, predviđene člankom 151. drugim stavkom UFEU-a.

131 Republika Poljska u prilog svojoj tužbi (predmet C-553/20), kojom se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti, propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, drugi na povredi načela pravne sigurnosti, treći na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, četvrti na povredi članka 94. UFEU-a i peti na povredi članka 11. UFEU-a te članka 37. Povelje.

132 Valja uzastopno ispitati zahtjeve iz tužbi kojima se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d), članka 1. točke 6. podtočke (c), članka 2. točke 2. i članka 3. Uredbe 2020/1054.

2. Članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054

133 Republika Litva (predmet C-541/20), Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20) i Republika Poljska (predmet C-553/20) u prilog svojim tužbama kojima se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, u biti ističu, ovisno o slučaju, povredu:

– načela proporcionalnosti (prvi, drugi i treći dio četvrtog tužbenog razloga Republike Litve, drugi tužbeni razlog Republike Bugarske, drugi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske i prvi tužbeni razlog Republike Poljske);

– načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije (drugi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve, prvi dio petog tužbenog razloga Republike Bugarske i drugi dio trećeg tužbenog razloga Rumunjske);

– načela pravne sigurnosti (četvrti dio četvrtog tužbenog razloga Republike Litve, treći tužbeni razlog Republike Bugarske i drugi tužbeni razlog Republike Poljske);

– slobodnog kretanja građana Unije, predviđenog člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. Povelje (drugi dio prvog tužbenog razloga Republike Bugarske);

– funkcioniranja unutarnjeg tržišta predviđenog člankom 26. UFEU-a (prvi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve);

– slobodnog kretanja radnikâ, predviđenog člankom 45. UFEU-a (prvi tužbeni razlog Republike Litve i prvi dio prvog tužbenog razloga Republike Bugarske);

– slobode poslovnog nastana, predviđene člankom 49. UFEU-a (drugi tužbeni razlog Rumunjske);

– pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike, predviđenih člankom 91. stavkom 2. UFEU-a (drugi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, i treći tužbeni razlog Republike Poljske) i člankom 94. UFEU-a (drugi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, i četvrti tužbeni razlog Republike Poljske), kao i

– pravila prava Unije u području zaštite okoliša (treći tužbeni razlog Republike Litve i peti tužbeni razlog Republike Poljske).

a) Dopuštenost

1) Argumentacija stranaka

134 U predmetu C-543/20 Vijeće iznosi dvojbe u pogledu dopuštenosti zahtjeva iz tužbe Republike Bugarske, kojim se traži poništenje članka 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, jer se tim zahtjevom zapravo ne dovodi u pitanje valjanost te odredbe, nego se traži pojašnjenje njezina tumačenja.

135 Vijeće u tom pogledu podsjeća na to da tekst sekundarnog prava Unije treba tumačiti koliko je to moguće na način koji je u skladu s odredbama Ugovora. Ističe da se u ovom slučaju, prema mišljenju Republike Bugarske, članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054 može tako usklađeno tumačiti, a ako je taj članak usklađen s pravom Unije, Sud ne treba ispitati tužbene razloge istaknute u prilog tom zahtjevu. Prema tome, tumačenje kojem daje prednost ta država članica je točno, u kojem slučaju ona ne dovodi u pitanje valjanost te odredbe, ili je to tumačenje pogrešno zbog činjenice da se može utvrditi drugo tumačenje koje je u skladu s Ugovorima, u kojem slučaju sve istaknute tužbene razloge treba odbiti kao neosnovane.

136 Nije prihvatljivo da država članica upotrijebi povlašteni položaj koji ima na temelju članka 263. UFEU-a kako bi dovodila u pitanje zakonitost zakonodavnih akata prava Unije samo radi dobivanja pojašnjenja njihova značenja, pri čemu Sudu iznosi različita tumačenja te od njega traži da odbije neka od njih. Poput članka 267. UFEU-a, ni članak 263. UFEU-a ne može se upotrijebiti kako bi se Sudu uputila hipotetska pitanja.

137 Republika Bugarska smatra da je dopušten zahtjev iz njezine tužbe kojim se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

2) Ocjena Suda

138 Iz zajedničkog tumačenja članaka 263. i 264. UFEU-a proizlazi da cilj tužbe podnesene na temelju prve od tih odredbi kojom se nastoji ishoditi poništenje jednog od akata navedenih u njezinu prvom stavku treba biti poništenje tog akta. Iz toga slijedi da se tužba u čijem se petitumu od Suda traži tumačenje takvog akta ne temelji na članku 263. UFEU-a te je treba odbaciti kao nedopuštenu.

139 Međutim, ako stranka na temelju članka 263. UFEU-a traži poništenje akta Unije i u tužbi navodi, kao što se to zahtijeva člankom 21. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije i člankom 120. točkom (c) Poslovnika, tužbene razloge i argumente istaknute u prilog njegovu zahtjevu, kao i kratak opis tih tužbenih razloga, Sud nužno treba, neovisno o tome je li tužitelj podnio ikakav zahtjev u tom smislu, provjeriti osnovanost tumačenja pobijanog akta na kojem se temelje navedeni tužbeni razlozi i argumenti. Naime, ako Sud utvrdi drukčije tumačenje tog akta, ono može biti dovoljno da se ti tužbeni razlozi i argumenti odbiju kao neosnovani.

140 U ovom slučaju, u tužbi koju je podnijela Republika Bugarska u predmetu C-543/20 navode se jasno i precizno tužbeni razlozi i argumenti koji se ističu u prilog zahtjevu iz njezine tužbe kojim se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, te kratak opis tih tužbenih razloga. Stoga iz tužbe podnesene u tom predmetu proizlazi da je njezin cilj dovesti u pitanje zakonitost te odredbe na temelju članka 263. UFEU-a, uz poštovanje zahtjeva predviđenih u članku 21. prvom stavku Statuta Suda Europske unije i članku 120. točki (c) Poslovnika.

141 Osim toga, iz teksta te tužbe proizlazi da se tužbeni razlozi i argumenti koje ističe Republika Bugarska temelje na pretpostavci prema kojoj članak 1. točku 6. podtočku (a) Uredbe 2020/1054 treba tumačiti na način da se tom odredbom vozačima nalaže da se, radi uzimanja redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada, svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o slučaju, vrate u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka a da se pritom ne predviđa mogućnost vozača da sami odaberu mjesto u kojem žele provesti to razdoblje odmora.

142 Stoga je u svrhu ispitivanja tih tužbenih razloga i argumenata potrebno da Sud provjeri je li pravilno tumačenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, navedeno u prethodnoj točki, koje predstavlja pretpostavku na kojoj se temelje ti tužbeni razlozi i argumenti.

143 Točno je da je sama Republika Bugarska u uvodnom dijelu svoje tužbe priznala, s jedne strane, da se ta odredba može tumačiti i na način da se njome vozačima ne nalaže takva obveza u pogledu povratka u jedno od dvaju mjesta koja se navode u njoj i da su ti vozači stoga slobodni odabrati da će svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provesti u mjestu u kojem žele i, s druge strane, da, ako Sud utvrdi takvo tumačenje, više neće biti potrebno ispitati tužbene razloge i argumente istaknute u prilog njezinoj tužbi, koji se temelje na povredi temeljnih sloboda kretanja radnika i građana Unije, kao i načelâ proporcionalnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije. Međutim, takva okolnost ne opravdava to da se ta tužba odbaci kao nedopuštena. Naime, Sud je u svakom slučaju obvezan provjeriti osnovanost tumačenja navedene odredbe koje predstavlja pretpostavku na kojoj se temelje ti tužbeni razlozi i argumenti.

144 Stoga valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji ističe Vijeće protiv zahtjeva iz tužbe koju je podnijela Republika Bugarska, kojim se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

b) Meritum

145 Iz argumentacije koju ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska u prilog svojim tužbama kojima se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 da se tužbeni razlozi koje ističu te države članice i koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti, načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije, temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om i odredbi UFEU-a koje se odnose na zaštitu okoliša, temelje na pretpostavki prema kojoj tu odredbu treba tumačiti na način koji se navodi u točki 141. ove presude, odnosno na način da se njome vozačima nalaže da se, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna vrate u operativno središte svojeg poslodavca ili u svoje mjesto boravka, čime im se oduzima mogućnost da sami odaberu mjesto u kojem žele provesti svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

146 Međutim, s obzirom na to da Republika Litva, Republika Bugarska i Republika Poljska u tom pogledu prigovaraju zakonodavcu Unije da je povrijedio načelo pravne sigurnosti jer članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 nije dovoljno jasna, valja stoga ispitati prvo tužbene razloge i argumente koji se temelje na povredi tog načela.

1) Povreda načela pravne sigurnosti

i) Argumentacija stranaka

147 Republika Litva u okviru četvrtog dijela svojeg četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, Republika Bugarska u svojem trećem tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem drugom tužbenom razlogu tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti zbog nejasnoće njegova točnog dosega.

148 Načelom pravne sigurnosti zahtijeva se da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije. Iako je dopušteno da propis bude nejasan, da sadržava apstraktne pojmove ili da se njime dodjeljuje margina prosudbe, to je moguće samo pod uvjetom da takav propis nije proizvoljan i da ga se može pojasniti u sudskoj praksi, što ovdje nije slučaj.

149 Na prvom mjestu, Republika Bugarska i Republika Poljska smatraju da sama priroda obveza koje imaju vozači ili prijevoznici nije jasno utvrđena. Naime, tekst članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 ostavlja mjesta ozbiljnim dvojbama u pogledu toga mogu li vozači odabrati da će tjedno razdoblje odmora provesti u mjestu koje je različito od dvaju mjesta koja se navode u toj odredbi, nalaže li se ispunjavanje obveze koja proizlazi iz te odredbe vozačima ili prijevoznicima i, u potonjem slučaju, jesu li ti prijevoznici dužni samo odobriti vozaču slobodno vrijeme te mu omogućiti prijevozno sredstvo kako bi on mogao provesti svoje razdoblje odmora u jednom od dvaju navedenih mjesta ili su dužni osigurati i to da se vozač doista vrati u jedno od tih dvaju mjesta, kao što se to uostalom predlaže u uvodnoj izjavi 14. te uredbe, u kojoj se navodi prijevoznikovo ispunjavanje obveza „u vezi s organizacijom redovnog povratka”.

150 Republika Litva i Republika Bugarska smatraju da je u skladu s temeljnim slobodama vozačâ i ciljem poboljšanja uvjeta rada samo tumačenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 prema kojem se smatra da se tom odredbom vozaču ne nalaže da se vrati u svoje mjesto boravka ili u državu članicu poslovnog nastana njegova poslodavca, ali da prijevoznik treba organizirati rad vozača na način kojim se ne ugrožava njegova sloboda da odabere da će svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provesti u mjestu u kojem želi. Međutim, prema mišljenju Republike Bugarske, čak i da navedena odredba ima takav doseg, poslodavac treba imati takvu obvezu samo ako vozač izrazi želju da se vrati u jedno od tih dvaju mjesta.

151 Na drugom mjestu, Republika Litva i Republika Poljska smatraju da je vrlo teško odrediti način na koji prijevoznici konkretno trebaju ispuniti obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054. U tom pogledu, Republika Litva tvrdi da zakonodavac Unije nije pojasnio na koji način u praksi treba ispuniti tu obvezu. Tako nisu pojašnjeni ni uvjeti povratka vozača, kao što su troškovi i dokaz o povratku, ni uvjeti odbijanja povratka i njegove posljedice u smislu sankcioniranja poslodavca i, ovisno o slučaju, radnika. Isto tako, izraz „mjesto boravka” vozača nije jasno definiran. Konkretno, nije jasno treba li se vozač podrijetlom iz treće zemlje vratiti u tu zemlju ili u mjesto privremenog boravka u državi članici o kojoj je riječ i, općenitije, nije sigurno odnosi li se taj izraz na dotičnu državu članicu ili točnu adresu mjesta boravka. Zbog svih tih nesigurnosti ujednačena primjena Uredbe 2020/1054 nije moguća. Republika Poljska tvrdi da ta uredba ne omogućuje da se utvrdi na koji način prijevoznik treba obvezati vozača da iskoristi mogućnost povratka koja mu se njome nudi. Isto tako, nije jasno ni koje vozilo treba upotrijebiti u tu svrhu. Člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) navedene uredbe prijevoznicima bi se tako mogle naložiti obveze koje oni uopće nisu u mogućnosti ispuniti a da pritom ne povrijede temeljno pravo radnika na osobnu slobodu.

152 Na trećem mjestu, Republika Poljska tvrdi da se javljaju ozbiljne dvojbe i u pogledu toga treba li povratku u mjesto boravka prethoditi povratak u operativno središte poslodavca. Naime, s obzirom na tekst članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 nije jasno ispunjava li prijevoznik obvezu da vozačima zajamči razdoblje odmora time što im omogućuje da se izravno vrate u svoje mjesto boravka, s obzirom na to da vozači „počinju tjedno razdoblje odmora” u operativnom središtu poslodavca. Zbog tog nedostatka preciznosti prijevoznici bi mogli

vozačima omogućiti prijevozno sredstvo do operativnog središta poslodavca, a zatim samo do njihova mjesta boravka, što bi za vozače koji borave daleko od tog operativnog središta podrazumijevalo manje kvalitetan odmor.

153 Na četvrtom mjestu, Republika Poljska smatra da nije jasno je li tahograf čiji zapisi predstavljaju dokaze koji se zahtijevaju člankom 8. stavkom 8.a trećim podstavkom Uredbe br. 561/2006, koji je u tu uredbu unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom Uredbe 2020/1054, onaj iz vozila kojim se vozač vraća u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka ili onaj iz vozila kojim se vozač općenito koristi. U skladu s člankom 33. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, podatke koje zabilježe tahografi treba čuvati najmanje godinu dana. Međutim, na temelju uvodne izjave 14. Uredbe 2020/1054 prijevoznik se može koristiti i drugom dokumentacijom kako bi dokazao da ispunjava obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe a da se pritom u članku 8. stavku 8.a Uredbe br. 561/2006 ipak ne navodi trajanje čuvanja navedene dokumentacije.

154 Iako je točno da države članice u određenim uvjetima mogu donijeti mjere za provedbu prava Unije, u uredbama bi ipak trebao biti dovoljno precizno određen sadržaj tih nacionalnih mjera. Međutim, to nije slučaj s odredbama članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, kojom se nadležnim nacionalnim tijelima dodjeljuje preširoka margina prosudbe ili se omogućuje prevelik raspon raznolikih nacionalnih rješenja. Stoga je konkretan cilj te uredbe ojačati pravnu sigurnost u pogledu obveza koje imaju prijevoznici. Te je obveze stoga potrebno taksativno i jednoznačno definirati u izravno primjenjivom aktu Unije kako bi se osigurala ujednačena primjena prava Unije na unutarnjem tržištu. Pojašnjenja koja su u pogledu odredbi navedene uredbe iznijele različite države članice dovela bi, naprotiv, do raznolike primjene u tim državama članicama, čime bi se povećala pravna nesigurnost.

155 Na petom mjestu, Republika Bugarska smatra da je pravna nesigurnost do koje dovodi članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 dokazana oprečnim tumačenjima koja proizlaze iz obrazloženja koje je Vijeće iznijelo u prvom čitanju u okviru zakonodavnog postupka i objašnjenja koja je Parlament iznio u tom postupku u pogledu jednog amandmana koji u konačnici nije prihvaćen. Potvrđena je i izjavama koje je Komisija iznijela u odgovoru na zahtjeve za pojašnjenje koje su uputili predstavnici sektora prijevoza te u dokumentima „Pitanja i odgovori”, koji se, među ostalim, odnose na Uredbu 2020/1054 („*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*” („Paket za mobilnost I. – Socijalna pravila – Razdoblja vožnje i odmora – Pitanja i odgovori – dijelovi 1. i 2.), 25. studenoga 2020. i 21. travnja 2021.), i koji sadržavaju smjernice koje ni u kojem slučaju nisu obvezujuće.

156 Na šestom mjestu, Republika Bugarska naglašava da se, s obzirom na nedostatak pravne sigurnosti, ne može isključiti da lokalna tijela ili građani Unije tumače članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054 na način da se njime vozačima nalaže obveza da se vrate svaka tri ili četiri tjedna u svoje mjesto boravka ili u državu članicu u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan. Tako iz jednog izvješća belgijske policije proizlazi da je jednom prijevozniku izrečena novčana kazna samo zbog toga što se vozač u odnosu na kojeg je izvršena provjera nije vratio nakon trinaest tjedana a da pritom nije provedena nikakva ocjena u pogledu mjesta u kojem je taj vozač odabrao provesti svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, i to iako je taj vozač imao mogućnost vratiti se u svoje mjesto boravka ili u državu članicu u kojoj njegov poslodavac ima poslovni nastan.

157 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

158 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da načelo pravne sigurnosti zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena za osobe predvidljiva, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice. To načelo osobito zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 223. i navedena sudska praksa).

159 Međutim, te zahtjeve ne treba shvatiti na način da im se protivi to da u okviru pravnog pravila koje donosi zakonodavac Unije upotrijebi apstraktan pravni pojam niti da se njima nalaže da se u takvom apstraktnom pravnom pravilu navedu različiti konkretni slučajevi u kojima ga se može primijeniti, s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 224. i navedena sudska praksa).

160 Na taj način nije nužno da sâm zakonodavni akt propisuje tehnička pojašnjenja jer se Unijin zakonodavac može koristiti općim pravnim okvirom koji prema potrebi treba naknadno precizirati (presuda od 30. siječnja 2019., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, t. 32. i navedena sudska praksa).

161 Slijedom navedenog, činjenica da zakonodavni akt dodjeljuje marginu prosudbe tijelima zaduženima za njegovu provedbu ne krši sama po sebi zahtjev predvidljivosti, pod uvjetom da su doseg i načini izvršavanja te margine prosudbe dovoljno jasno definirani, s obzirom na legitiman cilj koji se nastoji postići, kako bi se omogućila odgovarajuća zaštita protiv proizvoljnosti (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 225. i navedena sudska praksa).

162 Isto tako, načelo pravne sigurnosti ne podrazumijeva obvezu da se pravni poredak s vremenom ne mijenja, a zakonodavac Unije slobodan je u okviru svoje margine prosudbe izmijeniti postojeću zakonodavnu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 3. lipnja 2021., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, t. 50.).

163 S obzirom na ta razmatranja valja ocijeniti je li članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 u skladu s načelom pravne sigurnosti.

164 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se tom odredbom u članak 8. Uredbe br. 561/2006 unosi stavak 8.a, koji sadržava tri podstavka.

165 U skladu s prvim podstavkom, prijevoznici organiziraju rad vozača tako da se vozači u svakom razdoblju od četiri uzastopna tjedna mogu vratiti u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli odnosno proveli, ovisno o slučaju, redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

166 Drugim se podstavkom predviđa da, ako je vozač uzeo dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora u skladu s člankom 8. stavkom 6. Uredbe br. 561/2006, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 6. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054, prijevoznik organizira rad vozača tako da se vozač može vratiti treći tjedan kako bi uzeo redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

167 Naposljetku, u skladu s trećim podstavkom, prijevoznik bilježi način na koji ispunjava tu obvezu te u svojim prostorima drži dokumentaciju kako bi je mogao predočiti na zahtjev nadzornih tijela.

168 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve, Republike Bugarske i Republike Poljske, prema kojoj se na temelju članka 8. stavka 8.a Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, ne može shvatiti, s jedne strane, nalaže li se obveza predviđena tom odredbom vozačima ili prijevoznicima i, s druge strane, mogu li vozači slobodno odabrati mjesto koje se razlikuje od operativnog središta poslodavca ili njihova mjesta boravka kako bi ondje započeli ili proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, valja utvrditi, kao što to jasno proizlazi iz teksta tog članka 8. stavka 8.a, konkretno iz izraza „prijevoznici organiziraju” koji se navodi u njegovim prvim dvama stavcima i izraza „[p]rijevoznik bilježi način na koji ispunjava tu obvezu” koji se navodi u njegovu trećem podstavku, da se odredbe koje sadržava navedeni članak 8. stavak 8.a ne odnose na vozače, nego na prijevoznike, pri čemu se tim prijevoznicima nalaže obveza da organiziraju rad vozača kako bi ti vozači, kao što to proizlazi iz glagola „mogu” koji se upotrebljava u tim dvama podstavcima, imali mogućnost da se, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna vrate u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli odnosno proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

169 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 126. svojeg mišljenja, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 tako se prijevoznicima nalaže obveza da organiziraju rad vozača u smislu da ti prijevoznici u svojem svojstvu poslodavca trebaju, upotrebom svih sredstava kojima raspolažu u okviru radnog odnosa između njih i njihovih vozača, omogućiti da se ti vozači tijekom radnog vremena vrate u jedno od dva mjesta navedena u toj odredbi, odnosno u operativno središte poslodavca ili mjesto boravka vozača, uzimajući u obzir da je ta obveza, osim toga, ograničena samo na jedno od tih dvaju mjesta i stoga ne obuhvaća druga mjesta.

170 Međutim, obvezom navedenom u prethodnoj točki ne dovodi se u pitanje sloboda vozača da odabere provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u mjestu u kojem želi.

171 Naime, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne nalaže se nikakva obveza vozačima kad je riječ o mjestu u kojem provode redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Konkretno, iako se, kao što to potvrđuje uvodna izjava 8. Uredbe 2020/1055, tom odredbom vozačima jamči „pravo” da se vrate u jedno od dvaju specifičnih mjesta navedenih u toj odredbi u kojem bi započeli ili proveli to razdoblje odmora, njome im se ne nalaže nikakva obveza u tom pogledu. Stoga se njome ne predviđa da su se vozači u svim okolnostima dužni vratiti u operativno središte svojeg poslodavca ili u svoje mjesto boravka, nego su na temelju nje slobodni odabrati da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provedu u mjestu u kojem žele.

172 Doseg koji treba pridati obvezi propisanoj u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 potvrđen je, uostalom, uvodnom izjavom 14. te uredbe, u kojoj se ističe da, kako bi se izbjeglo da vozači ostanu udaljeni od svojeg mjesta boravka tijekom pretjerano dugog razdoblja, prijevoznici trebaju organizirati rad vozača na način da im „omoguće” dolazak do operativnog sjedišta poslodavca ili do njihova mjesta boravka, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna, pri čemu se izričito navodi da vozači „mogu slobodno odlučiti o tome gdje provode svoje razdoblje odmora”.

173 Tako iz toga proizlazi da je, iako se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 štiti sloboda vozača kad je riječ o odabiru mjesta u kojem žele započeti ili provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, zakonodavac Unije osigurao prije svega, i što je bitnije, da se na vozače ne izvršava nikakav pritisak kako bi naizgled sami odabrali da se neće vratiti u operativno središte svojeg poslodavca ili u svoje mjesto boravka. U tom se pogledu u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 49.) istaknulo da vozači teško mogu dokazati da su imali slobodan odabir kad odluče provesti tjedno razdoblje odmora u vozilu.

174 Naime, valja podsjetiti na to da je, s obzirom na to da radnika treba smatrati slabijom stranom radnog odnosa, potrebno onemogućiti da poslodavac ograničava njegova prava ili da se radnika odvrati od izričitog pozivanja na svoja prava u odnosu na poslodavca (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2019., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, t. 44. i 45. i navedenu sudsku praksu).

175 Prema tome, članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054 ne može se, za razliku od onog što tvrdi Republika Bugarska, tumačiti na način da se njime poslodavcu omogućuje da se oslobodi obveze da organizira rad svojih vozača tako da im omogući povratak zbog toga što su se oni unaprijed i općenito odrekli prava koje im se dodjeljuje tom odredbom da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provedu u mjestu u kojem žele.

176 Kao što je to pravilno istaknulo Vijeće, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 dopunjuje se tako članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe br. 561/2006, čiji sadržaj u biti nije izmijenjen člankom 1. točkom 8. podtočkom (b) Uredbe 2020/1054 i iz kojeg proizlazi da, kad vozač ostavi vozilo u mjestu različitom od njegova mjesta boravka ili operativnog središta poslodavca, vrijeme provedeno u putovanju do i od vozila u načelu se ne računa kao vrijeme odmora. U tom se kontekstu stoga člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 sada vozačima jamči pravo, na kojem se temelji članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe br. 561/2006, da dođu do jednog od tih dvaju mjesta kako bi ondje započeli ili proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Budući da se vrijeme potrebno za taj povratak ne računa kao vrijeme odmora nego radno vrijeme, dužnost je poslodavca da snosi eventualne troškove povezane s navedenim povratkom.

177 Iz toga slijedi da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 prijevoznicima nalaže da organiziraju rad svojih vozača tako da im omoguće da se vrate, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna, u operativno središte prijevoznika ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli ili proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

178 Tom se odredbom u načelu nalaže i obveza prijevoznika, čije nepoštovanje dovodi do ugrožavanja djelotvornosti prava vozača na povratak u jedno od mjesta navedenih u prethodnoj točki, da o svojem trošku organizira povratak tog vozača, osim ako vozač ne odabere da se neće ondje vratiti kako bi ondje započeo ili proveo redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Prema tome, prijevoznik nije dužan poduzeti potrebne mjere kako bi organizirao povratak određenog vozača ako ga je taj vozač obavijestio o svojem odabiru da se ne želi vratiti u jedno od tih dvaju mjesta.

179 Člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 stoga se, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, ne nalaže prijevoznicima ni da prisile vozače da stvarno provedu redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svojem mjestu boravka jer, naime, poslodavac ne može nametnuti mjesto u kojem će njegov radnik provesti to razdoblje odmora, a još manje kontrolirati aktivnosti koje vozač obavlja kad ne radi.

180 Iz toga slijedi i da se, suprotno onomu što navodi Republika Litva, ne može kazniti ni vozača u slučaju da odbije provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svojem mjestu boravka ni prijevoznika u slučaju da se vozač ne vrati u jedno od dvaju mjesta navedenih u toj odredbi, pod uvjetom da taj prijevoznik može dokazati da je vozač slobodno odabrao da neće iskoristiti mogućnost povratka koji je namjeravao organizirati.

181 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koju su istaknule Republika Litva i Republika Poljska i koja se temelji na tome da u Uredbi 2020/1054 ne postoje pojašnjenja o praktičnom provođenju obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe kako bi se omogućio povratak vozača, konkretno o načinu na koji prijevoznici organiziraju taj eventualni povratak, valja naglasiti da se, prema sudskoj praksi koja se navodi u točki 159. ove presude, načelu pravne sigurnosti ne protivi to da zakonodavac Unije u okviru pravnog pravila koje donosi upotrijebi apstraktan pravni pojam te se tim načelom ne nalaže da se u takvom apstraktnom pravnom pravilu navedu različiti konkretni slučajevi u kojima ga se može primijeniti jer taj zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve.

182 Kako bi se poštovalo načelo pravne sigurnosti, zakonodavac Unije stoga ne treba ni utvrditi sva posebna pravila za provedbu odredbi zakonodavnog akta ni predvidjeti sve konkretne situacije u kojima se te odredbe mogu primijeniti, uzimajući u obzir da taj zakonodavac ima pravo, kao što to proizlazi iz sudske prakse koja se navodi u točki 160. ove presude, radi fleksibilnosti i postupanja u skladu s načelom proporcionalnosti primijeniti opći pravni okvir koji može biti potrebno naknadno pojasniti.

183 Prema tome, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti da u odredbi opće primjene, kao što je članak 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 nije pojasnio sva praktična pravila za organizaciju rada kad je riječ o eventualnom povratku vozačâ, osobito ona koja se odnose na prijevozno sredstvo koje mogu upotrijebiti za taj povratak. Takva bi pojašnjenja ugrozila fleksibilnost koju je zakonodavac Unije želio ostaviti prijevoznicima da u svojem svojstvu poslodavca i u okviru radnog odnosa između njih i njihovih vozača sami odluče o konkretnim pravilima za ostvarivanje povezanih prava koja se dodjeljuju tim vozačima, ovisno o svakoj pojedinačnoj situaciji. Zakonodavcu Unije ne može se, a da se pritom ne povrijedi taj zahtjev fleksibilnosti, prigovoriti ni da u takvoj odredbi opće primjene nije izričito naveo pravila u skladu s kojima prijevoznici trebaju uskladiti obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 s poštovanjem slobode vozača da odaberu mjesto u kojem žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada jer takva pravila, naime, ovise o svakom pojedinačnom slučaju.

184 Isto tako, valja odbiti argumentaciju Republike Litve prema kojoj pojam „mjesto boravka” nije jasno definiran. Naime, s obzirom na uobičajeno značenje tog pojma i na ustaljenu sudsku praksu Suda, prema kojoj mjesto boravka odgovara mjestu gdje se nalazi uobičajeno središte interesa osobe o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 2004., Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, t. 37. i od 11. rujna 2014., B., C-394/13, EU:C:2014:2199, t. 26. i navedenu sudsku praksu), valja smatrati da se taj pojam jasno i precizno odnosi na određeno mjesto, a ne na državno područje države članice u cijelosti, kao što je to navela Republika Litva.

185 Kad je riječ o posebnoj situaciji vozačâ iz trećih zemalja, ne može se tvrditi ni da činjenica da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 izričito ne uređuje ta situacija podrazumijeva povredu načela pravne sigurnosti jer, u skladu s tom odredbom, prijevoznici trebaju omogućiti da se takvi vozači tijekom radnog vremena vrate u svoje mjesto boravka koje se, ovisno o slučaju, nalazi u trećoj zemlji, ili u operativno središte poslodavca, koje se nalazi na području Unije.

186 Na trećem mjestu, kad je riječ o konkretnijoj argumentaciji koju ističe Republika Poljska u tom kontekstu, prema kojoj se čini da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 prijevoznicima nalaže obveza da osiguraju da se vozači mogu najprije vratiti u operativno središte poslodavca prije nego što odu do svojeg mjesta boravka, čime im se oduzima mogućnost izravnog povratka u potonje mjesto, ta se argumentacija ne može prihvatiti. Naime, iz samog teksta te odredbe, u vezi s uvodnom izjavom 14. te uredbe, proizlazi da vozači trebaju imati mogućnost povratka u prvo „ili" drugo od tih specifičnih mjesta kako bi ondje započeli ili proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Navodne praktične poteškoće koje podrazumijeva obveza vozača da se najprije vrate u operativno središte poslodavca prije nego što se mogu vratiti u svoje mjesto boravka stoga proizlaze iz toga što je ta država članica pogrešno tumačila navedenu odredbu.

187 Osim toga, iako je točno da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne nalaže vozačima da se najprije vrate u operativno središte poslodavca prije nego što odu, u skladu sa svojom željom, u svoje mjesto boravka, tom se odredbom prijevozniku ipak ne zabranjuje da u svojstvu poslodavca obveže vozače koje zapošljava, pod uvjetom da se ta obveza nalaže tijekom radnog vremena, da se najprije vrate u to operativno središte jer takva obveza koja se odnosi na radno vrijeme proizlazi iz prava koje se primjenjuje na radni odnos između tog prijevoznika i njegovih vozača.

188 Usto, takva eventualna obveza da se vozači o kojima je riječ najprije vrate u operativno središte poslodavca uopće im ne oduzima pravo da, nakon što se, ovisno o slučaju, u skladu s uputom poslodavca vrate u to operativno središte te time ispune obvezu koju imaju na temelju radnog odnosa između njih i poslodavca, odaberu mjesto u kojem žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

189 Na četvrtom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Poljske prema kojoj članak 8. stavak 8.a treći podstavak Uredbe br. 561/2006, koji je u taj članak unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, nije jasan u pogledu načina na koji prijevoznici trebaju bilježiti ispunjavanje obveze predviđene tom odredbom, valja istaknuti da se, u skladu s uvodnom izjavom 14. potonje uredbe, navedena obveza u pogledu dokaza može ispuniti tahografskim zapisima, rasporedima zaduženja vozačâ ili drugom dokumentacijom.

190 Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 140. svojeg mišljenja, namjeravao ponuditi prijevoznicima određenu fleksibilnost time što im je dao mogućnost da bilo kojom dokumentacijom relevantnom u tu svrhu dokažu da su ispunili obvezu predviđenu u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 i pokažu način na koji su u određenom slučaju tu obvezu po potrebi uskladili s odabirom vozača da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provede u mjestu različitom od mjesta njegova boravka. Takva je fleksibilnost, uostalom, u skladu s fleksibilnošću koju je zakonodavac Unije ostavio prijevoznicima u pogledu same organizacije povratka vozača.

191 U tom pogledu, okolnost da se u članku 8. stavku 8.a trećem podstavku Uredbe br. 561/2006, koji je u taj članak unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, preciznije ne utvrđuje na koji način, konkretno kojim dokumentima, prijevoznici mogu dokazati da su ispunili obvezu predviđenu u toj odredbi ne znači da se tom odredbom povređuje načelo pravne sigurnosti.

192 Naime, prije svega, zahtjevi koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti ne mogu se shvatiti, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 159. ove presude, na način da se njima nalaže da pravno pravilo navodi različite konkretne slučajeve u kojima je se može primijeniti, s obzirom na to da zakonodavac Unije ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve. Prema tome, u odredbi kao što je ona predviđena člankom 8. stavkom 8.a trećim podstavkom Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, koja se primjenjuje na brojne različite situacije, ne moraju se ni detaljno navesti ni urediti sve situacije u kojima je se može primijeniti.

193 Nadalje, valja podsjetiti na to da, kad je riječ o tahografskim zapisima, za koje se u uvodnoj izjavi 14. Uredbe 2020/1054 navodi da mogu predstavljati relevantne dokaze, sama Uredba br. 165/2014, kako je izmijenjena člankom 2. Uredbe 2020/1054, sadržava skup posebnih odredbi kojima se nastoji osigurati provjera poštovanja odredbi Uredbe br. 561/2006, uzimajući u obzir da je Komisija na temelju članka 2. točke 8. podtočke (a) Uredbe 2020/1054 dužna donijeti detaljne odredbe za ujednačenu primjenu obveze bilježenja i čuvanja određenih podataka koji se odnose na radno vrijeme.

194 Osim toga, pod uvjetom da se pokaže da je potrebno dodatno pojasniti određena konkretna pravila za to na koji način prijevoznici provode obveze koje imaju na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, kao što su one u pogledu dokaza poštovanja te odredbe, valja naglasiti da se člankom 18. Uredbe br. 561/2006, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1054, izričito ovlašćuju države članice, u skladu s člankom 291. stavkom 1. UFEU-a, da donesu mjere potrebne za provedbu Uredbe br. 561/2006. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da države članice mogu donositi mjere za provedbu uredbe ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina priroda pravnog akta Unije te ako se njima precizira provođenje margine prosudbe koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba (presuda od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 28. i navedena sudska praksa).

195 Naposljetku, budući da ne postoji specifičan propis na razini Unije ili na nacionalnoj razini koji se odnosi na način na koji prijevoznici trebaju dokazati da ispunjavaju obvezu koju imaju na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, sami ti prijevoznici dužni su, u svojstvu poslodavca, odabrati u okviru fleksibilnosti koju nudi zakonodavac Unije pouzdanu i učinkovitu metodu, pri čemu se koriste svim sredstvima kojima raspolažu u kontekstu radnog odnosa između njih i njihovih vozača, koja može osigurati poštovanje zahtjeva dokazivanja koji se odnosi na tu obvezu (vidjeti po analogiji presudu od 30. siječnja 2019., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

196 Na petom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koju ističe Republika Bugarska, koja se temelji na određenim naznakama koje proizlaze iz zakonodavnog postupka, dovoljno je utvrditi da ni objašnjenja koja je iznio Parlament u pogledu amandmana odbijenih tijekom tog postupka ni objašnjenja koja je Vijeće iznijelo u obrazloženju Prijedloga uredbe o radnom vremenu, koji predstavljaju pripremne akte koje su donijele institucije Unije kako bi pripremile donošenje zakonodavnog akta a da pritom nisu konačno utvrdile svoje stajalište, nisu takvi da mogu utjecati

na tumačenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, koje proizlazi iz teksta konačne verzije te odredbe koju je donio zakonodavac Unije. Iz toga slijedi da takvi dokumenti ne mogu biti izvor pravne nesigurnosti.

197 Isto vrijedi i za izjave koje je Komisija dala nakon donošenja Uredbe 2020/1054, kao što su one koje se navode u dokumentima „Pitanja i odgovori" koji se odnose na tu uredbu, te koje se navode u točki 155. ove presude, s obzirom na to da ti dokumenti, koji uostalom nisu neuobičajeni, nemaju nikakvu pravno obvezujuću vrijednost (vidjeti po analogiji presudu od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 47.). Tim se izjavama stoga ne može dokazati da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) navedene uredbe povređuje načelo pravne sigurnosti.

198 Naposljetku i na šestom mjestu, okolnost koju navodi Republika Bugarska, prema kojoj je belgijska policija izrekla novčanu kaznu samo zbog toga što se vozač u odnosu na kojeg je izvršena provjera nije vratio nakon trinaest tjedana a da pritom nije provedena nikakva ocjena u pogledu mjesta u kojem je taj vozač odabrao provesti svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, i to iako je taj vozač imao mogućnost vratiti se u svoje mjesto boravka ili u državu članicu u kojoj njegov poslodavac ima poslovni nastan, ne može, pod pretpostavkom da je utvrđena, dokazati da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 povređuje načelo pravne sigurnosti. Naime, postojanje takve povrede ne može se razumno izvesti iz načina na koji su nacionalna tijela primijenila tu odredbu u posebnom slučaju.

199 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane četvrti dio četvrtog tužbenog razloga koji ističe Republika Litva, treći tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska i drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska.

200 Iz toga proizlazi da druge tužbene razloge i argumente, koje Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska ističu u prilog svojim zahtjevima kojima se traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, treba odbiti, kao što su to izričito priznale same prve dvije države članice u svojim tužbama i na raspravi, jer se temelje na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj se tom odredbom vozačima nalaže da se vrate u operativno središte svojeg poslodavca ili u svoje mjesto boravka, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna a da im se pritom ne omogućuje da sami odaberu mjesto u kojem žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

2) Povreda načela proporcionalnosti

i) Argumentacija stranaka

201 Republika Litva u prvom, drugom i trećem dijelu svojeg četvrtog tužbenog razloga, Republika Bugarska u svojem drugom tužbenom razlogu, Rumunjska u drugom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

202 Na prvom mjestu, te četiri države članice osporavaju samu proporcionalnost obveze koja se predviđa tom odredbom.

203 Kao prvo, prema mišljenju Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske, navedena obveza nije u skladu s načelom proporcionalnosti zbog njezinih negativnih posljedica za prijevoznike, konkretno kad je riječ o znatnim financijskim troškovima koji nastaju prijevoznicima.

204 S jedne strane, zbog te obveze nastaju operativni troškovi povezani s organizacijom povratka u državu članicu poslovnog nastana, kao i gubici prihoda povezani s trajanjem tog povratka tijekom kojeg vozači, koji putuju praznim vozilom, ne obavljaju nikakvu plaćenu djelatnost, što dovodi do ograničenja komercijalne aktivnosti i smanjenja prihoda. S druge strane, zbog zahtjeva koji se prijevoznicima nalaže člankom 8. stavkom 8.a trećim podstavkom Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, da bilježe način na koji ispunjavaju obvezu predviđenu tom odredbom, također nastaju veliki dodatni troškovi.

205 Naime, prijevoznici su većinom MSP-ovi za koje su sva ta opterećenja osobito velika. U tom je pogledu EGSO naglasio potrebu da se ograniče navedeni troškovi, a OR je istaknuo da države članice na periferiji Unije imaju više poteškoća s pristupanjem središtu unutarnjeg tržišta. Usto, odredba o kojoj je riječ donesena je tijekom razdoblja gospodarske krize koju je prouzročila pandemija bolesti COVID-19, što je pojačalo njezine negativne učinke.

206 Kao drugo, obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 nije u skladu s načelom proporcionalnosti zbog njezinih negativnih posljedica za vozače.

207 Prije svega, prema mišljenju Republike Litve i Republike Bugarske, tom se obvezom povređuje navedeno načelo zbog toga što ta obveza, time što ograničava pravo vozača da sami odaberu gdje žele provesti razdoblje odmora i tako utječe na njihovu slobodu kretanja, predstavlja očito neprikladnu mjeru koja prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja da se poboljšaju uvjeti odmora radnikâ. U tom okviru, Republika Poljska tvrdi da se navedena obveza protivi članku 4. točki (f) Uredbe br. 561/2006, u skladu s kojim pojam „odmor” uključuje bilo koje neprekinuto razdoblje tijekom kojega vozač slobodno raspolaže svojim vremenom. Ta država članica tvrdi i da je zakonodavac Unije u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 proizvoljno odredio mjesta u kojima se vozači moraju odmarati.

208 Nadalje, Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska tvrde da je veći broj putovanja do kojeg dovodi obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 uzrok još većeg umora tih vozača, posebno onih koji se moraju vraćati u države članice na periferiji Unije. Neravnoteža koju ta obveza stvara za te vozače utječe na njihovo zdravlje i radnu sposobnost, uzimajući u obzir iscrpljenost do koje dolazi zbog intenzivnog rasporeda povrataka. Ta situacija ima negativne posljedice i za cestovnu sigurnost. Prema tome, mjera o kojoj je riječ nije prikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom uredbom da se poboljšaju uvjeti rada vozačâ u Uniji i cestovna sigurnost.

209 Naposljetku, Rumunjska tvrdi da, iako je jedan od ciljeva Uredbe 2020/1054, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 1., privući kvalificirane radnike u području cestovnog prijevoza, zbog toga što su prijevoznici primorani premjestiti svoje poslovanje uslijed troškova povezanih s tom novom obvezom, mnogi od njih zapravo mogu izgubiti posao ili preseliti u drugu državu članicu kako bi mogli nastaviti obavljati djelatnost za koju su kvalificirani. Slijedom toga, u skladu s informacijama kojima raspolaže Rumunjska, više od 45 % prijevoznika s poslovnim nastanom u toj državi članici namjerava osnovati društva i društva kćeri ili premjestiti svoje poslovanje u zapadnoeuropske države članice kako bi ublažili negativne učinke mjera iz paketa za mobilnost. Ti negativni učinci

javljaju se u sektoru koji je od ključne važnosti za nacionalno gospodarstvo, s obzirom na to da su usluge cestovnog prijevoza robe dio sektora u kojima Rumunjska ostvaruje najveći obujam izvoza i koji znatno pridonose postizanju ravnoteže nacionalne trgovinske bilance.

210 Kao treće, prema mišljenju Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske, obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 nije u skladu s načelom proporcionalnosti zbog njezinih negativnih posljedica za okoliš. Naime, ta obveza uključuje planiranje dodatnih putovanja za polazak i povratak tisuća vozača dnevno. Konkretno, vozači koji dolaze iz država članica na periferiji Unije objektivno moraju prijeći vrlo velike udaljenosti, mnogo veće od onih koje prelaze njihovi kolege iz srednje i zapadne Europe, u kojoj se obavlja većina prijevoza u Uniji. Usto, vozači se vjerojatno vraćaju sa smanjenim teretom ili čak i bez tereta, zbog čega tisuće vozila putuju prazna. To znatno povećanje broja putovanja podrazumijeva povećanje emisija ugljikova dioksida (CO_2) i ima velik utjecaj na okoliš.

211 Kao četvrto, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska tvrde da postoje manje ograničavajuća rješenja za vozače i prijevoznike. Naime, sloboda vozačâ mogla se očuvati predviđanjem obveze da prijevoznici organiziraju povratak samo u slučajevima u kojima se vozači žele vratiti. Na taj način prijevoznici ne bi morali snositi prekomjerne dodatne troškove. Tim bi se alternativnim rješenjem zajamčila veća fleksibilnost i stoga prikladna zaštita prava vozačâ. Nadalje, Republika Poljska naglašava da je Odbor Parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja u zakonodavnom postupku predložio mjeru u tom smislu.

212 Na drugom mjestu, Rumunjska i Republika Poljska osporavaju ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti mjere predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 i konkretno ističu da nije provedena procjena učinka, protivno Međuinstitucijskom sporazumu, konkretno njegovim točkama 12. do 15. koje se odnose na konačnu verziju te odredbe. Zakonodavac Unije tako nije analizirao više okolnosti koje su relevantne za situaciju koju se namjerava urediti navedenom odredbom.

213 Kao prvo, Republika Poljska tvrdi da zakonodavac Unije nije analizirao pitanje hoće li ispunjavanje obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 pridonijeti povećanju prometa. Slijedom toga, u praksi i s obzirom na to da se ta obveza ispunjava cestovnim prijevozom, poštovanje navedene obveze dovodi do 8 880 000 povratnih putovanja godišnje. Usto, zakonodavac Unije nije uzeo u obzir znatne udaljenosti koje vozači zaposleni u državama članicama na periferiji Unije trebaju prijeći kako bi ispunili tu obvezu.

214 Kao drugo, Republika Poljska tvrdi da zakonodavac Unije nije proveo prikladnu analizu utjecaja obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 na sigurnost vozačâ. Taj zakonodavac nije uzeo u obzir mišljenje EGSO-a o Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, u kojem je taj odbor izrazio žaljenje zbog toga što predloženim izmjenama nije bila priložena temeljita procjena sigurnosti vozača, putnika ili cesta uzimajući u obzir umor vozačâ. Rumunjska tvrdi da se prilikom donošenja te odredbe nije uzeo u obzir utjecaj koji na vozače imaju duga, opetovana putovanja u kratkim razdobljima.

215 Kao treće, Republika Poljska tvrdi da se, za razliku od njegove prvotne verzije, konačnim tekstom članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 obvezuje prijevoznike, a da pritom u tom pogledu nije provedena nikakva procjena učinka, da bilježe način na koji ispunjavaju obvezu koja se predviđa tom odredbom i da čuvaju tu dokumentaciju kako bi je mogli predočiti u slučaju kontrole. Prema mišljenju te države članice, obvezi te prirode trebala je prethoditi iscrpna procjena njezinih učinaka, u kojoj se uzima u obzir činjenica da su prijevoznici većinom MSP-ovi.

216 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

217 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska u svojoj argumentaciji dovode u pitanje usklađenost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 s načelom proporcionalnosti. Budući da Rumunjska i Republika Poljska osporavaju, osim toga, da je zakonodavac Unije uopće ispitao proporcionalnost te odredbe, na prvom mjestu valja ispitati tu argumentaciju.

– Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054

218 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da zakonodavac Unije treba moći pred Sudom utvrditi da je prilikom donošenja akta o kojem je riječ stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast. U tu svrhu treba barem moći jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke na temelju kojih je donesen taj akt i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 116. i navedenu sudsku praksu).

219 S obzirom na navedeno, zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe ne samo u pogledu prirode i opsega odredbi koje treba donijeti, nego i u pogledu relevantnosti tih osnovnih podataka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

220 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da način na koji se navedeni podaci uzimaju u obzir nije relevantan. Zakonodavac Unije može uzeti u obzir ne samo procjenu učinka, nego i svaki drugi izvor podataka (presuda od 13. ožujka 2019., Poljska/Parlament i Vijeće, C-128/17, EU:C:2019:194, t. 31. i navedena sudska praksa).

221 Prema tome, Sud je pojasnio da obveza provedbe procjene učinka ne proizlazi u svim okolnostima iz teksta točaka 12. do 15. Međuinstitucijskog sporazuma (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 82.).

222 Naime, iako se u točki 14. Međuinstitucijskog sporazuma predviđa da Parlament i Vijeće prilikom ispitivanja Komisijinih zakonodavnih prijedloga moraju u potpunosti uzeti u obzir Komisijine procjene učinka, u točki 12. istog sporazuma navodi se da su takve procjene „instrument koji služi za pomoć trima institucijama u donošenju dobro razmotrenih odluka i nisu zamjena za političke odluke u demokratskom procesu donošenja odluka”. Slijedom toga, iako Parlament i Vijeće moraju uzeti u obzir Komisijine procjene učinka, oni ipak nisu vezani njihovim sadržajem, osobito kad je riječ o ocjenama koje se u njima nalaze (presuda od 21. ožujka 2024., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, t. 101. i navedena sudska praksa).

223 Također, sama činjenica da je zakonodavac Unije donio drukčiju mjeru koja je, ovisno o slučaju, više ograničavajuća od mjere preporučene u procjeni učinka, ne dokazuje da je on očito prekoračio granice onoga što je nužno za ostvarenje cilja koji se nastoji postići (presuda od 21. ožujka 2024., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, t. 102. i navedena sudska praksa).

224 Isto tako, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kad zakonodavac Unije izmijeni bitne elemente prijedloga koji je podnijela Komisija, točkom 15. Međuinstitucijskog sporazuma tom se zakonodavcu ne nalaže čvrsta obveza provedbe ažuriranja Komisijine procjene učinka, uzimajući u obzir da se tom točkom predviđa samo mogućnost provedbe takvog ažuriranja kad Parlament i Vijeće „budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces” (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., Poljska/Parlament i Vijeće, C-128/17, EU:C:2019:194, t. 43.).

225 Iz toga proizlazi da, iako izrada procjena učinka predstavlja fazu zakonodavnog postupka koju načelno treba provesti kada zakonodavna inicijativa može imati učinak na gospodarstvo, okoliš ili društvo, neprovedba takve procjene učinka ne može se kvalificirati kao povreda načela proporcionalnosti kada se zakonodavac Unije nalazi u posebnoj situaciji koja zahtijeva da se od te procjene odustane i kada raspolaže s dovoljno elemenata koji mu omogućuju da ocijeni proporcionalnost donesene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2019., Republika Češka/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 84. i 85.).

226 U tom pogledu, kako bi učinkovito izvršio svoju diskrecijsku ovlast, zakonodavac Unije tijekom zakonodavnog postupka može također biti dužan uzeti u obzir znanstvene podatke i druga utvrđenja koja su postala dostupna, uključujući znanstvene dokumente kojima su se države članice koristile na sastancima Vijeća i koje potonje sâmo ne posjeduje (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2019., Republika Češka/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 86. i navedena sudska praksa). Zakonodavac Unije također može uzeti u obzir informacije koje su javne i dostupne svakoj osobi ili poduzetniku koji su zainteresirani za pitanje o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 39.).

227 U ovom slučaju, nije sporno da je zakonodavac Unije, kad je donosio Uredbu 2020/1054, imao na raspolaganju procjenu učinka i da se ona odnosila, među ostalim, na obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe. Naime, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, priloženoj Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, istaknuli su se negativni učinci na zdravlje vozačâ, u smislu stresa i iscrpljenosti prouzročenih dugim razdobljima koja vozači provode daleko od mjesta boravka (dio 1/2, str. 20.) te se zatim detaljno ispitao utjecaj mjere kojom se olakšava vozačima da provedu tjedno razdoblje odmora u svojem mjestu boravka (dio 1/2, str. 41., 55. i 63.)

228 U tom kontekstu, člankom 1. točkom 5. podtočkom (c) tog prijedloga predviđalo se da se u članak 8. Uredbe br. 561/2006 unese stavak 8.b u kojem se navodi da prijevoznik treba organizirati rad svojih vozača tako da vozači tijekom svakog razdoblja od tri uzastopna tjedna kod kuće mogu provesti najmanje jedno redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svakom razdoblju od tri uzastopna tjedna.

229 Kao što to Republika Poljska pravilno ističe u prilog svojoj argumentaciji, točno je da u pogledu konačne verzije obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, koju je donio zakonodavac Unije, nije provedena dodatna procjena učinka, iako se razlikuje od članka 1. točke 5. podtočke (c) Prijedloga uredbe o radnom vremenu.

230 Međutim, valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom koja se navodi u točkama 220. do 226. ove presude, ne samo da zakonodavac Unije nije dužan raspolagati procjenom učinka u svim okolnostima, nego usto nije obvezan takvom procjenom učinka, uzimajući u obzir da je taj zakonodavac i dalje slobodan donijeti mjere različite od onih u pogledu kojih je provedena procjena učinka. Prema tome, sama činjenica da je u ovom slučaju zakonodavac Unije u Uredbi 2020/1054 donio odredbu različitu od one koju je predložila Komisija na temelju procjene učinka

za stup koji se odnosi na socijalna prava ne može biti dovoljna kako bi se dokazalo da taj zakonodavac nije proveo ispitivanje proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

231 Suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, ta se razmatranja uopće ne dovode u pitanje Međuinstitucijskim sporazumom, konkretno njegovom točkom 15. Naime, iako je točno da se u toj odredbi navodi da će „[P]arlament i Vijeće provest[i] procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama prijedloga Komisije", kao što se to ističe u točki 224. ove presude, navedena točka 15. ipak ne sadržava nikakvu čvrstu obvezu za te institucije, s obzirom na to da se njome predviđa samo mogućnost da provedu takvu procjenu učinka kada, prema njezinu izričitom tekstu, Parlament i Vijeće, „budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces".

232 U svakom slučaju valja napomenuti, s jedne strane, da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 primjena pravila u pogledu povratka vozača svaka tri tjedna, koju je Komisija predvidjela u Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, ograničava na situaciju u kojoj je vozač u skladu s pravilom o odstupanju koje se predviđa člankom 8. stavkom 6. trećim podstavkom Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054, uzeo dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora. Na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) te uredbe, povratak vozača svaka četiri tjedna stoga je načelno pravilo.

233 S druge strane, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 predviđa se da prijevoznik također može organizirati rad vozača tako da se oni mogu vratiti u svoje mjesto boravka ili u operativno središte poslodavca. Kao što je to istaknulo Vijeće, potonja je opcija trebala biti takva da olakša poštovanje obveze predviđene tom odredbom, konkretno ako, kao što se to navodi u točki 185. ove presude, vozač boravi u trećoj zemlji ili u mjestu udaljenom od operativnog središta poslodavca.

234 Iz toga slijedi da je obveza provođenja dodatne procjene učinka u ovom slučaju tim manje potrebna jer je odredba koju je zakonodavac Unije konačno utvrdio u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 fleksibilnija za prijevoznike od one koju je predložila Komisija, tako da je manji njezin utjecaj na prijevoznike.

235 Na temelju nijednog od argumenata koje ističu Rumunjska i Republika Poljska ne može se utvrditi da je zakonodavac Unije bio dužan raspolagati takvom dodatnom procjenom učinka koja se odnosi na obvezu predviđenu u toj odredbi.

236 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Rumunjske i Republike Poljske, koja se temelji na tome da zakonodavac Unije nije proveo ispitivanje utjecaja obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 na intenzitet prometa zbog dodatnih putovanja koje ona podrazumijeva, iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2. str. 20. i 21.) proizlazi da se, već i prije stupanja na snagu te odredbe te čak i ako su postojale određene razlike ovisno o tome jesu li vozači zaposleni u državi članici koja je pristupila Uniji 1. svibnja 2004. ili prije tog datuma, većina vozača, neovisno o državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan, vraćala barem svaka četiri tjedna u svoje mjesto boravka. Konkretno, u toj se procjeni učinka u tom pogledu ističe da, iako sve više vozača uglavnom zaposlenih u državi članici koja je pristupila Uniji 1. svibnja 2004. ili nakon tog datuma provode dulja razdoblja daleko od kuće, čak i ti vozači obično provode samo dva do četiri uzastopna tjedna na cesti prije nego što se vraćaju u svoje mjesto boravka, dok vozači zaposleni u državi članici koja je pristupila Uniji prije toga datuma obično ne ostaju udaljeni od mjesta boravka više

od jednog do dva tjedna. Iz toga proizlazi da zakonodavac Unije stoga nije raspolagao elementima koji su dostatni kako bi se ocijenio utjecaj tog članka 1. točke 6. podtočke (d) na intenzitet prometa.

237 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Poljske prema kojoj zakonodavac Unije nije proveo prikladnu analizu utjecaja obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 na sigurnost vozača, treba je odbiti zbog istog razloga kao što je onaj naveden u prethodnoj točki.

238 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentaciji te države članice koja se temelji na neprovođenju procjene učinka koja se odnosi na mjeru predviđenu člankom 8. stavkom 8.a trećim podstavkom Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, prema kojoj prijevoznici trebaju bilježiti na koji su način ispunili obvezu predviđenu tom odredbom, dovoljno je utvrditi da je ta mjera, kojom se nastoji odgovoriti na glavne probleme utvrđene u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, odnosno na poteškoću u pogledu poštovanja zakonodavstva Unije, osobito u području socijalnih pitanja (dio 1/2, str. 14. do 17.), neodvojivo povezana s tom obvezom u pogledu koje je provedena procjena učinka i čije se poštovanje njome nastoji osigurati. Osim toga, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 14. potonje uredbe i kao što se to ističe u točki 189. ove presude, obveza u pogledu dokaza propisana navedenom mjerom može se ispuniti bilo kojim dokumentom s obzirom na to da zakonodavac Unije nije naložio nijedan poseban postupak u tom pogledu.

239 Prema tome, valja odbiti argumente Rumunjske i Republike Poljske koji se temelje na tome da zakonodavac Unije nije proveo ispitivanje učinaka koji proizlaze iz obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

– *Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054*

240 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da načelo proporcionalnosti, koje je dio općih načela prva Unije, zahtijeva da akti koje je donio zakonodavac Unije prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 340. i navedena sudska praksa).

241 To je načelo također navedeno u članku 5. stavku 4. UEU-a i članku 1. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

242 Kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja zahtjeva koji proizlaze iz načela proporcionalnosti, Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku marginu prosudbe u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji zakonodavac Unije želi postići (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 112. i navedena sudska praksa).

243 Međutim, zakonodavac Unije, čak i ako ima široku marginu prosudbe, dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte. Naime, na temelju članka 5. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude prikladno cilju koji se treba ostvariti (presuda od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 115. i navedena sudska praksa).

244 Kad se u pogledu akta o kojem je riječ podnese pravni lijek, zakonodavac Unije dužan je pred Sudom utvrditi da je za potrebe donošenja tog akta stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast te da je pritom uzeo u obzir sve relevantne elemente i okolnosti situacije koja se nastojala urediti tim aktom. Iz toga proizlazi, kao što to već proizlazi iz točke 218. ove presude, da taj zakonodavac mora barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

245 U tom pogledu, tužitelj je dužan istaknuti razloge zbog kojih su nedostaci koji proizlaze iz normativnog izbora zakonodavca Unije neproporcionalni u odnosu na njegove prednosti (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 177. i navedenu sudsku praksu).

246 Valja naglasiti i da, ako akt Unije o kojem je riječ ima utjecaj u svim državama članicama i ako se njime zahtijeva jamstvo ravnoteže između različitih interesa o kojima je riječ, s obzirom na ciljeve koji se navedenim aktom nastoje postići, nastojanje ostvarenja takve ravnoteže uz uzimanje u obzir situacije svih država članica Unije, ne može se, samo po sebi, smatrati protivnim načelu proporcionalnosti (presude od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 167. i od 13. ožujka 2019., Poljska/Parlament i Vijeće, C-128/17, EU:C:2019:194, t. 106.).

247 Načela koja proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 240. do 246. ove presude u potpunosti se primjenjuju na mjere donesene u području zajedničke prometne politike, kao što su one predviđene Uredbom 2020/1054, koja je donesena na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a te podrazumijeva odabire političke prirode i složene ocjene njihovih gospodarskih i socijalnih učinaka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 112. i 113.). Stoga, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, time što Parlament i Vijeće na temelju UFEU-a imaju zadaću utvrđivanja zajedničke prometne politike, UFEU-om im se daje široka margina prosudbe u pogledu donošenja prikladnih zajedničkih pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 29. i 56. i navedena sudska praksa).

248 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li zakonodavac Unije povrijedio načelo proporcionalnosti prilikom donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

249 Cilj koji se nastoji postići tom odredbom, s obzirom na koji treba ocijeniti njezinu proporcionalnost, odnosi se na, kao što to osobito proizlazi iz uvodnih izjava 1., 2., 6., 8., 14. i 36. te uredbe, poboljšanje uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača unutar Unije, pri čemu se osigurava da vozači mogu redovito odlaziti u svoje mjesto boravka kako bi ondje proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, kako razdoblje koje

vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz provedu daleko od tog mjesta boravka ne bude prekomjerno dugo. Cilj navedene odredbe stoga je ispraviti nepostojanje jasnih pravila koja se odnose na tjedno razdoblje odmora i povrata vozača u njihovo mjesto boravka.

250 Taj je cilj dio općenitijeg cilja koji se nastoji postići Uredbom 2020/1054, koji uključuje, kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 1., osiguranje poštenih uvjeta poslovanja među prijevoznicima za stvaranje sigurnog, učinkovitog i društveno odgovornog sektora cestovnog prometa s ciljem osiguravanja nediskriminacije i privlačenja kvalificiranih radnika. U tom smislu, tom se uredbom nastoje utvrditi socijalna pravila Unije u području cestovnog prometa koja su jasna, proporcionalna, svrsishodna, jednostavna za primjenu i provedbu te se učinkovito i dosljedno provode na području čitave Unije.

251 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska, koje ne osporavaju legitimnost tih različitih ciljeva, tvrde da se samim člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 povređuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

252 Kako bi se odredilo poštuje li se tom odredbom to načelo, valja ispitati je li obveza koja se njome predviđa prikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići navedenom odredbom, koji se odnosi na poboljšanje uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača, pri čemu se osigurava da razdoblje koje vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz provedu daleko od svojeg mjesta boravka ne bude prekomjerno dugo, prekoračuje li se njome očito ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i je li proporcionalna s obzirom na navedeni cilj.

Prikladnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići

253 Na prvom mjestu, kad je riječ o prikladnosti obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, dovoljno je utvrditi da mjera kojom se prijevoznika obvezuje da omogući vozačima da se vrate, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli odnosno proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada može osigurati da ti vozači ne ostanu tijekom dugog razdoblja udaljeni od svojeg mjesta boravka jer im se njome nudi mogućnost da se, ako žele, vrate u to mjesto boravka u redovnim razdobljima koja nisu dulja od četiri tjedna nakon što su, ovisno o slučaju i konkretnim pravilima provedbe te obveze, stigli do operativnog središta poslodavca, u skladu s mogućnostima koje se nude prijevoznicima u tom smislu i koje se navode u točkama 186. do 188. i 233. ove presude.

254 Točno je da iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 20. i 21.) proizlazi da su se, čak i prije donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, brojni vozači, neovisno o tome u kojoj državi članici njihov poslodavac ima poslovni nastan, već vraćali svaka dva do četiri tjedna u svoje mjesto boravka, tako da obveza koja se predviđa tom odredbom treba imati samo ograničen utjecaj na prijevoznike.

255 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, na temelju toga ipak se ne može zaključiti da je ta obveza neprikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići.

256 Naime, čak i ako se već velik broj vozača zaposlenih u Uniji vraćao barem svaka četiri tjedna u svoje mjesto boravka prije donošenja Uredbe 2020/1054, to nije bio slučaj za sve te vozače. Usto, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 20.) istaknulo se, kao i u

studiji koju je Komisija provela u pogledu socijalnih propisa koji su se primjenjivali na sektor prometa prije donošenja te uredbe („*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report*” („*Ex post* evaluacija socijalnog zakonodavstva u sektoru prometa i njegova primjena, Završno izvješće”), lipanj 2016. (u daljnjem tekstu: *ex post* evaluacija socijalnog zakonodavstva), str. 24.), koja se navodi u uvodnoj izjavi 4. navedene uredbe, da su se razdoblja koja vozači zaposleni u Uniji provode daleko od svojeg mjesta boravka znatno produljila tijekom posljednjih deset godina. Prema tome, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe upravo se jamči vozačima o kojima je riječ veća socijalna zaštita, pri čemu se obveznom i dosljednom primjenom pravila u Uniji osigurava poštenije tržišno natjecanje među prijevoznicima i poboljšanje cestovne sigurnosti u cijeloj Uniji.

257 U tim okolnostima, zakonodavac Unije mogao je valjano smatrati da je ta odredba prikladna za ostvarivanje cilja koji se njome nastoji postići.

Nužnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054

258 Na drugom mjestu, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska osporavaju nužnost obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 uz obrazloženje da postoje alternativne manje ograničavajuće mjere.

259 U tom pogledu, točno je da je u okviru zakonodavnog postupka bila predviđena mogućnost ograničavanja te obveze na slučajeve u kojima se vozači odaberu vratiti, kao što to proizlazi iz mišljenja Odbora Parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja, koje navodi Republika Poljska.

260 Međutim, zakonodavac Unije nije prihvatio tu alternativnu mogućnost. Naime, budući da je vozač, kao što se to već ističe u točki 174. ove presude, slabija strana u ugovornom odnosu između njega i poslodavca, takva bi mogućnost mogla dovesti do toga da odabir vozača ne bude potpuno slobodan jer bi se na njega mogli izvršavati pritisci kako bi odabrao mogućnost koja je povoljna za interese poslodavca. Međutim, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 49.) upravo se u pogledu uzimanja tjednog razdoblja odmora ističe da je teško dokazati postojanje slobodnog odabira vozačâ.

261 U tim okolnostima, zakonodavac Unije mogao je legitimno smatrati da se alternativnom mjerom koju su predvidjele Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska ne bi postigao isti rezultat kao člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054

262 Na trećem mjestu, kad je riječ o proporcionalnosti obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, valja utvrditi, kao što to tvrde Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska, nalaže li se tom odredbom, uzimajući u obzir cilj koji se njome nastoji postići, prekomjeran teret s obzirom na negativne posljedice koje će ona redom imati na prijevoznike, vozače i okoliš.

263 Kad je riječ o cilju u općem interesu iz članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 3. UEU-a, Unija ne uspostavlja samo unutarnje tržište nego također radi na održivom razvoju Europe koji se temelji, među ostalim, na visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka te osobito promiče socijalnu zaštitu. Unija stoga nema samo gospodarski, nego i socijalni

cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 76. i 77. i navedenu sudsku praksu). U skladu s preambulom UFEU-a, neprestano poboljšavanje uvjeta života i rada predstavlja „osnovni cilj” Unije.

264 U tom pogledu, člankom 90. UFEU-a određuje se da se ciljevi Ugovora ostvaruju u okviru zajedničke prometne politike. Usto, u članku 9. UFEU-a navodi se, konkretno za ciljeve u području socijalne politike, da Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s tim ciljevima pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti. Prema tome, zakonodavac Unije treba u potpunosti uzeti u obzir navedene ciljeve, među kojima su, u skladu s člankom 151. prvim podstavkom UFEU-a, među ostalim, promicanje visoke stope zaposlenosti, poboljšanje uvjeta života i rada, jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite i visoku razinu zaštite zdravlja ljudi.

265 Važnost tih ciljeva može opravdati negativne ekonomske posljedice, čak i ako su one znatne, za određene gospodarske subjekte (vidjeti po analogiji presude od 23. listopada 2012., Nelson i dr., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 81. i od 2. rujna 2021., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, t. 98.).

266 U tom kontekstu valja naglasiti i da, prema sudskoj praksi Suda, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije iz članka 9. tog Ugovora, među kojima su zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja i osiguranje dostatne socijalne zaštite. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i tih međusektorskih ciljeva može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima (presuda od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 41. i 42. i navedena sudska praksa).

267 Konkretno, Sud je u tom pogledu istaknuo da, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište, zakonodavac Unije ima pravo prilagoditi zakonodavni akt kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese u svrhu povećanja socijalne zaštite radnika o kojima je riječ i učinio pravednijim tržišno natjecanje na tržištu izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 62. i 64.).

268 Doista, Komisija je u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, koja je priložena Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, utvrdila ne samo da duga razdoblja koja vozači provode daleko od mjesta boravka mogu proizvesti negativne učinke na zdravlje vozača u smislu stresa i umora, nego i da su se razdoblja koja vozači zaposleni u Uniji provode daleko od mjesta boravka znatno povećala tijekom posljednjih deset godina zbog internacionalizacije tržišta prijevoza, pri čemu naglašava da je manjak vozača djelomično prouzročilo pogoršanje uvjeta rada koje narušava reputaciju i privlačnost zanimanja vozača (dio 1/2, str. 9. i 20.).

269 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati, kao prvo, argumente koji se odnose na negativne posljedice za prijevoznike koje je prouzročila obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 te koje ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska.

270 U tom pogledu valja najprije istaknuti da je zakonodavac Unije osigurao da se tim prijevoznicima zajamči određena razina fleksibilnosti kako bi se ublažile takve posljedice.

271 Naime, prije svega, članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 ne odnosi se na sva tjedna razdoblja odmora, nego samo na ona koja vozači uzimaju tijekom svakog razdoblja od četiri tjedna, koje se smanjuje na tri tjedna samo ako su prije toga uzeli dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora.

272 Nadalje, budući da zakonodavac Unije nije naveo točna pravila za ispunjavanje obveze predviđene tom odredbom, ostavio je prijevoznicima široki manevarski prostor time što im je omogućio da odaberu način koji smatraju najprikladniji za njezino ispunjavanje.

273 Osim toga, kao što se to već navodi u točkama 186. i 233. ove presude, navedenom se odredbom poslodavcu nudi mogućnost da organizira povratak vozača, ako oni to žele, u njihovo mjesto boravka ili u operativno središte tog poslodavca, iako je Komisija, u skladu s radikalnijim pristupom, u članku 1. točki 5. podtočki (c) svojeg Prijedloga uredbe o radnom vremenu, predvidjela da se poslodavcima naloži da organiziraju taj povratak samo u mjesto boravka svojih vozača.

274 Naposljetku, člankom 12. Uredbe br. 561/2006, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 11. Uredbe 2020/1054, nude se dodatni elementi fleksibilnosti u pogledu povratka vozačâ. Naime, taj članak 1. točka 11., kao odredba o odstupanju, omogućuje vozaču da, kako bi stigao do operativnog središta poslodavca ili svojeg mjesta boravka kako bi ondje započeo odnosno proveo redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, prekorači dnevno i tjedno vrijeme vožnje za najviše jedan sat, pa čak i za najviše dva sata, pod uvjetom da je uzeo neprekinutu stanku od 30 minuta neposredno prije dodatne vožnje, dok god se to prekoračenje nadoknađuje istovjetnim razdobljem odmora koje se uzima u komadu s bilo kojim razdobljem odmora prije isteka trećeg tjedna nakon tjedna na koji se to odnosi. Iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 51.) proizlazi da se tom izmjenom vozačima, osobito onima koji idu na duga međunarodna putovanja, omogućuje da stignu u svoje mjesto boravka ili operativno središte poslodavca kako bi uzeli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u tom mjestu boravka ili u drugom privatnom mjestu koje odaberu.

275 Konkretnije, kad je riječ o argumentima koji se odnose na trošak koji nastaje prijevoznicima na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, valja naglasiti da to što je zakonodavac Unije pojačao socijalnu zaštitu određenih kategorija radnika, u ovom slučaju pomoću obveze predviđene tom odredbom, kojom se nastoje poboljšati uvjeti njihovi rada time da se zajamči da vrijeme koje provedu daleko od svojeg mjesta boravka neće biti prekomjerno dugo, može dovesti do dodatnih troškova za poslodavce koji su dužni osigurati poštovanje te obveze. Činjenica da zbog obveze koju je uveo zakonodavac Unije prijevoznicima koji imaju tu obvezu mogu nastati određeni troškovi sama po sebi ipak ne predstavlja povredu načela proporcionalnosti, osim ako su ti troškovi očito neproporcionalni cilju koji se nastoji postići.

276 U tom pogledu, kad je prije svega riječ o argumentaciji Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske, prema kojoj na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, zbog potrebe da se organizira povratak vozača, od kojih se znatan broj vraća praznim vozilima, nastaju znatni dodatni troškovi prijevoznicima koji su često MSP-ovi, dovoljno je istaknuti da te države članice samo općenito i apstraktno navode takav utjecaj na troškove prijevoznika a da pritom ne ističu nikakav konkretan element koji može dokazati zbog čega je taj utjecaj prekomjeran u odnosu na cilj koji se nastoji postići. Sama Republika Poljska uostalom naglašava da je troškove koji nastaju zbog povratka u operativno središte poslodavca ili u mjesto boravka vozača „teško procijeniti” i da je „teško izračunati troškove”.

277 Doista, kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 20. i 21.), već prije donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, brojni vozači, neovisno o tome u kojoj državi članici njihov poslodavac ima poslovni nastan, vraćali su se najmanje svaka četiri tjedna u svoje mjesto boravka.

278 Nadalje, kad je riječ o argumentaciji u okviru koje Rumunjska i Republika Poljska tvrde da se tom odredbom nameću posebno velika opterećenja za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se kvalificiraju kao „države članice na periferiji Unije”, u odnosu na drugu skupinu država članica koje se kvalificiraju, ovisno o slučaju, kao „države članice u središnjem dijelu Unije” ili „države članice u zapadnom dijelu Unije”, valja napomenuti da troškovi povezani s obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054, neovisno o državi članici u kojoj prijevoznici imaju poslovni nastan, mogu biti veći za prijevoznike koji su odabrali model poslovanja koji uključuje pružanje većine, ako ne i svih svojih usluga korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od prve države članice te čiji vozači zbog toga obavljaju prijevoz daleko od svojeg mjesta boravka.

279 Međutim, kao što je to pravilno naglasilo Vijeće, upravo vozači koje zapošljavaju prijevoznici koji su odabrali takav model poslovanja imaju najveću potrebu za zaštitom koja proizlazi iz pravila o usklađivanju iz članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, čime se potvrđuje proporcionalnost te odredbe za ostvarivanje cilja poboljšanja uvjeta rada koji se njome nastoji postići.

280 Osim toga, pod uvjetom da prijevoznici s poslovnim nastanom u određenim državama članicama uglavnom prihvate model poslovanja o kojem je riječ, iz sudske prakse Suda, navedene u točki 246. ove presude proizlazi da, ako akt Unije o kojem je riječ ima utjecaj u svim državama članicama i ako se njime zahtijeva jamstvo ravnoteže između različitih interesa o kojima je riječ, s obzirom na ciljeve koji se tim aktom nastoje postići, pokušaj uspostavljanja takve ravnoteže u okviru kojeg se uzima u obzir situacija svih država članica, ne može se, sam po sebi, smatrati protivnim načelu proporcionalnosti.

281 Usto, iz ustaljene sudske prakse navedene u točkama 266. i 267. ove presude proizlazi da, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište, zakonodavac Unije ima pravo prilagoditi zakonodavni akt kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese u svrhu povećanja socijalne zaštite vozača izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga i zajamčio pravedno tržišno natjecanje.

282 U ovom je slučaju razvidno da je, izmjenom propisa Unije o radnom vremenu vozača, zakonodavac Unije nastojao provesti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe 2020/1054, ponovno odvagivanje kojim se uzima u obzir, s jedne strane, interes vozača da imaju najbolje uvjete rada kao i da se poveća cestovna sigurnost te, s druge strane, interes poslodavaca da obavljaju svoje djelatnosti prijevoza u poštenim uvjetima poslovanja.

283 Na temelju odvagivanja različitih postojećih interesa zakonodavac Unije mogao je, u okviru široke margine prosudbe kojom raspolaže u području zajedničke prometne politike, smatrati da je zbog toga što je u posljednjih deset godina došlo do znatnog produljenja razdoblja koja vozači zaposleni u Uniji provode daleko od svojeg mjesta boravka postalo potrebno uvesti posebnu mjeru kojom se nastoje poboljšati uvjeti rada vozača o kojima je riječ i da su negativni učinci koje duga razdoblja provedena daleko od mjesta boravka imaju na njihovo zdravlje bili ozbiljniji nego negativne posljedice, konkretno u obliku troškova, za određen broj prijevoznika koji više ili manje stalno

pružaju usluge u državama članicama različitima od onih u kojima imaju poslovni nastan. Takvo ponovno odvagivanje u skladu je sa socijalnim ciljevima Unije navedenima, među ostalim, u članku 9. UFEU-a.

284 Prema tome, iako se ne može isključiti da članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 proizvodi različite učinke na prijevoznike ovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, ipak je potrebno odvagnuti eventualne negativne učinke koji na temelju te odredbe mogu nastati u obliku troškova za određene poslodavce i pozitivne učinke koji proizlaze iz te odredbe u području socijalne zaštite za sve vozače zaposlene u Uniji. Činjenica da učinci koje proizvodi ta odredba nisu jednaki u svim državama članicama stoga ne dokazuje da je zakonodavac Unije donio mjeru koja je očito neproporcionalna.

285 Osim toga, kad je riječ o argumentaciji Republike Poljske koja se odnosi na troškove koji nastaju na temelju obveze bilježenja navedene u članku 8. stavku 8.a trećem podstavku Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, valja naglasiti da se tom obvezom bilježenja nastoji riješiti jedan od glavnih problema utvrđenih u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, odnosno okolnost da je teško osigurati poštovanje zakonodavstva Unije (dio 1/2, str. 14. do 17.). Usto, poštovanje obveze predviđene u potonjoj odredbi može se, kao što se to već navodi osobito u točki 189. ove presude, dokazati bilo kojim dokumentom, pa stoga, među ostalim, tahografskim zapisima i rasporedima zaduženja vozačâ, što može ograničiti troškove bilježenja koji se tako zahtijevaju. Naime, u skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 561/2006 i člankom 33. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, u verzijama koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, prijevoznici su već bili dužni čuvati te dvije vrste dokumenata barem jednu godinu.

286 Naposljetku, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na pandemiji bolesti COVID-19, dovoljno je istaknuti da zakonodavac Unije nije bio dužan ukloniti učinke te pandemije u okviru Uredbe 2020/1054, kojom se nastoji poboljšati uvjete rada vozača, i to tim više jer su takav cilj imali drugi posebni zakonodavni akti Unije, kao što je u području prijevoza Uredba (EU) 2020/698 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 2020. o utvrđivanju posebnih i privremenih mjera zbog izbijanja bolesti COVID-19 u pogledu obnove ili produljenja određenih potvrda, dozvola i ovlaštenja te odgodi određenih redovnih provjera i redovnih osposobljavanja u određenim područjima zakonodavstva o prometu (SL 2020., L 165, str. 10.). Učinci pandemije bolesti COVID-19 stoga nisu relevantni za ocjenu usklađenosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 sa zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

287 U svakom slučaju, člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 561/2006, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 13. Uredbe 2020/1054, omogućuje se da u hitnim slučajevima države članice u iznimnim okolnostima odobre privremeno izuzeće od primjene odredbi Uredbe br. 561/2006 koje se, među ostalim, odnose na vrijeme vožnje i razdoblje odmora, za razdoblje od najviše 30 dana, koje mora biti obrazloženo i o njemu se odmah mora obavijestiti Komisiju.

288 Kao drugo, kad je riječ o argumentima koji se odnose na negativne posljedice koje za vozače proizlaze iz obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, koje ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska, najprije valja odbiti kao neosnovanu argumentaciju u okviru koje te države članice tvrde da se tom odredbom ograničava pravo vozača da odaberu mjesto u kojem žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Naime, ta se argumentacija temelji na pogrešnoj pretpostavki, kao što to proizlazi iz točaka 168. do 180. ove presude, prema

kojoj se navedenom odredbom vozačima oduzima mogućnost da slobodno odaberu neko drugo mjesto za uzimanje tog razdoblja odmora. Tu argumentaciju stoga treba odbiti samo zbog tog razloga, kao što se to navodi u točki 200. ove presude.

289 Kad je riječ o argumentaciji koju u tom kontekstu ističe Republika Poljska, koja se temelji na proizvoljnosti mjesta u kojem su vozači, prema mišljenju te države članice, na temelju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 dužni započeti ili provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna, tu argumentaciju treba odbiti. Naime, uz ono što je navedeno u prethodnoj točki, ne može se ozbiljno osporavati da je, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 211. i 212. svojeg mišljenja, taj vozač stvarno povezan s operativnim središtem poslodavca ili mjestom boravka vozača, koja objektivno predstavljaju mjesta u kojima vozač može, ovisno o slučaju, započeti ili provesti tjedno razdoblje odmora.

290 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, s jedne strane, Sud već odlučio da operativno središte gdje je obično baza vozača treba odgovarati mjestu iz kojeg on redovito pruža svoju uslugu kako bi preuzeo i vozio vozilo opremljeno uređajem za kontrolu i u koje se vraća nakon pružanja te usluge u okviru uobičajenog obavljanja svojih zadaća (vidjeti u tom smislu presudu od 29. travnja 2010., Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, t. 27. i 31.).

291 S druge strane, kao što se to već navodi u točki 184. ove presude, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država u kojoj osoba o kojoj je riječ uobičajeno boravi odgovara državi u kojoj se nalazi i središte njezinih interesa.

292 Nadalje, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske prema kojoj članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 dovodi do većeg umora vozača zbog povrataka s velikih udaljenosti, tu se argumentaciju ne može prihvatiti. Naime, u skladu s člankom 9. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 561/2006, čiji sadržaj u biti nije izmijenjen člankom 1. točkom 8. podtočkom (b) Uredbe 2020/1054, vrijeme koje vozač provede vraćajući se do operativnog središta svojeg poslodavca ili do svojeg mjesta boravka predstavlja radno vrijeme. Međutim, kao što to pravilno napominje Vijeće, te države članice ne objašnjavaju zbog kojeg bi razloga vrijeme provedeno u takvom povratku bilo zamornije nego vrijeme rada povezano s bilo kojim drugim putovanjem u okviru prijevoza za koji ga je angažirao poslodavac. U stvarnosti, iz *ex post* evaluacije socijalnog zakonodavstva (str. 24.) i procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 20.) proizlazi da su upravo duga razdoblja koja vozači provedu daleko od svojeg mjesta boravka uzrok umora i stresa, što uostalom ne osporava nijedna od te četiri države članice.

293 Naposljetku, kad je riječ o argumentaciji Rumunjske prema kojoj članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 šteti interesima vozača zbog opasnosti od gubitka posla do koje može doći zbog stečaja ili premještanja prijevoznika, ona je špekulativna jer ne postoji nijedan konkretan element koji može potvrditi njezinu osnovanost.

294 Kao treće, kad je riječ o argumentima koji se odnose na negativne posljedice za okoliš koje proizlaze iz obveze predviđene tim člankom 1. točkom 6. podtočkom (d), Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska konkretno tvrde da ta obveza podrazumijeva planiranje mnoštva dodatnih putovanja na velike udaljenosti. Međutim, kao što se to osobito navodi u točki 236. ove presude, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava ističe se da se većina vozača,

uključujući one zaposlene u državama članicama koje su pristupile Uniji 1. svibnja 2004. ili nakon tog datuma, prije stupanja na snagu te odredbe već vraćala u svoje mjesto boravka u redovnim razdobljima kraćima od četiri tjedna.

295 Usto, suprotno onomu što tvrde Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska, uopće nije neizbježno da vozači za ostvarivanje prava koje im se dodjeljuje člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 upotrebljavaju prazna vozila. Naime, s jedne strane, u okviru fleksibilnosti koja se tom odredbom ostavlja prijevoznicima za poštovanje obveze koja se njome predviđa, oni mogu upotrijebiti druga prijevozna sredstva, kao što je javni prijevoz, čija upotreba ne dovodi nužno do dodatnih emisija povezanih s poštovanjem te obveze kao takve. S druge strane, moguće je da se povratak u jedno od dvaju mjesta iz navedene odredbe može povezati s povratkom praznih vozila prijevoznika u njegovo operativno središte u okviru uobičajenih djelatnosti prijevoza.

296 U tim okolnostima, navodni utjecaj članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 na okoliš, konkretno u obliku eventualnog povećanja emisija onečišćujućih tvari, nije izravno povezan s tom odredbom, nego ovisi o organizacijskom odabiru prijevoznikâ za provedbu obveze koja se predviđa navedenom odredbom.

297 Prema tome, članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 ne dovodi do očito neproporcionalnih poteškoća u odnosu na cilj koji se nastoji postići tom odredbom.

298 S obzirom na prethodno navedeno, ne može se smatrati da je zakonodavac Unije prilikom donošenja navedene odredbe prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.

299 Stoga argumente Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske kojima se dovodi u pitanje proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 treba odbiti.

300 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane prvi, drugi i treći dio četvrtog tužbenog razloga koji ističe Republika Litva, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska, drugi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Rumunjska i prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska.

3) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije

i) Argumentacija stranaka

301 Republika Litva u drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Republika Bugarska u prvom dijelu svojeg petog tužbenog razloga i Rumunjska u drugom dijelu svojeg trećeg tužbenog razloga tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela nediskriminacije koje se predviđa člankom 18. UFEU-a. Republika Bugarska poziva se i na povredu članaka 20. i 21. Povelje te načela jednakosti država članica propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a te članka 95. stavka 1. UFEU-a, „ako Sud to smatra potrebnim”.

302 Na prvom mjestu, te tri države članice tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 povređuju načela jednakog postupanja i nediskriminacije jer ta odredba dovodi do diskriminacije između prijevoznikâ s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i prijevoznikâ s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije. Naime, organizacija rada vozača teških teretnih vozila na način da se mogu vratiti u svoje mjesto boravka ili u operativno središte njihova poslodavca najmanje svaka četiri tjedna mnogo je manje

ograničavajuća za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje imaju veliko nacionalno tržište, čiji vozači obavljaju prijevoz u državi članici poslovnog nastana prijevoznika, blizu svojeg mjesta boravka, nego za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, čije je nacionalno tržište ograničeno i koji su usmjereni na međunarodni prijevoz. Konkretno, Rumunjska tvrdi da obveza predviđena tim člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) može dovesti do velikih gubitaka za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, koji su u svakom slučaju znatno veći od gubitaka prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjoj ili zapadnoj Europi. Osim toga, u procjeni učinaka Uredbe 2020/1054 i konkretno obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe na tržište prijevoza, trebali su se uzeti u obzir drugi elementi prvog paketa za mobilnost. Naime, procjena svih tih mjera pokazuje da se globalno diskriminira prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije.

303 Republika Litva usto tvrdi da diskriminacija prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije do koje dovodi članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 ugrožava ostvarivanje sloboda koje obilježavaju unutarnje tržište jer se ti prijevoznici nalaze u nepovoljnom položaju u odnosu na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije i njegovim okolnim regijama. Ta odredba stoga predstavlja protekcionističku mjeru kojom se prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije istiskuje s tržišta prijevoza u jednom području Unije i koja je namijenjena smanjenju opsega djelatnosti tih prijevoznika. Naime, potonji prijevoznici ne moraju samo predložiti vozačima uvjete rada koji ograničavaju njihovo slobodno kretanje, nego i organizirati svoju djelatnost na način da jedan dio putovanja obavljenih vozilima neće biti isplativ ili da će se voziti prazna vozila jer će se čekati da se vozači zamijene ili da se nakon razdoblja odmora vrate iz operativnog središta poslodavca ili svojeg mjesta boravka.

304 Na drugom mjestu, Republika Litva i Republika Bugarska tvrde da članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 dovodi do diskriminacije vozača koje zapošljavaju prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije u odnosu na vozače koje zapošljavaju prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije, s obzirom na to da povratak u državu članicu boravka zahtijeva duga putovanja tijekom kratkih razdoblja, što nije nužno ono što vozači žele. Unutar iste države članice obveza o kojoj je riječ dovodi i do diskriminacije između lokalnih vozača i vozača iz drugih država članica. Usto, radnici zaposleni u državama članicama na periferiji Unije stavljaju se u objektivno složeniju situaciju jer će, kako bi ostvarili svoje pravo na redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, morati prijeći veće udaljenosti i izgubiti više vremena od radnika zaposlenih u okolnim regijama središnjeg dijela Unije.

305 Na trećem mjestu, Republika Bugarska tvrdi da se obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 povređuje i načelo jednakosti država članica zbog znatno nepovoljnijeg položaja u kojem se nalaze države članice na periferiji Unije.

306 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

307 Najprije valja odbiti tvrdnju Republike Bugarske koja se temelji na povredi članka 95. stavka 1. UFEU-a jer je ta država članica povrijedila zahtjeve koji proizlaze iz članka 21. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 120. točke (c) Poslovnika, koji se navode u točki 139. ove presude, kad je istaknula tu povredu a da pritom nije iznijela posebnu argumentaciju u prilog svojoj tvrdnji, nego je samo navela članak 95. stavak 1. UFEU-a „ako Sud to smatra potrebnim”.

308 Međutim, valja podsjetiti na to da načelo jednakog postupanja predstavlja opće načelo prava Unije, propisano člankom 20. Povelje, čiji je poseban izraz načelo zabrane diskriminacije sadržano u članku 21. stavku 1. Povelje, koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presude od 24. veljače 2022., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, t. 58. i od 14. srpnja 2022., Komisija/VW i dr., C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P i C-139/21 P, EU:C:2022:557, t. 95. i 140. i navedenu sudsku praksu).

309 Usporedivost situacija o kojima je riječ ne smije se ocjenjivati općenito i apstraktno, nego pojedinačno i konkretno, s obzirom na sve elemente koji ih obilježavaju. Te elemente valja utvrđivati i ocijeniti osobito vodeći računa o predmetu i cilju akta Unije kojim se provodi razlikovanje u pitanju. Usto se moraju uzeti u obzir načela i ciljevi područja u koje ulazi predmetni akt (vidjeti u tom smislu presude od 26. lipnja 2018., MB (Promjena spola i starosna mirovina), C-451/16, EU:C:2018:492, t. 42. i od 10. veljače 2022., OE (Uobičajeno boravište bračnog druga – Kriterij državljanstva), C-522/20, EU:C:2022:87, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

310 Razlika u postupanju u usporedivim situacijama opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je povezana s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetno zakonodavstvo i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 47. i od 27. siječnja 2022., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, t. 72. i navedena sudska praksa).

311 Konkretnije, kad je riječ o načelu nediskriminacije na temelju državljanstva, iako se člankom 21. stavkom 2. Povelje propisuje to načelo, njezinim se člankom 52. stavkom 2. određuje da se prava priznata tom Poveljom i koja su predviđena u Ugovorima ostvaruju u uvjetima i granicama određenima tim Ugovorima. To je slučaj s člankom 21. stavkom 2. Povelje koji odgovara, kao što to potvrđuju Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) vezana uz tu odredbu, članku 18. prvom stavku UFEU-a i mora se primjenjivati u skladu s njim (presuda od 10. listopada 2019., Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, t. 18. i navedena sudska praksa).

312 U tom pogledu, člankom 18. UFEU-a, kojim se propisuje opće načelo zabrane svake diskriminacije na temelju državljanstva, zabranjuje ne samo izravna diskriminacija na temelju državljanstva nego i svi drugi neizravni oblici diskriminacije koji, primjenom drugih kriterija razlikovanja, stvarno dovode do istog rezultata (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2012., Komisija/Austrija, C-75/11, EU:C:2012:605, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

313 Osim toga, kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije od strane zakonodavca Unije, Sud je odlučio da taj zakonodavac u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti raspolaže širokom marginom prosudbe kada djeluje u

području koje uključuje izbore političke, ekonomske i socijalne naravi i kada treba izvršiti složene ocjene i procjene. Tako na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području, s obzirom na cilj koji zakonodavac Unije želi postići (vidjeti u tom smislu presudu od 10. veljače 2022., OE (Uobičajeno boravište bračnog druga – Kriterij državljanstva), C-522/20, EU:C:2022:87, t. 21. i navedenu sudsku praksu). Međutim, čak i kada ima takvu marginu prosudbe, zakonodavac Unije dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima koji su prikladni u odnosu na cilj koji se želi postići predmetnim zakonodavstvom, uzimajući u obzir sve činjenične elemente kao što su tehnički i znanstveni podaci dostupni u trenutku donošenja akta o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 58.).

314 Prilikom izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti, zakonodavac Unije treba, uz cilj koji želi postići, u potpunosti uzeti u obzir postojeće interese. U okviru ispitivanja obveza povezanih s različitim mogućim mjerama, treba smatrati da, iako važnost ciljeva koji se nastoje postići može opravdati negativne ekonomske posljedice, čak i znatne, za određene gospodarske subjekte, izvršavanje diskrecijske ovlasti zakonodavca Unije ne može imati rezultate koji su manje prikladni od onih koji proizlaze iz drugih mjera koje su također prikladne tim ciljevima (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 59. i navedena sudska praksa).

315 U ovom slučaju nije sporno da pravilo propisano člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojim se njime prijevoznicima nalaže da organiziraju rad vozača kako bi se vozači svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o slučaju, mogli vratiti u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka, primjenjuje bez razlike na sve prijevoznike o kojima je riječ, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, na sve vozače, neovisno o njihovu državljanstvu i državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan, kao i na sve države članice, tako da ono ne dovodi do izravne diskriminacije zabranjene pravom Unije.

316 Prema tome, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 308. do 310. ove presude, valja ispitati primjenjuje li se neopravdano tom odredbom istovjetno pravilo na različite situacije, osobito s obzirom na cilj koji se njome nastoji postići i dovodi li ona stoga do neizravne diskriminacije koja je zabranjena pravom Unije jer, kao što to u biti tvrde države članice tužiteljice, zbog same svoje prirodi može više utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se, prema njihovu mišljenju, nalaze na „periferiji Unije”, na vozače koje zapošljavaju ti prijevoznici i na tu skupinu država članica.

317 U tom pogledu valja podsjetiti, kao što se to ističe u točkama 249. i 250. ove presude, na to da je cilj navedene odredbe poboljšati uvjete rada i cestovnu sigurnost vozača unutar Unije, pri čemu se vozačima osigurava mogućnost da ne provedu prekomjerno dugo vremena daleko od svojeg mjesta boravka, kao i zajamčiti pošteno i nenarušeno tržišno natjecanje među prijevoznicima na području Unije.

318 Na prvom mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije među prijevoznicima s poslovnim nastanom u Uniji, ne može se isključiti, čak i ako se članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 primjenjuje bez razlike na sve te prijevoznike, da ta odredba, kao što se to ističe u točki 278. ove presude, neovisno o državi članici u kojoj prijevoznici imaju poslovni nastan, može imati veći utjecaj na prijevoznike koji su odabrali model poslovanja koji uključuje pružanje većine, ako ne i svih svojih usluga, korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od prve države članice.

319 Međutim, kao što se to ističe u točki 236. ove presude, iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava proizlazi da je velik dio tih prijevoznika, uključujući one iz države članice koja je pristupila Uniji 1. svibnja 2004. ili nakon tog datuma, već obavljao svoje djelatnosti na način koji je u skladu s obvezom koja se sada predviđa člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

320 U tom kontekstu, ta odredba uopće ne dovodi do diskriminacije među prijevoznicima, nego se njome, kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 17. i 18.) i uvodne izjave 1. Uredbe 2020/1054, naprotiv nastoje ispraviti nepošteni uvjeti tržišnog natjecanja za prijevoznike koji su prije, zbog nepostojanja jasnih pravila u pogledu povratka vozača, mogli dati prednost različitim nacionalnim tumačenjima i praksama, pri čemu se poboljšavaju uvjeti rada vozača, posebno oni navedeni u točki 316. ove presude, te se time jamče cestovna sigurnost te pošteno i nenarušeno tržišno natjecanje među prijevoznicima.

321 Doista, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 266. i 267. ove presude, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište, zakonodavac Unije ima pravo prilagoditi zakonodavni akt kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese u svrhu povećanja socijalne zaštite vozača izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga.

322 Stoga se ne može smatrati da se odredba prava Unije sama po sebi protivi načelima jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što ima različite posljedice za određene gospodarske subjekte, ako je ta situacija posljedica različitih uvjeta u kojima posluju, osobito zbog njihova zemljopisnog položaja (vidjeti u tom smislu presude od 21. lipnja 1958., Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie i dr./Visoko tijelo, 13/57, EU:C:1958:10, str. 292. i od 13. studenoga 1973., Werhahn Hansamühle i dr./Vijeće i Komisija, 63/72 do 69/72, EU:C:1973:121, t. 17.), a ne pravne nejednakosti koja je svojstvena pobijanoj odredbi.

323 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da se pokaže da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 u različitim situacijama postupa na jednak način, u smislu sudske prakse navedene u točki 308. ove presude, to bi postupanje bilo objektivno opravdano ciljevima koji se nastoje postići u okviru zajedničke prometne politike, u skladu s člankom 90. UFEU-a. Ti ciljevi obuhvaćaju, među ostalim, poboljšanje uvjeta zapošljavanja iz preambule UFEU-a i članka 151. prvog stavka UFEU-a te jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite iz članka 9. i članka 151. prvog stavka UFEU-a.

324 U tom pogledu, zakonodavac Unije nije prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti kojom raspolaže, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 313. ove presude, kad je donošenjem odredbe koja se bez razlike primjenjuje na svakog prijevoznika s poslovnim nastanom u Uniji odabrao spriječiti određene prakse za koje je utvrđeno da pridonose pogoršanju uvjeta rada vozača, čak i ako taj odabir podrazumijeva da će određeni prijevoznici trebati snositi veće troškove.

325 Naime, s obzirom na činjenične elemente te tehničke i znanstvene podatke dostupne u trenutku donošenja odredbe o kojoj je riječ, zakonodavac Unije temeljio je svoj odabir na objektivnim i prikladnim kriterijima u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići, pri čemu se u potpunosti uzimaju u obzir postojeći interesi, u smislu sudske prakse navedene u točkama 313. i 314. ove presude.

326 Na drugom mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije među vozačima, koju ističe Republika Litva i Republika Bugarska, argumentacija tih dviju država članica u velikom se dijelu, ako ne i isključivo, temelji na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 vozačima nalaže da se vrate u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka a da pritom ne mogu slobodno odabrati mjesto u kojem će provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. U tom smislu, takvu argumentaciju stoga treba odbiti, kao što se to već navelo u točki 200. ove presude.

327 Nadalje, svi vozači zaposleni u Uniji nalaze se u usporedivoj situaciji kad je riječ o njihovu pravu na uzimanje redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada. Konkretno, svi ti vozači, neovisno o njihovu državljanstvu i državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan, trebaju moći, ako to žele, u svojem mjestu boravka redovito provesti to razdoblje odmora.

328 U tim okolnostima, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 342. svojeg mišljenja, ne može se smatrati da je zakonodavac Unije očito prekoračio široku marginu prosudbe kojom raspolaže time što nije utvrdio razliku između različitih vozača ovisno o udaljenosti koju trebaju prijeći kako bi se vratili u svoje mjesto boravka ili u operativno središte poslodavca, s obzirom na to da bi takvo razlikovanje imalo učinak isključivanja određenih vozača iz socijalne zaštite zajamčene mjerom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054, zbog modela poslovanja koji je odabrao poslodavac.

329 Naime, kao što to pravilno tvrdi Vijeće, svim vozačima u sektoru cestovnog prometa koji se nalaze u usporedivoj situaciji kad je riječ o njihovu pravu na uzimanje redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada dodjeljuju se ista prava, osobito kad je riječ o povratku u njihovo mjesto boravka ili u operativno središte poslodavca, unatoč različitim opterećenjima koja zbog ostvarivanja tih prava mogu nastati za njihove poslodavce ovisno o modelu poslovanja koji su odabrali poslodavci.

330 U tom pogledu, kao što se to ističe u točki 279. ove presude, upravo je vozačima koje zapošljavaju prijevoznici koji većinu, ako ne i sve usluge pružaju korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od države članice u kojoj ti prijevoznici imaju poslovni nastan, te koji stoga u pravilu obavljaju prijevoz daleko od svojeg mjesta boravka, imaju najveću potrebu za zaštitom koja se uvodi pravilom o usklađivanju predviđenim u članku 1. točki 6. podtočki(d) Uredbe 2020/1054.

331 Na trećem mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije među državama članicama koja se protivi načelu jednakosti država članica pred Ugovorima, koje se propisuje člankom 4. stavkom 2. UEU-a, i koju ističe Republika Bugarska, argumentacija te države članice u velikom se dijelu, ako ne i isključivo, također temelji na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 vozačima nalaže da se vrate u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka a da pritom ne mogu slobodno odabrati mjesto u kojem će provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. U tom smislu, takvu argumentaciju stoga treba odbiti.

332 Nadalje, čak i pod pretpostavkom da ta odredba neizravno više utječe na određene države članice nego na druge, neovisno o tome što je se primjenjuje bez razlike, dovoljno je podsjetiti na to da se, prema sudskoj praksi Suda, akt Unije čiji je cilj izjednačiti pravna pravila u državama članicama, pod uvjetom da se jednako primjenjuje na sve države članice, ne može smatrati diskriminirajućim

jer takav akt kojim se provodi usklađivanje neizbježno ima različite učinke ovisno o prethodnom stanju različitih nacionalnih zakonodavstava i praksi (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 20.).

333 Ta se razmatranja ne mogu dovesti u pitanje tvrdnjom Rumunjske koja se temelji na općem diskriminirajućem učinku koji proizlazi iz svih odredbi iz paketa za mobilnost, na koje se odnose tri tužbe koje je ta država članica podnijela u predmetima C-546/20 do C-548/20. Naime, u predmetu C-546/20 Rumunjska nije dokazala da diskriminacija proizlazi iz članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054. Nadalje, kritike te države članice koje se odnose na Uredbu 2020/1055 i Direktivu 2020/1057 ispitat će se u okviru tužbenih razloga i argumenata koje ona ističe u prilog svojoj tužbi u predmetima C-547/20 i C-548/20 u potporu svojem zahtjevu koji se odnosi na poništenje dijela akata Unije ili cijelih tih akata.

334 Slijedom toga, valja kao djelomično nedopušten odbaciti odnosno kao djelomično neosnovan odbiti prvi dio petog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, te odbiti kao neosnovane drugi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Litva i drugi dio trećeg tužbenog razloga koji ističe Rumunjska.

4) Povreda temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om

i) Argumentacija stranaka

335 Na prvom mjestu, Republika Litva u svojem prvom tužbenom razlogu i Republika Bugarska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 povređuje članak 45. UFEU-a jer se njime nalaže povratak vozača u njihovo mjesto boravka ili u operativno središte poslodavca a da se pritom ne predviđa mogućnost da vozači sami odaberu mjesto u kojem žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Te države članice zatim napominju da u skladu s člankom 4. točkom (f) Uredbe br. 561/2006 vozači imaju temeljno pravo odabrati mjesto u kojem provode razdoblje odmora.

336 Člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 vozačima se također oduzima pravo na boravak u državi članici radi zapošljavanja i ostanak na državnom području države članice nakon zapošljavanja u njoj. Naime, vozači ne mogu ostati u državi članici domaćinu nakon što su u njoj obavili prijevoz.

337 Pravo radnika da se zaposle i budu zaposleni bez diskriminacije nužno može imati djelotvoran i koristan učinak samo uz odgovarajuće pravo poslodavaca da ih zapošljavaju u skladu s pravilima o slobodnom kretanju radnika, kao što je to Sud odlučio u presudi od 7. svibnja 1998., Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, t. 20. i 21.). Međutim, donošenjem članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, zakonodavac Unije uspostavio je propis kojim se prijevoznike obvezuje da povrijede slobodno kretanje radnika time da im se nalaže da primoraju vozače da se protiv svoje volje vrate u svoje mjesto boravka ili u operativno središte poslodavca. Ta odredba tako dovodi do diskriminacije vozača koji su zaposleni u sektoru cestovnog prijevoza u odnosu na radnike zaposlene u drugim sektorima prijevoza.

338 Na drugom mjestu, Republika Litva u prvom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga tvrdi da članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 nije usklađen s ciljem učinkovitog i konkurentnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta koji se navodi u članku 26. UFEU-a. Naime, tim se

člankom 1. točkom 6. podtočkom (d), s jedne strane, ometa slobodno kretanje radnika i, s druge strane, diskriminira radnike zaposlene u državama članicama na periferiji Unije u odnosu na radnike zaposlene u državama članicama u središnjem dijelu Unije i njegovim okolnim regijama.

339 Naime, prvonavedeni radnici stavljaju se u objektivno složeniju situaciju jer će, kako bi ostvarili svoje pravo na redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, morati prijeći veće udaljenosti i izgubiti više vremena od drugonavedenih radnika. Isto tako, ostvarivanje sloboda koje obilježavaju unutarnje tržište sprečava se za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije jer se oni nalaze u nepovoljnoj situaciji u odnosu na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije. Stoga članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 predstavlja protekcionističku mjeru zbog istih razloga kao što su oni koji se u točki 303. ove presude navode u kontekstu argumentacije koja se temelji na povredi načela proporcionalnosti.

340 Na trećem mjestu, Republika Bugarska u drugom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga tvrdi da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 povređuje članak 21. stavak 1. UFEU-a i članak 45. Povelje.

341 Naime, vozači u svojem svojstvu građana Unije imaju pravo na slobodno kretanje na području Unije tijekom razdoblja odmora. Činjenica da ih se obvezuje da napuste državno područje države članice i odu na konkretno mjesto kako bi ondje uzeli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada stoga predstavlja ograničenje slobodnog kretanja zajamčenog tim odredbama.

342 Usto, to ograničenje nije opravdano legitimnim ciljem poboljšanja uvjeta rada.

343 S jedne strane, obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 nije prikladna za ostvarivanje tog cilja. Naime, pravo vozača na slobodno raspolaganje razdobljem odmora uključuje slobodu odabira mjesta u kojem žele provesti to razdoblje odmora i odlučivanja o tome hoće li putovati u tu svrhu, konkretno s obzirom na učestalost ciklusa povratka u državu članicu boravka te povećanje stresa i umora koje podrazumijevaju učestala i duga putovanja povezana s poštovanjem obveze u pogledu povratka. Mjera o kojoj je riječ treba donijeti stvarnu korist radnicima o kojima je riječ, koja znatno pridonosi njihovoj socijalnoj zaštiti.

344 S druge strane, tom se obvezom prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje cilja koji se njome nastoji postići. Naime, cilj da se zajamči normalan povratak vozača u njihovo mjesto boravka može se postići i na jednako učinkovit način mjerom, kao što je ona koju je zagovarao Parlament, koja uključuje dodjeljivanje vozačima prava da odaberu drugo mjesto za odmor, pod uvjetom da je poslodavac u pisanom obliku obaviješten o takvom odabiru barem jedan tjedan prije uzimanja takvog razdoblja odmora.

345 Na četvrtom mjestu, Rumunjska u drugom tužbenom razlogu tvrdi da, iako se članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 primjenjuje bez razlike, tom se odredbom neopravdano ograničava sloboda poslovnog nastana propisana člankom 49. UFEU-a.

346 S jedne strane, članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 za prijevoznike podrazumijeva nove administrativne obveze zbog kojih nastaju veći troškovi. Naime, ti prijevoznici trebaju moći, među ostalim, dokazati s pomoću tahografskih zapisa, rasporeda zaduženja vozačâ ili druge dokumentacije da su organizirali redovni povratak vozača. Usto, osnivanje prijevoznika u državi

članici na periferiji Unije pokazalo bi se manje isplativim s obzirom na troškove putovanja od više tisuća dodatnih kilometara svaka četiri tjedna kako bi se organizirao povratak iz država članica u kojima je koncentrirana potražnja za uslugama prijevoza.

347 S druge strane, članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 dovodi do smanjenja prihoda prijevoznikâ. Naime, budući da su većina tih prijevoznika MSP-ovi, poštovanje mjera koje proizlaze iz te odredbe imaju posljedice za velik dio tržišta, osobito s obzirom na razdoblja tijekom kojih vozači ne obavljaju nikakvu plaćenu djelatnost, te stoga ograničavaju komercijalnu aktivnost navedenih prijevoznika. Tom se odredbom stoga potiče prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije da osnuju društva kćeri ili podružnice, pa čak i da premjeste poslovanje u države članice u središnjem ili zapadnom dijelu Unije, a pritom ima odvraćajući učinak na prijevoznike s poslovnim nastanom u potonjim državama članicama kad je riječ o osnivanju društava u prvonavedenim državama. Međutim, to premještanje nije rezultat stvarnog odabira, nego je posljedica ograničenja koja proizlaze iz obveze poštovanja novih uvjeta koji se propisuju člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

348 Na petom mjestu, Rumunjska u okviru drugog dijela svojeg prvog tužbenog razloga tvrdi da obveza prijevoznika da organiziraju svoju djelatnost tako da se redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada uzmu u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 može dovesti do neopravdanih ograničenja slobodnog pružanja usluga. Republika Bugarska u okviru svojeg petog tužbenog razloga navodi i da se tom odredbom povređuje navedena temeljna sloboda.

349 U tom pogledu Rumunjska naglašava da će prijevoznici zbog članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 morati organizirati svoje djelatnosti na način da se ta razdoblja odmora uzimaju u skladu s tim zahtjevima. Međutim, većina njih su MSP-ovi, kao što to pokazuje činjenica da oko 83 % prijevoznika u toj državi članici imaju između jednog i pet vozila. U tom kontekstu, mjerama poduzetima kako bi se postupilo u skladu s tom odredbom određuju se i razdoblja tijekom kojih vozači ne obavljaju nikakvu plaćenu djelatnost, što može dovesti do smanjenja prihoda. Budući da bi organizacija povratka vozačâ podrazumijevala veće gubitke za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, oni bi, kako bi smanjili troškove, bili primorani preusmjeriti svoje poslovanje prema zapadnoeuropskim državama članicama osnivanjem društava kćeri ili podružnica u njima, pa čak i premještanjem svojeg poslovanja u njih. Međutim, sektor prijevoza ključan je za nacionalno gospodarstvo, posebno za izvoze.

350 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

351 Najprije valja odbiti tvrdnju Republike Bugarske koja se temelji na povredi „slobodnog pružanja usluga” jer je ta država članica povrijedila zahtjeve koji proizlaze iz članka 21. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 120. točke (c) Poslovnika, koji se navode u točki 139. ove presude, kad je istaknula takvu povredu a da pritom nije iznijela posebnu argumentaciju u prilog toj tvrdnji.

352 S obzirom na navedeno, valja podsjetiti na to da slobodno pružanje usluga u području prometa nije uređeno člankom 56. UFEU-a, koji se općenito odnosi na slobodno pružanje usluga, nego člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, koji predstavlja posebnu odredbu u skladu s kojom je „[s]loboda pružanja usluga u području prometa uređena […] odredbama glave koja se odnosi na promet”,

odnosno glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja uključuje članke 90. do 100. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 29. i od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, t. 39.).

353 Iz toga proizlazi da su usluge u području prijevoza u smislu članka 58. stavka 1. UFEU-a isključene iz područja primjene članka 56. UFEU-a (presude od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 160. i od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, t. 39. i navedena sudska praksa).

354 Načelo slobodnog pružanja usluga prijevoza stoga treba primjenjivati, u skladu s UFEU-om, provedbom zajedničke prometne politike koja se uređuje člancima 90. do 100. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 30.).

355 Konkretno, valja podsjetiti na to da u tom pogledu, najprije, u skladu s člankom 91. stavkom 1. UFEU-a, Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s EGSO-om i OR-om, utvrđuju, za potrebe provedbe te zajedničke politike i uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, kao prvo, zajednička pravila koja se primjenjuju na međunarodni promet prema državnom području države članice ili iz njega, odnosno, promet preko državnog područja jedne države članice ili više njih, kao drugo, uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice, kao treće, mjere za poboljšanje sigurnosti prometa i, kao četvrto, sve druge odgovarajuće odredbe. Prilikom donošenja tih mjera zakonodavac Unije treba, na temelju članka 91. stavka 2. UFEU-a, voditi računa o slučajevima kada bi njihova primjena mogla ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa. Nadalje, u skladu s člankom 94. UFEU-a, sve mjere poduzete u okviru Ugovorâ u odnosu na prijevozne naknade i uvjete uzimaju u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ. Naposljetku, člankom 95. stavkom 1. UFEU-a zabranjuje se, za prijevoz unutar Unije, diskriminacija koja se iskazuje tako što prijevoznici naplaćuju različite cijene i nameću različite uvjete prijevoza iste robe preko istih prometnih pravaca na temelju zemlje podrijetla ili odredišta te robe.

356 Slobodno pružanje usluga koje je zajamčeno člankom 56. UFEU-a stoga se može primijeniti na usluge prijevoza samo ako postane primjenjivo na temelju akta Unije koji je donesen na temelju odredbi Ugovora povezanih s prijevozom (vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 1994., Komisija/Francuska, C-381/93, EU:C:1994:370, t. 12. i 13.; od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 24. i od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, t. 40.).

357 Suprotno tomu, odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu poslovnog nastana, predviđene u člancima 49. do 55. UFEU-a, primjenjuju se izravno na prijevoz (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 33.).

358 Iz toga slijedi da, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 48. i 50. svojeg mišljenja, sustav prijevoza u pravu Unije obilježava zajednička primjena, s jedne strane, prava poslovnog nastana u svakoj državi članici, koje se temelji na UFEU-u, i, s druge strane, prava prijevoznikâ na slobodno pružanje usluga prijevoza, koje je isključivo zajamčeno ako se to pravo priznaje na temelju mjera iz sekundarnog prava koje je zakonodavac Unije donio u okviru zajedničke prometne politike, predviđene člancima 90. do 100. UFEU-a. Tim se posebnim sustavom tako ograničava mogućnost državljana država članica da privremeno pružaju usluge cestovnog

prijevoza u državi članici različitoj od države članice poslovnog nastana, pri čemu, suprotno tomu, državljani svih država članica imaju pravo, u okviru ostvarivanja temeljne slobode propisane člancima 49. do 55. UFEU-a, uspostaviti poslovni nastan u drugoj državi članici i ondje obavljati djelatnost cestovnog prijevoznika pod istim uvjetima kao i državljani te države članice.

359 U ovom slučaju, na prvom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi, s jedne strane, članka 26. UFEU-a koji se odnosi na funkcioniranje internog tržišta i, s druge strane, članka 21. stavka 1. UFEU-a i članka 45. stavka 1. Povelje koji se odnose na slobodno kretanje građana Unije, kao i članka 45. UFEU-a koji se odnosi na slobodno kretanje radnika, valja utvrditi da se tužbeni razlozi i argumenti koje u tom pogledu ističu Republika Litva i Republika Bugarska temelje isključivo na pogrešnoj pretpostavki, kao što se to ističe u točkama 168. do 180. ove presude, prema kojoj se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 vozačima nalaže da se vrate u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka a da pritom ne mogu slobodno odabrati mjesto u kojem će provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Samo zbog tog razloga stoga treba odbiti te tužbene razloge i te argumente, kao što se to navodi u točki 200. ove presude.

360 Na drugom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi slobode poslovnog nastana, koju ističe Rumunjska, valja podsjetiti na to da se člankom 49. prvim stavkom UFEU-a određuje da se, u okviru odredbi koje se nalaze u poglavlju 2. glave IV. trećeg dijela UFEU-a, zabranjuje ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice.

361 Kao što to proizlazi iz točke 357. ove presude, te odredbe UFEU-a, koje se odnose na slobodu poslovnog nastana, izravno se primjenjuju na promet, a ne, za razliku od slobodnog pružanja usluga, na temelju glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na promet.

362 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, sloboda poslovnog nastana – koju članak 49. UFEU-a priznaje državljanima država članica i koja uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti u svojstvu samozaposlenih osoba te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima sukladno uvjetima koje zakonodavstvo države članice u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane – obuhvaća pravo da, sukladno članku 54. UFEU-a, trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište, središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije, obavljaju svoju djelatnost u drugoj državi članici putem društva kćeri, podružnice ili zastupništva (presuda od 22. rujna 2022., Admiral Gaming Network i dr., C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, t. 36. i navedena sudska praksa).

363 Pojam „poslovni nastan” u smislu UFEU-a tumači se vrlo široko jer omogućuje državljaninu države članice da na stabilnoj i trajnoj osnovi sudjeluje u gospodarstvu države članice različite od države njegova podrijetla i da od toga ima koristi, za razliku od slobodnog pružanja usluga na temelju kojeg takav državljanin na privremenoj osnovi obavlja svoju djelatnost u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 25. i 26.).

364 Taj pojam tako podrazumijeva stvarno obavljanje gospodarske djelatnosti preko stalne poslovne jedinice u državi članici domaćinu na neodređeno vrijeme. Posljedično, pojam poslovnog nastana pretpostavlja stvarni nastan predmetnog društva u toj državi članici i stvarno obavljanje gospodarske djelatnosti u njoj (presuda od 2. rujna 2021., Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, t. 32. i navedena sudska praksa).

365 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ograničenjem slobode poslovnog nastana treba smatrati svaku mjeru koja zabranjuje, ometa ili umanjuje privlačnost korištenja slobodama zajamčenima člankom 49. UFEU-a (presude od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 61. i navedena sudska praksa i od 8. lipnja 2023., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, t. 61.), uzimajući u obzir da ta zabrana ne vrijedi samo za nacionalne mjere nego i za mjere institucija Unije (vidjeti po analogiji kad je riječ o slobodnom pružanju usluga presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 104. i navedenu sudsku praksu).

366 U tom pogledu, valja također pojasniti da je čak i ograničenje temeljne slobode slabijeg opsega ili male važnosti načelno zabranjeno UFEU-om (presuda od 22. rujna 2022., Admiral Gaming Network i dr., C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, t. 40. i navedena sudska praksa).

367 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenje slobode poslovnog nastana može se dopustiti samo pod uvjetom, kao prvo, da je opravdano važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, da poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je prikladno za to da na dosljedan i sustavan način osigura ostvarenje zadanog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (presude od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 65. i od 8. lipnja 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, t. 64.).

368 U ovom slučaju, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, koji se bez razlike primjenjuje na sve prijevoznike koji su obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 561/2006, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, ne predstavlja ograničenje, pa čak ni minimalno, slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a, suprotno onomu što tvrdi Rumunjska.

369 S jedne strane, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ni po čemu se ne zadire u pravo prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama različitima od Rumunjske da ondje obavljaju djelatnosti prijevoza osnivanjem društva kćeri, podružnice ili zastupništva.

370 S druge strane, tom se odredbom ne zadire ni u pravo prijevoznika s poslovnim nastanom u Rumunjskoj da obavljaju djelatnosti u drugim državama članicama koje odaberu time da u njima osnuju društvo kći, podružnicu ili zastupništvo.

371 Ta se razmatranja ne dovode u pitanje tvrdnjama Rumunjske koje se odnose na troškove koji nastaju prijevoznicima zbog obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

372 Točno je da će prijevoznici, koji prije donošenja te odredbe nisu organizirali rad svojih vozača na način da se oni mogu vratiti, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna u državu članicu u kojoj ti prijevoznici imaju poslovni nastan ili u svoje mjesto boravka, možda morati snositi dodatne troškove zbog uvođenja obveze predviđene navedenom odredbom. Međutim, to utječe na navedene prijevoznike neovisno o tome u kojoj državi članici imaju poslovni nastan, i to zbog modela poslovanja koji su odabrali.

373 Osim toga, točno je da obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 može više utjecati na prijevoznike čiji vozači dugo vremena putuju daleko od operativnog središta svojeg poslodavca ili svojeg mjesta boravka jer zbog te obveze tim prijevoznicima mogu nastati određeni dodatni troškovi i može doći do eventualnih gubitaka prihoda. Međutim, ta razlika u utjecaju, koja proizlazi iz modela poslovanja koji odaberu navedeni prijevoznici, uopće ne dovodi

do postojanja ograničenja slobode poslovnog nastana jer se, kao što se to ističe u točki 370. ove presude, tom odredbom uopće ne ograničava sloboda prijevoznika da uspostave poslovni nastan u drugim državama članicama, time da ondje ima nastan i stvarno obavlja djelatnost prijevoznika posredstvom stalne poslovne jedinice.

374 Na trećem i posljednjem mjestu, kad je riječ o tvrdnji Rumunjske prema kojoj članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 može dovesti do neopravdanih ograničenja slobodnog pružanja usluga, dovoljno je istaknuti da, čak i pod pretpostavkom da obveza predviđena tom odredbom može učiniti manje privlačnima usluge prijevoza koje se pružaju u okviru modela poslovanja opisanog u točkama 372. i 373. ove presude, to ipak ne dovodi do povrede pravila UFEU-a o slobodnom pružanju usluga.

375 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 352. do 358. ove presude, slobodno pružanje usluga u području prijevoza nije uređeno člankom 56. UFEU-a, koji se općenito odnosi na slobodno pružanje usluga, nego člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, koji predstavlja posebnu odredbu u skladu s kojom se slobodno pružanje usluga prijevoza uređuje člancima 90. do 100., koji su dio glave IV. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na zajedničku prometnu politiku. Načelo slobodnog pružanja usluga prijevoza stoga treba primjenjivati, u skladu s Ugovorom, provedbom zajedničke prometne politike na koju se odnose odredbe koje su Parlament i Vijeće donijeli na temelju, konkretno, članka 91. stavka 1. UFEU-a.

376 Upravo je to cilj Uredbe 2020/1054, koju je zakonodavac Unije donio na temelju te odredbe kako bi izmijenio Uredbu br. 561/2006, koja je sama donesena na temelju članka 71. UEZ-a, koji je postao članak 91. UFEU-a, kako bi uskladio određene odredbe socijalnog zakonodavstva u području cestovnog prijevoza.

377 Iz toga proizlazi, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 177. svojeg mišljenja, da zakonodavac Unije ima pravo, prilagođavanjem zakonodavnog akta kako bi povećao socijalnu zaštitu radnika o kojima je riječ, izmijeniti uvjete u kojima se odvija slobodno pružanje usluga u području cestovnog prijevoza jer se, na temelju članka 58. stavka 1. UFEU-a, stupanj liberalizacije u tom području ne određuje izravno člankom 56. UFEU-a, nego ga određuje sam zakonodavac Unije u okviru provedbe zajedničke prometne politike. Stoga cilj mjera koje je zakonodavac Unije donio u području slobodnog pružanja usluga prijevoza može biti ne samo olakšavanje ostvarivanja te slobode, nego i, ovisno o slučaju, osiguravanje zaštite drugih temeljnih interesa koje priznaje Unija na koje može utjecati ta sloboda (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 105.), što uključuje poboljšanje uvjeta rada koji se navode u preambuli UFEU-a i članku 151. prvom stavku UFEU-a, kao i jamstvo odgovarajuće socijalne zaštite u smislu članka 9. i članka 151. prvog stavka UFEU-a.

378 Usto, kao što to proizlazi iz članka 90. UFEU-a, zajednička prometna politika Unije treba omogućiti postizanje ciljeva Ugovorâ, koji uključuju one iz prethodne točke.

379 Iz toga slijedi da u okviru mjera donesenih radi provedbe zajedničke prometne politike, kao što su one predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, zakonodavac Unije ima pravo, kako bi osigurao da vozači koje zapošljavaju prijevoznici ne ostanu na duga razdoblja daleko od svojeg mjesta boravka, donijeti mjere čiji je cilj poboljšati njihove uvjete rada i osigurati odgovarajuću socijalnu zaštitu.

380 Slijedom toga, valja odbaciti kao nedopuštenu tvrdnju prema kojoj je počinjena povreda slobodnog pružanja usluga, koju Republika Bugarska ističe u okviru petog tužbenog razloga, kao što se navodi u točki 351. prve presude. Osim toga, valja odbiti kao neosnovane prvi tužbeni razlog i prvi dio drugog tužbenog razloga koje ističe Republika Litva, prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska, drugi tužbeni razlog koji ističe Rumunjska i argumentaciju koja se odnosi na povredu pravila UFEU-a o slobodnom pružanju usluga koju ističe ta država članica u okviru drugog dijela njezina prvog tužbenog razloga.

5) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a

i) Argumentacija stranaka

381 Rumunjska u okviru argumentacije iznesene u prilog drugom dijelu njezina prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, i Republika Poljska u svojem trećem odnosno četvrtom tužbenom razlogu tvrde da je zakonodavac Unije donošenjem članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 povrijedio zahtjeve koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a.

382 Na prvom mjestu, kad je riječ o povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, Republika Poljska tvrdi da se zbog površnosti procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava i nepostojanja procjene učinka koja se odnosi na mjeru koja je konačno donesena u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 ne može smatrati da se valjano vodilo računa o utjecaju te odredbe na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa. Iako zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe, obveza koja mu se nalaže da uzme u obzir određene učinke ne može se odnositi samo na to da on sazna za te učinke jer bi se time oduzela djelotvornost članku 91. stavku 2. UFEU-a.

383 S jedne strane, kad je riječ o učinku na odvijanje prometa, Republika Poljska smatra da se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava nisu, konkretno, uzele u obzir posljedice povećanja broja putovanja na glavnim tranzitnim rutama Unije, koji bi konkretno iznosio 8 880 000 povratnih putovanja godišnje. Naime, prema mišljenju te države članice, ta dodatna putovanja povećavaju zagušenja na cestama i time još više pridonose pogoršanju stanja cestovne infrastrukture utvrđenom u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava. U tom kontekstu valja uzeti u obzir „zakon četvrte potencije”, koji je razradilo američko tijelo za normizaciju American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) i koji dokazuje utjecaj vozila na cestovnu infrastrukturu, prema kojem učinak pogoršanja stanja cesta eksponencijalno raste s povećanjem mase vozila na četvrtu potenciju. Iako teških teretnih vozila ima manje od osobnih vozila, njihov je utjecaj na infrastrukturu puno veći.

384 S druge strane, kad je riječ o učinku na životni standard i razinu zaposlenosti, povećanje cestovnog prometa šteti i kvaliteti života u područjima blizu glavnih prometnih čvorova. Republika Poljska smatra da će se zbog pravnih izmjena koje se odnose na cestovni prijevoz u prosjeku za 19 % povećati broj rizičnih postupanja vozačâ, povezan s pokušajem povrede propisa zbog prilagodbe toj novoj obvezi ili njezina zaobilaženja, čime će se istodobno povećati broj nesreća sa smrtnim ishodom. Nisu se uzele u obzir ni teške posljedice za vozače i prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, čije bi prosječno povratno putovanje u operativno središte poslodavca trajalo znatno dulje, ni dodatna administrativna i organizacijska opterećenja koja imaju prijevoznici, od kojih su većina MSP-ovi. Iz toga stoga proizlazi vjerojatan rizik od stečaja brojnih prijevoznika ili njihov premještaj u države članice u središnjem dijelu Unije. U tom

smislu, Rumunjska tvrdi da će obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 za prijevoznike koji imaju poslovni nastan u državama članicama na periferiji Unije dovesti do znatnijeg povećanja troškova i smanjenja prihoda nego za prijevoznike koji imaju poslovni nastan u državama članicama u središnjem dijelu Unije, što će dovesti do premještanja velikog broja njih u potonje države članice.

385 Na drugom mjestu, kad je riječ o povredi članka 94. UFEU-a, Republika Poljska tvrdi da zakonodavac Unije prilikom donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 nije uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ, konkretno MSP-a koji čine većinu prijevoznika u Uniji. Naime, u analizi učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava površno se ispitao utjecaj te odredbe na MSP-ove, iako im se njome nalažu administrativna i organizacijska opterećenja. Rumunjska smatra i da se obvezom predviđenom tom odredbom ozbiljno ugrožava položaj prijevoznikâ.

386 Osim toga, Republika Poljska naglašava da je povećanje broja kilometara koje neizbježno proizlazi iz te obveze trebalo ocijeniti u cjelokupnom kontekstu prvog paketa za mobilnost, koji obuhvaća Uredbu 2020/1055. Naime, primjena odredbi iz te uredbe svake godine dovodi do putovanjâ od 2 035 200 000 kilometara samo za vozila koja se vraćaju u operativna središta u Poljskoj. Ako se pretpostavi da se 60 % tih putovanja obavlja praznim vozilom, ta bi vozila putovala prazna 1 221 120 000 kilometara godišnje. Od brojnih dostupnih mjera kojima se nastoji zajamčiti da radnici ostvaruju svoje pravo na odmor, zakonodavac Unije odabrao je mjeru koja najviše opterećuje prijevoznike.

387 Jedan je od učinaka te situacije povlačenje s tržišta dijela prijevoznika iz sektora MSP-ova s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, kojima je zbog udaljenosti od središta Unije osobito teško ispuniti administrativne i organizacijske zahtjeve povezane s obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054. Dio prijevoznika mogao bi također odlučiti premjestiti svoje operativno središte u države članice u središnjem dijelu Unije. Pretpostavki prema kojoj se poslovnom odlukom o premještanju prijevozniku ne može nanijeti šteta proturječi činjenica da prijenos sjedišta prijevoznika predstavlja velik trošak za njegovo poslovanje. Usto, za razliku od multinacionalnih poduzeća, MSP-ovi su povezani s mjestom iz kojeg pružaju svoje usluge.

388 Prema mišljenju Republike Poljske, činjenica da je obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 naložena tijekom pandemije bolesti COVID-19 također pokazuje da se nije uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ. Naime, gospodarski učinci te pandemije osobito su se osjetili u sektoru prijevoza jer je on bio izložen smanjenju potražnje i ograničenjima prelaska unutarnjih granica koja su države članice ponovno uvele. Međutim, ti su učinci već postojali tijekom zakonodavnog postupka.

389 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

390 Prije svega, valja naglasiti da, kao što se to ističe u točkama 352., 354. i 355. ove presude, i članak 91. stavak 2. UFEU-a i članak 94. UFEU-a čine dio glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na zajedničku prometnu politiku.

391 Na prvom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, važno je podsjetiti na to da na temelju te odredbe zakonodavac Unije, prilikom donošenja mjera iz stavka 1. tog članka, čiji je cilj provedba zajedničke prometne politike, uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, treba voditi računa o slučajevima kada bi njihova primjena mogla ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa.

392 Budući da je zakonodavac Unije donio Uredbu 2020/1054 na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, a ta se pravna osnova ne osporava u okviru ovih tužbi, njegova je zadaća stoga bila da prilikom donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) te uredbe uzme u obzir zahtjeve koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

393 U tom pogledu, člankom 91. stavkom 2. UFEU-a zakonodavcu Unije nalaže se obveza da prilikom donošenja mjera na temelju tog članka 91. stavka 1. „vodi računa" o njihovu utjecaju na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa, što je dio šireg okvira odvagivanja različitih ciljeva i interesa o kojima je riječ. Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 285. svojeg mišljenja, upotreba izraza „ozbiljno" znači da članak 91. stavak 2. UFEU-a zahtijeva znatan stupanj utjecaja mjera o kojima je riječ na te parametre, a ne običan utjecaj.

394 Iz članka 91. stavka 2. UFEU-a proizlazi da ozbiljni utjecaji na životni standard i razinu zaposlenost u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa, ne predstavljaju apsolutna ograničenja s obzirom na široku marginu prosudbe koju zakonodavac Unije ima u području zajedničke prometne politike prilikom donošenja mjera u tom pogledu, pod uvjetom da uzme u obzir te elemente.

395 Iz toga slijedi da je u okviru ocjene utjecaja koji proizlaze iz donošenja mjere na temelju članak 91. stavka 1. UFEU-a zakonodavac Unije dužan na uravnotežen način uzeti u obzir različite interese o kojima je riječ kako bi ostvario legitimne ciljeve koje nastoji postići. Prema tome, sama činjenica da on treba uzeti u obzir životni standard, kao i razinu zaposlenosti u određenim regijama i stoga gospodarske interese prijevoznika ne sprečava to da se na njih primijene obvezujuće mjere (vidjeti po analogiji presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

396 Iz toga proizlazi da članak 91. stavak 2. UFEU-a u biti odražava obvezu zakonodavca Unije da postupa u skladu s načelom proporcionalnosti prilikom donošenja mjera koje su prikladne za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići i koje očito ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

397 Međutim, osim činjenice da su odbijeni tužbeni razlozi i argumenti istaknuti u okviru ispitivanja navodne povrede načela proporcionalnosti, Rumunjska i Republika Poljska u prilog ovim tužbenim razlozima i argumentima u okviru kojih se navodi povreda članka 91. stavka 2. UFEU-a nisu podnijele nijedan dodatni element koji može potkrijepiti njihovu tvrdnju prema kojoj obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ima ozbiljan utjecaj na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa, koji zakonodavac Unije nije uzeo u obzir kad je uveo tu obvezu, protivno članku 91. stavku 2. UFEU-a.

398 Nadalje, ti se tužbeni razlozi i ti argumenti preklapaju, potpuno kad je riječ o Rumunjskoj ili većinom kad je riječ o Republici Poljskoj, s onima istaknutima u prilog tužbenim razlozima koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti.

399 Prema tome, kao prvo, kad je riječ o utjecaju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 na odvijanje prometa, argumentacija koju iznosi Republika Poljska, u okviru koje prigovara da se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava nisu ispitali negativni učinci te odredbe na cestovnu infrastrukturu, u potpunosti se temelji na pretpostavki prema kojoj zbog obveze prijevoznika da organiziraju rad vozača tako da se oni mogu vratiti u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka dolazi do znatnog povećanja prometa. Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 236. i 295. ove presude, ta je pretpostavka pogrešna jer se njome pretpostavlja, s jedne strane, da se prije donošenja te mjere manji broj vozača vraćao na jedno od ta dva mjesta i, s druge strane, da taj povratak nužno treba izvršiti vozilom koje upotrebljava vozač.

400 Nadalje, kao što se to naglašava u točki 295. ove presude, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 prijevozniku se ne zabranjuje da povratak vozača uskladi sa završetkom prijevoza koji vozač obavlja u državu članicu u kojoj se nalaze navedena mjesta kako bi se vozilo vraćalo prazno samo kad se ispunjava obveza koju prijevoznici imaju na temelju te odredbe. Međutim, u tom pogledu Republika Poljska ne objašnjava zašto bi takav povratak utjecao na cestovnu infrastrukturu više od bilo kojeg drugog putovanja koje obavljaju ti vozači svojim vozilom u okviru uobičajenog prijevoza koji obavljaju za poslodavca. Osim toga, nije dokazano ni da bi vozilo koje se ne vrati u operativno središte poslodavca ili mjesto boravka vozača nužno bilo zaustavljeno na jednom mjestu i da se stoga odgovarajuće razdoblje ne bi upotrebljavalo za uobičajeni prijevoz koji se obavlja za prijevoznika.

401 Kao drugo, kad je riječ o utjecaju tog članka 1. točke 6. podtočke (d) na kvalitetu života u područjima blizu glavnih prometnih čvorova i rizicima koji nastaju za cestovnu sigurnost zbog obveze predviđene tom odredbom, argumentacija koju ističe Republika Poljska također se u bitnome temelji na istoj pogrešnoj pretpostavki prema kojoj je navedena odredba uzrok znatnog povećanja prometa, što ne omogućuje da se utvrdi da zakonodavac Unije nije uzeo u obzir taj utjecaj. Nadalje, u dijelu u kojem ta država članica kritizira to da zakonodavac Unije nije ispitao učinke te odredbe na vozače zaposlene u određenim državama članicama, zbog znatnih udaljenosti koji će morati prijeći i većeg umora koji proizlazi iz toga, njezinu argumentaciju treba odbiti zbog razloga koji se već ističu u točki 292. ove presude.

402 Kao treće, kad je riječ o utjecaju članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 na zaposlenost, Republika Poljska navodi da ta odredba dovodi do dodatnih administrativnih i organizacijskih opterećenja koja „vrlo vjerojatno mogu” dovesti do stečaja brojnih prijevoznika ili njihova premještanja u države članice u „središnjem dijelu Unije”. Međutim, ako ne postoji nikakav konkretan element koji može pokrijepiti osnovanost takve tvrdnje, tu tvrdnju treba smatrati špekulativnom i u svakom slučaju nedovoljnom za dokazivanje ozbiljnog utjecaja na zaposlenost. Isto vrijedi, kao što se to ističe u točkama 276. i 293. ove presude, za jednako općenitu i apstraktnu tvrdnju Rumunjske prema kojoj će obveza predviđena tom odredbom dovesti do premještanja prijevoznika s poslovnim nastanom u određenim državama članicama zbog povećanja njihovih troškova i smanjenja njihovih prihoda.

403 U tom smislu, ti argumenti ne mogu dovesti u pitanje Komisijina utvrđenja u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 60. i 61.), prema kojima mjere koje se odnose na radno vrijeme i na pravila koja se primjenjuju na tjedni odmor trebaju imati pozitivan utjecaj na privlačnost zanimanja vozača i stoga na ponudu na tržištu rada, uzimajući u obzir da se u toj procjeni učinka ističe da je manjak vozača djelomično prouzročilo pogoršanje uvjeta rada koje narušava reputaciju i privlačnost zanimanja vozača (dio 1/2, str. 9.). Međutim, iz studije na koju se poziva Republika Poljska („*Transport of the Future. Report on prospects for the development of*

road transport in Poland in 2020-2030” („Prijevoz budućnosti: izvješće o izgledima razvoja cestovnog prijevoza u Poljskoj u razdoblju 2020. – 2030.”), 2019., str. 42.) upravo proizlazi da su putovanja na velike udaljenosti daleko od mjesta boravka jedan od razloga takvog manjka.

404 U svakom slučaju, valja naglasiti i da se, suprotno onomu što tvrde Rumunjska i Republika Poljska, sama činjenica da određeni prijevoznici mogu snositi veće troškove i administrativna opterećenja zbog povećanja socijalne zaštite koja se vozačima jamči člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 nikako ne može smatrati nazadovanjem u uspostavi zajedničke prometne politike koji predstavlja povredu članka 91. stavka 2. UFEU-a.

405 Naime, kao što se to navodi u točki 266. ove presude, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije iz članka 9. tog Ugovora, među kojima je osiguranje odgovarajuće socijalne zaštite. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i međusektorskih ciljeva može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima.

406 Na drugom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, valja podsjetiti na to da u skladu s tom odredbom sve mjere „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete” poduzete u okviru Ugovorâ uzimaju u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ.

407 Međutim, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 ne uređuju se naknade ili uvjeti prijevoza robe ili putnika, nego se određuju uvjeti pod kojima vozači uzimaju redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, pri čemu se predviđa da prijevoznici trebaju organizirati rad vozača tako da se vozači mogu vratiti, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka. Stoga ta odredba ima previše neizravan utjecaj na naknade i uvjete prijevoza robe ili putnika da bi bila obuhvaćena člankom 94. UFEU-a, što je dovoljno kako bi se odbili argumenti koje ističu Rumunjska i Republika Poljska i koji se temelje na povredi navedene odredbe.

408 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane tvrdnju Rumunjske istaknutu u okviru drugog dijela njezina prvog tužbenog razloga, koja se odnosi na povredu članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a, te treći i četvrti tužbeni razlog koje ističe Republika Poljska.

6) Povreda pravila prava Unije u području zaštite okoliša

i) Argumentacija stranaka

409 Republika Litva u svojem trećem tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem petom tužbenom razlogu tvrde da je zakonodavac Unije, time što je donio članak 1. točku 6. podtočku (d) Uredbe 2020/1054, povrijedio pravila prava Unije u području zaštite okoliša. Republika Litva u tom pogledu ističe povredu članka 3. stavka 3. UEU-a, članaka 11. i 191. UFEU-a te „politike Unije u području zaštite okoliša i borbe protiv klimatskih promjena”, dok Republika Poljska ističe povredu članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje.

410 Te države članice naglašavaju da, u skladu s tim odredbama, zakonodavac Unije treba uzeti u obzir zahtjeve zaštite okoliša prilikom utvrđivanja i provođenja drugih politika Unije i u okviru drugih mjera Unije. Naime, cilj zaštite okoliša utvrđen u članku 191. UFEU-a ne može se uzeti u obzir ni ostvariti samo mjerama i donesenima u skladu s člankom 192. UFEU-a u okviru različite i autonomne politike. Načelo uključivanja propisano u članku 11. UFEU-a omogućuje usklađivanje ciljeva i zahtjeva za zaštitu okoliša s drugim interesima i ciljevima Unije.

411 Prema mišljenju Republike Poljske, tumačenje prema kojem se članak 11. UFEU-a odnosi na područja prava Unije, a ne na konkretne mjere, ne omogućuje ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom odredbom. Činjenica da je Uredba 2020/1054 dio šireg paketa za smanjivanje emisija onečišćujućih tvari koje nastaju zbog sektora cestovnog prometa ne dokazuje da se propisno uzeo u obzir utjecaj te uredbe na okoliš, konkretno na mogućnost postizanja ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u dokumentima i aktima koje je donijela Unija u području zaštite okoliša. ne može se smatrati ni da se, jednom kad se utvrde ciljevi smanjenja emisija stakleničkih plinova, oni više neće mijenjati, neovisno o dodatnim emisijama koje će nastati u budućnosti slijedom ispunjavanja obveza proizašlih iz novog propisa Unije.

412 Republika Litva i Republika Poljska slažu se s tumačenjem koje je nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed utvrdio u točkama 59. i 60. svojeg mišljenja u predmetu Austrija/Parlament i Vijeće (C-161/04, EU:C:2006:66), prema kojem članak 11. UFEU-a može poslužiti kao standard za nadzor zakonitosti zakonodavstva Unije ako se interesi zaštite okoliša očito nisu uzeli u obzir ili su se u potpunosti zanemarili. Kad se utvrdi da se određenom mjerom koju je donio zakonodavac Unije nanosi šteta ostvarivanju ciljeva koje je on utvrdio u drugim aktima sekundarnog prava donesenima u području zaštite okoliša, taj zakonodavac dužan je odvagnuti suprotstavljene interese i, po potrebi, unijeti odgovarajuće izmjene u akte koji se primjenjuju u području zaštite okoliša.

413 U ovom slučaju, zakonodavac Unije nije ispunio tu obvezu jer nije ispitao utjecaj provedbe obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 na zahtjeve u području zaštite okoliša.

414 Međutim, provedba potonje obveze dovodi do dodatnih putovanja teških teretnih vozila, uključujući vožnje praznih vozila na velike udaljenosti, zbog čega nastaju emisije CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak, koje su uzrok mnogih zdravstvenih problema. Učinke na okoliš pobijanih odredbi Uredbe 2020/1054 treba ispitati zajedno s učincima Uredbe 2020/1055 i Direktive 2020/1057, koje su također dio paketa za mobilnost i zbog kojih vozači teških teretnih vozila također moraju obavljati dodatna putovanja.

415 Republika Litva usto ističe uvjerenje prema kojem će obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 neizbježno smanjiti učinkovitost sustava prijevoza i nanijeti štetu politici Unije u području zaštite okoliša i borbe protiv klimatskih promjena.

416 Kad je riječ o Republici Poljskoj, ona konkretno ističe da će, u skladu s procjenama International Road Transport Uniona (Međunarodna unija cestovnih prijevoznika, u daljnjem tekstu: IRU) koje proizlaze iz njegova otvorenog pisma od 26. listopada 2018., samih povrataka vozila koji se nalažu Uredbom 2020/1055, nastati do 100 000 tona više CO_2 godišnje. U izvješću koje je izradio KPMG („*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*” („Procjena učinka za privremeni sporazum koji se odnosi na prvi paket za mobilnost”) od 20. veljače 2020.), također se ističe, na temelju primjera bugarskih prijevoznika, da će godišnji rast emisija CO2 uzrokovan tim obveznim povratcima vozila u Bugarsku iznositi otprilike 71 000 tona. U skladu s dru-

gom procjenom koju je proveo European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Europski centar za međunarodnu političku ekonomiju) (M. Bauer, „*4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*” („Povećanje za četiri milijuna tona CO_2 zbog prijedloga pravila Unije o kabotaži u paketu za mobilnost”), siječanj 2020.), na temelju izračuna KPMG-a za bugarski sektor međunarodnog prijevoza i Eurostatovih podataka, dodatne emisije CO_2 za cijelu Uniju koje proizlaze iz nacrta izmjene odredbi o kabotaži iznose oko četiri milijuna tona. U skladu s procjenama Republike Poljske, zbog dodatnih vožnji praznih vozila do kojih dolazi zbog obveze u pogledu povratka vozilâ koja se primjenjuje na poljski vozni park od više od 2,5 tona, aktivan u međunarodnom prijevozu, nastaje 672 024 tone CO_2.

417 Prema mišljenju Republike Litve i Republike Poljske, te dodatne emisije CO2 mogu spriječiti ostvarivanje klimatskih ciljeva koje Unija želi postići do 2050., kao što su oni navedeni u Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 11. prosinca 2019. „Europski zeleni plan” (COM(2019) 640 *final*) (u daljnjem tekstu: Zeleni plan), čije je ciljeve Europsko vijeće prihvatilo na sastanku održanom 12. prosinca 2019. Republika Poljska usto upućuje na Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 17. rujna 2020., naslovljenu „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030. Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana” (COM(2020) 562 *final*, str. 26.).

418 Republika Poljska smatra da te dodatne emisije CO_2 također mogu dovesti u pitanje ciljeve koje nastoje ostvariti države članice i koji su utvrđeni u Uredbi (EU) 2018/842 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma i izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 (SL 2018., L 156, str. 26.).

419 Kad je riječ o dodatnim emisijama tvari koje onečišćuju zrak, prema mišljenju Republike Poljske, one mogu znatno ugroziti poštovanje obveza koje države članice imaju u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ (SL 2016., L 344, str. 1.). Te dodatne emisije mogu ugroziti i ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.).

420 Ni u jednom od pobijanih akata koji su dio paketa za mobilnost ne razmatraju se različiti rizici utjecaja. U procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava Komisija je samo navela da nije utvrdila nikakav utjecaj predviđenih mogućnosti na okoliš. Međutim, to utvrđenje nije ni potkrijepljeno ni uvjerljivo.

421 Iako su neke države članice i Komisija iznijele potrebu da se uzme u obzir utjecaj predloženih mjera, osobito obveze u pogledu povratka vozilâ te ograničenja koja se primjenjuju na kabotažu, na porast broja vožnji praznih vozila i emisija CO_2 te su naglasile potrebu za procjenom učinaka svih tih mjera na razini Unije, zakonodavac Unije zanemario je tu zabrinutost. Taj se propust nipošto ne može ispraviti izradom dodatnih procjena prije kraja 2020. koju je najavila povjerenica za promet A. Vălean, koje se odnose na učinke obveznog povratka vozilâ u državu članicu

poslovnog nastana svakih osam tjedana i na ograničenja koja se primjenjuju na kombinirani prijevoz, nego se time, štoviše, potvrđuje osnovanost ovih tužbenih razloga i argumenata, koji se temelje na povredi pravila prava Unije u području zaštite okoliša.

422 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

423 Na prvom mjestu, kad je riječ o članku 3. stavku 3. UEU-a, na koji se poziva Republika Litva, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 566. svojeg mišljenja, u toj se odredbi navode različiti važni ciljevi koje nastoji postići Unija a da se pritom među njima ne utvrđuje hijerarhija, tako da provedba tih ciljeva, koji uz zaštitu okoliša uključuju, među ostalim, provedbu održivog razvoja koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i socijalnom gospodarstvu s ciljem društvenog napretka te promicanje socijalne zaštite, treba biti rezultat politika i aktivnosti Unije i država članica.

424 Ta odredba stoga ne može, za razliku od posebnih odredbi UFEU-a kojima se konkretiziraju opći ciljevi koji se navode u toj odredbi i kojima se uređuje razmatrano područje, biti dio parametara koji omogućuju da se ocijeni usklađenost odredbe sekundarnog prava s primarnim pravom (vidjeti u tom smislu presudu od 11. ožujka 1992., Compagnie commerciale de l'Ouest i dr., C-78/90 do C-83/90, EU:C:1992:118, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

425 Na drugom mjestu, kad je riječ o članku 191. UFEU-a, na koji se također poziva Republika Litva, taj članak nalazi se u glavi XX. trećeg dijela UFEU-a i odnosi se na politiku Unije u području zaštite okoliša. Međutim, Uredba 2020/1054 nije donesena na temelju te politike, nego na temelju zajedničke prometne politike, koja je uređena glavom VI. tog trećeg dijela UFEU-a, konkretno na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, a ta se pravna osnova ne osporava u okviru ovih tužbi.

426 U tom pogledu, valja podsjetiti i na to da se zakonodavni akt kao što je Uredba 2020/1054 ne može obuhvatiti politikom Unije u području zaštite okoliša samo zbog činjenice da treba uzeti u obzir zahtjeve za zaštitu okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021. Nizozemska/Vijeće i Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

427 Iz toga slijedi da članak 191. UFEU-a, koji se odnosi na politiku Unije u području zaštite okoliša, nije relevantan za ispitivanje zakonitosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

428 Na trećem mjestu, kad je riječ o članku 11. UFEU-a, koji se nalazi u glavi II. prvog dijela UFEU-a kojim se predviđaju odredbe opće primjene, u tom se članku navodi da se zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja.

429 Na četvrtom mjestu, kad je riječ o članku 37. Povelje, tim se člankom predviđa da visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.

430 U tom pogledu, iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju proizlazi da se načelo iz tog članka u biti temelji na članku 3. stavku 3. UEU-a te na člancima 11. i 191. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, t. 62.).

431 Na petom mjestu, kad je riječ o drugim instrumentima sekundarnog prava na koje se pozivaju Republika Litva i Republika Poljska, valja podsjetiti na to da se, kad je riječ o različitim uredbama i direktivama navedenima u točkama 418. i 419. ove presude na koje se oslonila potonja država članica, unutarnja zakonitost akta Unije ne može ispitivati s obzirom na drugi akt Unije istog normativnog ranga, osim ako je donesen na temelju potonjeg akata ili ako je u jednom od tih dvaju akata izričito određeno da je jedan nadređen drugome (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 119.), što ovdje nije slučaj.

432 Isto vrijedi, *a fortiori*, za Zeleni plan na koji se pozivaju Republika Litva i Republika Poljska, koji je na dan donošenja Uredbe 2020/1054 obuhvaćao samo jednu komunikaciju koju je donijela Komisija, te za zaključke sa sastanka Europskog vijeća održanog 12. prosinca 2019., navedene u točki 417. ove presude, na koje se poziva Republika Litva i čiji navodni utjecaj „političke" prirode na zakonodavnu ovlast Parlamenta i Vijeća ne može predstavljati razlog za to da Sud poništi odredbe navedene uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 86.).

433 U tim okolnostima, valja samo ispitati je li, kao što to u biti tvrde Republika Litva i Republika Poljska, zakonodavac Unije prilikom donošenja članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 povrijedio zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša koji proizlaze iz članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

434 U tom pogledu, kao prvo, valja utvrditi da Republika Litva samo općenito i apstraktno tvrdi da će obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 neizbježno nanijeti štetu politici Unije u području zaštite okoliša. Međutim, njezina argumentacija temelji se na pogrešnoj pretpostavki, kao što to proizlazi iz točaka 168. do 180. ove presude, prema kojoj se vozači teškim teretnim vozilima koja su često prazna nužno moraju vratiti u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka svaka tri do četiri tjedna, ovisno o slučaju. Iz toga slijedi da tu argumentaciju treba odbiti.

435 Kao drugo, argumenti koji ističe Republika Poljska gotovo se isključivo odnose ne na obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, nego na odredbe sadržane u drugim aktima koji su dio paketa za mobilnost. Naime, većina studija i drugih elemenata na koje se ta država članica oslanja u tom kontekstu odnosi se na obvezu predviđenu člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. unosi stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1071/2009 u pogledu povratka vozilâ svakih osam tjedana u operativno središte smješteno u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ. Međutim, na potonju se odredbu odnose različiti tužbeni razlozi u okviru tužbi podnesenih protiv Uredbe 2020/1055 u predmetima C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 do C-552/20 i C-554/20. Budući da se argumenti koje ističe Republika Poljska ne odnose na odredbe Uredbe 2020/1054, treba ih stoga odbiti kao bespredmetne.

436 Kao treće, s obzirom, međutim, na to da se argumentacija Republike Poljske, koja se temelji na povredi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, odnosi konkretno na obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, valja istaknuti da je, s jedne strane, članak 11. UFEU-a horizontalne prirode, koja podrazumijeva da zakonodavac Unije treba u politike i aktivnosti Unije te osobito u zajedničku prometnu politiku koja obuhvaća Uredbu 2020/1054 uključiti zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša.

437 S druge strane, nadzor zakonitosti članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, koji Sud u ovom slučaju treba provesti s obzirom na članak 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, odnosi se na akt Unije u okviru kojeg je zakonodavac Unije dužan osigurati, kao što to proizlazi iz točke 282. ove presude, ravnotežu između različitih interesa i ciljeva o kojima je riječ.

438 U tim okolnostima, čak i kad bi obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, kad je se razmatra zasebno, imala znatne negativne učinke na okoliš, kako bi se odredilo treba li utvrditi povredu članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, bilo bi potrebno uzeti u obzir i druge mjere koje je zakonodavac Unije poduzeo kako bi ograničio takve učinke cestovnog prijevoza na okoliš i postigao opći cilj smanjenja emisija onečišćujućih tvari.

439 U ovom slučaju, argumentacijom koja se temelji na povredi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, Republika Poljska u biti tvrdi da će članak 1. točka 6. podtočka (d) Uredbe 2020/1054 biti uzrok dodatnih emisija CO_2 i onečišćujućih tvari zbog dodatnih putovanja, često praznih, teških teretnih vozila na velike udaljenosti koja proizlaze iz njezine primjene.

440 Cijela se ta argumentacija temelji na pretpostavki prema kojoj ta odredba podrazumijeva obvezni povratak vozila u operativno središte poslodavca ili mjesto boravka vozačâ iako se prije donošenja Uredbe 2020/1054 samo manji broj vozača vraćao na jedno od ta dva mjesta.

441 Međutim, ta je pretpostavka pogrešna, kao što to osobito proizlazi iz točaka 170., 171., 236. i 295. ove presude.

442 U tim se okolnostima u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 48.) logično nije utvrdio nikakav utjecaj na okoliš koji proizlazi iz mjera koje je Komisija predvidjela u Prijedlogu uredbe o radnom vremenu.

443 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti argumente Republike Litve i Republike Poljske koji se temelje na povredi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

444 Prema tome, ne treba ispitati ni argumente Republike Litve i Republike Poljske koji se temelje na drugim aktima Unije, čiji su ciljevi u području zaštite okoliša navodno ugroženi donošenjem članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054 ni različite mjere koje je zakonodavac Unije donio u sektoru cestovnog prometa, na koje se pozivaju Parlament i Vijeće, kako bi se ocijenilo je li taj zakonodavac uzeo u obzir opći cilj smanjenje emisija onečišćujućih tvari u tom sektoru.

445 Slijedom toga treba odbiti treći tužbeni razlog Republike Litve i peti tužbeni razlog Republike Poljske.

446 S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, tužbe koje su podnijele Republika Litva (predmet C-541/20), Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20) i Republika Poljska (predmet C-553/20) treba odbiti u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054.

3. Članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054

447 Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20) i Mađarska (predmet C-551/20) u prilog svojim tužbama, koje se odnose na poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, u biti ističu, ovisno o slučaju, povredu:

– načela proporcionalnosti (četvrti tužbeni razlog Republike Bugarske, prvi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske i jedini tužbeni razlog Mađarske);

– načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije (drugi dio petog tužbenog razloga Republike Bugarske i prvi dio trećeg tužbenog razloga Rumunjske);

– odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga (prvi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti), i

– članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a (prvi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti).

a) Povreda načela proporcionalnosti

1) Argumentacija stranaka

448 Republika Bugarska u svojem četvrtom tužbenom razlogu, Rumunjska u prvom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga i Mađarska u svojem jedinom tužbenom razlogu tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti. Iako Mađarska u okviru svojeg jedinog tužbenog razloga također formalno ističe očitu pogrešku u ocjeni, njezinom se argumentacijom u tom kontekstu nastoji dokazati samo povreda potonjeg načela.

449 Na prvom mjestu, Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 povređuje navedeno načelo kao takvo jer zbog trenutačnog stanja europske infrastrukture zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu predstavlja prestrogu obvezu koju je čak nemoguće poštovati. Naime, s obzirom na nedovoljan broj zaštićenih parkirališta i prikladnih smještaja u njihovoj blizini, vozači i prijevoznici često su suočeni sa zahtjevima koje nije moguće poštovati. U tim se okolnostima ta mjera ne može provesti na način da se ostvare ciljevi koji se nastoje postići, što dokazuje njezinu očitu neprikladnost. Usto, navedena mjera očito neproporcionalno opterećuje vozače i prijevoznike. Stoga je zakonodavac Unije, time što je predvidio takav zahtjev koji je neprimjenjiv u praksi, počinio očitu pogrešku u ocjeni.

450 Republika Bugarska i Mađarska ističu da je Komisija već u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 18.) navela da u Uniji općenito nedostaju prikladni objekti za odmor i zaštićena parkirališta. Manjkavost objekata za odmor u Uniji proizlazi i iz studije koju je objavila Komisija („*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*” („Studija o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za teška teretna vozila. Završno izvješće”, veljača 2019. (u daljnjem tekstu: studija iz 2019. o parkirališnim mjestima), str. 8. i 18. do 20.). Prema toj je studiji od 300 000 parkirališnih mjesta koja su u Uniji namijenjena teškim teretnim vozilima svega približno 47 000 djelomično zaštićeno, a samo 7000 mjesta ima certificiranu razinu zaštićenosti. Budući da se prosječna potražnja za parkirališnim mjestima noću procjenjuje na pri-

bližno 400 000 mjesta, iz toga proizlazi manjak od približno 100 000 parkirališnih mjesta, pri čemu, osim toga, vrlo mali broj postojećih parkirališta jamči prikladnu razinu zaštićenosti i sigurnosti. Usto, iz te studije proizlazi nejednaka raspodjela sigurnih i zaštićenih parkirališnih mjesta u odnosu na europske tranzitne koridore jer se 7000 certificiranih parkirališnih mjesta nalazi samo u određenim državama članicama. Osim toga, to su stanje tijekom zakonodavnog postupka istaknuli EGSO i nekoliko država članica.

451 Pitanje parkirališnih mjesta i pitanje prikladnih smještaja, iako su različita, usko su povezana jer je za vozača prikladan samo smještaj koji se nalazi u blizini prikladnog i zaštićenog parkirališta koje može osigurati zaštitu njegova tereta. Mali broj takvih parkirališta dodatno ograničava broj mogućih smještaja koje vozač može upotrijebiti kako bi iskoristio svoje tjedno razdoblje odmora.

452 Republika Bugarska ističe i da je nedostatnost infrastrukture naglašena obvezom Komisije da na temelju članka 1. točke 7. Uredbe 2020/1054 najkasnije do 31. prosinca 2024. podnese izvješće Parlamentu i Vijeću koje se odnosi na dostupnost prikladnih objekata za odmor vozača. Rumunjska dodaje da se tom odredbom Komisiji nalaže da objavi popis svih parkirališta. Međutim, u tu svrhu do danas nije izrađena nijedna internetska stranica.

453 Rumunjska tvrdi i da, kako bi se poštovao članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054, vozači koji voze na rutama na kojima ne postoje sigurna i zaštićena parkirališta nemaju drugog izbora nego se koristiti nezaštićenim parkiralištima, na kojima tijekom razdoblja odmora provedenog u prikladnom smještaju ostavljaju bez nadzora vozila koja nisu sigurna od počinjenja kaznenih djela. Naime, na temelju Konvencije o ugovoru o međunarodnom prijevozu robe cestom (CMR), potpisane u Ženevi 19. svibnja 1956., prijevoznik je odgovoran za potpuni ili djelomični gubitak ili štetu koji nastanu od trenutka preuzimanja robe do trenutka isporuke, kao i za kašnjenje isporuke. U trenutačnom stanju europske infrastrukture zakonodavno rješenje doneseno u toj uredbi stoga neće poboljšati uvjete rada za vozače, nego bi, upravo suprotno, moglo dovesti do povećanja umora i stresa vozačâ, kao i rizika za njihovu sigurnost, robu i vozilo. U tom smislu, Republika Bugarska tvrdi da će manjak zaštićenih parkirališta za teška teretna vozila u Uniji povećati rizik od krađa i problema povezanih s osiguranjem za prijevoznike.

454 Republika Bugarska dodaje i da će nemogućnost da se poštuje zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu vozače i prijevoznike izložiti riziku od izricanja sankcija koje bi mogle dovesti do gubitka dobrog ugleda prijevoznikâ, u smislu članka 6. Uredbe br. 1071/2009, i stoga do gubitka pristupa Unijinu tržištu cestovnog prijevoza robe. U tom pogledu nije relevantno to što popis najtežih povreda pravila Unije ne obuhvaća povredu te zabrane.

455 U tom kontekstu Rumunjska i Mađarska upućuju na Uredbu TEN-T, osobito njezin članak 38. stavak 3. i članak 39. stavak 2. točku (c), kao i na revidirane smjernice za razvoj te transeuropske prometne mreže, koje se navode u uvodnoj izjavi 19. Uredbe 2020/1054. Te odredbe dokazuju i nedostatnost trenutačnog stanja europske infrastrukture.

456 Mađarska usto ističe da članak 8.a stavci 3. i 4. Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 7. Uredbe 2020/1054, sadržava opetovane pozive na izgradnju sigurnih i zaštićenih parkirališta. Usto, mjere koje se odnose na izgradnju takvih parkirališta mogu proizvesti učinke tek u budućnosti, a nije predviđeno nikakvo odgovarajuće prijelazno razdoblje s obzirom na to da je zabrana o kojoj je riječ usto apsolutna. Republika Bugarska osporava i nepostojanje prijelaznog razdoblja za stupanje na snagu odredbe o kojoj je riječ.

457 Republika Bugarska zatim tvrdi da države članice nemaju nikakvu obvezu osigurati, barem ne do određenog datuma, dovoljan broj prikladnih smještaja, kao ni zaštićenih i sigurnih parkirališta. Država članica stoga bi možda bila potaknuta ne povećati broj objekata kako bi stranim prijevoznicima ograničila pružanje usluga prijevoza na svojem državnom području.

458 Republika Bugarska tvrdi i da zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu podrazumijeva velike dodatne troškove za prijevoznike, koji su uglavnom MSP-ovi, s obzirom na to da su ti prijevoznici dužni platiti prikladan smještaj za tjedne odmore svojih vozača dok se oni nalaze daleko od svojeg mjesta boravka. Iz toga bi proizašli i troškovi zaobilaznih putovanja i eventualnih vožnji praznim vozilom koji se opravdavaju samo ciljem pronalaska prikladnog smještaja. U skladu sa studijom KPMG-a, naslovljenom „*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*” („Bugarski sektor cestovnog prijevoza tereta – Istraživanje tržišta: procjena učinka prvog paketa za mobilnost”), objavljenom 8. listopada 2019. (str. 37.), troškovi koje će morati snositi bugarski prijevoznici zbog te mjere procjenjuju se na 143 milijuna eura. U tom smislu, Rumunjska tvrdi da je ta mjera očito neprikladna i nije potrebna s obzirom na cilj smanjenja administrativnih i financijskih opterećenja koja snose prijevoznici.

459 Republika Bugarska usto tvrdi da je tumačenje pojma „prikladan smještaj” izvor pravne nesigurnosti, što, kao što to priznaje i Komisija, dovodi do problemâ s primjenom. Rumunjska tvrdi da razlike među državama članicama u pogledu sankcija za povredu zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koje se ističu u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 18.) nisu riješene u Uredbi 2020/1054, tako da će države članice i dalje primjenjivati različite sankcije i time produljiti situaciju pravne nesigurnosti za prijevoznike i vozače. Zakonodavno rješenje nije prikladno ni s tog stajališta s obzirom na to da je protivno cilju koji se nastoji postići Uredbom 2020/1054 da se ujednače tumačenje i primjena pravila i da se dosljedno olakša prekogranična primjena socijalnog zakonodavstva.

460 Nadalje, Republika Bugarska, Mađarska i Rumunjska dovode u pitanje relevantnost presude od 20. prosinca 2017., Vaditrans (C-102/16, u daljnjem tekstu: presuda Vaditrans, EU:C:2017:1012). Konkretno, prema mišljenju Mađarske i Rumunjske, ta presuda ne utječe na ove tužbe jer Sudu u okviru sudskog postupka u kojem je donesena navedena presuda nije podnesen nikakav podatak o dostupnim objektima za odmor u državama članicama niti ga je Sud zbog toga uzeo u obzir. Prema tome, Sud nije ispitao pitanje proporcionalnosti i konkretno nije ocijenio okolnost relevantnu za primjenu propisa o kojem je riječ, odnosno da zabranu da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu u praksi često nije moguće primijeniti zbog toga što u državama članicama nije dostupan dovoljan broj objekata za odmor. Sud je odgovorio na pitanje tumačenja, dok u ovom slučaju treba utvrditi je li zakonodavac Unije, s obzirom na dostupne elemente, pravilno izvršio svoju diskrecijsku ovlast i poštovao zahtjev proporcionalnosti.

461 Rumunjska ističe i da, nakon presude Vaditrans, Uredbu br. 561/2006 u svakom slučaju treba tumačiti na način da se njome zabranjuje provođenje redovnog tjednog razdoblja odmora u kabini vozila. Međutim, člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 ne propisuje se samo zabrana, nego se u njemu iznose dodatna pojašnjenja. I Republika Bugarska tvrdi da se tom uredbom ne izvršava samo presuda Vaditrans, nego se dodaje zahtjev provođenja razdoblja odmora o kojima je riječ u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti.

462 Naposljetku, Republika Bugarska i Rumunjska tvrde da postoje prikladne alternativne mjere koje su manje ograničavajuće. Prema tome, kao prvo, prema mišljenju koje je sama Komisija iznijela u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 46.), vozačima treba omogućiti da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provedu u vozilu, pod uvjetom da je riječ o slobodnom odabiru vozača ili da je to opravdano s obzirom na okolnosti. Kao drugo, druga moguća mjera bila bi uvođenje odstupanja za slučajeve u kojima unutar određenog kruga od lokacije vozača nema prikladnih smještaja. Kao treće, još jedan mogući pristup, koji je predložio OR, bio bi da se ne primijeni zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu ako se to razdoblje odmora provodi na mjestu na kojem postoje dovoljna razina zaštite i odgovarajući sanitarni prostori i ako je kabina vozača u skladu sa specifikacijama koje će utvrditi Odbor za cestovni promet. Kao četvrto, moglo bi se uvesti prijelazno razdoblje nakon kojeg bi Komisija utvrdila postoji li u cijeloj Uniji dovoljan broj smještaja te zaštićenih i sigurnih parkirališta. To prijelazno razdoblje moglo bi biti popraćeno obvezom država članica da zajamče da poduzimaju potrebne korake za izgradnju prikladne infrastrukture.

463 Na drugom mjestu, Rumunjska i Mađarska dovode u pitanje ispitivanje koje je zakonodavac Unije proveo u pogledu proporcionalnosti zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu.

464 Naime, iz informacija dostupnih u trenutku donošenja članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 proizlazi da je zakonodavac Unije bio svjestan trenutačnog manjkavog stanja europske infrastrukture. Naime, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 18.) manjak parkirališta i prikladnih smještaja smatra se čimbenikom koji potiče praksu provođenja razdoblja odmora u kabini vozila. U toj se procjeni učinka navodi čak i da vozači zbog te situacije imaju bolje uvjete za odmor u kabini nego u okviru drugih dostupnih rješenja. Usto, Komisija je razmjer tog manjka istaknula u studiji iz 2019. o parkirališnim mjestima. Osim toga, članak 8.a stavci 3. i 4. Uredbe br. 561/2006, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 7. Uredbe 2020/1054, sadržava opetovane pozive na izgradnju sigurnih i zaštićenih parkirališta, što dokazuje da je zakonodavac Unije bio svjestan nedovoljnog broja parkirališta odgovarajuće kvalitete kad je donio osporavani zahtjev.

465 Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije počinio očitu pogrešku time što nije vodio računa o osnovnim elementima za donošenje mjere o kojoj je riječ te nije ocijenio relevantne dokaze.

466 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

467 Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska u svojoj argumentaciji dovode u pitanje usklađenost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 s načelom proporcionalnosti. Budući da Rumunjska i Mađarska osporavaju, osim toga, činjenicu da je zakonodavac Unije uopće ispitao proporcionalnost te odredbe, na prvom mjestu valja ispitati tu argumentaciju.

i) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054

468 Nije sporno da je zakonodavac Unije, kad je donosio Uredbu 2020/1054, imao na raspolaganju procjenu učinka koja se odnosila, među ostalim, na provođenje redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada u vozilu. Naime, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, priloženoj Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, ističe se drukčije tumačenje koje su tijela država članica utvrdila u pogledu odredbi Uredbe br. 561/2006 koje se odnose na tjedno razdoblje odmora, kao i razlike između nacionalnih zakonodavstava i praksi koje se odnose na provođenje tog razdoblja odmora u vozilu (dio 1/2, str. 21., 23., 30., 31. i 34.). U toj se procjeni učinka, s obzirom na ishod prethodnog postupka koji je tada bio u tijeku pred Sudom u predmetu C-102/16, Vaditrans, detaljno ispitao i utjecaj mjere kojom se pojasnilo to pitanje (dio 1/2, str. 41., 42., 45., 47., 51., 55., 56., 61., 63., 64. i 70.).

469 U tom kontekstu, člankom 1. točkom 5. podtočkom (c) tog prijedloga predviđalo se da se u članak 8. Uredbe br. 561/2006 unese stavak 8.a kojim se određivalo da se redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada ne mogu provesti u vozilu, nego ih treba provesti u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim čvorovima koji osigurava ili plaća poslodavac, ili kod kuće ili na drugom privatnome mjestu koje odabere vozač.

470 Rumunjska i Mađarska u svojoj su argumentaciji ipak prigovorile zakonodavcu Unije zato što, kad je u članku 1. točki 6. podtočki (c) Uredbe 2020/1054 utvrdio zabranu da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, nije uzeo u obzir manjak prikladne smještajne infrastrukture te sigurnih i zaštićenih parkirališnih mjesta u cijeloj Uniji, iako je taj podatak, prema mišljenju tih država članica, bio ključan za ispitivanje proporcionalnosti te zabrane.

471 Međutim, valja istaknuti da je zakonodavac Unije bio u potpunosti obaviješten o tom manjku kad je donio zabranu da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu. Naime, kao što to ističu sama Rumunjska i Mađarska, navedeni manjak jasno se istaknuo tijekom zakonodavnog postupka u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 18., 23., 31. i 34.) i u studiji iz 2019. o parkirališnim mjestima.

472 Usto, zakonodavac Unije pravilno je uzeo u obzir tu okolnost kad je donio članak 1. točku 6. podtočku (c) Uredbe 2020/1054. Naime, s jedne strane, nije zabranio da se bilo koje razdoblje odmora provodi u vozilu jer je uzimanje stanki te dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora u vozilu i dalje dopušteno. S druge strane, u skladu s Prijedlogom uredbe o radnom vremenu koji je Komisija izradila na temelju te procjene učinka, smatrao je da manjak smještajne infrastrukture i parkirališta ne predstavlja prepreku zabrani da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu jer postoje alternativna mjesta u kojima vozač može provesti ta razdoblja odmora, konkretno njegovo mjesto boravka, koje je jedno od mjesta u koja prijevoznik treba omogućiti vozaču, ako on to želi, povratak u redovnim razdobljima od tri ili četiri tjedna, ovisno o slučaju, u skladu s člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054.

473 U tim okolnostima, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti da nije u potpunosti uzeo u obzir podatak koji je ključan za ispitivanje proporcionalnosti zabrane predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054.

474 U tom pogledu nije relevantno to da zakonodavac Unije nije na temelju različitih podataka kojima je raspolagao došao do zaključaka do kojih Rumunjska i Mađarska misle da je trebao doći. U tom pogledu, prigovori kojima te države članice prigovaraju da zakonodavac Unije nije na prikladan način otklonio manjak smještajne infrastrukture i parkirališta u okviru Uredbe 2020/1054 treba ocijeniti u okviru ispitivanja same usklađenosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 sa zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

475 Slijedom toga, treba odbiti argumente Rumunjske i Mađarske koji se temelje na tome da zakonodavac Unije nije ispitao učinke koji proizlaze iz zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu.

ii) Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054

476 Člankom 8. stavkom 8. Uredbe br. 561/2006 predviđalo se da se, kada vozač odluči to učiniti, dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora izvan sjedišta mogu provesti u vozilu, ako ono ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača ako je vozilo u mirovanju.

477 Članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 zamijenio je od 20. kolovoza 2020. taj članak 8. stavak 8., pri čemu se u njemu predviđa da redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada, odnosno razdoblja odmora različita od onih na koje se odnosila prijašnja odredba, vozači ne mogu provoditi u vozilu, nego u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti, a poslodavac treba pokriti sve troškove smještaja izvan vozila.

478 Cilj koji se nastoji postići člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, s obzirom na koji treba ocijeniti proporcionalnost te odredbe, odnosi se na, kao što to osobito proizlazi iz uvodnih izjava 1., 2., 6., 8., 13. i 36. te uredbe, poboljšanje uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača unutar Unije, pri čemu se osigurava da vozači imaju na raspolaganju kvalitetan smještaj kako bi ondje proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Cilj te odredbe stoga je ispraviti nepostojanje jasnih pravila koja se odnose na tjedno razdoblje odmora. Kao što se to ističe u točki 250. ove presude, taj je cilj dio općenitijeg cilja koji se nastoji postići navedenom uredbom i koji uključuje osiguranje poštenih uvjeta poslovanja među cestovnim prijevoznicima za stvaranje sigurnog, učinkovitog i društveno odgovornog sektora cestovnog prometa s ciljem osiguravanja nediskriminacije i privlačenja kvalificiranih radnika.

479 Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska, koje ne osporavaju legitimnost tih različitih ciljeva, tvrde da se samim člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 povređuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

480 Kako bi se utvrdilo poštuje li se načelo proporcionalnosti zabranom da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, valja ispitati je li ta mjera prikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići navedenom odredbom, koji se odnosi na poboljšanje uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača, prekoračuje li se njome ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i je li proporcionalna s obzirom na navedeni cilj.

– Prikladnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići

481 Na prvom mjestu, kad je riječ o prikladnosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom odredbom, valja najprije podsjetiti na to da je Sud konkretno u točkama 31. do 33. i 48. presude Vaditrans u biti odlučio da je članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji primjenjivoj prije stupanja na snagu tog članka 1. točke 6. podtočke (c), kako bi se očuvao njegov koristan učinak, trebalo tumačiti, s obzirom i na taj članak 8. stavak 6., na način da se njime zabranjivalo da se redovna tjedna razdoblja odmora provode u vozilu. Naime, u skladu s njegovim tekstom, navedenim člankom 8. stavkom 8. omogućivalo se izričito i pod određenim uvjetima samo provođenje dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora u vozilu.

482 Nakon što je Sud naveo da je takvo tumačenje potkrijepljeno nastankom potonje odredbe i kontekstom kojeg je ona dio, naglasio je da je svrha tog tumačenja očito ta da se ostvare ciljevi koji se nastoje postići Uredbom br. 561/2006 koji se sastoje u poboljšanju radnih uvjeta vozača i cestovne sigurnosti (presuda Vaditrans, t. 43.).

483 Naime, Sud je pojasnio da, iako se dizajn vozila i kabina znatno poboljšao, kabina kamiona ipak ne predstavlja mjesto za odmor prilagođeno razdobljima odmora koja su dulja od dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora i da bi vozači morali imati mogućnost provesti redovna tjedna razdoblja odmora u mjestu koje pruža prilagođene i prikladne uvjete smještaja (presuda Vaditrans, t. 44.).

484 U tom kontekstu, Sud je dodao da, kada bi se članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006 morao tumačiti na način da vozač redovna tjedna razdoblja odmora može provesti u svojem vozilu, takvo bi tumačenje značilo da bi vozač mogao sva svoja razdoblja odmora provesti u kabini vozila, odnosno u mjestu koje ne pruža prilagođene uvjete smještaja, što ne može pridonijeti ostvarenju cilja poboljšanja radnih uvjeta vozača čijem ostvarenju teži ta uredba (presuda Vaditrans, t. 45.).

485 Iz toga slijedi da zabrana predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, kojom se kodificira tumačenje koje je Sud utvrdio u presudi Vaditrans, može pridonijeti ostvarivanju cilja da se poboljšaju uvjeti rada i cestovna sigurnost vozača.

486 Argumentima koje ističu Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska ne može se dovesti u pitanje to razmatranje.

487 Kao prvo, kad je riječ o tvrdnjama Republike Bugarske i Rumunjske prema kojima članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 sadržava dodatna pojašnjenja u odnosu na članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006, kako ga tumači Sud u presudi Vaditrans, valja istaknuti da Republika Bugarska samo ističe da obveza da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provede „u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti”, koja se predviđa tim člankom 1. točkom 6. podtočkom (c), predstavlja nov zahtjev koji proizlazi iz donošenja Uredbe 2020/1054.

488 Međutim, tu se argumentaciju ne može prihvatiti.

489 Naime, najprije, Sud je u točkama 44. i 45. presude Vaditrans izričito naglasio da članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, treba tumačiti na način da redovno tjedno razdoblje odmora treba provesti u prilagođenom i prikladnom smještaju, što nužno podrazumijeva da se na mjestu za odmor i u sanitarnim prostorima koji se ondje nalaze uzimaju u obzir rodne posebnosti. U samom se tekstu potonje odredbe uostalom već navodi zahtjev da postoji „pogodno mjesto za odmor svakog vozača”.

490 Nadalje, Sud je u točki 44. presude Vaditrans odlučio da kabina kamiona ne predstavlja mjesto za odmor prilagođeno razdobljima odmora koja su dulja od dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora, koja se navode u potonjoj odredbi i koja se na temelju članka 4. točaka (g) i (h) Uredbe br. 561/2006 odnose na razdoblja odmora od, ovisno o slučaju, tri sata do manje od 45 sati. Iz toga nužno slijedi da se ni tjedno razdoblje odmora od najmanje 45 sati, koje se uzima kao nadoknada za prethodna skraćena tjedna razdoblja odmora, na temelju članka 8. stavka 8. te uredbe ne može provesti u vozilu.

491 Naposljetku, budući da mjesto za odmor prilagođeno duljim razdobljima odmora, kao što to navodi Sud u točki 44. presude Vaditrans, treba zamijeniti kabinu kamiona kad je riječ o redovnim tjednim razdobljima odmora, a kabina se u načelu stavlja na raspolaganje vozaču o trošku poslodavca, iz toga također logično slijedi da svako prilagođeno mjesto za odmor koje zamjenjuje kabinu kamiona također treba staviti na raspolaganje poslodavac.

492 Slijedom toga, valja utvrditi da okolnost da je zakonodavac Unije donošenjem članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 kodificirao tumačenje utvrđeno u presudi Vaditrans te pritom pojasnio određene njegove aspekte može potkrijepiti prikladnost te odredbe za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići.

493 Kao drugo, suprotno onomu što tvrde Mađarska i Rumunjska, presuda Vaditrans relevantna je za ocjenu proporcionalnosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 jer, kao što se to upravo istaknulo, iz te presude proizlazi da zabrana vozačima da provode redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada u vozilu ne proizlazi iz stupanja na snagu potonje odredbe, nego iz članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 u njezinoj verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054. U tom pogledu, nije relevantno to što Sud u presudi Vaditrans, donesenoj na temelju članka 267. UFEU-a, nije ispitao pitanje proporcionalnosti članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji primjenjivoj prije stupanja na snagu članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, jer mu sud koji je uputio zahtjev u tom predmetu nije podnio zahtjev u tom smislu.

494 Naime, da su Mađarska i Rumunjska smatrale da prijašnja verzija članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 nije valjana ili da valjanost te odredbe zahtijeva drukčije tumačenje, mogle su u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije to tvrditi u okviru prethodnog postupka u predmetu u kojem je donesena presuda Vaditrans. Suprotno tomu, takva argumentacija ne može se prihvatiti u potporu tužbenom razlogu za poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054.

495 Kao treće, kad je riječ o argumentaciji koju ističu Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska a koja se temelji na manjku prikladnih smještaja i sigurnih i zaštićenih parkirališta na području Unije, valja najprije podsjetiti, kao što se to naglašava u točki 471. ove presude, na to da je Komisija istaknula taj manjak u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava i zatim u studiji iz 2019. o parkirališnim mjestima. Ni Parlament ni Vijeće uostalom ne osporavaju manjak sigurnih i zaštićenih parkirališta.

496 Međutim, cilj je Uredbe 2020/1054 povećati socijalnu zaštitu vozača, dok je poboljšanje prometne infrastrukture i cestovne parkirališne infrastrukture unutar Unije uglavnom cilj drugih zakonodavnih akata donesenih na temelju različitih pravnih osnova.

497 Konkretno, Uredbom TEN-T, donesenom na temelju članka 172. UFEU-a, kojim se zahtijeva odobrenje države članice o kojoj je riječ za smjernice i projekte u zajedničkom interesu koji se odnose na njezino državno područje, u članku 39. stavku 2. točke (c) predviđa se izgradnja odmorišta približno svakih 100 km na autocestama u skladu s potrebama društva, tržišta i okoliša, kako bi se omogućilo dovoljno parkirališta za komercijalne korisnike cesta uz odgovarajuću razinu sigurnosti i zaštite.

498 Usto, nije sporno da više instrumenata prava Unije predviđa mogućnosti sufinanciranja sredstvima Unije kako bi se ubrzala i promicala izgradnja odgovarajuće infrastrukture za parkiranje. To osobito vrijedi za Uredbu (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL 2013., L 348, str. 129. i ispravak SL 2018., L 64, str. 3.), kao i Delegiranu uredbu Komisije (EU) 2016/1649 od 8. srpnja 2016. o dopuni Uredbe (EU) br. 1316/2013 (SL 2016., L 247, str. 1.), kojom se utvrđuju prioriteti financiranja u prometu za potrebe višegodišnjih i godišnjih radnih programa.

499 Ispitivanje prikladnosti zabrane propisane člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 ipak se ne može provesti s obzirom na cilj koji se ne nastoji postići tom mjerom.

500 Suprotno tomu, valja provjeriti, kao što to tvrde Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska, s obzirom na manjak prikladnih smještaja i sigurnih i zaštićenih parkirališta, ne može se smatrati da zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu predstavlja mjeru prikladnu za ostvarivanje cilja da se poboljšaju uvjeti rada vozačâ. Naime, prema mišljenju tih država članica, taj manjak prekomjerno otežava, pa čak i onemogućuje poštovanje te zabrane, do te mjere da bi ta zabrana mogla imati učinak ugrožavanja tog cilja zbog povećanja umora i stresa vozača.

501 U tom pogledu, točno je da mogućnost da se poštuju pravila koja se odnose na razdoblja odmora, predviđena Uredbom br. 561/2006 općenito može ovisiti, među ostalim, o dostupnosti prikladnih smještaja i parkirališta (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, t. 45.).

502 Međutim, s jedne strane, kad je riječ o utjecaju navodnog manjka prikladnih smještaja na prikladnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja socijalne zaštite koji se njime nastoji postići, valja najprije naglasiti da se, kao što se to već navodi u točki 472. ove presude, tom odredbom vozačima ne zabranjuje da u vozilu provedu bilo koje razdoblje odmora, koje god vrste, nego se primjenjuje isključivo na redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada. Prema tome, zabrana koja se njome predviđa ne odnosi se ni na stanke ni na dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora.

503 Nadalje, ta razdoblja odmora za koja se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 zabranjuje da ih vozači provode u vozilu upravo su ona za koja su prijevoznici dužni, u skladu s člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe, organizirati rad vozača tako da se vozači mogu

vratiti, ovisno o slučaju, svaka tri ili četiri tjedna u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli odnosno proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

504 Stoga, suprotno onomu što tvrde Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska, provođenje redovnih tjednih razdoblja odmora ili tjednih razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada ne zahtijeva sustavan pristup smještajnim objektima različitima od mjesta boravka vozačâ. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 13. Uredbe 2020/1054, samo ako vozači ne provode redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svojem mjestu boravka, na što imaju pravo, tim vozačima treba, u skladu sa zahtjevom koji se uspostavlja člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) te uredbe, osigurati kvalitetan smještaj u okviru kojeg se u obzir uzimaju rodne posebnosti za provođenje tih razdoblja odmora. Iz toga proizlazi da ta odredba, u vezi s člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) navedene uredbe, zapravo može barem djelomično ispraviti manjak prikladnih smještanih objekata koji je Komisija istaknula u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava.

505 Naposljetku, točno je da se u uvodnoj izjavi 15. Uredbe 2020/1054 navodi da vozači mogu provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u prikladnom smještaju koji „može” biti u blizini parkirališta. U slučaju u kojem vozači odluče da se neće vratiti u jedno od dvaju mjesta navedenih u članku 1. točki 6. podtočki (d) te uredbe kako bi ondje proveli to razdoblje odmora, ipak nisu uopće dužni, suprotno onomu što tvrde Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska, odabrati takav smještaj u blizini parkirališta. Naime, iako se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) navedene uredbe zahtijeva da vozači provedu navedeno razdoblje odmora u „prikladnom smještaju”, njime se ne zahtijeva da to mjesto bude u blizini parkirališta. U tom pogledu, od vozača se ne može razumno očekivati da provede tjedno razdoblje odmora u trajanju od najmanje 45 sati u blizini takvog parkirališta. Nijedna od tih država članica ne tvrdi da se manjak infrastrukture koji je Komisija utvrdila u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava odnosio na smještajne objekte koji nisu u blizini parkirališta i da ti smještajni objekti nisu prikladni.

506 S druge strane, kad je riječ o utjecaju navodnog manjka prikladnih parkirališta na prikladnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 za ostvarivanje cilja socijalne zaštite koji se njime nastoji postići, valja najprije naglasiti da se tom odredbom ne nalaže nikakva obveza u pogledu parkirališnog mjesta vozila. Stoga, ništa ne obvezuje vozača da tijekom uzimanja redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada ostavi svoje vozilo na parkiralištu za teška teretna vozila.

507 Nadalje, kao što je to pravilno naglasilo Vijeće, kad bi se ukinula zabrana vozačima da redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provedu u vozilu, time se ne bi ispravio manjak sigurnih i zaštićenih parkirališta, koji se naglašava u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, jer bi u svakom slučaju parkirališno mjesto i dalje bilo potrebno tijekom provođenja tih razdoblja odmora. Štoviše, takvo ukidanje, s obzirom na to da bi se njime smanjila mogućnost da vozači provedu navedena razdoblja odmora u svojem mjestu boravka nakon što su parkirali svoje vozilo u operativnom središtu poslodavca, može čak i pridonijeti pogoršanju situacije manjka koju ističu Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska jer bi u takvom slučaju vozači više koristili dostupna sigurna i zaštićena parkirališta.

508 Naposljetku, kad je riječ o navodnom riziku od krađe tereta, koji otežava mogućnost osiguranja tereta, valja naglasiti da u skladu s člankom 4. točkama (f) do (h) Uredbe br. 561/2006 vozači trebaju slobodno raspolagati razdobljima odmora, neovisno o tome je li riječ o dnevnim ili tjednim razdobljima odmora, tako da ih se ne smatra odgovornima za nadzor takvog tereta kad uzimaju razdoblje odmora.

509 U svakom slučaju, taj rizik ne proizlazi iz posebne mjere zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koja je uvedena člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, nego općenitije iz manjka sigurnih i zaštićenih parkirališta, no ipak imajući na umu da vozači mogu provoditi druga razdoblja odmora u parkiranom vozilu.

510 Prema tome, iako je točno da, u skladu sa studijom iz 2019. o parkirališnim mjestima, krađe tereta u Uniji predstavljaju gubitak od više od 8,2 milijarde eura, iz te studije ne proizlazi da je taj gubitak nastao osobito zbog krađa koje su počinjene tijekom vozačeva redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada, za koja se člankom 8. stavkom 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja je prethodila stupanju na snagu Uredbe 2020/1054, već zabranjivalo da ih vozači provode u vozilu.

511 U tim se okolnostima ne može smatrati da zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu predstavlja mjeru koja nije prikladna za ostvarivanje cilja poboljšanja uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača uz obrazloženje da se njezino stupanje na snagu ne uvjetuje izgradnjom prikladne smještajne i parkirališne infrastrukture.

512 Nadalje, valja istaknuti da je zakonodavac Unije člankom 1. točkom 7. Uredbe 2020/1054 unio članak 8.a u Uredbu br. 561/2006, koji sadržava, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 15., 17. i 18. Uredbe 2020/1054, posebne odredbe namijenjene poticanju razvoja visokokvalitetnih parkirališta utvrđivanjem minimalnih standarda kao i poboljšanja dostupnosti informacija o raspoloživim objektima za odmor. Međutim, takvim se poboljšanjima treba moći olakšati poslodavčevo planiranje vozačevih aktivnosti kako bi vozač mogao doći do parkirališta koje poslodavac smatra prikladnim za robu koja se prevozi.

513 Naime, najprije, člankom 8.a stavkom 2. Uredbe br. 561/2006, koji je unesen člankom 1. točkom 7. Uredbe 2020/1054, Komisiji se delegira ovlast izrade standarda kojima se pružaju dodatne pojedinosti o razini usluge i sigurnosti parkirališta, osobito kad je riječ o sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti, kao i o postupcima za certifikaciju. Usto, tim se člankom 8.a stavkom 1. Komisiju obvezuje da osigurava da su informacije o sigurnim i zaštićenim parkiralištima lako dostupne vozačima te da popis certificiranih parkirališta stavi na raspolaganje na službenim internetskim stranicama koje se redovito ažuriraju.

514 Iako činjenica koju navodi Rumunjska da Komisija nije stavila na raspolaganje taj popis može, ovisno o slučaju, predstavljati povredu koju je počinila Komisija, suprotno tomu, njome se nikako ne može dokazati da je zakonodavac Unije donošenjem članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 donio mjeru koja nije prikladna za ostvarivanje cilja koji nastoji postići.

515 Nadalje, u skladu s člankom 8.a stavkom 4. Uredbe br. 561/2006, Komisija je dužna najkasnije do 31. prosinca 2024. podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o dostupnosti prikladnih objekata za odmor vozača i zaštićenih parkirališta, kao i o razvoju sigurnih i zaštićenih parkirališta koja su certificirana.

516 Naposljetku, u članku 8.a stavku 3. drugom podstavku Uredbe br. 561/2006 ponavlja se činjenica da su države članice u skladu s člankom 39. stavkom 2. Uredbe o TEN-T-u dužne poticati izgradnju parkirališta za komercijalne korisnike cesta, uzimajući u obzir da se usto u uvodnoj izjavi 19. Uredbe 2020/1054 podsjeća na to da je važno da bude dostupno dovoljno prilika za sufinanciranje sredstvima Unije kako bi se ubrzala i promicala izgradnja odgovarajuće infrastrukture za parkiranje.

517 Suprotno onomu što tvrdi Republika Bugarska, te obveze uopće ne dokazuju neprikladnost članka 1. točke 6. podtočke (c) te uredbe za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, nego, naprotiv, iz nje proizlazi da je zakonodavac Unije imao na umu pitanje manjka parkirališta.

518 Nadalje, kad je riječ o argumentu Republike Bugarske prema kojem, s obzirom na to da državama članicama nije određen rok do kojeg trebaju zajamčiti prikladnu infrastrukturu, to neke od njih može potaknuti da ne povećaju broj tih objekata kako bi ograničile to da na njihovu državnom području usluge pružaju prijevoznici s poslovnim nastanom u drugim državama članicama, taj argument valja odbiti kao špekulativan jer ne postoji nikakav dokaz koji može potkrijepiti njegovu osnovanost.

519 Stoga iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se na temelju činjenice da postoji manjak prikladnog smještaja te sigurnih i zaštićenih parkirališta na području Unije ne može dokazati da za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići Uredbom 2020/1054 nije prikladna zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koja se uvodi člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) te uredbe.

520 Kao četvrto, kad je riječ o argumentaciji Republike Bugarske i Rumunjske koja se odnosi na navodnu pravnu nesigurnost koja proizlazi iz tumačenja i primjene članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, valja istaknuti da je zakonodavac Unije tom odredbom želio osigurati ujednačenu primjenu zabrane da se redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada provode u vozilu i povezanu obvezu da se ta razdoblja odmora provode u prikladnom smještaju. Naime, iz članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja je prethodila stupanju na snagu Uredbe 2020/1054, mogle su proizići nesigurnosti zbog razlika u načinu na koji nadležna nacionalna tijela tumače i primjenjuju tu odredbu te su se one istaknule u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 5., 18. i 23.).

521 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Republika bugarska, izraz „u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti” koji se navodi u članku 1. točki 6. podtočki (c) Uredbe 2020/1054 uopće nije dvosmislen. Činjenica da su okviri tog izraza dovoljno fleksibilni kako bi uključivali relativno široku ponudu smještaja u kojima vozač može provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada uopće ne dovodi u pitanje prikladnost te odredbe za ostvarivanje cilja koji se njome nastoji postići, nego naprotiv, kao što je to pravilno tvrdio Parlament, može ojačati tu prikladnost. U tom pogledu, tvrdnja Republike Bugarske prema kojoj će države članice vjerojatno utvrditi različita tumačenja navedene odredbe špekulativna je te je slijedom toga treba odbiti samo zbog tog razloga.

522 Kad je riječ o riziku od razlike u sankcijama predviđenima nacionalnim zakonodavstvima u slučaju povrede zabrane o kojoj je riječ, koji ističe Rumunjska, točno je da se Uredbom 2020/1054 ne usklađuje sustav sankcija država članica u tom području. Međutim, taj je rizik strogo ograničen obvezom koju države članice imaju na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe br. 561/2006, u verziji

koja proizlazi iz članka 1. točke 16. Uredbe 2020/1054, da predvide, kao što se to naglašava i u uvodnoj izjavi 23. te uredbe, učinkovite sankcije koje su proporcionalne težini povrede te odvraćajuće i nediskriminirajuće, a da, osim toga, nijedna povreda ne može dovesti do izricanja više od jedne sankcije ili pokretanja više od jednog postupka. Stoga se ne može smatrati da je zbog rizika od razlika u sankcijama članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 neprikladan za ostvarivanje cilja koji se njime nastoji postići.

– *Nužnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054*

523 Na drugom mjestu, kad je riječ o nužnosti članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 i konkretnije o argumentaciji koja se odnosi na postojanje mjera koje su navodno manje ograničavajuće od mjere donesene u toj odredbi, valja napomenuti da Republika Bugarska samo navodi niz mjera od kojih se o većini raspravljalo tijekom zakonodavnog postupka a da ih zakonodavac Unije po završetku tog postupka ipak nije prihvatio u konačnoj verziji donesenog zakonodavnog akta.

524 Međutim, mjere koje je predvidjela ta država članica, kojima je zajedničko to da na neki način dopuštaju da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provede u vozilu, pri čemu se vozačima ostavlja slobodan izbor, ne omogućuju nužno da se ostvari cilj koji želi postići zakonodavac Unije da se poboljšaju uvjeti rada i cestovna sigurnost vozača jer, u slučaju da ih se provede, mogu dovesti do toga da vozači redovito provode cijelo redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u vozilu. Naime, budući da je vozač, kao što se to već ističe u točki 174. ove presude, slabija strana u radnom odnosu između njega i poslodavca, takve mjere dovode do opasnosti da odabir vozača ne bude potpuno slobodan i da se na njega mogu izvršavati pritisci kako bi odabrao mogućnost koja je povoljna za interese poslodavca. Isto tako, uvođenje odstupanjâ dovodi do opasnosti od toga da vozači provode redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada na neprikladnom mjestu, što bi podrazumijevalo slabljenje njihove socijalne zaštite.

525 Nadalje, iako je Komisija u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 44. do 47.) predvidjela, kao što to ističe Republika Bugarska, mogućnost da vozači provedu redovno tjedno razdoblje odmora u vozilu, pod uvjetom da je riječ o njihovu slobodnom odabiru ili da je to opravdano okolnostima, u toj je procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 49.) pojasnila da ta mogućnost može dovesti, konkretno s obzirom na to da je teško provjeriti jesu li vozači imali slobodan odabir, do povećanja nenamjernih zlouporaba, u smislu da bi se ta razdoblja odmora namjerno i sustavno provodila u vozilu.

526 U tom kontekstu, kad je riječ o argumentaciji Republike Bugarske, Rumunjske i Mađarske, koja se temelji na udobnosti vozilâ, točno je da je Komisija u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 18.), koja je završena prije objave presude Vaditrans, istaknula da vozila često imaju bolje uvjete smještaja od drugih dostupnih mogućnosti.

527 Međutim, s jedne strane, u toj procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 73. do 75.) Komisija je, nakon što je odvagnula prednosti i nedostatke različitih predviđenih mogućnosti, došla do zaključka da je zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu najprikladnija mogućnost kako bi se smanjio stres i umor vozačâ, tako da je predvidjela takvu zabranu u članku 1. točki 5. podtočki (c) Prijedloga uredbe o radnom vremenu.

528 S druge strane, zakonodavac Unije mogao je prilikom izvršavanja svoje široke margine prosudbe, poput Suda u točki 45. presude Vaditrans, smatrati da ostvarivanje cilja da se poboljšaju uvjeti rada vozačâ isključuje da se sva razdoblja odmora mogu provesti u kabini vozila jer takvo mjesto ne pruža prikladne uvjete smještaja za uzimanje duljih razdoblja odmora.

529 Kad je riječ o mjeri koju ističu Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska i koja uključuje uvođenje prijelaznog razdoblja kako bi se odgodilo stupanje na snagu zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, ona očito ne može predstavljati manje ograničavajuću alternativnu mogućnost. Naime, takva zabrana već je bila na snazi prilikom donošenja Uredbe 2020/1054 jer, kao što to proizlazi iz točaka 30., 31. i 48. presude Vaditrans, ona se temelji na članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054. U tim okolnostima, uvođenjem takvog prijelaznog razdoblja vremenski bi se ograničio opseg te presude iako Sud nije smatrao da je potrebno to učiniti.

– *Proporcionalnost članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054*

530 Na trećem mjestu, kad je riječ o proporcionalnosti zabrane propisane člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Direktive 2020/1054, najprije valja podsjetiti na važnost koju, u skladu s preambulom UFEU-a ima „osnovni cilj” neprestanog poboljšavanja uvjeta života i rada, koji je zakonodavac Unije, na temelju članaka 9. i 90. UFEU-a, dužan u potpunosti uzeti u obzir u okviru izvršavanja svojih ovlasti u području zajedničke prometne politike. Međutim, kao što je to Sud u biti istaknuo u presudi Vaditrans (t. 44. i 45.), kabina kamiona ne pruža uvjete smještaja prilagođene razdobljima odmora koja su dulja od dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora. Prema tome, vozači ne mogu provoditi redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada u takvoj kabini a da se pritom ne ugrozi cilj poboljšanja njihovih uvjeta rada.

531 Nadalje, valja istaknuti da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, kao i člankom 8. stavkom 8. Uredbe br. 561/2006 koji je njime izmijenjen, vozačima ne zabranjuje, kao što se to navodi u točkama 472. i 502. ove presude, da provode sva razdoblja odmora u vozilu, nego se samo zabranjuje da se ondje provode redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada. Stoga vozači i dalje imaju pravo provesti u vozilu sve svoje stanke, dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora.

532 Nadalje, u skladu s člankom 8. stavkom 6. prvim podstavkom točkom (b) Uredbe br. 561/2006, u verziji koja proizlazi iz članka 1. točke 6. podtočke (a) Uredbe 2020/1054, redovna razdoblja odmora mogu se uzeti, kao što se to već omogućivalo člankom 8. stavkom 6. prvim podstavkom drugom alinejom Uredbe br. 561/2006 u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, svaka dva tjedna, što može dodatno ograničiti opseg zabrane provođenja redovnih tjednih razdoblja odmora u kabini kamiona.

533 Naposljetku, člankom 1. točkom 6. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054 zakonodavac Unije unio je treći podstavak u članak 8. stavak 6. Uredbe br. 561/2006, kojim se sada, odstupajući od općeg pravila predviđenog u tom članku 8. stavku 6. prvom podstavku, vozaču koji obavlja međunarodni prijevoz robe dopušta, pod uvjetom da poštuje određene uvjete, da izvan države članice u kojoj njegov poslodavac ima poslovni nastan uzme dva skraćena tjedna razdoblja odmora koja može provesti u vozilu jer ta razdoblja odmora nisu obuhvaćena zabranom propisanom u članku 1. točki 6. podtočki (c) Uredbe 2020/1054. Uvođenjem te mogućnosti, koja je bila isključena u članku 8. stavku 6. Uredbe br. 561/2006, u verziji prije stupanja na snagu

Uredbe 2020/1054, zakonodavac Unije stoga je namjeravao ponuditi dodatnu fleksibilnost vozačima koji prelaze duge udaljenosti, time da im je omogućio da provedu sva razdoblja odmora u vozilu tijekom tri uzastopna tjedna.

534 U tim okolnostima, ne može se smatrati da članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 dovodi do očito neproporcionalnih poteškoća u odnosu na cilj koji se nastoji postići tom odredbom.

535 Nijednim od argumenata koje su istaknule Republika Bugarska, Rumunjska i Mađarska ne mogu se dovesti u pitanje ta razmatranja.

536 Kao prvo, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na znatnim dodatnim troškovima nastalima prijevoznicima, konkretno MSP-ovima, zbog provođenja članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, dovoljno je podsjetiti na to da zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu ne proizlazi iz stupanja na snagu te odredbe, nego, kao što je to u biti odlučio Sud u točkama 30., 31. i 48. presude Vaditrans, iz članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054. Stoga sam članak 1. točka 6. podtočka (c) potonje uredbe ne može biti uzrok znatnih dodatnih troškova.

537 Osim toga, iako je točno da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 sada poslodavcu izričito nalaže da pokrije sve troškove povezane s provođenjem razdoblja odmora izvan vozila, mnogi su poslodavci ipak već pokrivali takve troškove prije stupanja na snagu te uredbe, kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 64.). Usto, to se pokrivanje troškova zahtijeva samo ako vozač odabere, na što ima pravo, da neće iskoristiti mogućnost koju mu poslodavac mora osigurati, u skladu s člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, da se svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o slučaju, vrati u operativno središte tog poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeo ili proveo redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada. Naposljetku, ta obveza pokrivanja troškova ne utječe na pravo prijevoznika da u potonjem slučaju odabere smještaj ili vrstu smještaja za koji će pokriti troškove, pod uvjetom da taj smještaj ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz navedene odredbe.

538 U tim okolnostima, ne može se smatrati da procjena koja proizlazi iz studije KPMG-a o Bugarskoj, navedene u točki 458. ove presude, u skladu s kojom će troškovi koji će bugarskim prijevoznicima nastati zbog mjere predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 iznositi 143 milijuna eura, ima dokaznu snagu jer se temelji na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj se tom odredbom nalaže nova zabrana te se obvezuje vozače da sustavno uzimaju razdoblja odbora izvan svojeg mjesta boravka i da parkiraju svoja vozila na sigurna i zaštićena parkirališta.

539 Kao drugo, kad je riječ o argumentaciji koja se odnosi na rizik od sankcija i gubitka ugleda prijevoznika, u smislu članka 6. Uredbe br. 1071/2009, Republika Bugarska ne može tvrditi da članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 nije proporcionalan na temelju nagađanja o učestalosti postupanja kojima se povređuje zabrana predviđena potonjom odredbom. U tom pogledu, ta država članica, osim toga, pogrešno tvrdi da je tu zabranu nemoguće poštovati, pri čemu se oslanja na pogrešnu pretpostavku istaknutu u točki 505. ove presude, prema kojoj se navedenom odredbom vozačima nalaže da provedu redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u smještaju koje je u blizini parkirališta.

540 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, valja utvrditi da se zabranom da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koja se predviđa člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, očito ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom zabranom.

541 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane četvrti tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska, prvi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Rumunjska i jedini tužbeni razlog koji ističe Mađarska.

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije

1) Argumentacija stranaka

542 Republika Bugarska drugim dijelom svojeg petog tužbenog razloga i Rumunjska prvim dijelom svojeg trećeg tužbenog razloga tvrde da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela nediskriminacije predviđenog člankom 18. UFEU-a. Republika Bugarska ističe i povredu članaka 20. i 21. Povelje, načela jednakosti država članica propisanog u članku 4. stavku 2. UEU-a te, „ako Sud to smatra potrebnim”, članka 95. stavka 1. UFEU-a.

543 Prema mišljenju tih dviju država članica, zabranom da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu povređuju se načela jednakog postupanja i nediskriminacije na štetu prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i vozača koje zapošljavaju ti prijevoznici. Naime, tu zabranu mogli bi puno lakše poštovati prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije i njihovi vozači, nego prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i njihovi vozači. Usto, unutar iste države članice zabrana o kojoj je riječ dovodi do diskriminacije između lokalnih vozača i vozača iz drugih država članica. Na nacionalne vozače koji obavljaju prijevoz u vlastitoj državi članici ne utječe nepostojanje prikladnih smještaja te zaštićenih i sigurnih parkirališta jer oni mogu biti smješteni u svojem domu i teška teretna vozila parkirati u operativnom središtu poslodavca. To nije slučaj za vozače koje zapošljavaju prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, koji obavljaju međunarodni prijevoz i koji su zbog nepostojanja prikladnih smještaja te zaštićenih i sigurnih parkirališta primorani ne poštovati navedenu zabranu, čime se povećavaju troškovi prijevoznika, od kojih su većina MSP-ovi.

544 [ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] U tom pogledu, Rumunjska dodaje da je, zbog činjenice da države članice razvijaju parkirališnu i smještajnu infrastrukturu na različite načine i da se međusobno razlikuju ovisno o tome nalaze li se na periferiji Unije ili u blizini središta cestovnog prijevoza Unije, intervencija zakonodavca Unije time više neproporcionalna. Budući da je parkirališna mreža u državama članicama u kojima se odvija provoz nedovoljno razvijena, obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 utječe uglavnom na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije.

545 Rumunjska usto smatra da se procjena učinaka odredbi Uredbe 2020/1054 na tržište prijevoza ne može provesti a da se ne uzmu u obzir Uredba 2020/1055 i Direktiva 2020/1057, koje su također dio paketa za mobilnost. U općoj se ocjeni tog paketa mjera stoga ističe diskriminirajuća priroda propisa koji je donio zakonodavac Unije na štetu prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije kad je riječ o konkretnoj mogućnosti pružanja usluga prijevoza u Uniji. Naime, budući da se pobijanim mjerama iz paketa za mobilnost nalažu veliki troškovi i

utvrđuju opterećujuće obveze koje se konkretno odnose na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, njihova će konkurentnost postati *de facto* nepostojeća. Socijalna zaštita vozačâ ne može se zajamčiti jer ne postoje odgovarajuće mjere kojima se podupire ostvarivanje slobodnog pružanja usluga prijevoznika.

546 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

547 Najprije valja, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 307. ove presude, odbaciti kao nedopuštenu tvrdnju Republike Bugarske koja se odnosi na povredu članka 95. stavka 1. UFEU-a jer ta država članica samo ističe takvu povredu „ako Sud to smatra potrebnim” a da pritom ne navodi posebnu argumentaciju u tom pogledu.

548 S obzirom na navedeno, kad je riječ o osnovanosti ovih tužbenih razloga i argumenata, u ovom slučaju nije sporno da se pravilo propisano člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojem se njime prijevoznicima nalaže da osiguraju da o njihovu trošku njihovi vozači ne provode redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u vozilu, nego u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti, primjenjuje bez razlike na sve prijevoznike o kojima je riječ, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, na sve vozače o kojima je riječ, neovisno o njihovu državljanstvu i njihovoj državi članici boravka, kao i na sve države članice, tako da ono ne dovodi do izravne diskriminacije zabranjene pravom Unije.

549 Prema tome, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 308. do 310. ove presude, valja ispitati je li člankom 1. točkom 6. podtočkom(c) Uredbe 2020/1054 zakonodavac Unije neopravdano primijenio istovjetno pravilo na različite situacije, osobito s obzirom na cilj koji se nastoji postići tom odredbom, što stoga dovodi do neizravne diskriminacije koja je zabranjena pravom Unije jer, kao što to u biti tvrde države članice tužiteljice, zbog same svoje prirode može više utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se, prema njihovu mišljenju, nalaze na „periferiji Unije”, na vozače koje zapošljavaju ti prijevoznici i na tu skupinu država članica.

550 U tom pogledu, člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 nastoje se, kao što se to ističe u točki 478. ove presude, poboljšati uvjeti rada i cestovna sigurnost vozača unutar Unije, pri čemu se osigurava da ti vozači raspolažu kvalitetnim smještajem za provođenje redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada kako bi se, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 8. i 13. te uredbe, posebno zaštitili vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz na velike udaljenosti i provode duga razdoblja daleko od svojeg mjesta boravka.

551 Valja utvrditi da se svi vozači zaposleni u Uniji nalaze u usporedivoj situaciji kad je riječ o njihovu pravu na provođenje redovnog tjednog razdoblja odmora ili tjednog razdoblja odmora koje se uzima kao nadoknada u kvalitetnom smještaju. Naime, svi ti vozači, neovisno o njihovu državljanstvu i državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan, trebaju moći provesti to razdoblje odmora u smještaju koji im može osigurati dobre uvjete rada i zajamčiti cestovnu sigurnost.

552 Na prvom mjestu, kad je riječ o tome, kao što to ističu Republika Bugarska i Rumunjska, da postoji navodna diskriminacija između vozača koji obavljaju međunarodni prijevoz i zaposleni su u određenim državama članicama te vozača koji obavljaju nacionalni prijevoz i zaposleni su u državi članici u „središnjem dijelu Unije”, doista se ne može isključiti da članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 može više utjecati na vozače koji obavljaju međunarodni prijevoz u države članice koje su zemljopisno udaljene od države članice u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan jer se ti vozači mogu suočiti s više poteškoća od lokalnih ili nacionalnih vozača kada žele provesti redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svojem mjestu boravka te su stoga više izloženi trenutačnom manjku prikladne smještajne i parkirališne infrastrukture.

553 Međutim, ta razlika u utjecaju za vozače koji obavljaju međunarodni prijevoz proizlazi iz drukčije prirode prijevoza koji obavljaju ti vozači, koja se odražava i u odredbama članka 91. stavka 1. točaka (a) i (b) UFEU-a. Naime, međunarodni prijevoz može se, više nego nacionalni prijevoz, obavljati daleko od mjesta boravka vozača i od mjesta u kojem njihov poslodavac ima poslovni nastan.

554 U tom pogledu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 433. svojeg mišljenja, kad bi se u skladu s tezom koju su iznijele Republika Bugarska i Rumunjska vozačima koji obavljaju međunarodni prijevoz omogućilo da provode redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u vozilu, koje nije prikladno mjesto za provođenje takvih dugih razdoblja odmora, to bi dovelo do još veće diskriminacije u odnosu na nacionalne vozače koji pak mogu lakše provesti to razdoblje odmora u svojem mjestu boravka.

555 Na drugom mjestu, kad je riječ o tome da, kao što to ističu Republika Bugarska i Rumunjska, postoji navodna diskriminacija između, s jedne strane, prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na „periferiji Unije” koji obavljaju međunarodni prijevoz i vozača koje zapošljavaju te, s druge strane, prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije koji obavljaju takav prijevoz i vozača koje oni zapošljavaju, točno je da, kao što to proizlazi iz točke 552. ove presude, članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 može više utjecati na prijevoznike, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, koji su odabrali model poslovanja koji uključuje pružanje većine, ako ne i svih svojih usluga korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od prve države članice te čiji vozači zbog toga obavljaju prijevoz daleko od svojeg mjesta boravka.

556 Međutim, kao što se to već navodi u točki 321. ove presude, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište, zakonodavac Unije ima pravo prilagoditi zakonodavni akt kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese u svrhu povećanja socijalne zaštite vozača izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga njihovih poslodavaca i zajamčio pravedno tržišno natjecanje.

557 Kao što se to ističe u točki 322. ove presude, ne može se stoga smatrati da se odredba prava Unije sama po sebi protivi načelima jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što ima različite posljedice za određene gospodarske subjekte, ako je ta situacija posljedica različitih uvjeta u kojima posluju, osobito zbog njihova zemljopisnog položaja, a ne pravne nejednakosti koja je svojstvena pobijanoj odredbi.

558 U ovom slučaju, zakonodavac Unije nastojao je upravo osigurati, kao što se to već navelo u točki 282. ove presude, novo odvagivanje između, s jedne strane, interesa vozača da imaju bolje uvjete rada i, s druge strane, interesa poslodavaca da obavljaju djelatnosti prijevoza u poštenim uvjetima poslovanja, tako da sektor cestovnog prijevoza bude siguran, učinkovit i društveno odgovoran.

559 U tom kontekstu, zbog zabrane propisane člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 uopće se ne stvaraju nepošteni uvjeti tržišnog natjecanja za prijevoznike, nego se njome, naprotiv, kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 17., 18. i 23.), nastoje otkloniti nejednakosti u postupanju koje su, zbog razlika koje su u tumačenju i primjeni članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 utvrdila nadležna nacionalna tijela, mogle prethodno proizići iz primjene neusklađenih nacionalnih sustava sankcija u državama članicama. Naime, zakonodavac Unije kodificirao je tumačenje tog članka 8. stavka 8. koje je utvrdio Sud u presudi Vaditrans kako bi se jasnijim pravilom o usklađivanju osigurala ujednačena primjena zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu.

560 Kao što je to pravilno naglasilo Vijeće, upravo vozači čiji poslodavci pružaju većinu svojih usluga prijevoza korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od države članice u kojoj ti poslodavci imaju poslovni nastan, i koji stoga obavljaju prijevoz daleko od svojeg mjesta boravka, imaju najveću potrebu za zaštitom koja proizlazi iz pravila o usklađivanju predviđenog člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, kojim se u svakom slučaju omogućuje da se utvrdi objektivnost i prikladnost kriterija na kojima je zakonodavac Unije temeljio svoj odabir kako bi se ostvario cilj poboljšanja uvjeta rada koji se nastoji postići tom odredbom.

561 Nadalje, kao što se to navodi u točki 533. ove presude, i dalje u svrhu osiguravanja odgovarajuće ravnoteže između različitih postojećih interesa, pri čemu se želi ostvariti cilj socijalne zaštite koji se nastoji postići, člankom 1. točkom 6. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054 zakonodavac Unije izmijenio je članak 8. stavak 6. Uredbe br. 561/2006 kako bi se, kao odstupanje i uz poštovanje određenih uvjeta, omogućilo vozaču koji obavlja međunarodni prijevoz robe da izvan države članice u kojoj njegov poslodavac ima poslovni nastan uzme dva skraćena tjedna razdoblja odmora, koja može provesti u vozilu.

562 Osim toga, člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 upravo se nastoji ublažiti poteškoća koja se navodi u točki 552. ove presude, time da se poslodavcima nalaže da organiziraju rad vozača tako da se vozači mogu, ako to žele, vratiti svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o slučaju, u operativno središte njihova poslodavca ili u svoje mjesto boravka.

563 Na trećem mjestu, kad je riječ o tome da, kao što to ističe Republika Bugarska, postoji navodna diskriminacija među državama članicama, protivno načelu jednakosti država članica pred Ugovorima, propisanom u članku 4. stavku 2. UEU-a, kritike te države članice treba odbiti. Naime, čak i pod pretpostavkom da članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 neizravno utječe na određene države članice više nego na druge, neovisno o tome što se primjenjuje bez razlike, akt Unije čiji je cilj ujednačiti pravna pravila država članica, pod uvjetom da se primjenjuje jednako na sve države članice, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točki 332. ove presude ne može se smatrati diskriminirajućim jer takav akt o usklađivanju neizbježno proizvodi različite učinke ovisno o prijašnjem stanju različitih nacionalnih zakonodavstava i praksi.

564 U tim okolnostima, ne može se smatrati da je zakonodavac Unije, protivno sudskoj praksi koja se navodi u točkama 313. i 314. ove presude, prekoračio granice svoje široke margine prosudbe kad je donio članak 1. točku 6. podtočku (c) Uredbe 2020/1054 u okviru izvršavanja ovlasti koje ima na temelju UFEU-a u svrhu poboljšanja uvjeta rada i cestovne sigurnosti svih vozača unutar cijele Unije.

565 Naposljetku, budući da Rumunjska svojim argumentima koji se temelje na povredi načela jednakog postupanja želi istaknuti neproporcionalan utjecaj članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na „periferiji Unije”, njezina se argumentacija, što sama ta država članica naglašava, odnosi na povredu načela proporcionalnosti. Stoga je treba odbiti zbog istih razloga kao što su oni izneseni u točkama 481. do 540. ove presude.

566 Ta se razmatranja, kao što to već proizlazi iz točke 333. ove presude, ne mogu dovesti u pitanje tvrdnjom Rumunjske koja se odnosi na opći diskriminirajući učinak koji proizlazi iz svih odredbi iz paketa za mobilnost, na koje se odnose tužbe koje je ta država članica podnijela u predmetima C-546/20 do C-548/20. Naime, u predmetu C-546/20 Rumunjska nije dokazala da diskriminacija proizlazi iz članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054. Nadalje, kritike te države članice koje se odnose na Uredbu 2020/1055 i Direktivu 2020/1057 treba ispitati u okviru tužbenih razloga i argumenata koje ona ističe u prilog svojoj tužbi u predmetima C-547/20 i C-548/20 u potporu svojem zahtjevu koji se odnosi na poništenje dijela akata Unije ili cijelih tih akata.

567 Slijedom toga, drugi dio petog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan, a prvi dio trećeg tužbenog razloga koji ističe Rumunjska treba odbiti kao neosnovan.

c) Povreda odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga

1) Argumentacija stranaka

568 Rumunjska u okviru prvog dijela svojeg prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, tvrdi da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 povređuju i odredbe prava Unije u području slobodnog pružanja usluga prijevoza na unutarnjem tržištu. Naime, provođenje zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu dovodi do ograničenja te slobode, u smislu članka 58. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da će prometne rute na neodređeno razdoblje biti ograničene na putovanja koja se mogu obaviti u roku u kojem vozač neće morati uzeti tjedno razdoblje odmora ili koja će se odrediti ovisno o postojanju sigurnih i zaštićenih parkirališta. Zbog tog ograničenja, prema mišljenju Rumunjske, ta će mjera dovesti do fragmentacije unutarnjeg tržišta te do smanjenog ostvarivanja cilja održivog razvoja tog tržišta, koji se predviđa člankom 3. UEU-a i koji je ujedno jedan od ciljeva koje je Komisija utvrdila u svojoj procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 39.).

569 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

570 Valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 352. do 358. ove presude, slobodno pružanje usluga prijevoza, u skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, ne proizlazi iz općeg sustava uvedenog člankom 56. UFEU-a, nego iz posebnog sustava u okviru kojeg prijevoznici raspolažu pravom na slobodno pružanje usluga isključivo ako im je to pravo dodijeljeno mjerama iz sekundarnog prava koje je donio zakonodavac Unije, kao što je Uredba 2020/1054, na temelju odredbi UFEU-a koje se odnose na zajedničku prometnu politiku, konkretno članka 91. stavka 1. UFEU-a.

571 Budući da je stoga jedini cilj članka 58. stavka 1. UFEU-a isključiti slobodno pružanje usluga prijevoza iz općih odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga i osigurati da se na njega primjenjuju posebne odredbe koje se nalaze u glavi VI. trećeg dijela tog Ugovora, zakonodavac Unije nije mogao, suprotno onomu što tvrdi Rumunjska, povrijediti taj članak 58. stavak 1. samo zato što je, u skladu s tom odredbom, donio zajednička pravila primjenjiva u sektoru prometa, na temelju tih posebnih odredbi.

572 U svakom slučaju, s obzirom na to da Rumunjska prigovara zakonodavcu Unije da je člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 prouzročio nazadovanje u postupku liberalizacije koji se ostvario Uredbom br. 561/2006, njezina argumentacija nije osnovana. Naime, kao što se to osobito ističe u točki 493. ove presude, zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu ne proizlazi iz stupanja na snagu te odredbe, nego iz članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu tog članka 1. točke 6. podtočke (c), kako ga tumači Sud u presudi Vaditrans.

573 Nadalje, valja naglasiti da, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 266. ove presude, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ima pravo prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije propisanih preambulom, člankom 9. i člankom 151. prvim stavkom UFEU-a, osobito poboljšanja uvjeta rada i osiguranja odgovarajuće socijalne zaštite. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i međusektorskih ciljeva može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima.

574 Iz toga slijedi da se, suprotno onomu što tvrdi Rumunjska, sama činjenica da će određeni prijevoznici možda morati prilagoditi neke svoje prometne rute kako bi se poboljšali uvjeti rada i socijalna zaštita vozačâ u skladu s ciljem koji se nastoji postići člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 nikako ne može smatrati nazadovanjem u uspostavi zajedničke prometne politike koji predstavlja povredu članka 91. stavka 2. UFEU-a.

575 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane argumente u vezi s povredom odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga, a koje ističe Rumunjska u okviru prvog dijela svojeg prvog tužbenog razloga.

d) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

576 Rumunjska u okviru prvog dijela svojeg prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, tvrdi i da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 nanosi ozbiljna šteta interesima prijevoznikâ i vozačâ, protivno zahtjevima koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a.

577 S jedne strane, kad je riječ o prijevoznicima, koji su obično MSP-ovi, troškovi koje oni snose zbog članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054 uvelike prekoračuju troškove povezane sa stavljanjem na raspolaganje smještaja vozačima. Naime, ti troškovi pokrivaju i izmjene plana putovanja ovisno o dostupnosti prikladnih smještaja i parkirališta, povećanje premija osiguranja zbog povećanja rizika povezanih sa sigurnošću robe koja se prevozi, kao i potrebu da vozači voze na veće udaljenosti kako bi pronašli prikladno parkiralište i zatim došli do smještaja koji može biti dosta udaljen, uzimajući u obzir situaciju opisanu u studiji iz 2019. o parkiralištima. Osim toga, prijevoznici trpe smanjenje prihoda s obzirom na to da manjak infrastrukture ima posljedice za konkretnu mogućnost planiranja duljih putovanja i sigurnog pružanja usluga prijevoza na određenim rutama.

578 S druge strane, kad je riječ o vozačima, posljedice koje trpe prijevoznici zbog zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koja se predviđa člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054, dovode do gubitaka zaposlenja i potrebe za preseljenjem u države članice u središnjem dijelu Unije. Usto, zbog manjka infrastrukture, učinak te odredbe je povećanje umora i stresa vozačâ.

579 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

580 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Rumunjske prema kojoj članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 može dovesti do gubitaka zaposlenja i preseljenja vozača u države članice u „središtu Unije”, protivno zahtjevima predviđenima u članku 91. stavku 2. UFEU-a, kojim se zakonodavcu Unije nalaže da prilikom donošenja mjera obuhvaćenih zajedničkom prometnom politikom vodi računa o slučajevima kada bi njihova primjena mogla ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa, valja utvrditi da je takva argumentacija špekulativna jer ne postoji nijedan konkretan dokaz koji može potkrijepiti njezinu osnovanost.

581 U tim okolnostima, ta argumentacija ne može konkretno dovesti u pitanje Komisijina utvrđenja u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 61.), prema kojima mjere koje se odnose na radno vrijeme i na pravila koja se primjenjuju na tjedni odmor trebaju imati pozitivan utjecaj na privlačnost zanimanja vozača i stoga na ponudu na tržištu rada.

582 U svakom slučaju, kao što to već proizlazi iz točaka 404. i 405. te 573. i 574. ove presude, sama činjenica da određeni prijevoznici mogu snositi veće troškove zbog povećanja socijalne zaštite koja se vozačima jamči člankom 1. točkom 6. podtočkom (c) Uredbe 2020/1054 nikako ne može smatrati povredom zahtjeva koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

583 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Rumunjske prema kojoj članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 za prijevoznike podrazumijeva znatne dodatne troškove, protivno zahtjevima iz članka 94. UFEU-a, dovoljno je istaknuti da potonja odredba, kojom se zakonodavcu Unije nalaže da uzme u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ kad donosi mjere „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete”, u ovom slučaju ona nije relevantna jer se tim člankom 1. točkom 6. podtočkom(c) ne uređuju naknade ili uvjeti prijevoza robe ili putnika, nego se određuju uvjeti pod kojima vozači uzimaju redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada.

584 U svakom slučaju, kao što se to već naglasilo u točki 536. ove presude, ta odredba nije uzrok dodatnih troškova za prijevoznike jer se njome samo kodificira postojeće pravo koje se temelji, kao što to proizlazi iz točaka 30., 31. i 48. presude Vaditrans, na članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054.

585 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane argumente koji se odnose na povredu članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a i koje ističe Rumunjska u okviru prvog dijela svojeg prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti.

586 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbe koje su podnijele Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20) i Mađarska (predmet C-551/20) treba odbiti u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054.

4. Članak 2. točka 2. Uredbe 2020/1054

587 U prilog zahtjevu iz njezine tužbe (predmet C-551/20), koji se odnosi na poništenje članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054, Mađarska ističe tri tužbena razloga od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti, drugi na povredi načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i treći na povredi članka 151. drugog stavka UFEU-a.

a) Uvodne napomene

588 Radi ispitivanja tih tužbenih razloga, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 3. stavka 4. Uredbe br. 165/2014, u vezi s člankom 6. trećim stavkom Provedbene uredbe 2016/799, novoregistrirana vozila koja prometuju u državi članici koja nije država članica njihove registracije moraju biti opremljena pametnim tahografom, što se uređuje člancima 8. do 11. Uredbe br. 165/2014, u roku od petnaest godina nakon što 15. lipnja 2019. stupe na snagu pravila o tim tahografima prve generacije utvrđena u Prilogu I.C toj provedbenoj uredbi. Iz toga slijedi da je krajnji rok za ugradnju navedenih tahografa 15. lipnja 2034.

589 [ispravljeno rješenjem od 12. ožujka 2025.] Člankom 2. točkom 2. i člankom 2. točkom 8. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054, kojima se izmjenjuje članak 3. stavak 4. odnosno članak 11. prvi stavak Uredbe br. 165/2014, zakonodavac Unije uspostavio je stupnjevit sustav uvođenja tahografa V2 tijekom prijelaznog razdoblja. Stoga, s jedne strane, početak tog prijelaznog razdoblja ovisi o danu na koji stupe na snagu specifikacije koje se odnose na te tahografe, koje je Komisija utvrdila u Provedbenoj uredbi 2021/1228, koja je stupila na snagu 19. kolovoza 2021. S druge strane, trajanje navedenog prijelaznog razdoblja ovisi o vrsti tahografa kojim je već opremljeno vozilo.

590 [ispravljeno rješenjem od 12. ožujka 2025.] U tom pogledu, dok u vozila opremljena analognim ili digitalnim tahografom treba ugraditi tahograf V2 najkasnije tri godine nakon kraja godine u kojoj stupaju na snagu te specifikacije, odnosno najkasnije 31. prosinca 2024., u vozila opremljena tahografom prve generacije treba ugraditi tahograf V2 najkasnije četiri godine nakon stupanja na snagu navedenih specifikacija, odnosno najkasnije 19. kolovoza 2025.

591 Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije pomaknuo unaprijed krajnji datum za ugradnju tahografa V2, ovisno o slučaju, devet i pol godina ili devet godina.

592 Tužbene razloge koje ističe Mađarska valja ispitati s obzirom na te uvodne napomene.

b) Postojanje očite pogreške u ocjeni i povreda načela proporcionalnosti

1) Argumentacija stranaka

593 Mađarska u svojem prvom tužbenom razlogu tvrdi da je zakonodavac Unije, time što je donio članak 2. točku 2. Uredbe 2020/1054, povrijedio načelo proporcionalnosti i počinio očitu pogrešku u ocjeni jer nije procijenio gospodarske posljedice znatnog pomicanja unaprijed roka za ugradnju tahografa V2.

594 Budući da se ta odredba ne nalazi u Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, u tom pogledu nije provedena nikakva procjena učinka. Izmjena roka za ugradnju tahografa V2 uvedena je u konačan tekst Uredbe 2020/1054 slijedom dogovora koji su postigli Parlament i Vijeće a da ni te institucije nisu provele nikakvu procjenu učinka. Međutim, moguće je ne provesti procjenu učinka samo ako zakonodavac Unije raspolaže dostatnim elementima koji mu omogućuju da ocijeni proporcionalnost donesene mjere. Mađarska ipak nema saznanja o postojanju takvih informacija ni procjene koju je proveo taj zakonodavac. Iako su u dvjema studijama provedenima u veljači i ožujku 2018. ispitani troškovi usklađivanja s tom novom tehnologijom, u njima se nije izričito razmotrilo pitanje proporcionalnosti, unatoč tomu što se u drugoj od tih studija navela mogućnost neproporcionalnosti.

595 Iz toga proizlazi i da je zakonodavac Unije povrijedio Međuinstitucijski sporazum. Naime, budući da članak 2. točka 2. Uredbe 2020/1054 predstavlja „znatnu izmjenu” Prijedloga Komisije, u smislu točke 15. tog sporazuma, opravdano je provesti dodatnu procjenu učinka ili naložiti Komisiji da je provede, u skladu s točkom 16. navedenog sporazuma. U tom pogledu, Mađarska naglašava da, kad institucije Unije uvode pravila iz kojih proizlazi samoograničavanje njihove diskrecijske ovlasti, one su dužne pridržavati se okvirnih pravila koje su si same propisale.

596 Parlament i Vijeće smatraju da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

597 Mađarska u ovom tužbenom razlogu u biti prigovara zakonodavcu Unije da nije ispitao proporcionalnost članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054 kad je pomaknuo unaprijed krajnji rok za ugradnju tahografa V2 a da prethodno nije proveo procjenu učinka niti raspolagao elementima na temelju kojih bi mogao ocijeniti proporcionalnost te mjere.

598 U tom pogledu, valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 27. te uredbe, zakonodavac Unije smatrao da je zbog troškovne učinkovitosti provedbe socijalnih pravila, brzog razvoja novih tehnologija, digitalizacije cjelokupnog gospodarstva Unije te potrebe za jednakim uvjetima među poduzećima u sektoru međunarodnog cestovnog prometa potrebno skratiti prijelazno razdoblje za ugradnju pametnih tahografa u registrirana vozila, uzimajući u obzir da ti tahografi trebaju pridonijeti pojednostavnjenju nadzora, čime će se olakšati rad nacionalnih tijela.

599 Međutim, nije sporno da se takvo pomicanje unaprijed krajnjeg datuma za ugradnju pametnih tahografa, koje su u okviru zakonodavnog postupka predložili EGSO i OR, nije razmatralo u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava te ga stoga Komisija nije predvidjela u svojem Prijedlogu uredbe o radnom vremenu. Konkretno, *ex post* evaluacija socijalnog zakonodavstva koja se navodi u uvodnoj izjavi 4. Uredbe 2020/1054 i na temelju koje je provedena ta procjena učinka nije se odnosila na Uredbu br. 165/2014.

600 Međutim, iz sudske prakse navedene u točkama 220. do 226. ove presude proizlazi da, radi ocjene proporcionalnosti mjera koje donosi, zakonodavac Unije može uzeti u obzir ne samo procjenu učinka, nego i svaki drugi izvor podataka.

601 U tim okolnostima, valja ispitati jesu li u ovom slučaju Parlament i Komisija u trenutku donošenja članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054, iz izvora informacija različitih od procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, raspolagali dostatnim elementima za ocjenu proporcionalnosti pomicanja unaprijed krajnjeg roka za ugradnju tahografa V2.

602 U tom pogledu, iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je Parlament u veljači 2018. objavio konačno izvješće o studiji (EPRS, „*Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*” („Nadogradnja pametnih tahografa do 2020.: troškovi i koristi”), od 2. veljače 2018.), u kojoj su se procijenili troškovi i koristi ugradnje pametnih tahografa u kratkom roku za teška teretna vozila u međunarodnom prometu. Nije sporno da je ta studija sadržavala, među ostalim, detaljnu analizu troškova i koristi u kojoj se zaključilo da dugoročne koristi od nadogradnje pametnih tahografa, koja se mogla provesti tek nakon 2020., premašuju različite troškove nastale u kratkom roku glavnim gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu prijevoza.

603 Usto, ne osporava se ni da je Komisija u ožujku 2018. objavila i konačno izvješće o drugoj studiji (Glavna uprava za mobilnost i promet, „*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*” („Studija o mjerama kojima se potiče uvođenje pametnih tahografa”), konačno izvješće, ožujak 2018.) o mjerama kojima se potiče uvođenje pametnih tahografa. Nije sporno da je cilj te studije bilo ispitivanje različitih strateških opcija kako bi se ubrzalo uvođenje pametnih tahografa u razdoblju od 2023. do 2027., pri čemu su se procijenili gospodarski i socijalni utjecaji te utjecaji na cestovnu sigurnost i unutarnje tržište donošenja političkih mogućnosti za koje je potrebno usklađivanje vozila registriranih prije lipnja 2019. i to u svrhu utvrđivanja najprikladnije mogućnosti. Navedena studija sadržavala je i detaljnu analizu troškova i koristi tih utjecaja na prijevoznike i nacionalna tijela.

604 Iz sadržaja tih dviju studija jasno proizlazi da one sadržavaju osnovne podatke o troškovima povezanima s pomicanjem unaprijed krajnjeg datuma za ugradnju tahografa V2, što je Mađarska uostalom izričito priznala u svojoj replici.

605 Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije, koji je zatim donio Uredbu 2020/1054 kojom se predviđa ta mjera, raspolagao dostatnim elementima na temelju kojih je mogao procijeniti utjecaj navedene mjere na situaciju međunarodnih prijevoznika te je time opravdao svoj odabir pomicanja unaprijed tog krajnjeg datuma u okviru izvršavanja svoje široke margine prosudbe.

606 Ta se razmatranja ne dovode u pitanje okolnošću, koju navodi Mađarska, prema kojoj se u tim dvjema studijama nije posebno ispitalo pitanje je li mjera kao što je pomicanje unaprijed krajnjeg roka za ugradnju tahografa V2 u skladu s načelom proporcionalnosti.

607 Naime, navedene studije sadržavale su relevantne objektivne elemente koji se odnose na trošak pomicanja unaprijed tog krajnjeg datuma i koji su omogućili zakonodavcu Unije da ocijeni gospodarske posljedice koje za subjekte o kojima je riječ proizlaze iz tog pomicanja unaprijed, uzimajući u obzir da je isključivo on dužan, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 222. i 223. ove presude i točke 12. Međuinstitucijskog sporazuma, odvagnuti različite postojeće interese u okviru izvršavanja margine prosudbe koju ima u tom pogledu.

608 Nadalje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 220. ove presude, nije relevantan oblik u kojem se navode osnovni podaci koji su se uzeli u obzir prilikom donošenja mjere. Stoga se ne može zahtijevati da se ti osnovni podaci podnesu u okviru procjene proporcionalnosti.

609 Slijedom toga, valja odbiti prvi tužbeni razlog koji ističe Mađarska kao neosnovan.

c) Povreda načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja

1) Argumentacija stranaka

610 Mađarska u svojem drugom tužbenom razlogu tvrdi da pomicanje unaprijed roka za ugradnju tahografa V2 predstavlja povredu legitimnih očekivanja gospodarskih subjekata i stoga načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Naime, na temelju članka 3. stavka 4. Uredbe br. 165/2014, gospodarski subjekti mogli su legitimno smatrati da za ispunjavanje obveza u pogledu ugradnje pametnih tahografa raspolažu rokom od petnaest godina počevši od donošenja pravila za primjenu te odredbe. Subjekti se stoga nisu samo pouzdali u zadržavanje postojeće situacije. Naime, prilikom izvršavanja diskrecijske ovlasti sam zakonodavac Unije utvrdio je rok na temelju kojeg su oni mogli donositi svoje gospodarske odluke. U Mađarskoj se zbog očekivanih rokova obveza ugradnje tahografa V2 odnosila na 60 % voznog parka te je jedinični trošak procijenjen na 2000 eura.

611 Budući da je zakonodavac Unije Uredbu 2020/1054 donio 15. srpnja 2020., tek se od tog trenutka sa sigurnošću mogao znati novi datum u pogledu obveze usklađivanja. Stoga je samo taj datum mogao označivati početak razdoblja za prilagodbu kojim raspolažu gospodarski subjekti, a ne datum objave studija u kojima se prvi put ispitalo to pitanje. Gospodarski subjekti, iako su znali za te studije, nisu mogli sa sigurnošću znati koje će se rješenje zadržati.

612 Iako je točno da se vozila koja se upotrebljavaju za međunarodni prijevoz zamjenjuju svakih tri do pet godina, u samoj studiji iz ožujka 2018., iz točke 603. ove presude, navodi se da se zamijenjena vozila prodaju novim vlasnicima na tržištu rabljenih vozila. Ne može se isključiti da međunarodni prijevoznik kupi rabljeno vozilo ili ne zamjenjuje svoja vozila u skladu s prethodno navedenim vremenskim razmakom. Naime, velik broj MSP-ova koji posluje na tržištu međunarodnog prijevoza može raspolagati dosta ograničenim financijskim sredstvima.

613 Nijedan od važnih razloga u općem interesu navedenih u uvodnoj izjavi 27. Uredbe 2020/1054 ne opravdava izmjenu rokova za uvođenje tahografa V2. Kao prvo, kad je riječ o troškovnoj učinkovitosti provedbe socijalnih pravila, ona se zapravo nije ispitala tijekom zakonodavnog postupka. Kao drugo, brzi razvoj novih tehnologija i digitalizacija cjelokupnog gospodarstva nisu važni razlozi u općem interesu koji mogu opravdati povredu legitimnih očekivanja gospodarskih subjekata. Usto, tahografi V2 još nisu razvijeni te je njihov datum uvođenja na tržište nepoznat. Kao treće, kad je riječ o potrebi za jednakim uvjetima među prijevoznicima, teško je shvatiti zašto se ta obveza ne primjenjuje na prijevoznike koji obavljaju međunarodni prijevoz i koji imaju poslovni nastan u trećim zemljama. Naime, Europskim sporazumom o radu posada vozila koje sudjeluju u međunarodnom cestovnom prometu (u daljnjem tekstu: AETR) nalaže se ugradnja digitalnog tahografa.

614 Parlament i Vijeće smatraju da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

615 Kao što se to navodi u točki 162. ove presude, načelo pravne sigurnosti ne podrazumijeva obvezu da se pravni poredak s vremenom ne mijenja, a zakonodavac Unije slobodan je, u okviru svoje margine prosudbe, izmijeniti postojeću zakonodavnu situaciju.

616 Kad je riječ o načelu zaštite legitimnih očekivanja, valja podsjetiti na to da pravo pozivanja na to načelo, kao posljedicu načela pravne sigurnost, ima svaki pojedinac koji se nalazi u situaciji u kojoj je uprava Unije kod tog pojedinca stvorila utemeljena očekivanja. Precizne, bezuvjetne i usklađene informacije koje dolaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora čine jamstva koja mogu pobuditi takva očekivanja, kakav god bio oblik u kojem su priopćena. Međutim, nitko se ne može pozivati na povredu tog načela u nedostatku preciznih jamstava uprave. Jednako tako, ako je pažljiv i razborit gospodarski subjekt u stanju predvidjeti donošenje mjere Unije koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo nakon što je ta mjera donesena (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 153. i navedena sudska praksa).

617 Osim toga, Sud je već odlučio da gospodarski subjekt ne može imati legitimno očekivanje da zakonodavac Unije uopće neće izmijeniti postojeću situaciju, nego može samo dovesti u pitanje načine primjene takve izmjene (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

618 Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi, područje primjene načela zaštite legitimnih očekivanja ne može se proširiti toliko da bi se na općenit način spriječila primjena novog propisa na buduće učinke situacija koje su nastale tijekom važenja prijašnjeg propisa (presuda od 8. rujna 2022., Ministerstvo životního prostředí (Papige Ara hyacinthe), C-659/20, EU:C:2022:642, t. 69. i navedena sudska praksa), i to osobito u područjima čiji predmet obuhvaća stalnu prilagodbu s obzirom na promjene gospodarske situacije (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2023., Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

619 S obzirom na tu sudsku praksu, valja najprije naglasiti da sama činjenica da se člankom 3. stavkom 4. i člankom 11. prvim stavkom Uredbe br. 165/2014, u verziji primjenjivoj prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, za ugradnju pametnih tahografa predviđao drukčiji datum od onog koji je konačno uveden člankom 2. točkom 2. i člankom 2. točkom 8. podtočkom (a) potonje uredbe ne može biti dovoljna kako bi se utvrdila povreda pravne sigurnosti ili legitimnih očekivanja i, konkretno, povreda preciznih jamstava na temelju kojih je moglo nastati utemeljeno

uvjerenje da se propis Unije u odnosu na taj aspekt neće mijenjati. To je tim manje slučaj kad je riječ o zakonodavnom aktu koji se, kao u ovom slučaju, odnosi na uvođenje opreme na koju može utjecati brz razvoj novih tehnologija i koji stoga može zahtijevati neprestanu prilagodbu ovisno o takvom razvoju.

620 [ispravljeno rješenjem od 12. ožujka 2025.] Nadalje, rok od tri ili četiri godine za ugradnju tahografa V2 koji je zakonodavac Unije predvidio u članku 2. točki 2. Uredbe 2020/1054 nije počeo teći od datuma na koji je stupila na snagu ta uredba, odnosno 20. kolovoza 2020., nego, u skladu s tom odredbom, na kraju godine stupanja na snagu odnosno nakon stupanja na snagu provedbene uredbe koju je Komisija trebala donijeti na temelju tog članka 2. točke 8. podtočke (a) i koja se odnosi na tehničke specifikacije, odnosno, s obzirom na to da je Provedbena uredba 2021/1228 stupila na snagu 19. kolovoza 2021., počevši od 31. prosinca 2021. ili od tog 19. kolovoza 2021., ovisno o slučaju. Prema tome, prijevoznici o kojima je riječ zapravo imaju dulji rok, ovisno o vrsti tahografa kojim je opremljeno njihovo vozilo, za ugradnju tahografa V2 u skladu s tim novim odredbama, a taj rok iznosi gotovo četiri i pol godine, do 31. prosinca 2024., odnosno pet godina, do 19. kolovoza 2025.

621 Osim toga, iz studija koje su navedene u točkama 602. i 603. ove presude, koje su u veljači i ožujku 2018. objavili Parlament i Komisija tijekom zakonodavnog postupka u kojem je donesena Uredba 2020/1054, već proizlazi da je zakonodavac Unije predvidio pomicanje unaprijed krajnjeg datuma za ugradnju pametnih tahografa. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 473. svojeg mišljenja, pažljiv i razborit gospodarski subjekt stoga je mogao očekivati donošenje takve mjere čak i prije donošenja te uredbe.

622 Naposljetku, iz samih podataka koje je podnijela Mađarska proizlazi da bi trošak ugradnje tahografa V2 trebao biti otprilike 2000 eura po vozilu. Valja utvrditi da pažljiv i razborit gospodarski subjekt u roku od četiri i pol godine ili u roku od pet godina, koji proizlaze iz članka 2. točke 2. odnosno članka 2. točke 8. podtočke (a) Uredbe 2020/1054, može uložiti tako mali iznos u odnosu na kupovnu cijenu samog vozila, pri čemu se to ulaganje, osim toga, odnosi samo na dio voznog parka prijevoznika koji obavlja međunarodni prijevoz. To je tim više slučaj jer se, kao što se to navodi na stranici 41. Komisijine studije navedene u točki 603. ove presude, vozila koja se upotrebljavaju za međunarodni prijevoz često zamjenjuju nakon tri do pet godina a da pritom nije potrebno ispitati, suprotno onomu što u tom pogledu tvrdi Mađarska, je li prijevoznik o kojem je riječ u svrhu te zamjene vozila kupio, ovisno o slučaju, na tržištu rabljenih vozila. Isto tako, iako Mađarska tvrdi da nije isključeno da prijevoznik koji obavlja međunarodni prijevoz ne zamjenjuje svoja vozila u skladu s tim vremenskim razmakom, valja naglasiti da takva argumentacija uopće ne proturječi podacima navedenima u toj Komisijinoj studiji koja se odnosi na opće postupanje subjekata koji posluju na tržištu usluga prijevoza, koje je jedino relevantno u tom kontekstu, a ne na pojedinačno postupanje nekih konkretnih subjekata na tom tržištu.

623 Nijednim od drugih argumenata koje je istaknula Mađarska ne mogu se dovesti u pitanje ta razmatranja.

624 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na tome da razlozi koje navodi zakonodavac Unije u uvodnoj izjavi 27. Uredbe 2020/1054 ne opravdavaju pomicanje unaprijed krajnjeg datuma za ugradnju tahografa V2, dovoljno je utvrditi da takva okolnost, čak i pod pretpostavkom da je se utvrdi, ne može sama po sebi dokazati da je zakonodavac Unije subjektima o kojima je riječ dao precizna i bezuvjetna jamstva na kojima se može temeljiti legitimno očekivanje da se propis Unije neće mijenjati u tom pogledu tijekom razdoblja od 15 godina.

625 Osim toga, Sud je već odlučio da se, čak i pod uvjetom da je Unija prethodno stvorila situaciju koja bi mogla ugroziti legitimna očekivanja, a što ovdje nije slučaj, nepobitan javni interes može protiviti donošenju prijelaznih mjera za situacije koje su nastale prije stupanja na snagu nove uredbe, a nisu dovršene u njihovu razvoju (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 68. i navedena sudska praksa).

626 Međutim, člankom 2. točkom 2. i člankom 2. točkom 8. podtočkom (a) Uredbe 2020/1054 zakonodavac Unije zadržao je prijelazno razdoblje, iako ga je skratio, za ugradnju tahografa V2, tako da uopće nije bio dužan opravdati tu mjeru važnim razlozima u općem interesu.

627 U svakom slučaju, kad je riječ o opravdanju koje se temelji na učinkovitosti provedbe socijalnih pravila, valja naglasiti da se ono temelji na važnom razlogu u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 66. i 67.; vidjeti po analogiji u području poreza presudu od 12. listopada 2023., BA (Naknade – Socijalna politika stanovanja u Uniji), C-670/21, EU:C:2023:763, t. 78. i navedenu sudsku praksu) i da je, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, to opravdanje razmotreno tijekom zakonodavnog postupka, kao što to konkretno proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 32.), u kojoj je Komisija posebno ispitala utjecaj uvođenja pametnih tahografa na učinkovitost provedbe.

628 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na nesigurnosti povezanoj s datumom uvođenja tahografa V2 na tržište, iz elemenata koje je podnijelo Vijeće, koji se nalaze u dopisu koji mu je Komisija proslijedila 4. listopada 2018. i koje Mađarska nije osporavala, proizlazi da je zakonodavac Unije poduzeo korake u odnosu na predstavnike sektora prometa prije donošenja Uredbe 2020/1054 kako bi se osiguralo da se najnovija verzija pametnih tahografa, u ovom slučaju tahografa V2, može ugraditi u vozila koja se upotrebljavaju za međunarodni prijevoz prije kraja 2024.

629 Mađarska je na raspravi tvrdila da su tada tahografi V2 bili i dalje u fazi testiranja, a sustav za autentifikaciju još nije bio homologiran. Međutim, čak i pod pretpostavkom da je to bio slučaj, valja podsjetiti na to da se valjanost akta Unije mora ocjenjivati s obzirom na elemente kojima je zakonodavac Unije raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (presuda od 22. veljače 2022., Stichting Rookpreventie Jeugd i dr., C-160/20, EU:C:2022:101, t. 67. i navedena sudska praksa). Iz toga slijedi da u ovom slučaju valjanost članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054 treba ocijeniti s obzirom na elemente kojima je zakonodavac Unije raspolagao u trenutku donošenja te uredbe. Iako se zbog eventualnog kašnjenja u stavljanju na raspolaganje tahografa V2 može od Komisije zahtijevati da Parlamentu i Vijeću predloži da produlje prijelazno razdoblje predviđeno tom odredbom, to stoga ne može utjecati na njezinu valjanost.

630 Naposljetku i na trećem mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na utjecaju članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054 na uvjete tržišnog natjecanja, ona se podudara s trećim tužbenim razlogom, koji se temelji na povredi članka 151. drugog stavka UFEU-a i stoga je treba ispitati u tom kontekstu.

631 Slijedom toga, valja kao neosnovan odbiti drugi tužbeni razlog koji ističe Mađarska.

d) Povreda članka 151. drugog stavka UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

632 Mađarska u svojem trećem tužbenom razlogu tvrdi da se člankom 2. točkom 2. Uredbe 2020/1054 povređuje obveza održanja konkurentnosti gospodarstva Unije, kako je predviđena člankom 151. drugim stavkom UFEU-a. Iako je pravna osnova za donošenje te uredbe zajednička prometna politika, ona je obuhvaćena socijalnom politikom. Naime, poboljšanje uvjeta rada usklađivanjem nacionalnih zakonodavstava ne može se ostvariti a da se istodobno ne uzme u obzir potreba očuvanja konkurentnosti gospodarstva Unije. Međutim, slični se zahtjevi ne primjenjuju na vozila prijevoznika koji nemaju poslovni nastan u državi članici. Usto, na temelju AETR-a vozila prijevoznika s poslovnim nastanom u zemljama na koje se primjenjuje taj sporazum moraju samo biti opremljena digitalnim tahografom, čime im se daje konkurentska prednost.

633 Iako je sam zakonodavac Unije u uvodnoj izjavi 34. Uredbe 2020/1054 priznao da je potrebno zadržati konkurentnost prijevoznika iz Unije, nijednom se odredbom te uredbe Komisiji se ne nalaže konkretna obveza ili precizan rok u tom pogledu, tako da se ničim ne jamči da će se AETR posljedično izmijeniti ili da se u skoroj budućnosti barem mogu pokrenuti pregovori u tom smislu. Međutim, iako zakonodavac Unije nema obvezu postizanja rezultata, ipak ima obvezu dužne pažnje u smislu da mora poduzeti sve što je u njegovoj moći da osigura da se Unija ne nađe u nepovoljnom konkurentskom položaju. Za ispunjavanje te obveze nije dovoljno donijeti uvodnu izjavu koja nema nikakav obvezujući učinak.

634 Parlament i Vijeće tvrde da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

635 Valja podsjetiti na to da se člankom 151. UFEU-a, koji je obuhvaćen glavom X. trećeg dijela UFEU-a koja se odnosi na socijalnu politiku Unije, u drugom stavku predviđa da zakonodavac Unije i države članice trebaju provoditi mjere u okviru kojih se osobito uzima u obzir potreba da se održi konkurentnost gospodarstva Unije.

636 Međutim, zakonodavac Unije nije donio Uredbu 2020/1054 na temelju odredbi UFEU-a koje se odnose na socijalnu politiku, nego na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, koji je obuhvaćen glavom VI. tog trećeg dijela UFEU-a koja se odnosi na zajedničku prometnu politiku, kojim se Parlament i Vijeće osobito ovlašćuje da utvrđuju, s jedne strane, zajednička pravila koja se primjenjuju na međunarodni promet prema državnom području države članice ili iz njega, odnosno, promet preko državnog područja jedne države članice ili više njih i, s druge strane, uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice. Iz toga slijedi da članak 151. drugi stavak UFEU-a uopće nije relevantan za ocjenu zakonitosti odredbi Uredbe 2020/1054.

637 U svakom se slučaju u uvodnoj izjavi 34. Uredbe 2020/1054 navodi da je „[v]ažno […] da prijevoznici s poslovnim nastanom u trećim zemljama podliježu pravilima koja su istovjetna pravilima Unije pri obavljanju djelatnosti cestovnog prometa na području Unije” i da bi „Komisija […] trebala procijeniti primjenu tog načela na razini Unije i predložiti odgovarajuća rješenja o kojima će se pregovarati u kontekstu [AETR-a]”.

638 Stoga se ne može tvrditi da zakonodavac Unije prilikom donošenja Uredbe 2020/1054 nije uzeo u obzir manju konkurentnost koja za prijevoznike s poslovnim nastanom u Uniji proizlazi iz činjenice da se na prijevoznike s poslovnim nastanom u trećim zemljama ne primjenjuju nužno pravila koja su istovjetna pravilima Unije prilikom obavljanja cestovnog prijevoza na području Unije jer je taj zakonodavac upravo Komisiji povjerio zadaću da predloži odgovarajuća rješenja o kojima će se pregovarati u kontekstu AETR-a.

639 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovan treći tužbeni razlog koji ističe Mađarska.

640 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbu koju je podnijela Mađarska (predmet C-551/20) treba odbiti u dijelu u kojem se njome traži poništenje članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054.

5. Članak 3. Uredbe 2020/1054

641 Republika Litva u prilog zahtjevu svoje tužbe (predmet C-541/20), koji se odnosi na poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojem se u prvom stavku tog članka kao datum stupanja na snagu odredbi članka 1. točke 6. podtočaka (c) i (d) te uredbe utvrđuje dvadeseti dan od dana objave navedene uredbe u *Službenom listu Europske unije*, ističe tri tužbena razloga koje valja ispitati zajedno, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti, drugi na povredi obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. UFEU-a i treći na povredi načela lojalne suradnje propisanog člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

a) Argumentacija stranaka

642 Na prvom mjestu, kad je riječ o načelu proporcionalnosti, Republika Litva tvrdi da zakonodavac Unije, time što je u članku 3. prvom stavku Uredbe 2020/1054 utvrdio datum stupanja na snagu obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe i zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, zanemario činjenicu da se zbog nepostojanja prijelaznog razdoblja države članice i prijevoznici neće moći prilagoditi toj obvezi i zabrani a da pritom nije podnesen nijedan argument koji opravdava hitnost takvog stupanja na snagu.

643 Zakonodavac Unije odabrao je neprikladan mehanizam za provedbu Uredbe 2020/1054 te je time uspostavio propis čije je poštovanje posebno teško osigurati. Time je povrijedio članak 5. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, iz kojeg proizlazi da se u nacrtima zakonodavnih akata uzima u obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude prikladno cilju koji treba ostvariti.

644 Kao prvo, zakonodavac Unije nije uzeo u obzir činjenicu da trenutačno ne postoji dovoljan broj prikladnih i sigurnih parkirališta na kojima bi vozači mogli imati prikladne uvjete za odmor izvan kabine vozila. Iz toga proizlazi da će prijevoznici morati preuzeti neopravdane i nerazmjerne rizike jer će vozačima dati uputu da kamion ostavljaju na parkiralištima na kojima nije osigurana zaštita tereta. Usto, sama je Komisija u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava potvrdila da provedba zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu može prouzročiti poteškoće zbog činjenice da ne postoji dovoljan broj smještaja i sigurnih parkirališta. Navela je i da zbog tih razloga kabine nude bolje uvjete odmora od drugih dostupnih objekata. Pogrešno je tvrditi da članak 1. točka 6. podtočka (c) Uredbe 2020/1054 predstavlja običnu kodifikaciju presude Vaditrans. Naime, obveza provođenja određenih razdoblja odmora u prikladnom smještaju s odgovarajućim

mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti predstavlja novu obvezu. U svakom slučaju, čak i da je riječ o kodifikaciji, zakonodavac Unije trebao je slijediti redovni zakonodavni postupak u kojem je, među ostalim, trebao ocijeniti proporcionalnost predložene mjere i provjeriti je li je lako provesti. To je tim više bio slučaj jer prije donošenja Uredbe 2020/1054 nije postojala nikakva ujednačena praksa zbog nepostojanja dostatne smještajne i parkirališne infrastrukture.

645 Kao drugo, iz studije iz 2019. o parkirališnim mjestima proizlazi da se dostupna parkirališta većinom nalaze u samo nekoliko država članica i da postoji manjak od otprilike 100 000 mjesta. Usto, Komisija ni u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava ni u toj studiji nije ispitala mogu li hoteli i smještajni objekti u blizini zaštićenih parkirališta otkloniti taj manjak. Nadalje, Komisija je u navedenoj studiji dokazala da je za pripremu provedbe novih obveza potrebno više godina i opsežan strateški pristup razvoju infrastrukture u Uniji.

646 Kao treće, zakonodavac Unije zanemario je poteškoće u primjeni Uredbe 2020/1054 o kojima su ga obavijestili EGSO te odbori Parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja te za promet i turizam.

647 Kao četvrto, iz zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu proizlaze i druga važna pravna pitanja, kao što je pitanje o mjerama opreza i pokriću osiguranja, uzimajući u obzir da će vozač u većini slučajeva teret morati ostaviti bez nadzora na nezaštićenom parkirališnom mjestu. Međutim, prema sudskoj praksi litavskih sudova, činjenica da se roba ostavlja na nezaštićenom parkiralištu predstavlja namjerno postupanje prijevoznika, a posljedica toga je da će osiguravatelj odbiti pokriti eventualni gubitak robe.

648 Kao peto, neopravdanost članka 3. Uredbe 2020/1054 dokazana je i nepostojanjem dokumenta o tumačenju u skladu s kojim bi prijevoznici mogli organizirati povratak vozačâ u njihovo mjesto boravka ili operativno središte poslodavca. Budući da ne postoji takav dokument, teško je provesti obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) te uredbe, što dovodi do različitih praksi među državama članicama i među prijevoznicima.

649 Na drugom mjestu, kad je riječ o obvezi obrazlaganja, Republika Litva tvrdi da se zakonodavca Unije, prilikom ispitivanja Prijedloga uredbe o radnom vremenu, procjenom učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava kao i drugim izvorima obavijestilo da će zbog zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu nastati praktični problemi u provedbi te zabrane i da će se obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054, za čije provođenje ne postoje jasna pravila, neopravdano ograničiti slobodno kretanje radnika.

650 U takvom kontekstu, zakonodavac Unije trebao je iznijeti čvrste argumente kako bi opravdao nepostojanje prijelaznog razdoblja ili odgode stupanja na snagu propisa o kojem je riječ. Iako su važni ciljevi koji se navode u Prijedlogu uredbe o radnom vremenu, odnosno poboljšanje uvjeta rada vozača i cestovna sigurnost te stvaranje prikladnih uvjeta za odmor, njima se uopće ne opravdava stupanje na snagu tog propisa bez odgode. Datum stupanja na snagu zakonodavnog akta, kojim se određuje trenutak u kojem se taj akt počinje primjenjivati te u kojem nastaju odgovarajuće obveze za osobe na koje se odnosi, ne može se izjednačiti s odabirom isključivo tehničke prirode.

651 Na trećem mjestu, kad je riječ o načelu lojalne suradnje, Republika Litva tvrdi da, kao prvo, ne samo da zakonodavac Unije nije opravdao potrebu da bez prijelaznog razdoblja stupe na snagu zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu i obveza predviđena člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, nego usto nije ispitao na koji bi način bilo moguće stvoriti prikladne uvjete predviđanjem takvog prijelaznog razdoblja kako bi se državama članicama i prijevoznicima omogućilo da se prilagode tim novim pravilima. Konkretno, zakonodavac Unije nije ispitao je li bilo moguće donijeti mjere kojima se državama članicama dopušta da se postupno prilagode navedenim novim pravilima i kojima se jamči da prijevoznici ne budu kažnjeni zbog manjka prikladnih smještaja.

652 Kao drugo, zakonodavac Unije nije uzeo u obzir činjenicu da prikladna provedba obveze predviđene člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 nije jasna i da je stoga potrebno donijeti dodatne mjere kako bi se zajamčila dosljedna provedba te obveze.

653 Kao treće, povrijeđena je i obveza međusobnog pružanja pomoći jer je očito da države članice objektivno ne mogu zajamčiti dostatnu smještajnu i parkirališnu infrastrukturu. Naime, institucije Unije načelno su dužne voditi dijalog s državama članicama i obrazložiti odbijanje prigovora koje one podnesu.

654 Vijeće i Komisija u biti tvrde da su ti tužbeni razlozi i ti argumenti bespredmetni. Naime, čak i da se poništi članak 3. Uredbe 2020/1054, nastavio bi se primjenjivati isti datum stupanja na snagu na temelju članka 297. stavka 1 trećeg podstavka UFEU-a. U svakom slučaju, navedeni tužbeni razlozi i argumenti nisu osnovani.

b) Ocjena Suda

655 Iako nije potrebno odlučiti o osnovanosti prigovora Parlamenta i Vijeća, koji se temelji na tome da je zbog razloga istaknutog u prethodnoj točki bespredmetan zahtjev za poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054 koji je podnijela Republika Litva, kad je riječ o stupanju na snagu članka 1. točke 6. podtočke (c) te uredbe, valja podsjetiti na to da se, kao što se to ističe u točkama 481. do 494. ove presude, tom odredbom, kojom se predviđa zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, provela, suprotno onomu što tvrdi Republika Litva, kodifikacija sudske prakse Suda utvrđene u presudi Vaditrans koja se odnosi na tumačenje članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, u verziji prije stupanja na snagu tog članka 1. točke 6. podtočke (c).

656 U tim okolnostima, budući da Republika Litva, osim toga, ne osporava valjanost potonje odredbe, valja utvrditi da tužbeni razlozi i argumenti kojima ta država članica prigovara zakonodavcu Unije jer nije odgodio stupanje na snagu te odredbe nužno nemaju učinak jer je zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu, koja se njome predviđa, već bila propisana prije stupanja na snagu te odredbe.

657 Prema tome, valja odbiti kao bespredmetne sve tužbene razloge i argumente koje je istaknula Republika Litva u potporu zahtjevu kojim se traži poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojem se prvim stavkom tog članka predviđa datum stupanja na snagu članka 1. točke 6. podtočke (c) te uredbe.

658 Stoga valja ispitati te tužbene razloge i argumente samo u dijelu u kojem se ističu u potporu zahtjevu kojim se traži poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054 kad je riječ o stupanju na snagu članka 1. točke 6. podtočke (d) te uredbe.

659 Na prvom mjestu, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, Republika Litva samo tvrdi da je članak 3. Uredbe 2020/1054 neopravdan jer ne postoji dokument o tumačenju na temelju kojeg prijevoznici mogu provoditi obvezu da organiziraju povratak vozača u operativno središte poslodavca ili u svoje mjesto boravka. Međutim, dovoljno je podsjetiti, kao što to proizlazi iz točaka 168. do 199. i 269. do 274. ove presude, na to da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 poštuju zahtjevi jasnoće i preciznosti koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti, pri čemu se prijevoznicima ostavlja određena fleksibilnost za njegovu provedbu, koja može ublažiti negativne posljedice te odredbe za te prijevoznike.

660 U tim okolnostima, nepostojanje tog dokumenta o tumačenju samo po sebi ne može dokazati da je zakonodavac Unije povrijedio načelo proporcionalnosti kad je utvrdio da ta obveza stupa na snagu, u skladu s člankom 297. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a, dvadeseti dan od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

661 Na drugom mjestu, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja, valja podsjetiti na to da se člankom 296. drugim stavkom UFEU-a određuje da se u pravnim aktima institucija Unije navode razlozi. Iz ustaljene sudske prakse Suda ipak proizlazi da se takvo obrazloženje mora prilagoditi prirodi predmetnog akta i kontekstu u kojem je donesen (presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 104. i navedena sudska praksa).

662 Međutim, u ovom slučaju, budući da je zakonodavac Unije u članku 3. prvom stavku Uredbe 2020/1054 predvidio da će članak 1. točka 6. podtočka (d) te uredbe stupiti na snagu dvadeseti dan od dana objave navedene uredbe u *Službenom listu Europske unije*, nije dužan obrazložiti odabir tog datuma stupanja na snagu jer on odgovara onom datumu koji se automatski predviđa primarnim pravom, u članku 297. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a, za stupanje na snagu zakonodavnih akata.

663 Na trećem mjestu, kad je riječ o povredi obveze lojalne suradnje, točno je da si na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka UEU-a Unija i države članice uz puno uzajamno poštovanje međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ.

664 Međutim, u područjima u kojima zakonodavac Unije raspolaže širokom marginom prosudbe, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 218. i 244. ove presude, Sud samo provjerava može li taj zakonodavac dokazati da je donio akt o kojem je riječ u okviru stvarnog izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti te u tu svrhu jasno i nedvojbeno iznijeti osnovne podatke na temelju kojih je donesen taj akt i o kojima je ovisilo izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

665 Obveza lojalne suradnje ne može imati širi doseg, u smislu da bi imala učinak primoravanja zakonodavca Unije da u svim okolnostima, na zahtjev države članice, podnese dokumente i podatke koji navodno nedostaju ili da ispravi podatke koje ima na raspolaganju prije nego što pristupi donošenju akta. Naime, takvo bi tumačenje moglo onemogućiti institucije u izvršavanju njihove diskrecijske ovlasti i blokirati zakonodavni postupak. Iako je točno da dužnost lojalne suradnje uključuje obvezu uzajamnog pomaganja koja podrazumijeva, među ostalim, razmjenu relevantnih podataka između institucija i država članica u okviru zakonodavnog postupka, ta

obveza ne može dopustiti jednoj od tih država, da u slučaju neslaganja o tome jesu li dostupni podaci dostatni, relevantni ili točni, samo zbog tog razloga osporava zakonitost postupka donošenja odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., Poljska/Parlament i Vijeće, C-128/17, EU:C:2019:194, t. 74. i 75.).

666 U tim okolnostima, donošenje zakonodavnog akta, pri kojem se poštuju relevantne odredbe UFEU-a, unatoč protivljenju više država članica, ne može činiti povredu obveze lojalne suradnje koju imaju Parlament i Vijeće (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., Poljska/Parlament i Vijeće, C-128/17, EU:C:2019:194, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

667 Međutim, u ovom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 523. svojeg mišljenja, nije sporno da je, u skladu s obvezom uzajamnog pomaganja koja proizlazi iz obveze lojalne suradnje predviđene člankom 4. stavkom 3. UEU-a, Republika Litva tijekom zakonodavnog postupka imala pristup svim dokumentima na temelju kojih je zakonodavac Unije donio Uredbu 2020/1054 i da je ta država članica mogla podnijeti primjedbe o podacima navedenima u tim dokumentima i o utvrđenim pretpostavkama.

668 To se utvrđenje ne može dovesti u pitanje argumentima koje ističe Republika Litva i koji se navode u točkama 651. do 653. ove presude. Naime, osim činjenice da se oni u biti preklapaju s argumentacijom odbijenom u točkama 659. do 662. ove presude, koja se temelji na potrebi uvođenja prijelaznog razdoblja i donošenja dokumenta o tumačenju, poštovanje obveze uzajamnog pomaganja uopće ne podrazumijeva da je zakonodavac Unije dužan slagati se s tom državom članicom u pogledu ta dva pitanja.

669 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane tri tužbena razloga koja ističe Republika Litva u prilog zahtjevu kojim traži poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054, u dijelu u kojem se prvim stavkom tog članka utvrđuje datum stupanja na snagu članka 1. točke 6. podtočke (d) te uredbe.

670 S obzirom na sva ta razmatranja, valja odbiti tužbu koju je podnijela Republika Litva (predmet C-541/20) u dijelu u kojem se njome traži poništenje članka 3. Uredbe 2020/1054 kao djelomično bespredmetnu i djelomično neosnovanu.

6. Zaključak o Uredbi 2020/1054

671 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da u cijelosti valja odbiti, s jedne strane, tužbe koje su podnijele Republika Litva (predmet C-541/20) i Mađarska (predmet C-551/20) u dijelu u kojem se odnose na Uredbu 2020/1054, kao i, s druge strane, tužbe koje su podnijele Republika Bugarska (predmet C-543/20), Rumunjska (predmet C-546/20) i Republika Poljska (predmet C-553/20).

B. Uredba 2020/1055

672 Republika Litva (predmet C-542/20), Republika Bugarska (predmet C-545/20), Rumunjska (predmet C-547/20), Republika Cipar (predmet C-549/20), Mađarska (predmet C-551/20), Republika Malta (predmet C-552/20) i Republika Poljska (predmet C-554/20) traže poništenje više odredbi Uredbe 2020/1055 ili, podredno, te uredbe u cijelosti.

673 Na prvom mjestu, tužbama koje su podnijele Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar, Mađarska, Republika Malta i Republika Poljska traži se poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kojom se predviđa obveza da se vozila koja se upotrebljavaju u međunarodnom prijevozu svakih osam tjedana vrate u jedno od operativnih središta koje se nalazi u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ (u daljnjem tekstu: obveza u pogledu povratka vozilâ).

674 Na drugom mjestu, u tužbi koju je podnijela Republika Poljska traži se poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u djelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), kojom se predviđa obveza prijevoznika da redovito imaju na raspolaganju određeni broj vozila i vozače koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu njihove države članice poslovnog nastana, u oba slučaja razmjerno opsegu prijevoza koji obavljaju.

675 Na trećem mjestu, u tužbi koje su podnijele Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Malta i Republika Poljska traži se poništenje članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 kojim se u članak 8. Uredbe br. 1072/2009 unosi stavak 2.a, kojim se predviđa da cestovni prijevoznici ne smiju obavljati kabotažu istim vozilom ili, u slučaju skupa vozila, motornim vozilom tog istog vozila u istoj državi članici domaćinu u razdoblju od četiri dana nakon okončanja njegove posljednje kabotaže obavljene u toj državi članici (u daljnjem tekstu: razdoblje mirovanja).

676 Na četvrtom mjestu, tužbom koju je podnijela Rumunjska traži se poništenje članka 2. točke 4. podtočke (b) Uredbe 2020/1055, kojim je u članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1072/2009 prvi podstavak zamijenjen novim podstavkom kojim se prijevoznicima koji žele obavljati kabotažu nalaže obveza da podnesu dokaz o prethodnom prijevozu i o svakoj obavljenoj kabotaži.

677 Na petom mjestu, tužbom koju je podnijela Rumunjska traži se poništenje članka 2. točke 4. podtočke (c) Uredbe 2020/1055, kojim je u članak 8. Uredbe br. 1072/2009 unesen stavak 4.a, kojim se predviđaju načini podnošenja tog dokaza.

678 Na šestom i posljednjem mjestu, tužbom koju je podnijela Republika Poljska traži se poništenje članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055, kojim je u članak 10. Uredbe br. 1072/2009 dodan stavak 7., kojim se određuje da države članice mogu predvidjeti da se članak 8. Uredbe br. 1072/2009 primjenjuje na prijevoznike u državi članici domaćinu, kad oni obavljaju početne ili završne dionice cestovnog prijevoza unutar te države članice domaćina, u okviru kombiniranog prijevoza između država članica.

1. Pregled tužbenih razloga

679 Republika Litva u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-542/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, ističe istih pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 3. stavka 3. UEU-a, članaka 11. i 191. UFEU-a te politike Unije u području zaštite okoliša i borbe protiv klimatskih promjena, drugi na povredi članka 26. UFEU-a (prvi dio) i općeg načela nediskriminacije (drugi dio), treći na povredi članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a, četvrti na povredi načela „dobre zakonodavne prakse” i peti na povredi načela proporcionalnosti.

680 Republika Bugarska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-545/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, ističe sedam tužbenih razloga, od kojih se pet odnosi na obje pobijene odredbe, dok se treći i šesti tužbeni razlog ističu samo u potporu zahtjevu kojim se traži poništenje prve od tih odredbi. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a i člankom 11. UFEU-a, kao i članka 37. Povelje (prvi dio) i članka 3. stavka 5. UEU-a, članka 208. stavka 2. i članka 216. stavka 2. UFEU-a, te Pariškog sporazuma (drugi dio). Drugi tužbeni razlog, koji također ima dva dijela, temelji se na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i člankom 1. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi načela jednakog postupanja i nediskriminacije propisanih člankom 18. UFEU-a te člancima 20. i 21. Povelje, načela jednakosti država članica pred Ugovorima propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a i, „ako Sud to smatra potrebnim”, članka 95. stavka 1. UFEU-a. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 91. stavka 1. UFEU-a. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi slobode obavljanja profesionalne djelatnosti, slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49. UFEU-a te članaka 15. i 16. Povelje. Sedmi tužbeni razlog temelji se, najprije, na povredi članka 58. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a ili, podredno, na povredi članka 56. UFEU-a (prvi dio) te članaka 34. i 35. UFEU-a (drugi dio).

681 Rumunjska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-547/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i članka 2. točke 4. podtočaka (a) do (c) Uredbe 2020/1055, ističe tri tužbena razloga, od kojih se dva odnose na obje pobijene odredbe, dok se drugi tužbeni razlog ističe samo u potporu zahtjevu koji se odnose na poništenje prve od tih odredbi. Prvi tužbeni razlog, koji ima dva dijela, temelji se na povredi načela proporcionalnosti predviđenog člankom 5. stavkom 4. UEU-a. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49 UFEU-a. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva predviđenog člankom 18. UFEU-a.

682 Republika Cipar u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-549/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), ističe sedam tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 90. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a i člankom 11. UFEU-a, kao i članka 37. Povelje (prvi dio) i članka 3. stavka 5. UEU-a, članka 208. stavka 2. i članka 216. stavka 2. UFEU-a, te Pariškog sporazuma (drugi dio). Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i člankom 1. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi načela jednakog postupanja i nediskriminacije propisanih člankom 18. UFEU-a te člancima 20. i 21. Povelje, načela jednakosti država članica pred Ugovorima propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a i, „ako Sud to smatra potrebnim”, članka 95. stavka 1. UFEU-a. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 91. stavka 1. UFEU-a. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi slobode obavljanja profesionalne djelatnosti, slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49. UFEU-a te članaka 15. i 16. Povelje. Sedmi tužbeni razlog temelji se, najprije, na povredi članka 58. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a ili, podredno, na povredi članka 56. UFEU-a (prvi dio) te članaka 34. i 35. UFEU-a (drugi dio).

683 Mađarska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-551/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na očitoj pogreški u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti (prvi dio) te na povredi načela opreznosti (drugi dio) i drugi na povredi načela nediskriminacije.

684 Republika Malta u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-552/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na bitnoj povredi postupka i članka 91. stavka 2. UFEU-a, u vezi s člankom 11. UFEU-a i člankom 37. Povelje, te drugi na povredi članka 5. stavka 4. UEU-a i načela proporcionalnosti. U prilog zahtjevu iz te tužbe, kojim se traži poništenje članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, ta država članica ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, drugi na povredi članka 5. stavka 4. UEU-a i načela proporcionalnosti te treći na povredi članaka 20. i 21. Povelje kao i načela nediskriminacije.

685 Republika Poljska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe (predmet C-554/20), kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), te članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 i članka 2. točke 5. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, ističe tri ista tužbena razloga od kojih se svaki odnosi na jednu pobijanu odredbu i jedan tužbeni razlog koji se odnosi na sve te odredbe. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi članka 94. UFEU-a. Tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055 temelji se na povredi članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje. Ta država članica u prilog svojem zahtjevu, kojim se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), ističe dva tužbena razloga koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a odnosno na povredi načela pravne sigurnosti i tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055.

686 Valja uzastopno ispitati zahtjeve iz tužbi kojima se traži poništenje, kao prvo, članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kao drugo, članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, kao treće, članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), i kao četvrto, članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055.

2. Članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b)

687 Republika Litva (predmet C-542/20), Republika Bugarska (predmet C-545/20), Rumunjska (predmet C-547/20), Republika Cipar (predmet C-550/20), Mađarska (predmet C-551/20), Republika Malta (predmet C-552/20) i Republika Poljska (predmet C-554/20) u prilog svojim tužbama, kojima se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), u biti ističu, ovisno o slučaju, povredu:

– načela proporcionalnosti (četvrti i peti tužbeni razlog Republike Litve, prvi dio drugog tužbenog razloga Republike Bugarske, prvi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, drugi

tužbeni razlog Republike Cipra, prvi dio prvog tužbenog razloga Mađarske, drugi tužbeni razlog Republike Malte i prvi tužbeni razlog Republike Poljske);

– načela opreznosti (drugi dio prvog tužbenog razloga Mađarske);

– načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije (drugi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve, treći tužbeni razlog Republike Bugarske, treći tužbeni razlog Rumunjske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), treći tužbeni razlog Republike Cipra i drugi tužbeni razlog Mađarske);

– pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike koja su predviđena, s jedne strane, u članku 91. stavku 1. UFEU-a (četvrti tužbeni razlog Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i četvrti tužbeni razlog Republike Cipra) i, s druge strane, u članku 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a (treći tužbeni razlog Republike Litve kad je riječ o članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a, peti tužbeni razlog Republike Bugarske u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), peti tužbeni razlog Republike Cipra, prvi tužbeni razlog Republike Malte, u dijelu u kojem se odnosi na članak 91. stavak 2. UFEU-a, u vezi s člankom 11. UFEU-a i člankom 37. Povelje, kao i drugi i treći tužbeni razlog Republike Poljske kad je riječ o članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a);

– funkcioniranja unutarnjeg tržišta predviđenog člankom 26. UFEU-a (prvi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve);

– slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49. UFEU-a (šesti tužbeni razlog Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na tu odredbu, drugi tužbeni razlog Rumunjske i šesti tužbeni razlog Republike Cipra, u dijelu u kojem se odnosi na tu odredbu);

– slobode obavljanja profesionalne djelatnosti kao i članaka 15. i 16. Povelje (šesti tužbeni razlog Republike Bugarske i šesti tužbeni razlog Republike Cipra, u dijelu u kojem se odnose na te odredbe);

– slobodnog pružanja usluga predviđenog u članku 58. stavku 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a, ili, podredno, u članku 56. UFEU-a (prvi dio sedmog tužbenog razloga Republike Bugarske u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i prvi dio sedmog tužbenog razloga Republike Cipra);

– slobodnog kretanja robe predviđenog člancima 34. i 35. UFEU-a (drugi dio sedmog tužbenog razloga Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i drugi dio sedmog tužbenog razloga Republike Cipra), kao i

– pravila prava Unije i obveze Unije u području zaštite okoliša (prvi tužbeni razlog Republike Litve, dva dijela prvog tužbenog razloga Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), dva dijela prvog tužbenog razloga Republike Cipra,

prvi tužbeni razlog Republike Malte, u dijelu u kojem se odnosi na ta pravila, i tužbeni razlog Republike Poljske koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b)).

a) Povreda načela proporcionalnosti

688 Republika Litva u svojem četvrtom i petom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u prvom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Rumunjska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Cipar u svojem drugom tužbenom razlogu, Mađarska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Malta u svojem drugom tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu tvrde da se člankom 1 točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

689 S jedne strane, te države članice osporavaju da je zakonodavac Unije proveo ispitivanje proporcionalnosti te odredbe, osobito zbog nepostojanja procjene učinka za obvezu u pogledu povratka vozilâ predviđenu navedenom odredbom. Konkretno, iako se četvrti tužbeni razlog Republike Litve formalno temelji na povredi načela „dobre zakonodavne prakse” i „bitnim povredama postupka”, iz argumentacije koja se ističe u prilog tom tužbenom razlogu proizlazi da ta država članica zapravo nastoji dokazati povredu načela proporcionalnosti zato što se učinci te obveze nisu pravilno procijenili. Isto tako, iako Mađarska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga formalno ističe očitu pogrešku u ocjeni i povredu načela proporcionalnosti, svojom argumentacijom u ovom kontekstu nastoji dokazati samo povredu potonjeg načela.

690 S druge strane, države članice tužiteljice osporavaju samu proporcionalnost navedene obveze.

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b)

i) Argumentacija stranaka

691 Republika Litva u svojem četvrtom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u prvom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Rumunjska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Cipar u svojem drugom tužbenom razlogu, Mađarska u prvom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Malta u svojem drugom tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu osporavaju da je zakonodavac Unije proveo ispitivanje proporcionalnosti članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b).

692 Na prvom mjestu, te države članice ističu nepostojanje procjene učinka za obvezu u pogledu povratka vozilâ predviđenu tom odredbom.

693 Republika Litva naglašava da, na temelju članka 11. stavka 3. UEU-a, Komisija ima obvezu obavljati šira savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije.

694 Ta država članica te Mađarska i Republika Malta tvrde da se člankom 2. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti također nalaže Komisiji slična obveza provođenja opsežnog savjetovanja. Isto vrijedi za članak 5. tog protokola, kojim se određuje da su nacrti zakonodavnih akata opravdani s obzirom na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te se zahtijeva da svaki nacrt zakonodavnog akta sadržava potkrijepljene elemente kako bi se ocijenilo poštovanje tih načela, iz čega proizlazi da u tim nacrtima treba uzeti u obzir potrebu da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji treba ostvariti.

695 Osim toga, Republika Litva, Rumunjska, Mađarska Republika Malta i Republika Poljska tvrde da se Međuinstitucijskim sporazumom, konkretno njegovim točkama 12. do 15., predviđa da Komisija provodi procjenu učinka svojih zakonodavnih inicijativa za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Takva procjena trebala bi se temeljiti na točnim, nepristranim i potpunim informacijama te bi trebala biti razmjerna u odnosu na područje primjene i težište.

696 Stoga, prilikom ispitivanja Komisijinih zakonodavnih prijedloga, Parlament i Vijeće trebaju u potpunosti uzeti u obzir Komisijine procjene učinka, koje predstavljaju fazu zakonodavnog postupka koju načelno treba provesti kada zakonodavna inicijativa može imati značajan učinak na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Ako su tijekom zakonodavnog postupka unesene znatne izmjene u Komisijin prijedlog, Parlament i Vijeće trebaju provesti procjenu učinka tih izmjena, kada smatraju da je to primjereno i potrebno.

697 Republika Litva pojašnjava da se ne može tumačiti da prikladnost i nužnost procjena učinka proizlaze iz potpuno subjektivne ocjene koja ovisi isključivo o volji zakonodavca Unije. Naprotiv, tu ocjenu treba temeljiti na postojećim objektivnim podacima jer je to jedini način da se zajamči da taj zakonodavac ne zlouporabljuje svoju diskrecijsku ovlast.

698 Međutim, sve države članice tužiteljice tvrde da se, s jedne strane, obveza u pogledu povratka vozilâ ne navodi u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu i da stoga nije bila obuhvaćena procjenom učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan. S druge strane, uvođenje te obveze predstavlja znatnu izmjenu prvotnog prijedloga zbog znatnog učinka navedene obveze na gospodarstvo i okoliš. Zainteresirane stranke i određene države članice obavijestile su zakonodavca Unije o tom učinku te su od njega u više navrata tražile da u tom pogledu provede procjenu učinka.

699 Kao što to konkretno naglašavaju Republika Bugarska i Rumunjska, obveza u pogledu povratka vozilâ nema istu prirodu kao drugi uvjeti koje je Komisija predvidjela kako bi se osigurala stvarna i stabilna priroda poslovnog nastana i koji su bili obuhvaćeni procjenom učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, kao što je obavljanje operativne djelatnosti ili djelatnosti prijevoza u državi članici poslovnog nastana ili činjenica da u toj državi članici postoji najmanje jedan trgovinski ugovor. Naime, u okviru takvih obveza, navedenih u okviru mjere 18 iz te procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 30. i 31.), nije se zahtijevao povratak vozilâ u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ. Slijedom toga, rezultati iz te procjene učinka nisu relevantni za ocjenu učinaka obveze u pogledu povratka vozilâ.

700 Na drugom mjestu, države članice tužiteljice prigovaraju zakonodavcu Unije da nije raspolagao s dovoljno elemenata koji su mu omogućili da ocijeni proporcionalnost te obveze.

701 Te države članice priznaju da zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe u području prijevoza, koja se ne primjenjuje samo na prirodu i opseg odredbi koje treba donijeti, nego u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka. Međutim, navedene države članice smatraju da taj zakonodavac treba moći dokazati da je stvarno izvršio svoju diskrecijsku ovlast kako bi donio te odredbe, na način da je uzeo u obzir sve relevantne elemente i okolnosti situacije koja se namjeravala urediti navedenim odredbama. Navedeni zakonodavac stoga načelno treba moći jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke na temelju kojih su donesene osporavane mjere i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

702 U tom pogledu, Rumunjska naglašava da znanstveni podaci na temelju kojih zakonodavac Unije donosi mjere ne predstavljaju samo temelj njegove margine prosudbe, nego i ograničenja te margine.

703 Međutim, Parlament i Vijeće nisu podnijeli dokaz u pogledu toga da je taj zakonodavac raspolagao s dovoljno elemenata koji su mu omogućili da ocijeni proporcionalnost članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b).

704 To utvrđenje potvrđuje Komisijina odluka da provede procjenu učinka obveze u pogledu povratka vozilâ nakon donošenja Uredbe 2020/1055, koja je dovela do studije, naslovljene *Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) n° 1071/2009 and Regulation (EC) n° 1072/2009*, *Final report* („Procjena učinka odredbe u kontekstu revizije Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009, završeno izvješće”), objavljene u veljači 2021.

705 Osim toga, Republika Poljska tvrde da su, s obzirom na to da nije provedena procjena učinka, proizvoljni kriteriji za ocjenu koje je zakonodavac Unije utvrdio kako bi odredio učestalost povratka vozilâ u operativno središte u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ. Slijedom toga, teško je shvatiti razloge zbog kojih se na temelju učestalosti povratka od osam tjedana može zaključiti da je ispunjen zahtjev u pogledu stabilnog i stvarnog poslovnog nastana u toj državi članici.

706 U tom pogledu, Republika Poljska ističe da se, u skladu s uvodnom izjavom 8. Uredbe 2020/1055, sinkronizacijom obveze u pogledu povratka vozilâ s obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 jača pravo vozača na povratak i smanjuje rizik da se vozilo mora vratiti samo kako bi se ispunio taj novi zahtjev u vezi s poslovnim nastanom. Međutim, mjere iz Uredbe 2020/1055 treba opravdati ciljevima koji se njome nastoje postići. Slijedom toga, činjenica da je obveza u pogledu povratka vozilâ sinkronizirana s drugom obvezom predviđenom u Uredbi 2020/1054 ne pruža dovoljno opravdanje.

707 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

708 Te institucije tvrde da se na temelju činjenice da nije provedena nikakva procjena učinka za određeni akt, ili *a fortiori* za posebnu odredbu, ne može zaključiti da se njezino donošenje protivi načelu proporcionalnosti. Naime, na zakonodavca Unije ne primjenjuje se autonomna postupovna obveza provođenja procjena učinka. Takve procjene mogu imati važnu ulogu prilikom primjene načela proporcionalnosti, ali one ne predstavljaju jedini izvor podataka kojima se pojašnjava postupanje tog zakonodavca. Taj zakonodavac može uzeti u obzir i bilo koji drugi izvor informacija, uključujući javne izvore.

709 Slijedom toga, u slučaju izmjena koje su unesene u Prijedlog Komisije, zadaća je zakonodavca Unije da odredi treba li provesti dodatnu procjenu učinka u odnosu na onu koja je priložena tom prijedlogu, ako smatra da je prikladno i nužno provesti takvu dodatnu procjenu. U tom pogledu, široka margina prosudbe tog zakonodavca ne primjenjuje se isključivo na prirodu i opseg odredbi koje treba donijeti, nego u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka, pod uvjetom da se politički odabir temelji na objektivnim kriterijima i da se ciljevima donesenih mjera mogu opravdati negativne gospodarske posljedice za gospodarske subjekte. Stoga, nije nužno da se navedeni zakonodavac oslanja isključivo na osnovne podatke koji se posebno odnose na donesene odredbe, niti da dođe do istih zaključaka kao autori izvješća ili iz studija koje je upotrijebio.

710 Činjenica da nije provedena procjena učinka ne može se kvalificirati kao povreda načela proporcionalnosti kada se zakonodavac Unije nađe u posebnoj situaciji koja zahtijeva da se od te procjene odustane i kad raspolaže s dovoljno elemenata koji mu omogućuju da ocijeni proporcionalnost donesene mjere.

711 Naime, u ovom slučaju, prema mišljenju Parlamenta i Vijeća, zakonodavac Unije raspolagao je s dovoljno elemenata kako bi uzeo u obzir posljedice obveze u pogledu povratka vozilâ.

712 Kao prvo, u okviru procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan provela se iscrpna analiza mjerodavnog tržišta i poteškoća specifičnih za to tržište. Osim toga, ta procjena učinka sadržavala je, na temelju mjere 18 (dio 1/2, str. 30. i 31.), analizu društvenih i gospodarskih učinaka, uključujući njihove učinke na MSP-ove, različitih pretpostavki koje su relevantne za procjenu modela koji je odabrao zakonodavac Unije, odnosno pretpostavke prema kojoj „poduzetnik treba obavljati znatne operativne djelatnosti ili djelatnosti prijevoza u državi poslovnog nastana” ili pretpostavke prema kojoj „prijevoznik treba biti obvezan najmanje jednim trgovinskim ugovorom u državi poslovnog nastana”.

713 Komisija je stoga ispitala posljedice tih dviju mjera kojima se, iako su drukčije formulirane od obveze u pogledu povratka vozilâ, nastoji postići isti cilj kao i potonjom obvezom. Prema tome, zakonodavac Unije mogao je pretpostaviti da su učinci mjere koju je donio istovjetni učincima mjera koje je ispitala Komisija.

714 Usto, taj se zakonodavac imao pravo osloniti i na Komisijine procjene učinka koje se odnose na druge aspekte prvog paketa za mobilnost, zbog čega je navedeni zakonodavac odlučio sinkronizirati obvezu u pogledu povratka vozilâ s obvezom predviđenom u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054, kako bi se ograničili učinci prve od tih obveza na prijevoznike i na okoliš.

715 Kao drugo, zakonodavac Unije imao je tijekom pregovora pristup drugim studijama i procjenama od kojih su neke javno dostupne, kao što su „studija TRT Trasporti e Territorio, 2017., za Odbor za promet i turizam (TRAN) – Cestovni prijevoznici robe u EU-u: socijalni uvjeti i uvjeti rada (ažuriranje studije provedene 2013.), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles” ili dokumenti koji se odnose na dva javna saslušanja, od kojih su jedno 16. listopada 2017. organizirali Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (EMPL) i Odbor za promet i turizam i drugo 22. studenoga 2017. Odbor za promet i turizam, kako bi se razmotrila pitanja povezana s tržištem cestovnog prijevoza i socijalni aspekti paketa mjera za mobilnost.

716 Osim toga, zakonodavac Unije uzeo je u obzir i IRU-ove procjene o posljedicama obveze kojom se nalaže povratak vozilâ svaka tri ili četiri tjedana, koje proizlaze iz otvorenog pisma od 26. listopada 2018., studiju provedenu za Transport i Logistyka Polska (Transport i logistika

Poljska), naslovljenu *Mobility package I – Impact on the European road transport system* („Paket za mobilnost I.: Učinci cestovnog prijevoza na europski sustav”), u kojoj su iznesene velike kritike u pogledu amandmana koji je odbijen u okviru zakonodavnog postupka, kojim se predlagao povratak vozilâ svakih četiri tjedana, ili pak obavijest Europske federacije radnika u prometu u kojoj su ispitane posljedice mjere iz izvješća Parlamenta koja je uključivala obvezu da sva vozila obave najmanje jedan utovar ili istovar tereta svaka tri tjedna u državi članici poslovnog nastana.

717 Usto, države članice tužiteljice priznaju da su same pružile zakonodavcu Unije, tijekom zakonodavnog postupka, informacije o obvezi u pogledu povratka vozilâ, koje tom zakonodavcu omogućuju ocjenu učinaka te obveze. U tom pogledu, u predmetima C-542/20, C-545/20, C-549/20 i C-554/20, Parlament i Vijeće konkretno upućuju na određene studije koje su države članice tužiteljice podnijele u prilog svojim tužbama.

ii) Ocjena Suda

718 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar, Mađarska, Republika Malta i Republika Poljska u svojoj argumentaciji tvrde da se člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), povređuje načelo proporcionalnosti zato što zakonodavac Unije nije raspolagao ni s procjenom učinka koja se odnosi na tu odredbu ni s dovoljno elemenata kako bi ocijenio njezinu proporcionalnost.

719 Nije sporno da navedena odredba, kojom se predviđa obveza da se vozila koja se upotrebljavaju u međunarodnom prijevozu svakih osam tjedana vrate u jedno od operativnih središta koje se nalazi u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ, nije bila obuhvaćena procjenom učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan.

720 Međutim, valja naglasiti da, kao što se to navodi u točkama 218. do 226. ove presude, ne samo da zakonodavac Unije nije dužan raspolagati procjenom učinka u svim okolnostima, nego usto nije obvezan takvom procjenom učinka, uzimajući u obzir da je taj zakonodavac i dalje slobodan donijeti mjere različite od onih u pogledu kojih je provedena procjena učinka.

721 Kao što se to ističe u točki 243. ove presude, taj zakonodavac dužan je svoj izbor temeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, čak i znatne, za određene gospodarske subjekte.

722 Stoga, u skladu sa sudskom praksom koja se navodi u točkama 218. i 244. ove presude, zakonodavac Unije dužan je pred Sudom utvrditi da je za potrebe donošenja tog akta stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast te da je pritom uzeo u obzir sve relevantne elemente i okolnosti situacije koja se nastojala urediti tim aktom. Iz toga proizlazi da taj zakonodavac mora barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

723 Slijedom toga, valja ocijeniti utvrđuje li se na temelju informacija koje su iznijeli Parlament i Vijeće da je zakonodavac Unije na dan donošenja te odredbe raspolagao s dovoljno elemenata koji su mu omogućili da ocijeni proporcionalnost obveze u pogledu povratka vozilâ, predviđene člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b).

724 Na prvom mjestu, u tom pogledu valja ispitati može li se utvrditi da je taj zakonodavac stvarno izvršavao diskrecijsku ovlast kad je primijenio, kao što to tvrde Parlament i Vijeće, procjenu učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan ili procjene učinka koje se odnose na druge aspekte prvog paketa za mobilnost.

725 Kao prvo, suprotno onomu što tvrde te institucije, ne može se tvrditi da je to slučaj jer se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan opisuje mjerodavno tržište i poteškoće specifične za to tržište. Naime, utvrđivanje značajki kao i poteškoća tog tržišta nije istovjetno ocjeni posljedica koje proizlaze iz sredstva predviđenih za otklanjanje tih poteškoća. Slijedom toga, točno je da se zakonodavac Unije mogao osloniti na tu procjenu kad je riječ o stanju navedenog tržišta. Međutim, pozivanje na podatke sadržane u toj procjeni, koji se odnose na takve značajke i poteškoće, nije isto što i jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke na temelju kojih je donesen članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1 točka (b), i o kojima ovisi stvarno izvršavanje diskrecijske ovlasti tog zakonodavca.

726 Isto vrijedi i kad je riječ o ocjeni posljedica obveza različitih od obveze u pogledu povratka vozilâ, koje se navode u toj procjeni učinka.

727 U tom pogledu, valja istaknuti da je točno da se obvezom u pogledu povratka vozilâ nastoji postići isti cilj kao i mjerom 18 iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 30. i 31.), kojom se osobito predviđa, kako bi se osigurala stvarna i stabilna priroda poslovnog nastana prijevoznikâ, da ti prijevoznici imaju znatnu operativnu djelatnost ili djelatnost prijevoza u državi članici poslovnog nastana ili da u njoj imaju najmanje jedan trgovinski ugovor. Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 646. svojeg mišljenja, te dvije mjere predstavljaju sredstva za postizanje tog cilja koja nisu usporediva s obvezom u pogledu povratka vozilâ jer se njima ne zahtjeva povratak vozilâ u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ. Slijedom toga, ne može se pretpostaviti da su posljedice tih mjera slične i da se evaluacija učinka mjera koje su obuhvaćene procjenom učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan može primijeniti na obvezu u pogledu povratka vozilâ koja nije bila obuhvaćena tom procjenom.

728 Kao drugo, Parlament i Vijeće uzalud se pozivaju na procjene učinka koje se odnose na druge aspekte prvog paketa za mobilnost, konkretno obvezu predviđenu člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054, kako bi dokazali da je zakonodavac Unije stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast. Naime, kao što se to ističe u točkama 220., 233. i 295. ove presude, obveza koju prijevoznik ima na temelju te odredbe ne odnosi se na praktična pravila za eventualni povratak vozačâ, osobito na ona koja se odnose na prijevozno sredstvo koje mogu upotrebljavati za taj povratak. Konkretno, ta obveza ne podrazumijeva da vozači koji se žele vratiti u operativno središte poslodavca ili svoje mjesto boravka to nužno moraju učiniti prijevoznim sredstvom koje su upotrijebili za obavljanje prijevoza. Iz toga slijedi da evaluacije u pogledu navedene obveze iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, koje se odnose na njezin učinak na gospodarstvo i okoliš, nisu bile relevantne za ocjenu posljedica obveze u pogledu povratka vozilâ na gospodarstvo i okoliš.

729 Na drugom mjestu, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 722. ove presude, valja ispitati je li zakonodavac Unije dokazao da je u ovom slučaju stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast na temelju drugih osnovnih podataka na koje su se Parlament i Vijeće pozvali pred Sudom.

730 Kao prvo, zbog razloga sličnih onima koji se iznose u točkama 724. do 727. ove presude, valja odbiti studiju TRT Trasporti e Territorio, iz 2017., navedenu u točki 715. ove presude, kao i dokumente koji se odnose na dva javna saslušanja u listopadu i studenom 2017. od kojih su jedno organizirali Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja i Odbor za promet i turizam, a drugo Odbor za promet i turizam. Naime, elementi navedeni u tim dokumentima ne odnose se na obvezu u pogledu povratka vozilâ.

731 Kao drugo, valja odbiti IRU-ove procjene koje proizlaze iz njegova otvorenog pisma od 26. listopada 2018., koje su istaknuli Parlament i Vijeće i prema kojima obveza u pogledu povratka vozilâ u državi članici poslovnog nastana svaka tri ili četiri tjedna može dovesti do povećanja broja kilometara koje vozilo prijeđe svake godine s 80 na 135 milijuna.

732 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 652. svojeg mišljenja, te su procjene sažeto prikazane u dopisu u kojem se ne navodi primijenjen način izračuna. Stoga se ni prikazom takvih podataka ne može dokazati da su jasno i nedvosmisleno podneseni i izloženi osnovni podaci koje je zakonodavac Unije trebao uzeti u obzir kao temelj članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) i o kojima ovisi stvarno izvršavanje diskrecijske ovlasti tog zakonodavca.

733 Takva razmatranja vrijede i za obavijest Europske federacije radnika u prometu, koju je navelo Vijeće.

734 Kao treće, isto vrijedi i za studiju provedenu za Transport i Logistyka Polska (Transport i logistika Poljska) („Paket za mobilnost I.: Utjecaj cestovnog prijevoza na europski sustav”) i navedenu u točki 716. ove presude. Naime, valja utvrditi da, osim sažete prirode razmatranja koja se odnose na pretpostavku obveze u pogledu povratka vozilâ u državu članicu poslovnog nastana svaka tri ili četiri tjedna, u potonjoj studiji navodi se, na stranicama 31. i 34., s jedne strane, da nijedan od sudionika nije mogao precizno kvantificirati učinke koji proizlaze iz takve obveze i da navedena studija predstavlja samo preliminarnu procjenu i kratak opis takvih učinaka. S druge strane, u toj se studiji naglašava da brojna pitanja ostaju neriješena i da su potrebna dodatna istraživanja kako bi se potpuno razumjele posljedice prvog paketa za mobilnost za društvo, okoliš i gospodarstvo.

735 Kao četvrto, kad je riječ o informacijama koje su navodno dostavile države članice tužiteljice i kojima je zakonodavac Unije raspolagao tijekom zakonodavnog postupka, valja napomenuti da samo pozivanje na postojanje studija i dokumenata kojima je taj zakonodavac mogao imati pristup nije dovoljno kako bi se smatralo da su jasno i nedvosmisleno podneseni i izloženi osnovni podaci na temelju kojih je donesena obveza u pogledu povratka vozilâ i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

736 Takav se zahtjev ne može ispuniti ni time da se, kao što to čine Parlament i Vijeće u predmetima C-542/20, C-545/20, C-549/20 i C-554/20, uputi na studije koje su Sudu podnijele države članice tužiteljice. Naime, u svakom slučaju, Parlament i Vijeće prilikom tog upućivanja nisu tvrdili da je obveza u pogledu povratka vozilâ donesena na temelju tih studija niti su pojasnili način na koji su im osnovni podaci iz te studije omogućili da ocijene proporcionalnost te obveze, osobito s obzirom na njezine posljedice za društvo, okoliš i gospodarstvo.

737 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da Parlament i Vijeće, suprotno onomu što tvrde na temelju dokumenata na koje se pozivaju pred Sudom, nisu jasno i nedvosmisleno podnijeli i izložili osnovne podatke na temelju kojih je donesena navedena obveza i o kojima ovisi

izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti. Tako nisu dokazali da su prilikom donošenja Uredbe 2020/1055 raspolagali s dovoljno elemenata koji bi im omogućili da ocijene proporcionalnost obveze u pogledu povratka vozilâ.

738 Slijedom toga, valja prihvatiti četvrti tužbeni razlog koji ističe Republika Litva i, u dijelu u kojem se temelje na povredi načela proporcionalnosti, zato što zakonodavac Unije nije ispitao proporcionalnost obveze u pogledu povratka vozilâ, prvi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, prvi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Rumunjska, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Cipar, prvi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Mađarska, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Malta i prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska. Slijedom toga, valja poništiti članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b).

2) Proporcionalnost članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b)

739 Budući da, kao što to proizlazi iz točaka 718. do 738. ove presude, članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), treba poništiti zbog povrede načela proporcionalnosti zato što zakonodavac Unije nije ispitao proporcionalnost te odredbe, nije potrebno ispitati argumentaciju Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske, Republike Cipra, Mađarske, Republike Malte i Republike Poljske, kojom su te države članice osporavale samu proporcionalnost navedene odredbe.

b) Drugi tužbeni razlozi koji se odnose na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b)

740 Zbog istog razloga kao što je onaj naveden u prethodnoj točki, nije potrebno ispitati druge tužbene razloge koje Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar, Mađarska, Republika Malta i Republika Poljska ističu u potporu svojim zahtjevima koji se odnose na poništenje te odredbe.

3. Članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055

741 Republika Litva (predmet C-542/20), Republika Bugarska (predmet C-545/20), Republika Malta (predmet C-552/20) i Republika Poljska (predmet C-554/20) u svojim tužbama traže poništenje članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

742 Rumunjska (predmet C-547/20) u svojoj tužbi traži poništenje članka 2. točke 4. podtočaka (a) do (c) te uredbe a da pritom ipak ne iznosi vlastitu argumentaciju koja se odnosi na članak 2. točku 4. točke (b) i (c), tako da svojom argumentacijom Rumunjska zapravo traži poništenje tih odredbi razmatranih zajedno.

743 U prilog svojim zahtjevima te države članice u biti ističu, ovisno o slučaju, povredu:

– načela proporcionalnosti (četvrti i peti tužbeni razlozi Republike Litve, drugi dio drugog tužbenog razloga Republike Bugarske, drugi dio prvog tužbenog razloga Rumunjske, drugi tužbeni razlog Republike Malte i prvi tužbeni razlog Republike Poljske);

– načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije (drugi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve, treći tužbeni razlog Rumunjske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i treći tužbeni razlog Republike Malte);

– pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike predviđena, s jedne strane, u članku 91. stavku 1. UFEU-a (četvrti tužbeni razlog Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055), i, s druge strane, u članku 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a (treći tužbeni razlog Republike Litve kad je riječ o članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a, peti tužbeni razlog Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, prvi tužbeni razlog Republike Malte kad je riječ o članku 91. stavku 2. UFEU-a te drugi i treći tužbeni razlog Republike Poljske kad je riječ o članku 91. stavku 2. i članku 94. UFEU-a);

– funkcioniranja unutarnjeg tržišta predviđenog člankom 26. UFEU-a (prvi dio drugog tužbenog razloga Republike Litve);

– slobodnog pružanja usluga predviđenog u članku 58. stavku 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a ili, podredno, članku 56. UFEU-a (prvi dio sedmog tužbenog razloga Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055);

– slobodnog kretanja robe predviđenog člancima 34. i 35. UFEU-a (drugi dio sedmog tužbenog razloga Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055), te

– pravila prava Unije i obveza Unije u području zaštite okoliša (prvi tužbeni razlog Republike Litve, dva dijela prvog tužbenog razloga Republike Bugarske, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i tužbeni razlog Republike Poljske koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) te uredbe).

a) Povreda načela proporcionalnosti

744 Republika Litva u svojem četvrtom i petom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Rumunjska u drugom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Malta u svojem drugom tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu tvrde da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

745 S jedne strane, te države članice osporavaju da je zakonodavac Unije proveo ispitivanje proporcionalnosti te odredbe, osobito zbog nepostojanja procjene učinka koja se odnosi na razdoblje mirovanja. Konkretno, iako se četvrti tužbeni razlog Republike Litve formalno temelji na povredi načela „dobre zakonodavne prakse” i „bitnim povredama postupka”, iz argumentacije koja se ističe u prilog tom tužbenom razlogu proizlazi da ta država članica zapravo nastoji dokazati povredu načela proporcionalnosti zato što se učinci tog razdoblja mirovanja nisu pravilno procijenili.

746 S druge strane, navedene države članice osporavaju samu proporcionalnost navedenog razdoblja.

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055

i) Argumentacija stranaka

747 Republika Litva u svojem četvrtom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Rumunjska u drugom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Malta u svojem drugom tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu osporavaju to da je zakonodavac Unije proveo ispitivanje proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, osobito zbog neprovođenja procjene učinka za razdoblje mirovanja predviđeno tom odredbom.

748 Te države članice u biti ističu iste argumente kao što su oni izneseni u točkama 691. do 703. ove presude.

749 Tako tvrde da se mjera kojom se uvodi razdoblje mirovanja od četiri dana, predviđena člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, ne navodi u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu. Ističu da je ta mjera dodana tek tijekom zakonodavnog postupka, nakon što su Parlament i Vijeće odbili izmjenu članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1072/2009 predviđenu tim prijedlogom uredbe, kojom se briše navođenje najvećeg broja kabotaža koji se u državi članici domaćinu može obaviti u istom ciklusu kabotaže te se razdoblje u kojem se ta kabotaža može obaviti u toj državi članici skraćuje sa sedam na pet dana.

750 Međutim, mjera kojom se uvodi razdoblje mirovanja predstavlja znatnu izmjenu Prijedloga uredbe o poslovnom nastanu, u pogledu koje je trebalo provesti dodatnu procjenu učinka. Budući da je zakonodavac Unije nije proveo, nije raspolagao s dovoljno elemenata kako bi stvarno izvršio svoju diskrecijsku ovlast.

751 Osim toga, taj zakonodavac nije naveo objektivne razloge koji opravdavaju nepostojanje potrebe da se provede dodatna procjena učinka.

752 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

753 Valja napomenuti da je, kao što to tvrde Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Malta i Republika Poljska, u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu Komisija predvidjela izmjenu članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1072/2009, kojom se briše navođenje najvećeg broja kabotaža koji se u državi članici domaćinu može obaviti u istom ciklusu kabotaže te se razdoblje u kojem se ta kabotaža može obaviti u toj državi članici skraćuje sa sedam na pet dana.

754 Međutim, zakonodavac Unije donio je mjeru različitu od one koju je predložila Komisija. Naime, zadržao je dopuštenje za to da se u razdoblju od sedam dana obavi najviše tri kabotaže nakon međunarodnog prijevoza iz druge države članice ili treće zemlje u državu članicu domaćina, pri čemu nije izmijenio članak 8. stavak 2. Uredbe br. 1072/2009, te je člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, kojim se u taj članak 8. unosi stavak 2.a, uveo dodatnu mjeru u obliku razdoblja mirovanja. Stoga, u skladu s tim člankom 8. stavkom 2.a prijevoznici ne smiju obavljati kabotažu istim vozilom u istoj državi članici domaćinu u razdoblju od četiri dana nakon okončanja njegove posljednje kabotaže obavljene u toj državi članici.

755 Međutim, valja podsjetiti na to da, kao što se to navodi u točki 720. ove presude, ne samo da zakonodavac Unije nije dužan raspolagati procjenom učinka u svim okolnostima, nego usto nije obvezan takvom procjenom učinka, uzimajući u obzir da je taj zakonodavac i dalje slobodan donijeti mjere različite od onih u pogledu kojih je provedena procjena učinka. Prema tome, sama činjenica da je u ovom slučaju zakonodavac Unije u Uredbi 2020/1055 donio odredbu različitu od one koju je prvotno predložila Komisija, na temelju procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, ne može biti dovoljna kako bi se dokazalo da je povrijedio načelo proporcionalnosti, pod uvjetom da taj zakonodavac može utvrditi da je stvarno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast i da u tu svrhu može jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke na temelju kojih je donesena odredba o tom razdoblju mirovanja i o kojima ovisi izvršavanje te ovlasti.

756 Slijedom toga, valja ocijeniti utvrđuje li na temelju informacija koje su iznijeli Parlament i Vijeće da je zakonodavac Unije na dan donošenja te odredbe raspolagao s dovoljno elemenata koji su mu omogućili da ocijeni proporcionalnost razdoblja mirovanja, predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055.

757 Na prvom mjestu, iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, str. 41., 46. i 48.) proizlazi da je Komisija predvidjela mogućnost da se naloži razdoblje mirovanja između dva ciklusa kabotaže. U tom pogledu, činjenica da je zakonodavac Unije donio mjeru kojom se nalaže takvo razdoblje, iako ju je Komisija odbila, ne može biti dovoljna kako bi se utvrdilo da taj zakonodavac nije raspolagao s dovoljno elemenata za ispitivanje proporcionalnosti te mjere.

758 Na drugom mjestu, kao što to tvrde Parlament i Komisija, elementi evaluacije iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, koji se odnose na posljedice mjere kojom se briše navođenje najvećeg broja kabotaža koji se u državi članici domaćinu može obaviti u istom ciklusu kabotaže te se skraćuje razdoblje u kojem se ta kabotaža može obaviti u toj državi članici, također omogućuju da se ocijene učinci konačno utvrđenog razdoblja mirovanja.

759 Naime, činjenica da je razdoblje u kojem prijevoznik može obavljati kabotažu u toj državi članici domaćinu skraćeno sa sedam dana, kao što se to predviđa člankom 8. stavkom 2 Uredbe br. 1072/2009, na četiri dana, kao što se to najprije predviđalo tom procjenom učinka (dio 1/2, str. 29.), ili sa sedam na pet dana, kao što je to predložila Komisija, dovela bi do redovitijih prekida u obavljanju kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

760 Iz tih razmatranja proizlazi da su procjena učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan i ocjena posljedica mjera na koje se ona odnosila zakonodavcu Unije mogle pružiti relevantne elemente za ocjenu proporcionalnosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

761 Na trećem mjestu, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 20. do 25.) navode se projekcije razvoja tržišta izrađene na temelju sustava koji se primjenjivao prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, koji je osobito utvrđen u članku 8. stavku 2. Uredbe br. 1072/2009, kako bi se ocijenile posljedice mjera razmotrenih u toj procjeni učinka, konkretno, kad je riječ o izmjenama koje se odnose na trajanje kabotaže i na broj kabotaža koji se može obaviti tijekom tog razdoblja.

762 Budući da je zakonodavac Unije u Uredbi 2020/1055 odlučio zadržati taj sustav time da u skladu s tim člankom 8. stavkom 2. dopušta da se u razdoblju od sedam dana obavi najviše tri uzastopne kabotaže , pri čemu je u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 uveo dodatnu mjeru u obliku razdoblja mirovanja, te projekcije i dalje su relevantne za ocjenu proporcionalnosti potonje odredbe.

763 Iz toga slijedi da je, suprotno onomu što tvrde Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Malta i Republika Poljska, zakonodavac Unije raspolagao s dovoljno elemenata koji su mu omogućili da ocijeni proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

764 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane četvrti tužbeni razlog koji ističe Republika Litva kao i, u dijelu u kojem se temelje na povredi načela proporcionalnosti, zato što zakonodavac Unije nije ispitao proporcionalnost razdoblja mirovanja, drugi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, drugi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Rumunjska, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Malta i prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska.

2) Proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055

i) Argumentacija stranaka

765 Republika Litva u svojem petom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, Rumunjska u drugom dijelu svojeg prvog tužbenog razloga, Republika Malta u svojem drugom tužbenom razlogu i Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu osporavaju samu proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

766 Na prvom mjestu, Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska tvrde da je razdoblje mirovanja predviđeno tom odredbom neprikladno za ostvarivanje ciljeva Uredbe 2020/1055.

767 Kao prvo, Republika Litva i Rumunjska tvrde da se navedenom odredbom ne predviđaju jasna, jednostavna i lako provediva pravila, protivno cilju navedenom u uvodnoj izjavi 20. Uredbe 2020/1055.

768 Naime, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 12. do 14.) ističe se da je manjak jasnoće i preciznosti pravila o kabotaži doveo do različite primjene i nadzora poštovanja tih pravila među državama članicama te do povećanja troškova usklađivanja i administrativnih troškova prijevoznikâ.

769 Međutim, nijedan element ne opravdava kako bi mjera kojom se uvodi razdoblje mirovanja, koja bi zakomplicirala i povećala administrativna opterećenja, bila prikladnija za ostvarivanje tog cilja jasnoće i preciznosti od izmjene koju je predložila Komisija.

770 Kao drugo, prema mišljenju Republike Bugarske i Rumunjske, tom se mjerom ne održava prethodno postignuta razina liberalizacije tržišta, čime se povređuje cilj održavanja te razine, koji se također ističe u uvodnoj izjavi 20. Uredbe 2020/1055.

771 U tom pogledu, Komisija je u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu zaključila da valja liberalizirat kabotažu time da se dopusti neograničen broj kabotaža u razdoblju od pet dana, umjesto tri kabotaže u razdoblju od sedam dana. Međutim, razdoblje mirovanja, time što se njime propisuju nova ograničenja za kabotažu, predstavlja nazadovanje u odnosu na razinu liberalizacije tržišta.

772 Rumunjska tvrdi da će, u skladu sa studijom koju je proveo ECIPE (M. Bauer, „*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*" („Diskriminacija, isključenje i šteta za okoliš: zašto europski zakonodavci trebaju zabraniti ograničenja prijevoza robe kako bi spasili jedinstveno tržište") (u daljnjem tekstu: ECIPE-ova studija o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš)), u kojoj se navodi izvješće društva Transport & Mobility Leuven (Prijevoz i Mobilnost Leuven) (T. Breemersch, „*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*" („Utjecaji prvog paketa za mobilnost na cestovni prijevoz robe u Europi i osobito u perifernim državama članicama")), razdoblje mirovanja do 2035. smanjiti kabotažu do 31 %.

773 Osim toga, Republika Bugarska navodi da su u zračnom prometu ograničenja kabotaže ukinuta 1993. Budući da je u Izvješću Komisije Parlamentu i Vijeću o stanju na tržištu cestovnog prometa Unije (COM(2014)222 *final*, str. 13.) utvrđena veća konvergencija plaća vozača u Uniji, mjerama koje je zakonodavac Unije donio u Uredbi 2020/1055 trebala se produbiti liberalizacija u području cestovnog prijevoza, a ne propisati nova ograničenja, kao što je razdoblje mirovanja, koje u tom smislu predstavlja protekcionističku mjeru.

774 Usto, Rumunjska tvrdi da, s obzirom na to da se u Uniji obavlja malo kabotaže u odnosu na međunarodni prijevoz, zakonodavna intervencija u tom području opravdana je samo ako pridonosi liberalizaciji tržišta.

775 Kao treće, razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nije prikladno za ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići jer se njime ne pridonosi povećanju faktora opterećenja vozila i smanjenju vožnji praznih vozila. S obzirom na navedeno, njime se povređuje sam tekst uvodne izjave 21. Uredbe 2020/1055, kao što to tvrde Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska.

776 Te države članice ističu da kabotaža omogućuje prijevoznicima da ostanu aktivni i upotrebljavaju isto vozilo za obavljanje dodatnog prijevoza u državi članici domaćinu između dva međunarodna prijevoza, osobito do zaprimanja naloga za utovar za povratno putovanje u državu članicu poslovnog nastana.

777 Međutim, razdoblje mirovanja sprečava obavljanje kabotaže tijekom četiri dana, što je protivno cilju navedenom u uvodnoj izjavi 21. te uredbe.

778 Konkretno, Rumunjska tvrdi da će razdoblje mirovanja dovesti do povećanja broja vožnji praznih vozila u Europskoj uniji od oko 5 %, uzimajući u obzir da taj postotak uključuje i broj putovanja obavljenih s gubitkom kako bi se izbjegao povratak praznog vozila.

779 Kao četvrto, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska dvoje u pogledu toga je li razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 prikladno za to da se, u skladu s ciljem iz uvodne izjave 21. te uredbe, osigura da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

780 Najprije, Republika Bugarska tvrdi da se ti argumenti, na kojima se temelji taj cilj, odnose na potrebu za stvarnim poslovnim nastanom u državi članici prijevoznika, a ne u državi članici u kojoj se obavlja kabotaža.

781 Nadalje, prema mišljenju Republike Bugarske i Rumunjske, kao i obvezom koja se odnosi na povratak vozilâ, razdobljem mirovanja ne nastoje se suzbiti prijevare ili zlouporabe. Budući da to razdoblje mirovanja predstavlja ograničenje djelatnosti prijevoza koja je sama po sebi mobilna, ono ne doprinosi ostvarivanju tog legitimnog cilja, nego je protivno samoj prirodi gospodarske stvarnosti i unutarnjeg tržišta prijevoza. Naime, kabotaža je prvotno zamišljena kao vrsta prijevoza koja pridonosi razvoju sektora prijevoza, gospodarskom rastu i učinkovitosti djelatnosti u tom području.

782 U tom pogledu, postajanje velikog broja kabotaža na državnom području država članica u zapadnom dijelu Unije ne predstavlja negativan element koji nalaže donošenje mjera ograničavanja. Ta situacija samo dokazuje da postoji velika potražnja za robom u tim državama članicama, da se povećava dinamika međunarodnog prijevoza i da tržište normalno funkcionira. Obavljanje velikog broja kabotaža ne može ni u kojem slučaju značiti da ta vrsta prijevoza više nema privremenu prirodu, sve dok se taj prijevoz obavlja u skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009 i ograničenjima koja se predviđaju njome.

783 Prema tome, Rumunjska naglašava da valja razlikovati sustavnu kabotažu od nezakonite kabotaže. Čak i ako se razdobljem mirovanja nastoji isključivo zajamčiti da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 21. Uredbe 2020/1055, Komisija je istaknula, osobito u studiji koja je provedena u potporu procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, naslovljenoj *Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final Report* („Studija u prilog procjeni učinka za reviziju Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009, završno izvješće”, travanj 2017., str. 33.), i u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 6. i 7.) da je udio nezakonite kabotaže vrlo mali, tako da to činjenično stanje ne opravdava donošenje dodatnih restriktivnih mjera u tom području.

784 Točno je da se u Komisijinoj studiji naslovljenoj „*Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final report*” („*Ex post* evaluacija Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009, završno izvješće”, prosinac 2015. (u daljnjem tekstu: *ex post* evaluacija uredbi br. 1071/2009 i br. 1072/2009)), na stranicama 140. i 141. utvrdila sustavna kabotaža kao neočekivana posljedica provedbe Uredbe br. 1072/2009. Međutim, postoje dvojbe u pogledu tog utvrđenja jer se ono temelji na iskustvu samo jedne države članice.

785 Uostalom, iako je Komisija utvrdila da je sustavna kabotaža neželjeni i nenamjerni učinak provedbe pravilâ Unije, nije smatrala da je razdoblje mirovanja prikladno iako ga je uzela u obzir u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, str. 41.).

786 Naposljetku, Republika Bugarska i Republika Poljska tvrde da nije potrebno predvidjeti razdoblje mirovanja kako bi se izbjeglo obavljanje trajne ili stalne djelatnosti u državi članici domaćinu. Naime, zahtjevi predviđeni člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, kojima se ograničava broj kabotaža na tri u razdoblju od sedam dana, već omogućuje postizanje tog cilja.

787 Kao drugo, prema mišljenju Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske, Republike Malte i Republike Poljske, razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nije nužno za ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići tom uredbom.

788 Kao prvo, Republika Bugarska i Rumunjska tvrde da to što je mogućnost uvođenja razdoblja mirovanja ukratko ispitana u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, Prilog 5.) ne čini tu mjeru proporcionalnom.

789 Kao što to proizlazi iz te procjene učinka (dio 2/2, str. 48.), predviđena mjera kojom se uvodi takvo razdoblje odbijena je a da se pritom nije provela dodatna analiza njezinih posljedica. Naime, osim činjenice da ta mjera stvarno ne pridonosi ostvarenju cilja koji nastoji postići zakonodavac Unije, odnosno bolje primjene postojećih pravila u tom području, njome se, prema mišljenju prijevoznika koji su sudjelovali u navedenoj procjeni učinka, također remeti njihovo poslovanje te ona dovodi do znatnih troškova, osobito zbog njezinih negativnih posljedica za njihove opće troškove. Usto, privlačnost sustavne kabotaže u svakom bi se slučaju smanjila kad bi se donijela djelotvornija pravila za upućivanje vozača.

790 Kao drugo, prema mišljenju Rumunjske, kako bi se osiguralo da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu, dovoljno je ojačati primjenu i nadzor postojećih pravila jer nezakonita kabotaža čini samo 0,56 % svjetske djelatnosti kabotaže na razini Unije (procjena učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, dio 1/2, str. 6. i 7.). Ta država članica dodaje, kako bi se riješio problem nezakonite kabotaže, da uspostavljanje učinkovitijih mehanizama praćenja i nadzora, kao što je primjena novih odredbi kojima se nastoji uvesti pametni tahograf, predstavlja manje ograničavajuću mjeru.

791 Kao treće, Republika Malta smatra da bi se u svakom slučaju mjerom iz Prijedloga uredbe o poslovnom nastanu, u skladu s kojom se kabotaža obavlja u razdoblju od pet dana, omogućilo da se na manje ograničavajući način postigne cilj kojim se jamči da se taj prijevoz obavlja tako da ne predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

792 Naime, malteški međunarodni prijevoznici obavljaju prijevoz na kontinentu pod pretpostavkom da je taj prijevoz isplativ samo ako ne moraju prevoziti vozila morskim putem do Malte. Kad obavljaju navedeni prijevoz na kontinentu, ti prijevoznici ostvaruju svoju slobodu kretanja a da pritom nemaju posebnu stalnu ili trajnu vezu s drugim državama članicama. Nepostojanje fizičkog prisustva vozila malteških prijevoznika na Malti isključivo je posljedica otočnog položaja države članice u kojoj imaju poslovni nastan, što je zemljopisna posebnost koja se protivno načelu proporcionalnosti nije uzela u obzir.

793 U tom pogledu, mjera koju predlože Komisija ne bi primorala malteške prijevoznike da na umjetan i redovit način prekidaju svoje cijelo poslovanje tijekom razdoblja mirovanja bez jasnog i razumnog cilja.

794 Kao četvrto, prema mišljenju Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske, razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 dovest će do, s jedne strane, znatnog pogoršanja gospodarskog položaja prijevoznikâ s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i u malim državama članicama te, s druge strane, do pada životnog standarda i razine zaposlenosti osoba u tim državama članicama.

795 Te posljedice proizlaze iz većih troškova nastalih zbog tog razdoblja mirovanja, osobito zbog izgubljenih dana rada, povećanja vremena neaktivnosti i vožnji praznih vozila ili smanjenja kabotaže do 31 % do 2035. Osim toga, najveće troškove snose MSP-ovi, uzimajući u obzir da oni čine većinu prijevoznika.

796 Republika Bugarska i Rumunjska oslanjaju se i na studije u kojima su se procijenile posljedice pravila uvedenih prvim paketom za mobilnost u cijelosti te na studiju navedenu u članku objavljenom u specijaliziranoj publikaciji, naslovljenom „*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*” („Belgijancima se ne sviđa prvi paket za mobilnost. Prema njihovu mišljenju, njegove će odredbe dovesti i do gubitaka za njihove poduzetnike”), u kojem se procijenilo da je trošak svakog dana „odmora” za belgijske prijevoznike oko 24 milijuna godišnje.

797 Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska naglašavaju da će zbog povećanja troškova prijevoznici s poslovnim nastanom u tim državama članicama možda morati prekinuti svoju djelatnost ili se premjestiti u druge države članice u središnjem dijelu Unije kako bi bili konkurentni. Republika Poljska tvrdi i da će to povećanje troškova najvjerojatnije dovesti do veće cijene robe, što bi moglo imati ozbiljne posljedice za gospodarstvo Unije.

798 Kao peto, prema mišljenju Republike Litve, Rumunjske i Republike Poljske, razdoblje mirovanja nije u skladu s jedinstvenim tržištem usluga prijevoza jer dijeli to tržište i ograničava tržišne mogućnosti prijevoznika u drugim državama članicama, uzimajući u obzir da su u tom pogledu najviše pogođene države članice na periferiji Unije i male države članice.

799 Rumunjska tako tvrdi da će, među prijevoznicima s poslovnim nastanom na području Unije, mjere proizašle iz Uredbe 2020/1055 najviše utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u središnjem ili istočnom dijelu Unije, zbog velike važnosti sektora prijevoza za gospodarstvo i razinu zaposlenosti u tim državama članicama, zbog činjenice da ti prijevoznici obavljaju više od polovice kabotaže na području Unije i zbog broja prijevoznika i radnika u navedenim državama članicama na koje utječu te mjere.

800 Kao šesto, prema mišljenju Republike Litve, Republike Bugarske i Rumunjske, razdoblje mirovanja protivi se politici Unije u području zaštite okoliša i Zelenom planu, zbog povećanja vožnje praznih vozila te stoga onečišćenja i emisija CO_2 nastalih zbog poštovanja tog razdoblja. Te posljedice proizlaze, među ostalim, iz ECIPE-ove studije o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš.

801 Kao sedmo, Rumunjska tvrdi da je pandemija bolesti COVID-19 nedvojbeno pogoršala posljedice novih odredbi uvedenih Uredbom 2020/1055 za prijevoznike.

802 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

803 Cilj koji se nastoji postići člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, s obzirom na koji treba ocijeniti proporcionalnost te odredbe, uključuje, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 21. te uredbe, osiguravanje da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

804 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Malta i Republika Poljska, koje ne osporavaju legitimnost tog cilja, tvrde da se samim člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 povređuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

805 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 240. do 247. ove presude, kako bi se utvrdilo poštuje li se to načelo razdobljem mirovanja, kako je predviđeno tom odredbom, valja ispitati je li ta mjera prikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići navedenom odredbom, prekoračuje li se njome ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i je li proporcionalna s obzirom na navedeni cilj.

– Prikladnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići

806 Kad je riječ o prikladnosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, valja podsjetiti na to da, kao što to osobito proizlazi iz definicije pojma „kabotaža” iz članka 2. točke 6. Uredbe br. 1072/2009 i kao što se to naglašava u uvodnim izjavama 20. i 22. Uredbe 2020/1055, takva djelatnost prijevoza treba biti „privremene” prirode u državi članici domaćinu (vidjeti u tom smislu presude od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 53. i od 14. rujna 2023., Staatsanwaltschaft Köln i Bundesamt für Güterverkehr (Prijevoz praznih kontejnera), C-246/22, EU:C:2023:673, t. 25. i 29.).

807 Međutim, kao što to proizlazi iz *ex post* evaluacije uredbi br. 1071/2009 i br. 1072/2009 (str. 137.) nastanak praksi sustavne kabotaže bila je glavna neočekivana posljedica primjene Uredbe br. 1072/2009.

808 U tom kontekstu, propisivanje, u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055, razdoblja mirovanja u kojem nakon ciklusa kabotaže obavljene u državi članici domaćinu prijevoznici više ne smiju obavljati kabotažu u toj državi članici prikladno je za sprečavanje takvih praksi i izbjegavanje da se taj prijevoz obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u navedenoj državi članici.

809 Nijednim od argumenata koje ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska, osobito na temelju drugih ciljeva navedenih u uvodnim izjavama 20. i 21. Uredbe 2020/1055, ne može se dovesti u pitanje ta ocjena.

810 Na prvom mjestu, ne može se prihvatiti argumentacija Republike Litve i Rumunjske prema kojoj razdoblje mirovanja nije prikladno za ostvarivanje cilja, navedenog u uvodnoj izjavi 20. Uredbe 2020/1055, koji uključuje to da pravila koja se odnose na kabotažu budu jasna, jednostavna i lako provediva.

811 U tom pogledu, valja napomenuti da, kako bi se ostvario takav cilj, člankom 2. točkom 4. podtočkama (b) i (c) te uredbe uređuju se načini dokazivanja međunarodnog prijevoza koji je prethodio kabotaži i načini dokazivanja svake kabotaže.

812 Kad je riječ o uvođenju razdoblja mirovanja, čiji je glavni cilj, kao što se to ističe u točki 803. ove presude, osiguravanje da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu, ne može se smatrati da se njime kao takvim povređuje cilj naveden u uvodnoj izjavi 20. Uredbe 2020/1055.

813 Na drugom mjestu, kad je riječ o cilju održavanja razine liberalizacije tržišta, koji se također navodi u uvodnoj izjavi 20. Uredbe 2020/1055, valja istaknuti da se u uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 1072/2009 navodilo da uspostava zajedničke prometne politike između ostalog podrazumijeva utvrđivanje uvjeta pod kojima nerezidentni prijevoznici mogu obavljati prijevoz u državi članici, koje treba utvrditi na takav način da doprinesu nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta prijevoza. U tom kontekstu, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 4., 5., 13. i 15., jedan od prvotnih ciljeva te uredbe, u njezinoj verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, bio je da se, kako bi se na nesmetan i fleksibilan način uspostavila zajednička prometna politika, uspostavi prijelazni režim kabotaže dok se ne okonča usklađivanje tržišta cestovnoga prijevoza. U tom smislu, predviđalo se da je kabotaža u državi članici domaćinu dopuštena ako se ne obavlja na način koji podrazumijeva stalnu ili trajnu djelatnost u toj državi članici.

814 Stoga, s obzirom na to da se razdobljem mirovanja predviđenim u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 sprečava razvoj praksi sustavne kabotaže, njime se nastoje ispraviti, kao što se to ističe u točkama 807. i 808. ove presude, neočekivane posljedice primjene Uredbe br. 1072/2009 i ostvariti prvotni cilj koji želi postići zakonodavac Unije, time da se, u skladu s razinom liberalizacije koju je taj zakonodavac odredio kako bi pridonio nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta prijevoza, osigura privremena priroda kabotaže.

815 Na trećem mjestu, s obzirom na to da Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska tvrde da razdoblje mirovanja nije prikladno za ostvarivanje cilja navedenog u uvodnoj izjavi 21. Uredbe 2020/1055, u skladu s kojom bi kabotaža trebala pomoći u povećanju faktora opterećenja vozila i smanjenju vožnji praznih vozila, valja napomenuti i da se u toj uvodnoj izjavi 21. ipak navodi da takva vožnja treba biti dopuštena sve dok se ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

– *Nužnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055*

816 Kad je riječ o nužnoj prirodi razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, osporavaju je Rumunjska i Republika Malta uz obrazloženje da su postojale alternativne manje ograničavajuće mjere od one donesene tom odredbom.

817 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentu Rumunjske prema kojem bi uspostavljanje učinkovitijih mehanizama praćenja i nadzora predstavljalo manje ograničavajuću mjeru, dovoljno je podsjetiti na to da su se, kao što se to ističe u točki 807. ove presude, prakse sustavne kabotaže razvile na temelju pravila koja su bila na snazi prije donošenja Uredbe 2020/1055.

818 U tom pogledu, valja pojasniti da su se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 32. do 34. i 41. do 44.) predvidjele različite skupine mjera, među kojima su „Paket mjera 1 – Pojašnjenje okvira (P1)”, „Paket mjera 2 – Jačanje provedbe (P2)” i „Paket mjera 3– Temeljita revizija uredbi (P3)”, uzimajući u obzir da treća skupina mjera uključuje elemente iz druge skupine, u kojoj se pak preuzima sadržaj prve skupine.

819 U skladu s njezinim naslovom, trećom skupinom mjera predviđala se znatna promjena postojećeg pravnog okvira, osobito kad je riječ o sustavu kabotaže. U tu je skupinu mjera uključena mjera 8 kojom se predviđalo ukidanje najvećeg broja kabotaža koji se može obaviti u državi članici domaćinu i skraćivanje predviđenog razdoblja za obavljanje takvog prijevoza (procjena učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, dio 1/2, str. 32. do 34.).

820 Međutim, u procjeni učinka (dio 1/2, str. 57. do 59.) zaključilo se da ta treća skupina mjera predstavlja opciju kojoj treba dati prednost u odnosu na same mjere iz druge skupine, koje su se odnosile na jačanje mehanizma nadzora i praćenja.

821 Poput mjere 8 iz te treće skupine mjera, cilj razdoblja mirovanja kojim ju je zakonodavac Unije želio zamijeniti je da se izmijeni sustav koji se primjenjuje na kabotažu. Prema tome, ne može se tvrditi da se nalaganjem razdoblja mirovanja povređuje načelo proporcionalnosti zato što samo jačanje mehanizama nadzora i praćenja predstavlja manje ograničavajuću i jednako učinkovitu mjeru kao takvo razdoblje mirovanja.

822 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Bugarske, Republike Malte i Rumunjske prema kojoj bi mjera sadržana u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu kojom se uvodi ciklus kabotaže u trajanju od pet dana omogućilo da se na manje ograničavajući način postigne cilj kojim se nastoji osigurati da se taj prijevoz ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu, valja napomenuti, s jedne strane, da se procjena u pogledu smanjenja djelatnosti kabotaže do 31 % do 2035., na kojoj se temelji ta argumentacija, temelji na izvješću društva Transport & Mobility Leuven (Transport i Mobilnost Leuven), naslovljenom „Utjecaji prvog paketa za mobilnost na cestovni prijevoz robe u Europi i osobito u državama članicama na periferiji”. Međutim, ta se procjena ne odnosi na razdoblje mirovanja. Kao što to proizlazi iz stranice 13. tog izvješća, navedena procjena kao takva proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 39. i 40.), osobito iz procjene posljedica skraćivanja razdoblja sa sedam na četiri ili pet dana, predviđenog člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, tijekom kojeg je dopuštena kabotaža, što dovodi do smanjenja kabotaže do 31 % odnosno do 20 % do 2035.

823 S druge strane, valja istaknuti da rizik od sustavne kabotaže proizlazi, kao što to tvrdi Vijeće, iz nedostatka preciznosti u pogledu učestalosti razdoblja u kojima je dopušteno obavljati kabotažu u istoj državi članici.

824 Naime, zbog takvog nedostatka preciznosti, Uredbom br. 1072/2009, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, omogućavalo se prijevoznicima da uzastopno obavljaju cikluse kabotaže u istoj državi članici domaćinu, pod uvjetom da se poštuje pravilo predviđeno člankom 8. stavkom 2. prvim podstavkom zadnjom rečenicom Uredbe br. 1072/2009. Budući da se mjerom iz Prijedloga uredbe o poslovnom nastanu ne sprečava da se u istoj državi članici, neposredno nakon obavljanja međunarodnog prijevoza, obavi novi ciklus kabotaže nakon završetka prethodnog ciklusa, u svakom se slučaju ne može smatrati da ta mjera predstavlja mjeru kojom se jednako učinkovito kao razdobljem mirovanja može osigurati da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

825 Na trećem mjestu, suprotno onomu što tvrde Republika Bugarska i Rumunjska, ne može se smatrati da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 uvela nepotrebna mjera zbog toga što su prijevoznici na temelju članka 3. stavka 1. Uredbe br. 1071/2009 već bili dužni imati stvarni poslovni nastan u državi članici poslovnog nastana. Naime, prije svega, takav zahtjev ne može isključiti mogućnost da prijevoznik o kojem je riječ u državi članici različitoj od države članice poslovnog nastana obavi kabotažu na način koji nije privremen.

826 Nadalje, budući da Rumunjska tvrdi da je, pod pretpostavkom da se razdobljem mirovanja nastoji osigurati da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu, udio nezakonite kabotaže u tom prijevozu vrlo mali, tako da uvođenje mjera ograničavanja koje se dodaju onima iz Uredbe br. 1072/2009, u verziji prije stupanja na snagu

Uredbe 2020/1055, nije opravdano, valja napomenuti da, u skladu s procjenom učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 6. i 7.) nezakonita kabotaža, čak i ako je njezin udio relativno mali, ima znatne gospodarske posljedice za sektor prijevoza.

827 Osim toga, kad je riječ o tvrdnjama Rumunjske prema kojima se utvrđenje koje se odnosi na pojavu sustavne djelatnosti kabotaže, navedeno u *ex post* evaluaciji uredbi br. 1071/2009 i br. 1072/2009, temelji na situaciji jedne države članice, valja podsjetiti na to da se, kao što se to navodi u točki 813. ove presude, Uredbom br. 1072/2009, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, već nastojalo spriječiti da se kabotaža obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u državi članici domaćinu.

828 Međutim, u toj se procjeni jasno ističe da zahtjevi predviđeni člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009 ne mogu sami po sebi omogućiti izbjegavanje prakse sustavne kabotaže. Stoga se takvim tvrdnjama ne može dovesti u pitanje nužnost razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 za postizanje tog cilja.

– *Proporcionalnost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055*

829 Kad je riječ o proporcionalnosti razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, iz sudske prakse navedene u točki 266. ove presude proizlazi da, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavcu Unije ne može se oduzeti mogućnost prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije koji se osobito propisuju člankom 3. stavkom 3. UEU-a. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i međusektorskih ciljeva Unije priznatih Ugovorima može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima.

830 U tim okolnostima, zakonodavac Unije mogao je u okviru svoje diskrecijske ovlasti smatrati da je nalaganje razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 bila proporcionalna mjera za otklanjanje njezinih neočekivanih posljedica nastalih, na temelju Uredbe br. 1072/2009, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, zbog pojave praksi sustavne kabotaže protivnih privremenoj prirodi koju treba imati kabotaža.

831 Na prvom mjestu, u tom se pogledu ne mogu prihvatiti argumenti Republike Bugarske i Rumunjske prema kojima će to razdoblje mirovanja dovesti do nazadovanja u odnosu na razinu liberalizacije jer ono odgovara razdoblju odmora tijekom kojeg se vozilom o kojem je riječ četiri dana neće moći obavljati prijevoz.

832 Naime, člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 predviđa se samo da na kraju razdoblja tijekom kojeg se kabotaža smije obavljati u državi članici domaćinu pod uvjetima predviđenima člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1055, u toj državi članici domaćinu nije dopušteno obavljati kabotažu u razdoblju od četiri dana.

833 Stoga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 765. svojeg mišljenja, cilj članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 nije zabraniti druge vrste prijevoza, kao što je međunarodni prijevoz u državu članicu poslovnog nastana ili u druge države članice, nakon kojih slijedi, ovisno o slučaju, kabotaža u tim drugim državama članicama. Stoga prijevoznici tijekom razdoblja mirovanja mogu i dalje obavljati takav prijevoz.

834 Osim toga, iako je zakonodavac Unije člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 uveo dodatnu mjeru u obliku razdoblja mirovanja, odlučio je u skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1055, zadržati mogućnost da se u roku od sedam dana obave do tri kabotaže nakon međunarodnog prijevoza iz druge države članice ili treće zemlje u državu članicu domaćina. Međutim, u skladu s tom odredbom, vozilo koje se upotrebljava za takvu kabotažu na kraju tog razdoblja od sedam dana nužno i u svakom slučaju mora napustiti državno područje države članice domaćina o kojoj je riječ prije nego što, ovisno o slučaju, može započeti novi ciklus kabotaže u toj državi članici domaćinu nakon međunarodnog prijevoza.

835 Kao što na to pravilno podsjeća Vijeće, u praksi stoga treba određeno razdoblje posvetiti međunarodnom prijevozu prije nego što se vozilo može zakonito vratiti na državno područje države članice o kojoj je riječ radi obavljanja novog ciklusa kabotaže, kao što se to navodi u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 40.). Međutim, kao što to proizlazi iz brojčanih podataka koje je dostavilo Vijeće, uvođenje razdoblja mirovanja ne dovodi do znatnog smanjenja broja razdoblja kabotaže koja se mogu ostvariti u jednom mjesecu.

836 Iako Republika Bugarska tvrdi da su, kad je riječ o zračnom prijevozu, ograničenja kabotaže ukinuta 1993., ona ipak ne navodi razloge zbog kojih je takvo utvrđenje relevantno u ovom slučaju, za sektor cestovnog prometa, uzimajući u obzir da situacija poduzetnika koji posluju u sektoru djelatnosti različitih vrsta prijevoza nije usporediva. Naime, Sud je utvrdio da s obzirom na njihove načine funkcioniranja, uvjete dostupnosti i raspodjelu mreža ti različiti načini prijevoza u pogledu uvjeta upotrebe nisu zamjenjivi (presuda od 26. rujna 2013., ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, t. 47. i navedena sudska praksa).

837 Kad je riječ o argumentu prema kojem su dopuštene samo zakonodavne izmjene koje dovode do veće liberalizacije, dovoljno je napomenuti da iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, str. 40. i 47.) proizlazi da je ukidanje svih ograničenja kabotaže odbijeno jer su socijalne i gospodarske razlike među državama članicama onemogućavale otvaranje tržišta kabotaže i zbog njih ta mjera nije imala potrebnu političku potpore.

838 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentima Republike Litve, Republike Bugarske, Rumunjske i Republike Poljske koji se odnose na znatno pogoršanje gospodarskog položaja prijevoznika, koji su uglavnom MSP-ovi, s poslovnim nastanom u državama članicama koje se, prema mišljenju tih država članica tužiteljica, nalaze na „periferiji Unije” te s poslovnim nastanom u malim državama članicama, zbog povećanja troškova poslovanja uzrokovanog razdobljem mirovanja, kao i posljedičnog pada životnog standarda i razine zaposlenosti u tim državama članicama, valja naglasiti da razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 može dovesti do dodatnih troškova za prijevoznike koji su ga dužni poštovati. Činjenica da zbog obveze koju je uveo zakonodavac Unije prijevoznicima koji imaju tu obvezu mogu nastati određeni troškovi sama po sebi ipak ne predstavlja povredu načela proporcionalnosti, osim ako su ti troškovi očito neproporcionalni cilju koji se nastoji postići.

839 Naime, kao prvo, s obzirom na to da takve posljedice proizlaze iz navodnog smanjenja kabotaže do 31 % do 2035., valja podsjetiti na to da se, kao što je to utvrđeno u točki 822. ove presude, ta procjena odnosi na mjeru čiji je cilj ograničiti razdoblje tijekom kojeg se kabotaža smije obavljati, dok je zakonodavac Unije donošenjem članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 odabrao alternativnu mjeru.

840 Kao drugo, kao što to tvrde Republika Bugarska i Rumunjska, prijevoznici koji su sudjelovali u procjeni učinka svakako su naveli da bi im zbog uvođenja mjere kao što je razdoblje mirovanja nastali znatni troškovi, osobito zbog posljedičnog povećanja njihovih općih troškova (procjena učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, dio 2/2, str. 48.). Međutim, troškove povezane s tom mjerom treba barem ocijeniti ovisno o, s jedne strane, važnosti koju kabotaža ima za prijevoznike i, s druge strane, udjelu općih troškova u troškovima koje snosi prijevoznik. Naime, u studiji provedenoj u potporu procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, naslovljenoj „Studija u prilog procjeni učinka za reviziju Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009, završno izvješće”, na stranici 143. navodi se da kabotaža predstavlja tek mali udio u djelatnostima cestovnog prijevoza, tako da će učinci navedene mjere na prijevoznike općenito biti još ograničeniji.

841 Osim toga, u okviru procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 37.), procijenjeno je da bi mjera 8, kojom se briše navođenje najvećeg broja kabotaža koji se u državi članici domaćinu može obaviti u istom ciklusu te se razdoblje u kojem se ta kabotaža može obaviti u toj državi članici skraćuje sa sedam na četiri dana, dovela do prosječnog povećanja općih troškova prijevoznika za 3,5 %.

842 U svakom slučaju, iako se ne može isključiti da članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055 proizvodi različite učinke na prijevoznike ovisno o državi članici u kojoj ti prijevoznici imaju poslovni nastan, ipak je potrebno odvagnuti eventualne negativne učinke koji na temelju te odredbe mogu nastati u obliku troškova za određene prijevoznike i pozitivne učinke, u smislu zadržavanja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja, koji će proizići iz mjere za suzbijanje praksi koje, protivno privremenoj prirodi kabotaže, uključuju obavljanje trajne ili stalne kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

843 Kao treće, ne treba prihvatiti argumente koji se odnose na troškove povezane s izgubljenim radnim danima ili povećanjem vožnji praznim vozilom jer, kao što se to ističe u točki 833. ove presude, cilj članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 nije zabraniti sav prijevoz u razdoblju mirovanja. Naime, vozila koja su završila prvi ciklus kabotaže u jednoj državi članici mogu tijekom tog razdoblja obavljati međunarodni prijevoz u državu članicu poslovnog nastana ili u druge države članice, nakon čega slijedi, ovisno o slučaju, kabotaža u te druge države članice. Valja pojasniti i da se tom odredbom ne zahtijeva da se tijekom tog razdoblja vozila vrate u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ, zbog čega se odbija argumentacija Republike Malte koja se temelji na gospodarskoj neodrživosti međunarodnih prijevoznika te države članice zbog obveze koja im se navodno propisuje da tijekom razdoblja mirovanja morskim putem vrate svoja vozila u navedenu državu članicu.

844 Kad je riječ o procjenama na koje se poziva Rumunjska u pogledu posljedica novih pravila uvedenih prvim paketom za mobilnost u cjelini, među kojima je i obveza povratka vozilâ, predviđena člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), one nisu relevantne za ocjenu posljedica članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, zbog različitog cilja tih dviju odredbi. Isto vrijedi za procjenu na koju se poziva Republika Bugarska, prema kojoj bi svaki dan mirovanja mogao belgijske

prijevoznike koštati do 24 milijuna eura godišnje. Naime, osim što se ta procjena temelji na analizi koja se navodi u specijaliziranoj publikaciji i koja nije podnesena Sudu, ona polazi od pogrešne pretpostavke prema kojoj bi vozilo tijekom razdoblja mirovanja bilo isključeno iz prometa a da pritom ne bi moglo u istoj državi članici domaćinu obavljati druge vrste prijevoza osim kabotaže.

845 Kao četvrto, zbog istih razloga kao što su oni povezani s argumentima koji se odnose na povećanje operativnih troškova prijevoznika, valja odbiti argumente koji se odnose na povećanje cijena robe, koje ističe Republika Poljska. Točno je da se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan smatralo da bi se povećanje operativnih troškova vjerojatno prenijelo na cijenu robe, ali se pritom pojasnilo da bi učinci razmatranih mjera bili izrazito ograničeni jer prijevoz čini tek mali udio u cijeni robe (dio 1/2, str. 49.).

846 Kao peto, kad je riječ o argumentima koji se temelje na utjecaju razdoblja mirovanja na zaposlenost, dovoljno je istaknuti da se u studiji provedenoj u potporu procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan, naslovljenoj „Studija u prilog procjeni učinka za reviziju Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009, završno izvješće”, na stranici 143. navodi da znatna smanjenja kabotaže, proizašla iz mjere kojom bi se razdoblje od sedam dana predviđeno člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, u kojem je kabotaža dopuštena, skratilo na četiri ili pet dana, ne bi trebala imati znatne posljedice na ukupnu razinu zaposlenosti u sektoru prijevoza, osobito zbog toga što, kao što se to navodi u točki 840. ove presude, kabotaža čini tek mali udio u djelatnostima cestovnog prijevoza.

847 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska i Republika Poljska nisu iznijele argumente koji mogu dovesti u pitanje relevantnost zaključaka iz te studije za mjeru koju je zakonodavac Unije predvidio člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055.

848 Kao šesto, treba odbiti i argument koji se temelji na činjenici da bi se, kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, str. 48.), privlačnost sustavne kabotaže u svakom slučaju smanjila kad bi se donijela djelotvornija pravila o upućivanju vozača u okviru Direktive 2020/1057. Naime, valja napomenuti da cilj koji se nastoji postići tom direktivom uključuje, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 3. i 7., predviđanje posebnih pravila za određivanje države članice čiji su uvjeti rada i zapošljavanja zajamčeni vozačima u cestovnom prijevozu kojima se uzimaju u obzir posebnosti povezane s izrazito mobilnom radnom snagom u tom sektoru i kojima se, radi neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, uspostavlja ravnoteža između poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada tih vozača te lakšeg ostvarivanja slobodnog pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja između nacionalnih i stranih prijevoznika.

849 Stoga se samo na temelju neizravnih i ograničenih posljedica koje proizlaze iz mjera kojima se nastoje postići drugi ciljevi, kao što su oni koji se nastoje postići Direktivom 2020/1057 i koji se navode u njezinim uvodnim izjavama 3. i 7., ne može tvrditi da je zakonodavac Unije očito prekoračio široku marginu prosudbe koju ima u području zajedničke prometne politike time što je u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 odlučio donijeti mjeru kojom se jamči da se kabotaža neće obavljati kao trajna ili stalna djelatnost u državi članici domaćinu.

850 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentima Republike Litve, Rumunjske i Republike Poljske, prema kojima se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 fragmentira jedinstveno tržište i ograničavaju tržišne mogućnosti prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama koje se kvalificiraju kao „države članice na periferiji Unije” i u državama članicama male površine u odnosu na drugu skupinu država članica koje se kvalificiraju, ovisno o

slučaju, kao „države članice u središnjem dijelu Unije” ili „države članice u zapadnom dijelu Unije”, valja napomenuti da posljedice razdoblja mirovanja mogu biti veće za prijevoznike, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, koji su odabrali model poslovanja koji uključuje pružanje većine, ako ne i svih svojih usluga u okviru kabotaže koja se trajno ili stalno obavlja na državnom području iste države članice domaćina, i to unatoč privremenoj prirodi koju treba imati kabotaža.

851 Naime, s jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 843. ove presude, cilj članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 nije naložiti povratak vozila u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ. Stoga, eventualni utjecaji razdoblja mirovanja ne ovise o zemljopisnim obilježjima države članice poslovnog nastana.

852 S druge strane, kao što se to navodi u točkama 832. i 833. ove presude, tom se odredbom samo zabranjuje da se tijekom razdoblja mirovanja obavlja kabotaža u istoj državi članici domaćinu, ali se ne sprečava obavljanje drugih vrsta prijevoza, među ostalim kabotaže koja se obavlja u drugoj državi članici domaćinu.

853 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da prijevoznici s poslovnim nastanom u određenim državama članicama uglavnom prihvate ekonomski model organizacije naveden u točki 850. ove presude, iz sudske prakse Suda, navedene u točki 246. ove presude proizlazi da, ako akt Unije o kojem je riječ ima utjecaj u svim državama članicama i ako se njime zahtijeva jamstvo ravnoteže između različitih interesa o kojima je riječ, s obzirom na ciljeve koji se tim aktom nastoje postići, pokušaj uspostavljanja takve ravnoteže u okviru kojeg se uzima u obzir situacija svih država članica, ne može se, sam po sebi, smatrati protivnim načelu proporcionalnosti.

854 Osim toga, iz ustaljene sudske prakse navedene u točki 267. ove presude proizlazi da, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište, zakonodavac Unije ima pravo prilagoditi zakonodavni akt kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese, osobito u svrhu jamčenja poštenog tržišnog natjecanja izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga.

855 U ovom je slučaju zakonodavac Unije upravo želio, time što je naložio razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, provesti novo odvagivanje, kojim se uzimaju u obzir interesi različitih prijevoznika, otklanjanjem – pri čemu se ipak ne dovodi u pitanje prethodna razina liberalizacije tržišta prilikom – poteškoća koje su se pojavile u primjeni Uredbe br. 1072/2009 zbog praksi koje su protivne privremenoj prirodi koju treba imati kabotaža i uključuju trajno ili stalno obavljanje kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

856 Na četvrtom mjestu, kad je riječ o argumentima koji se odnose na navodne štetne učinke na okoliš koji proizlaze iz razdoblja mirovanja, ti se argumenti preklapaju s argumentacijom koju su iznijele Republika Litva u svojem prvom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u oba dijela svojeg prvog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se odnose na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i Republika Poljska u svojem tužbenom razlogu koji se odnosi na sve pobijane odredbe te uredbe, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) te uredbe, tako da će se oni ispitati u tom kontekstu.

857 Na petom mjestu, kad je riječ o argumentu Rumunjske, koji se temelji na pandemiji bolesti COVID-19, dovoljno je istaknuti da zakonodavac Unije nije imao zadaću otkloniti učinke te pandemije u okviru Uredbe 2020/1055, kojom se razvoju u sektoru cestovnog prometa nastoje prilagoditi zajednička pravila koja se odnose, s jedne strane, na uvjete za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, i s druge strane, na pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza

tereta, a to vrijedi tim više jer su drugi posebni zakonodavni akti imali takvu svrhu, kao što je u području prometa Uredba 2020/698. Učinci pandemije bolesti COVID-19 stoga nisu relevantni za ocjenu usklađenosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 sa zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

858 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ne dovodi do poteškoća koje su očito neproporcionalne u odnosu na cilj koji se nastoji postići tom odredbom, odnosno da se zajamči da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja trajnu ili stalnu djelatnost u istoj državi članici domaćinu.

859 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane peti tužbeni razlog koji ističe Republika Litva, drugi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, drugi dio prvog tužbenog razloga koji ističe Rumunjska, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Malta i prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska.

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije

1) Argumentacija stranaka

860 Republika Litva u drugom dijelu drugog tužbenog razloga, Rumunjska u trećem tužbenom razlogu, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i Republika Malta u trećem tužbenom razlogu tvrde da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela nediskriminacije, koje se predviđa člankom 18. UFEU-a. Republika Malta ističe i povredu članaka 20. i 21. Povelje.

861 Na prvom mjestu, te tri države članice tvrde da se razdobljem mirovanja predviđenim u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 povređuju načela jednakog postupanja i nediskriminacije jer ono dovodi do diskriminacije između, s jedne strane, prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, malim ili otočnim državama članicama i, s druge strane, prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem ili zapadnom dijelu Unije.

862 Republika Litva tvrdi da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ugrožava ostvarivanje sloboda unutarnjeg tržišta te istodobno dolazi do neizravne diskriminacije država članica na periferiji Unije i malih država članica. U tom pogledu, zbog čimbenika svojstvenih središnjem i zapadnom dijelu Unije, kao što je velika koncentracija stanovništva ili razvijeniji industrijski sektor, potrebe za prijevozom najveća je u tom dijelu Unije. Zbog razdoblja mirovanja prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i malim državama članicama odvraća se od pružanja usluga prijevoza na najprofitabilnijim tržištima.

863 Rumunjska tvrdi da se vozila registrirana u državama članicama koje su pristupile Uniji 1. svibnja 2004. i nakon tog datuma upotrebljavaju u većini međunarodnog prijevoza, uključujući kabotažu, dok prijevoznici s poslovnim nastanom u drugim državama članicama uglavnom obavljaju nacionalni prijevoz robe, tako da mjera predviđena člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nejednako utječe na prijevoznike u Uniji.

864 Konkretno, prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem ili zapadnom dijelu Unije, koji obavljaju međunarodni prijevoz, imaju zemljopisnu prednost zbog kraćih udaljenosti koje trebaju prijeći do država članica utovara i istovara. Stoga, uvođenje ograničenja koja se primjenjuju na kabotažu nema znatan utjecaj na te prijevoznike.

865 Osim toga, u procjeni učinaka Uredbe 2020/1055, konkretno razdoblja mirovanja, na tržište prijevoza trebali su se uzeti u obzir drugi elementi prvog paketa za mobilnost. Procjena cjeline pokazala bi diskriminirajuću prirodu propisa, koja uglavnom utječe na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije.

866 Republika Malta naglašava da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 povređuje načelo jednakog postupanja jer se u okviru razdoblja mirovanja predviđenog tom odredbom, bez ikakvog objektivnog opravdanja, u različitim situacijama postupa jednako. Zbog toga što je Malta otok i zbog njezina zemljopisnog položaja, malteški prijevoznici nipošto ne planiraju povratak svojih vozila na Maltu kad obave tri kabotaže u državi članici domaćinu nakon međunarodnog prijevoza do te države članice. Slijedom toga, zbog razdoblja mirovanja prisiljeni su usmjeriti svoja vozila u drugu državu članicu ili prekinuti djelatnost u državi članici domaćinu do isteka tog razdoblja.

867 Osim toga, Republika Malta ističe da je točno da zakonodavac Unije treba imati široku marginu prosudbe prilikom izvršavanja svojih ovlasti kada donosi složene odluke ekonomske ili tehničke prirode. Međutim, mjera kao što je razdoblja mirovanja nije posebno složena. Ona predstavlja opće pravilo primjenjivo na sve države članice kojim se zanemaruju specifične zemljopisne posebnosti određene države članice. Takvo pravilo dovodi do diskriminacije države članice koja očito ne može poštovati razdoblje mirovanja zbog svoje posebne prometne infrastrukture, mehanizama pristupa inozemnoj robi i jedinstvenih zemljopisnih obilježja.

868 Kad je riječ o samom razdoblju mirovanja, Republika Malta smatra da nije potrebno odvagnuti ciljeve zaštite zdravlja ili okoliša određenog zakonodavnog akta i njegove socioekonomske učinke u različitim državama članicama, nego je potrebno odvagnuti korisne socioekonomske učinke koje navedeni akt proizvodi za veliku većinu država članica na kopnu te, s jedne strane, štetne učinke koje ima na okoliš za Uniju u cjelini i, s druge strane, njegove štetne socioekonomske učinke na manjinu država članica na periferiji Unije. U tom je smislu očito pogrešno prema prijevoznicima s poslovnim nastanom u otočnoj državi članici postupati jednako kao prema prijevoznicima čije djelatnosti prijevoza ne ovise o dionici putovanja na kojoj se obavlja pomorski prijevoz.

869 Prema mišljenju Republike Litve i Rumunjske, razdoblje mirovanja dovodi do umjetne preraspodjele tržišta cestovnog prijevoza robe i do ograničavanja tržišnih mogućnosti za prijevoznike u drugim državama članicama. Ta protekcionistička i ograničavajuća mjera stvara prepreku ulasku na vanjska tržišta za nerezidentne prijevoznike, koji uglavnom dolaze iz država članica na periferiji Unije i malih država članica.

870 Na drugom mjestu, Republika Litva, Rumunjska i Republika Malta tvrde da se razdobljem mirovanja povređuje načelo nediskriminacije i načelo jednakosti država članica zbog znatno nepovoljnijeg položaja u kojem se nalaze države članice na periferiji Unije, male ili otočne države članice. U tom pogledu, Republika Litva konkretno ističe povredu članka 4. stavka 2. UEU-a.

871 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

872 U ovom slučaju nije sporno da se mjera predviđena člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njome od prijevoznika zahtijeva da poštuju razdoblje mirovanja između dva ciklusa kabotaže u istoj državi članici, primjenjuje bez razlike na sve prijevoznike, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, tako da ona ne dovodi do izravne diskriminacije zabranjene pravom Unije.

873 Prema tome, valja ispitati, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 308. do 310. ove presude, primjenjuje li se neopravdano tom odredbom istovjetno pravilo na različite situacije, osobito s obzirom na cilj koji se njome nastoji postići, i dovodi li ona stoga do neizravne diskriminacije zabranjene pravom Unije jer, kao što to u biti tvrde Republika Litva, Rumunjska i Republika Malta, zbog same svoje prirode može više utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se, prema mišljenju tih država članica tužiteljica, nalaze na „periferiji Unije", te s poslovnim nastanom u malim ili otočnim državama članicama, kao i na tu posebnu skupinu država članica u usporedbi s drugim prijevoznicima i drugim državama članicama.

874 Na prvom mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije između prijevoznika s poslovnim nastanom, s jedne strane, u državama članicama na „periferiji Unije", malim ili otočnim državama članicama i, s druge strane, prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama u „središnjem ili zapadnom dijelu Unije", valja istaknuti da se, suprotno pretpostavki na kojoj se temelji argumentacija Rumunjske i Republike Malte i kao što to proizlazi iz točaka 833. i 843. ove presude, člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ne nalaže prijevozniku, neovisno o državi članici u kojoj ima poslovni nastan, obveza da vrati vozilo u operativno središte tog prijevoznika tijekom razdoblja mirovanja. Usto, zbog tog se razdoblja mirovanja prijevoznicima, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, ne uskraćuje mogućnost da tijekom tog razdoblja obavljaju prijevoz, uključujući kabotažu, pod uvjetom da se on ne obavlja u istoj državi članici domaćinu.

875 Stoga se ne može tvrditi da je učinak razdoblja mirovanja stavljanje određenih prijevoznika, zbog zemljopisnih obilježja države članice u kojoj imaju poslovni nastan, neovisno o tome je li riječ o tome što se nalazi, prema mišljenju država članica tužiteljica, na „periferiji Unije", o njezinoj veličini ili činjenici da je otok, u drukčiju situaciju u odnosu na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama u „središnjem ili zapadnom dijelu" Unije.

876 Navodna razlika u utjecaju razdoblja mirovanja na prijevoznike ovisno o mjestu njihova poslovnog nastana u Uniji ne proizlazi iz navodno diskriminirajuće prirode pravila koje je zakonodavac Unije propisao u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055, nego, kao što se to ističe u točki 850. ove presude, iz modela poslovanja koji su odabrali prijevoznici, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, i koji uključuje pružanje većine, ako ne i svih svojih usluga u okviru kabotaže koja se trajno ili stalno obavlja na državnom području iste države članice domaćina.

877 Usto valja dodati da, s jedne strane, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 618. i 796. svojeg mišljenja, razdoblje mirovanja posebno će utjecati samo na prijevoznike koji prilikom obavljanja svojih djelatnosti ne poštuju privremenu prirodu kabotaže, koja se već predviđala Uredbom br. 1072/2009. Naime, cilj koji se nastoji postići člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 i koji se navodi u uvodnoj izjavi 21. te uredbe, upravo je osigurati da se kabotaža ne obavlja tako da predstavlja stalnu ili trajnu djelatnost u državi članici domaćinu.

878 S druge strane, točno je da se posljedice članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 za prijevoznike mogu razlikovati ovisno o udjelu kabotaže u ukupnim djelatnostima tih prijevoznika i predstavljati veće opterećenje za prijevoznike koji su, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, odabrali model poslovanja naveden u točkama 850. i 876. ove presude, u odnosu na one koji obavljaju samo malo djelatnosti prijevoza te prirode i na koje to razdoblje ima manji utjecaj.

879 Međutim, valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 829. ove presude, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ima pravo prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva koji se osobito propisuju člankom 3. stavkom 3. UEU-a kad je riječ o uspostavi unutarnjeg tržišta. Naime, taj zakonodavac u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite općih interesa i međusektorskih ciljeva može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima.

880 U ovom slučaju, zakonodavac Unije uopće nije uveo diskriminaciju među prijevoznicima, nego je donošenjem članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 namjeravao otkloniti njezine neočekivane posljedice nastale, na temelju Uredbe br. 1072/2009, u verziji prije stupanju na snagu Uredbe 2020/1055, zbog pojave praksi sustavne kabotaže protivnih privremenoj prirodi koju treba imati kabotaža.

881 Kao što se to ističe u točki 322. ove presude, ne može se stoga smatrati da se odredba prava Unije sama po sebi protivi načelima jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što ima različite posljedice za određene gospodarske subjekte, ako je ta situacija posljedica različitih uvjeta u kojima posluju, a ne pravne nejednakosti koja je svojstvena pobijanoj odredbi.

882 Prethodno navedena utvrđenja ne mogu se dovesti u pitanje, prije svega, argumentacijom Republike Litve i Rumunjske prema kojoj se razdobljem mirovanja umjetno preraspodjeljuje tržište cestovnog prijevoza robe i ograničavaju tržišne mogućnosti za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se prema mišljenju tih država članica tužiteljica, nalaze na „periferiji Unije” te s poslovnim nastanom u malim državama članicama, tako da se ti prijevoznici zapravo nalaze u različitoj situaciji u odnosu na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama u „središnjem ili zapadnom dijelu Unije”.

883 Naime, takva se argumentacija u biti temelji na razmatranju, s jedne strane, da potrebe za prijevozom, prema mišljenju navedenih država članica tužiteljica, postoje ponajviše u „središnjem i zapadnom dijelu Unije” i, s druge strane, da prijevoznici s poslovnim nastavnom u državama članicama na „periferiji Unije” i u malim državama članicama obavljaju najveći dio kabotaže u Uniji, dok prijevoznici s poslovnim nastanom u drugim državama članicama obavljaju uglavnom prijevoz unutar vlastite države članice.

884 Valja, međutim, napomenuti da eventualna razlika u utjecaju među prijevoznicima ovisno o njihovoj državi članici poslovnog nastana u svakom slučaju proizlazi iz različite prirode djelatnosti koje se obavljaju, koja se odražava u članku 91. stavku 1. točki (b) UFEU-a, iz kojeg proizlazi da kabotažu, odnosno prijevoz koji unutar države članice obavlja prijevoznik koji u njoj nema poslovni nastan, treba razlikovati od isključivo nacionalnog prijevoza, odnosno onog koji unutar države članice obavlja prijevoznik koji u njoj ima poslovni nastan.

885 Stoga se načela jednakog postupanja i nediskriminacije ne mogu povrijediti činjenicom da se različita pravila primjenjuju na prijevoz koji se obavlja unutar određene države članice kad on uključuje različite vrste prijevoza, u ovom slučaju ovisno o tome je li riječ o kabotaži ili isključivo nacionalnom prijevozu.

886 Kad je riječ o argumentu Republike Malte prema kojem se razdobljem mirovanja obvezuje malteške prijevoznike da po isteku razdoblja kabotaže odu u neku drugu državu članicu ili da prekinu obavljati svoje djelatnosti tijekom razdoblja mirovanja, valja istaknuti da, s jedne strane, potreba za odlaskom u drugu državu članicu već proizlazi iz članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1072/2009 jer na temelju te odredbe, koja nije izmijenjena Uredbom 2020/1055, vozilo mora napustiti državno područje države članice domaćina nakon prvog ciklusa kabotaže, prije nego, ovisno o slučaju, može započeti novi ciklus kabotaže u toj državi članici nakon novog međunarodnog prijevoza u tu državu članicu.

887 S druge strane, kao što se to navodi u točki 874. ove presude, za poštovanje razdoblja mirovanja nije potrebno da prijevoznici o kojima je riječ prekinu svaku djelatnost prijevoza. Naime, tog prijevoznika ne sprečava se da u istoj državi članici domaćinu obavlja druge djelatnosti prijevoza različite od kabotaže nakon prvog ciklusa kabotaže u toj državi članici. Prema tome, argument Republike Malte zapravo se temelji na pretpostavki prema kojoj bi, kada ne bi bilo razdoblja mirovanja, predmetni prijevoznici nastavili obavljati takvu kabotažu u istoj državi članici. Međutim, navedeno razdoblje uvedeno je upravo kako bi se spriječilo trajno ili stalno obavljanje tih djelatnosti u istoj državi članici domaćinu.

888 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve, Rumunjske i Republike Malte koja se odnosi na navodnu povredu načela nediskriminacije i načela jednakosti država članica, nju treba odbiti zbog istih razloga kao što su oni upravo izneseni jer se ona u biti temelji na neizravnim posljedicama koje proizlaze iz navodne diskriminacije među prijevoznicima s poslovnim nastanom u Uniji. Osim toga, isto vrijedi i za navodnu povredu načela jednakosti država članica pred Ugovorima, propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a, koju ističe Republika Litva, jer ta država članica ne iznosi zasebnu argumentaciju na temelju te odredbe.

889 Nadalje, čak i pod pretpostavkom da navedena odredba neizravno više utječe na određene države članice nego na druge, neovisno o tome što je se primjenjuje bez razlike, dovoljno je podsjetiti na to da se, prema sudskoj praksi Suda iznesenoj u točki 332. ove presude, akt Unije čiji je cilj izjednačiti pravna pravila u državama članicama, pod uvjetom da se jednako primjenjuje na sve države članice, ne može smatrati diskriminirajućim jer takav akt kojim se provodi usklađivanje neizbježno ima različite učinke ovisno o prethodnom stanju različitih nacionalnih zakonodavstava i praksi.

890 Ta se razmatranja ne mogu dovesti u pitanje tvrdnjom Rumunjske koja se temelji na općem diskriminirajućem učinku koji proizlazi iz svih odredbi iz paketa za mobilnost, na koje se odnose tri tužbe koje je ta država članica podnijela u predmetima C-546/20 do C-548/20. Naime, u predmetu C-547/20 ona nije dokazala da diskriminacija proizlazi iz članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055. Nadalje, argumente koji se odnose na Uredbu 2020/1054 i Direktivu 2020/1057 treba ispitati u okviru tužbenih razloga i argumenata kojima se u kontekstu tužbi podnesenih u predmetima C-546/20 i C-548/20 traži poništenje dijela akata Unije ili cijelih tih akata.

891 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane drugi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Litva, treći tužbeni razlog koji ističe Rumunjska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i treći tužbeni razlog koji ističe Republika Malta.

c) Povreda članka 91. stavka 1. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

892 Republika Bugarska u četvrtom tužbenom razlogu, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, tvrdi da je zakonodavac Unije donošenjem te odredbe povrijedio članak 91. stavak 1. UFEU-a.

893 Prema mišljenju te države članice, tim se člankom 91. stavkom 1., koji je pravna osnova te uredbe, od tog zakonodavca zahtijeva da odlučuje u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s EGSO-om i OR-om. Razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nije se navodilo u Prijedlogu uredbe o poslovnom nastanu, tako da ga ti odbori nisu mogli ispitati prije nego što su 18. siječnja odnosno 1. veljače 2018. donijeli svoja mišljenja. Time što se navedeni zakonodavac nije naknadno savjetovao s tim odborima o znatnoj izmjeni unesenoj u taj prijedlog, povrijedio je navedeni članak 91. stavak 1.

894 Republika Bugarska napominje da je Sud odlučio o obvezi savjetovanja u okviru zakonodavnog postupka u vrijeme kad je Parlament, iako nije bio suzakonodavac, imao savjetodavnu ulogu, kakvu danas imaju EGSO i OR. Odlučio je da zahtjev savjetovanja s Parlamentom uključuje zahtjev ponovnog savjetovanja svaki put kada konačno doneseni tekst, razmatran u cjelini, u svojoj biti odstupa od teksta o kojem je već provedeno savjetovanje s Parlamentom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-65/90, EU:C:1992:325, t. 16.).

895 Budući da tu savjetodavnu ulogu sada uvijek imaju ESGO i OR, na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, sudska praksa navedena u prethodnoj točki primjenjuje se po analogiji na obvezu savjetovanja s ta dva odbora. Stoga je u ovom slučaju trebalo ponovno provesti savjetovanje s potonjim odborima zbog znatne izmjene koja uključuje uvođenje razdoblja mirovanja.

896 Nije točno tvrditi, kao što to čini Parlament, da ne postoji nikakav presedan u pogledu drugog savjetovanja s odborima u okviru zakonodavnog postupka. Primjerice, tijekom zakonodavnog postupka o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 *final*), pravnoj osnovi akta o kojem je riječ dodana je dodatna odredba, zbog čega se zakonodavac Unije odlučio ponovno savjetovati s EGSO-om.

897 Parlament i Vijeće tvrde da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

898 Valja podsjetiti na to da se člankom 91. stavkom 1. UFEU-a predviđa da, za potrebe provedbe članka 90. UFEU-a i uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s EGSO-om i OR-om, utvrđuju, među ostalim, uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice.

899 Valja utvrditi da iz te odredbe ne proizlazi da u slučaju planirane izmjene prijedloga zakonodavnog akta treba ponovno provesti savjetovanje s EGSO-om i OR-om.

900 Republika Bugarska ipak tvrdi da obveza savjetovanja s EGSO-om i OR-om u ovom slučaju proizlazi iz primjene po analogiji sudske prakse Suda proizašle iz presude od 16. srpnja 1992., Parlament/Vijeće (C-65/90, EU:C:1992:325), u kojoj je pojašnjen opseg savjetodavne uloge koju je Parlament tada imao u okviru zakonodavnog postupka.

901 Prema toj sudskoj praksi, obveza savjetovanja s Parlamentom tijekom zakonodavnog postupka, u slučajevima predviđenima Ugovorom, uključuje obvezu ponovnog savjetovanja s tom institucijom svaki put kada konačno doneseni tekst kao cjelina u svojoj biti odstupa od teksta o kojem je već provedeno savjetovanje s Parlamentom, ako izmjene u bitnome ne odgovaraju želji koju je izrazio sâm Parlament (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-65/90, EU:C:1992:325, t. 16. i navedenu sudsku praksu). Taj zahtjev redovitog savjetovanja s Parlamentom smatra se bitnim postupovnim zahtjevom čije nepoštovanje dovodi do ništavosti akta o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 5. srpnja 1995., Parlament/Vijeće, C-21/94, EU:C:1995:220, t. 17.).

902 Međutim, iako nije potrebno ispitati predstavlja li članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime uvodi razdoblje mirovanja, znatnu izmjenu Prijedloga uredbe o poslovnom nastanu, valja istaknuti, kao što to tvrde Parlament i Vijeće, da se sudska praksa navedena u točkama 900. i 901. ove presude ne može primijeniti na obvezu savjetovanja s EGSO-om i OR-om, predviđenu člankom 91. stavkom 1. UFEU-a.

903 Naime, kako bi se zahtjev za ponovno savjetovanje s Parlamentom kvalificirao kao bitan postupovni zahtjev, Sud je odlučio da taj zahtjev proizlazi iz toga što djelotvorno sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku predstavlja bitan element institucionalne ravnoteže koja se zahtijeva Ugovorom i da je ta nadležnost izraz temeljnog demokratskog načela, u skladu s kojim narodi sudjeluju u izvršavanju ovlasti preko predstavničkog tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 1997., Parlament/Vijeće, C-392/95, EU:C:1997:289, t. 14. i navedenu sudsku praksu). Međutim, ta se razmatranja po analogiji ne primjenjuju na EGSO i OR.

904 Kao prvo, valja naglasiti da EGSO i OR, s jedne strane, i Parlament, s druge strane, zauzimaju različita mjesta u institucionalnoj ravnoteži Unije. Naime, dok se Parlament ubraja među institucije Unije navedene u članku 13. stavku 1. UEU-a, na prvi se odbor odnose članci 301. do 304. UFEU-a, a na drugi članci 305. do 307. UFEU-a, koji se nalaze u šestom dijelu glavi I. poglavlju 3. UFEU-a, naslovljenom „Savjetodavna tijela Unije”.

905 Kao drugo, u članku 10. stavku 1. UEU-a navodi se da se „[f]unkcioniranje Unije temelji […] na predstavničkoj demokraciji”. U stavku 2. tog članka navodi se da su, s jedne strane, građani neposredno predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu i da, s druge strane, države članice u Europskom vijeću predstavljaju njihovi šefovi država ili vlada, a u Vijeću ih predstavljaju njihove vlade, koje su i same demokratski odgovorne svojim parlamentima ili svojim građanima. Suprotno tomu, navedenim se člankom EGSO-u i OR-u ne dodjeljuje funkcija demokratskog predstavljanja.

906 Iz toga slijedi da se Republika Bugarska ne može osnovano pozvati na sudsku praksu koja se odnosi na obvezu ponovnog savjetovanja s Parlamentom tijekom zakonodavnog postupka, kako bi tvrdila da je zakonodavac Unije u ovom slučaju povrijedio članak 91. stavak 1. UFEU-a.

907 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje tvrdnjom te države članice prema kojoj postoji presedan koji se odnosi na zakonodavni postupak o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 *final*), koji dokazuje postojanje obveze ponovnog savjetovanja s EGSO-om i OR-om.

908 Naime, kao što to pravilno tvrdi Vijeće, valja razlikovati, u skladu s člankom 304. prvim stavkom i člankom 307. prvim stavkom UFEU-a, slučajeve „predviđene Ugovorima”, u kojima je savjetovanje s EGSO-om i OR-om obvezno, od ostalih slučajeva u kojima je to savjetovanje fakultativno i prepušteno ocjeni Parlamenta, Vijeća ili Komisije, kao što je slučaj u ovom predmetu.

909 Iz toga slijedi da se nikakva obveza ponovnog savjetovanja s tim odborima ne može izvesti iz prijašnjeg postupka u kojem je jedna od tih institucija Unije smatrala da je bilo prikladno provesti ponovno savjetovanje s jednom od njih.

910 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane četvrti tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055.

d) Povreda članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

911 Republika Litva u trećem tužbenom razlogu, Republika Bugarska u petom tužbenom razlogu, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, Republika Malta u prvom tužbenom razlogu i Republika Poljska u drugom i trećem tužbenom razlogu tvrde da je zakonodavac Unije donošenjem članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 povrijedio zahtjeve koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a, razmatrane zasebno za Republiku Maltu, ili zahtjeve iz te odredbe i članka 94. UFEU-a. Republika Bugarska usto ističe povredu članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a.

912 Na prvom mjestu, Republika Bugarska tvrdi da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 povređuje članak 90. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članak 91. stavak 2. i članak 94. UFEU-a, zbog štetnih učinaka na životni standard i na razinu zaposlenosti u Bugarskoj, odnosno općenito u državama članicama na periferiji Unije, kao i na gospodarski položaj prijevoznikâ.

913 Takvi su učinci posljedica povećanja broja vožnji praznim vozilom i troškova koji iz toga proizlaze. U tom pogledu, Republika Bugarska smatra da će zbog uvođenja razdoblja mirovanja nastati znatni troškovi ne samo prijevoznicima u Bugarskoj nego i u svim državama članicama čiji prijevoznici obavljaju kabotažu, pri čemu ta država članica navodi, na temelju studija navedenih u točkama 772. i 796. ove presude, smanjenje broja kabotaža u Uniji do 31 % do 2035., kao i godišnje troškove za belgijske prijevoznike koji bi mogli dosegnuti do 24 milijuna eura.

914 Zakonodavac Unije stoga nije uzeo u obzir važnost gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije ni solidarnosti među državama članicama, čime je povrijedio odredbe članka 3. stavka 3. UEU-a.

915 Te su posljedice utvrdile Republika Bugarska i druge države članice. Međutim, nijedna dodatna analiza nije provedena kako bi se utvrdio utjecaj na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na samo pružanje usluga prijevoza te u tom pogledu nije provedeno nikakvo savjetovanje s EGSO-om ili OR-om.

916 Na drugom mjestu, kad je riječ o povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, Republika Litva, Republika Malta i Republika Poljska prigovaraju zakonodavcu Unije jer nije uzeo u obzir utjecaj mjere predviđene člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa. U tom pogledu, Republika Poljska pojašnjava da, iako zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe, njegova obveza da uzme u obzir određene učinke ne može se odnositi samo na to da on sazna za te učinke jer bi se time oduzela djelotvornost članku 91. stavku 2. UFEU-a.

917 Kao prvo, prema mišljenju Republike Litve, u ECIP-ovoj studiji o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš navodi se, na stranici 13., da je broj radnika u sektoru prijevoza znatno veći u državama članicama na periferiji Unije nego u državama članicama u njezinu središnjem i zapadnom dijelu. Stoga su negativni učinci razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 na životni standard i razinu zaposlenosti veći u tim prvonavedenim državama članicama te dovode do gubitka radnih mjesta i migracije radnika.

918 U tom pogledu, dok su se prije donošenja Uredbe 2020/1055 mogle obaviti tri kabotaže svakih sedam dana, uvođenje tog razdoblja mirovanja znači da se isti broj kabotaža može obaviti tek svakih jedanaest dana. To znači smanjenje opsega poslovanja prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i, slijedom toga, smanjenje životnog standarda i razine zaposlenosti u tim državama članicama.

919 Primjerice, u Litvi, kao što to proizlazi iz članka objavljenog u specijaliziranoj publikaciji, naslovljenog „*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*” („Litva osporava paket za mobilnost pred Sudom”), posao bi moglo izgubiti do 35 000 radnika koje zapošljavaju prijevoznici.

920 Kao drugo, Republika Malta tvrdi da će članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055 imati ozbiljne posljedice za prijevoznike s poslovnim nastanom u otočnim državama članicama koje, poput Republike Malte, uvelike ovise o pomorskom prijevozu i rutama na kojima se obavlja multimodalni prijevoz a da pritom zakonodavac Europske unije nije mogao uzeti u obzir te posljedice. Nalaganje obveze malteškim prijevoznicima da na četiri dana prekinu prijevoz dovodi do proizvoljnog prekida prijevoza koji obavljaju, kako bi se poštovalo pravilo koje je osmišljeno za stvarnu kabotažu, ali ne za prijevoznike s poslovnim nastanom u otočnim državama članicama koji obavljaju svoje djelatnosti na kopnu.

921 Prijevoz na pomorskoj dionici između Malte i kopna uglavnom obavljaju ro-ro brodovi koji prevoze poluprikolice, a ne cijela vozila. Iako malteški prijevoznici ne obavljaju kabotažu koja je definirana u Uredbi br. 1072/2009, odnosno nacionalni prijevoz u drugoj državi članici, prijevoz koji obavljaju u Italiji ipak se s tehničkog gledišta smatra kabotažom. Naime, na temelju te uredbe prijevoz robe morem iz Malte u Italiju ne smatra se „međunarodnim prijevozom” u smislu njezina članka 2. točke 2. tako da se prijevoz poluprikolice iz neke talijanske luke u neko drugo mjesto u Italiji smatra kabotažom.

922 Budući da se tom definicijom ne uzimaju u obzir posebna i jedinstvena priroda otočnih država članica, poput Malte, njom se malteški prijevoznici jasno isključuju iz ostvarivanja prava povezanih s pružanjem usluga međunarodnog prijevoza.

923 Kao što to pokazuje studija koju je proveo KPMG, naslovljena *„Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I"* („Ministarstvo prometa, infrastrukture i projekata ulaganja – Istraživanje tržišta: procjena učinka prvog paketa za mobilnost"), razdoblje mirovanja imat će ozbiljne posljedice za malteške djelatnosti prijevoza. Konkretno, budući da to razdoblje mirovanja otežava logistiku prijevoznika iz otočne države članice koji većinom obavljaju prijevoz na kopnu, povećava troškove prijevoza i negativno utječe na učinkovitost prijevoza, ono ugrožava djelatnost malteškog sektora međunarodnog prijevoza, u smislu članka 91. stavka 2. UFEU-a.

924 Kao treće, Republika Poljska smatra da će članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055 dovesti do smanjenja životnog standarda i razine zaposlenosti u određenim regijama država članica na periferiji Unije i utjecati na prometnu infrastrukturu te pritom upućuje na argumentaciju koju je iznijela u potporu svojem zahtjevu za poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), prema kojoj će obveza u pogledu povratka vozilâ dovesti do dodatnih vožnji praznim vozilom za koje neće postojati gospodarsko opravdanje.

925 Stoga bi razdoblje mirovanja moglo dovesti do toga da se prijevoznici koji više ne bi mogli poslovati profitabilno povuku s tržišta. To bi dovelo do gubitka radnih mjesta u sektoru prijevoza u tim državama članicama. U tom se pogledu nije uzelo u obzir da 90 % prijevoznika zapošljava manje od deset osoba i da MSP-ovi zapošljavaju 55 % radnika u sektoru prometa, pri čemu će posljedice tog razdoblja mirovanja biti posebno negativne za te prijevoznike. Osim toga, Republika Poljska tvrdi da je udio tog sektora u gospodarstvu država članica na periferiji Unije veći od onoga u ostalim državama članicama, tako da će gubitak radnih mjesta biti posebno štetan u državama članicama na periferiji Unije.

926 Zakonodavac Unije nije uzeo u obzir ni povećanje cestovnog prometa koje nastaje zbog mjere o kojoj je riječ i dovodi do većeg zagušenja na cestama i pogoršanja stanja cestovne infrastrukture. U tom kontekstu valja uzeti u obzir „zakon četvrte potencije", koji dokazuje utjecaj vozila na cestovnu infrastrukturu, prema kojem učinak pogoršanja stanja cesta eksponencijalno raste s povećanjem mase vozila na četvrtu potenciju. Iako teških teretnih vozila ima manje od osobnih vozila, njihov je utjecaj na infrastrukturu puno veći. Osim toga, povećanje cestovnog prometa šteti i kvaliteti života u područjima blizu glavnih prometnih čvorova.

927 Usto, Republika Poljska smatra da će se zbog pravnih izmjena koje se odnose na cestovni prijevoz broj rizičnih ponašanja vozačâ povezanih s mogućnošću povrede zakona u prosjeku povećati za 19 %.

928 Na trećem mjestu, kad je riječ o povredi članka 94. UFEU-a, Republika Litva i Republika Poljska tvrde da zakonodavac unije prilikom donošenja članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 nije uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ.

929 Zbog manjkave procjene situacije na tržištu prijevoza u Uniji, kao i relevantnih zemljopisnih posebnosti država članica povezanih s tim tržištem, nije se uzelo u obzir pogoršanje gospodarskog položaja prijevoznikâ s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije i u malim državama članicama, koje je posljedica primjene razdoblja mirovanja

predviđenog tom odredbom. Države članice tužiteljice u tom pogledu podsjećaju na to da je udio kabotaže u ukupnom prijevozu prijevoznika puno veći kod tih prijevoznika nego kod onih s poslovnim nastanom u državama članicama u središnjem dijelu Unije.

930 Kako bi Republika Litva potkrijepila argument koji se odnosi na učinak istiskivanja navedenih prijevoznika s tržišta koji proizlazi iz članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, oslanja se, osim toga, na elemente iznesene u točkama 772. i 796. ove presude, koji se temelje na ECIPE-ovoj studiji o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš, kao i na studiji navedenoj u članku objavljenom u specijaliziranoj publikaciji i naslovljenom „Belgijancima se ne sviđa prvi paket za mobilnost. Prema njihovu mišljenju, njegove će odredbe dovesti i do gubitaka za njihove poduzetnike”.

931 Republika Poljska naglašava da će razdoblje mirovanja zbog negativnih posljedica za veliku većinu prijevoznika dovesti do vjerojatnog rizika od stečaja mnogih od tih prijevoznika ili premještanja u države članice u središnjem dijelu Unije. Osim toga, ta država članica pojašnjava da se nije uzela u obzir činjenica da će te posljedice biti posebno negativne za MSP-ove, koji čine 90 % prijevoznika.

932 Usto, prema mišljenju Republike Poljske, donošenje članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 tijekom pandemije bolesti COVID-19 potvrđuje da se nije uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznika. Naime, gospodarski učinci te pandemije osobito su se osjetili u sektoru prijevoza jer je on bio izložen smanjenju potražnje i ograničenjima prelaska unutarnjih granica koja su države članice ponovno uvele. Međutim, ti su učinci već postojali tijekom zakonodavnog postupka.

933 Parlament i Vijeće smatraju da ti tužbeni razlozi nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

934 Na prvom mjestu, valja odbiti argumentaciju koju ističe Republika Bugarska i koja se temelji na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a jer, kao što to proizlazi iz točaka 423. i 424. ove presude, članak 3. stavak 3. UEU-a nije dio parametara na temelju kojih se može ocijeniti usklađenost odredbe sekundarnog prava s primarnim pravom. Isto vrijedi za članak 90. UFEU-a, u skladu s kojim se ciljevi Ugovora u području prometa ostvaruju „u okviru zajedničke prometne politike”.

935 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve, Republike Bugarske, Republike Malte i Republike Poljske, koja se temelji na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, valja podsjetiti na to da u skladu s tom odredbom zakonodavac Unije, prilikom donošenja mjera iz stavka 1. tog članka, čiji je cilj provedba zajedničke prometne politike, uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, treba voditi računa o slučajevima kada bi njihova primjena mogla ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa.

936 Budući da je zakonodavac Unije donio Uredbu 2020/1055 na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, a ta se pravna osnova ne osporava u okviru ovih tužbi, njegova je zadaća bila da prilikom utvrđivanja razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) te uredbe uzme u obzir zahtjeve koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

937 U tom pogledu, kao što se to ističe u točkama 393. do 396. ove presude, člankom 91. stavkom 2. UFEU-a zakonodavcu Unije nalaže se obveza da prilikom donošenja mjera na temelju tog članka 91. stavka 1. „vodi računa” o njihovu utjecaju na životni standard i razinu zaposlenosti u

određenim regijama kao i na odvijanje prometa, što je dio šireg okvira odvagivanja različitih ciljeva i interesa o kojima je riječ. Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 285. svojeg mišljenja, upotreba izraza „ozbiljno” znači da navedena odredba zahtijeva znatan stupanj utjecaja mjera o kojima je riječ na te parametre, a ne običan utjecaj.

938 Iz članka 91. stavka 2. UFEU-a proizlazi da ozbiljni utjecaji na životni standard i razinu zaposlenost u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa, ne predstavljaju apsolutna ograničenja s obzirom na široku marginu prosudbe koju zakonodavac Unije ima u području zajedničke prometne politike prilikom donošenja mjera u tom pogledu, pod uvjetom da uzme u obzir te elemente.

939 Iz toga slijedi da je u okviru ocjene utjecaja koji proizlaze iz donošenja mjere na temelju članak 91. stavka 1. UFEU-a zakonodavac Unije dužan na uravnotežen način uzeti u obzir različite interese o kojima je riječ kako bi ostvario legitimne ciljeve koje nastoji postići. Prema tome, sama činjenica da on treba uzeti u obzir životni standard, kao i razinu zaposlenosti u određenim regijama i stoga gospodarske interese prijevoznika ne sprečava to da se na njih primijene obvezujuće mjere (vidjeti po analogiji presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

940 Iz toga proizlazi da članak 91. stavak 2. UFEU-a u biti odražava obvezu zakonodavca Unije da postupa u skladu s načelom proporcionalnosti prilikom donošenja mjera koje su prikladne za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, koje očito ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i koje su proporcionalne s obzirom na navedeni cilj.

941 Međutim, već se u točki 859. ove presude utvrdilo da se na temelju tužbenih razloga i argumenata koje ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Republika Malta i Republika Poljska i koji se temelje na tome da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 povređuje načelo proporcionalnosti, ne može smatrati da se povrijedilo to načelo.

942 Usto, u dijelu u kojem Republika Bugarska prigovara zakonodavcu Unije jer se prije donošenja mjere koja se odnosi na razdoblje mirovanja nije ponovno savjetovao s EGSO-om i OR-om, te argumente treba odbiti zbog razloga iznesenih u točkama 898. do 910. ove presude.

943 Osim toga, osim činjenice da su odbijeni argumenti istaknuti u okviru ispitivanja navodne povrede načela proporcionalnosti, Republika Litva, Republika Bugarska, Republika Malta i Republika Poljska u prilog ovim tužbenim zahtjevima i argumentima u okviru kojih se navodi povreda članka 91. stavka 2. UFEU-a nisu podnijele nikakav dodatni element koji može potkrijepiti njihove tvrdnje prema kojima razdoblje mirovanja ima ozbiljan utjecaj na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa, koji zakonodavac Unije nije uzeo u obzir kad je uveo to razdoblje, protivno toj odredbi.

944 Kao prvo, kad je riječ o utjecaju mjere predviđene člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 na životni standard i razinu zaposlenosti, Republika Litva tvrdi da će razdoblje mirovanja imati štetan učinak u državama članicama koje se, prema njezinu mišljenju, nalaze na „periferiji Unije” jer će omogućiti samo tri kabotaže svakih jedanaest dana, a ne više svakih sedam dana, kao što se to predviđalo prijašnjim zakonodavstvom. Međutim, kao što se to objašnjava u točkama 832. i 833. ove presude, to razdoblje mirovanja ne oduzima prijevoznicima mogućnost da obavljaju svoje djelatnosti u okviru prijevoza različitog od kabotaže u istoj državi članici domaćinu, konkretno kabotažu u drugoj državi članici domaćinu. Usto, kao što to pravilno tvrdi Vijeće i kao što se to navodi u točkama 834. i 835. ove presude, čak i prije izmjena unesenih

Uredbom 2020/1055, članak 8. stavak 2. Uredbe br. 1072/2009 već je podrazumijevao da vozilo o kojem je riječ tijekom određenog razdoblja između dva ciklusa kabotaže obavlja međunarodni prijevoz prije nego što započne novi ciklus kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

945 Osim toga, kad je riječ o riziku da će 35 000 radnika izgubiti radna mjesta u litavskom sektoru prijevoza, osim činjenice da je taj argument hipotetski, iz članka objavljenog u specijaliziranoj publikaciji na kojem se temelji ta procjena proizlazi da se ona temelji na izjavi litavskog ministra prometa i komunikacija. Međutim, u svakom slučaju, takva izjava ne može biti dovoljna da se dokaže ozbiljan utjecaj na zaposlenost.

946 Usto, kad je riječ o argumentaciji Republike Poljske koja se odnosi na mogući ozbiljni utjecaj razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 na zaposlenost, valja napomenuti da ta država članica u pogledu svoje tvrdnje prema kojoj ta mjera može dovesti do povlačenja prijevoznika s tržišta jer oni više ne bi mogli poslovati profitabilno nije iznijela potrebna pojašnjenja na temelju kojih se može ocijeniti njezina osnovanost. Naime, ta država članica u potporu svojoj argumentaciji ponovno upućuje na posljedice provedbe obveze u pogledu povratka vozilâ, koje uključuju dodatne vožnje praznih vozila, a da pritom ne objašnjava zašto te posljedice vrijede i za razdoblje mirovanja.

947 U tom pogledu, valja naglasiti da se za poštovanje tog razdoblja mirovanja kao takvog ne zahtijevaju dodatna putovanja. Takvim se razdobljem samo zahtijeva da prijevoznici o kojima je riječ, koji u razdoblju mirovanja ne namjeravaju isključiti vozilo iz prometa, tijekom tog razdoblja u istoj državi članici domaćinu obavljaju samo prijevoz različit od kabotaže, koji bi se mogao obavljati i da navedeno razdoblje ne postoji.

948 Stoga, treba smatrati da je argumentacija Republike Poljske koja se odnosi na utjecaj razdoblja mirovanja na razinu zaposlenosti također špekulativna jer ne postoji nijedan konkretan element koji može potkrijepiti njezinu osnovanost.

949 Kao drugo, kad je riječ o utjecaju mjere predviđene člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 na odvijanje prometa i na kvalitetu života u područjima blizu glavnih prometnih čvorova, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 947. ove presude valja odbiti argumentaciju koju je iznijela Republika Poljska i koja se temelji na činjenici da će razdoblje mirovanja dovesti do znatnog povećanja cestovnog prometa. Isto tako, takav utjecaj očito ne može proizići ni iz razdoblja isključivanja vozila iz prometa u slučaju da se u tom razdoblju mirovanja ne može obavljati prijevoz različit od kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

950 Osim toga, kad je riječ o argumentima koje ističe Republika Poljska i koji se odnose na povećanje broja rizičnih postupanja koje će navodno proizići iz navedenog razdoblja, oni su špekulativne prirode, tako da ne omogućuju da se dokaže povreda zahtjeva koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

951 Kao treće, budući da Republika Malta tvrdi da se razdobljem mirovanja povređuje članak 91. stavak 2. UFEU-a zato što se kvalifikacijom određenog prijevoza kao međunarodnog prijevoza ili kabotaže ne uzima u obzir specifična zemljopisna situacija Malte, dovoljno je napomenuti da, kao što to ističe Parlament i kao što to priznaje ta država članica, takva kvalifikacija proizlazi iz definicija navedenih u članku 2. točkama 2. i 6. Uredbe br. 1072/2009, uzimajući u obzir da te odredbe nisu izmijenjene Uredbom 2020/1055 te se u svakom slučaju odnose na pitanje različito

od pitanja razdoblja mirovanja. Prema tome, dovoljno je utvrditi da takva argumentacija ne može dokazati da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 povređuje članak 91. stavak 2. UFEU-a.

952 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentima Republike Litve, Republike Bugarske i Republike Poljske, koji se temelje na navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, dovoljno je istaknuti da u ovom slučaju nije relevantna ta odredba, u skladu s kojom sve mjere „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete" poduzete u okviru Ugovorâ uzimaju u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ. Naime, člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime uvodi razdoblje mirovanja između dva ciklusa kabotaže u istoj državi članici, ne uređuju se naknade ili uvjeti prijevoza robe ili putnika, nego načini na koje prijevoznik, nakon što završi prvi ciklus kabotaže u državi članici domaćinu, može započeti novi ciklus kabotaže u istoj državi članici domaćinu.

953 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane treći tužbeni razlog koji ističe Republika Litva, peti tužbeni razlog koji ističe Republika Bugarska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Malta te drugi i treći tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska.

e) Povreda temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om

1) Argumentacija stranaka

954 Na prvom mjestu, Republika Litva prvim dijelom svojeg drugog tužbenog razloga tvrdi da se razdobljem mirovanja predviđenim u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 povređuje članak 26. UFEU-a jer se prvom od tih odredbi ograničava funkcioniranje unutarnjeg tržišta i učinkovitost logističkog lanca.

955 Činjenica da se cilj uspostave unutarnjeg tržišta, naveden u članku 26. UFEU-a, provodi i pojašnjava drugim odredbama Ugovorâ ne znači da se tom članku oduzima relevantnost, kao što je to Sud priznao u presudi od 27. travnja 2017., Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, t. 43. i 44.).

956 Stoga, iako je zajednička prometna politika posebno uređena glavom VI. trećeg dijela UFEU-a, načela unutarnjeg tržišta u pravilu se primjenjuju u području prometa jer je svrha te zajedničke politike samo da se u tom području dopunjuju i učinkovitije provode temeljne slobode, osobito slobodno pružanje usluga na kojem se temelji navedena zajednička politika.

957 Međutim, razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ne omogućuje postizanje cilja koji se nastoji postići tom uredbom da se spriječi narušavanje tržišnog natjecanja jer dovodi do ograničenja kabotaže na razini na kojoj se iz temelja dovodi u pitanje cilj jedinstvenog tržišta. U tom pogledu, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 2/2, str. 48.) naglašava se potreba za održavanjem već postignute razine liberalizacije, pri čemu se navodi da cilj izmjena koje treba unijeti u propis nije izmijeniti postojeću razinu liberalizacije, nego poboljšati provedbu pravila u tom području. Uostalom, u uvodnoj izjavi 20. navedene uredbe također se navodi da valja održavati dosad postignutu razinu liberalizacije.

958 Ograničavanje usluga prijevoza koje pružaju nerezidentni prijevoznici predstavlja temeljnu prepreku slobodnom pružanju usluga. Sud je uostalom u točki 70. presude od 22. svibnja 1985., Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220) odlučio da je Vijeće povrijedilo Ugovore jer nije utvrdilo uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice.

959 Ugovorom između Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Irske, Talijanske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Portugalske Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike o pristupanju Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji (SL 2003., L 236, str. 17.), koji je Republika Litva potpisala 16. travnja 2003. i koji je stupio na snagu 1. svibnja 2004., predvidjelo se otvaranje Unijina tržišta cestovnog prijevoza tereta prijevoznicima s poslovnim nastanom u Litvi i ukidanje svih ograničenja pružanja usluga litavskih prijevoznika u drugim državama članicama u roku od najviše pet godina od dana pristupanja. Republika Litva od svojeg članstva u Uniji očekuje propis kojim se osigurava slobodno i otvoreno tržište. Međutim, razdoblje mirovanja povećava ograničenja pružanja usluga u području cestovnog prijevoza.

960 Komisija je uostalom u svojoj Bijeloj knjizi, naslovljenoj „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – Put prema konkurentnom prometnom sustavu unutar kojeg se učinkovito gospodari resursima” (COM(2011) 144 *final*, str. 12. i 21.), navela cilj „daljnjeg otvaranja tržišta cestovnog prijevoza” i, prije svega, „nastavka ukidanja preostalih ograničenja kabotaže”.

961 Prema tome, ne samo da razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nije usklađeno s tim ciljevima, nego predstavlja i temeljnu prepreku pravilnom funkcioniranje unutarnjeg tržišta i slobodnom pružanju usluga u sektoru prijevoza jer dovodi do neizravne diskriminacije država članica na periferiji Unije i malih država članica.

962 Osim toga, Republika Litva tvrdi da se slobodno pružanje usluga ne smije, ako ne postoje objektivni razlozi, razlikovati ovisno o sektoru djelatnosti o kojem je riječ. Međutim, u sektoru zračnog prijevoza sva su ograničenja kabotaže ukinuta kako bi se potaknuo razvoj tog sektora i poboljšale usluge koje se nude korisnicima. Suprotno tomu, u sektoru cestovnog prometa, umjesto očekivane liberalizacije, donesene su mjere zatvaranja tržišta država članica nerezidentnim prijevoznicima, što sprečava razvoj sektora i optimizaciju usluga.

963 Na drugom mjestu, Republika Bugarska prvim dijelom svojeg sedmog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, tvrdi da se tom odredbom povređuje članak 58. stavak 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a.

964 Prema mišljenju te države članice, razdobljem mirovanja predviđenim člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) znatno se ograničava slobodno pružanje usluga prijevoza koja se prijevoznicima jamči zajedničkom prometnom politikom.

965 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točaka 64. i 65. presude od 22. svibnja 1985. Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220), s jedne strane, zakonodavac Unije dužan je na temelju članka 91. stavka 1. točaka (a) i (b) UFEU-a uspostaviti slobodno pružanje usluga u području

prometa i, s obzirom na zahtjeve povezane sa slobodnim pružanjem usluga, ukloniti sve oblike diskriminacije u odnosu na pružatelja usluga na temelju njegova državljanstva ili na temelju okolnosti da ima poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj treba pružiti uslugu. S druge strane, zakonodavac Unije u tom pogledu nema diskrecijsku ovlast na koju se može pozvati u drugim područjima zajedničke prometne politike.

966 Međutim, iako se Uredbom br. 1072/2009 nastoje ukloniti takva diskriminacija i ograničenja pristupa tržištima država članica u okviru postupnog oblikovanja jedinstvenog europskog tržišta, razdobljem mirovanja ponovno se uvodi oblik diskriminacije te ono predstavlja nazadovanje u uspostavi zajedničke prometne politike. Time je zakonodavac Unije povrijedio obvezu da osigura primjenu načelâ slobodnog pružanja usluga u okviru zajedničke prometne politike.

967 Osim toga, ograničenje slobodnog pružanja usluga prijevoza koje proizlazi iz članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 nije opravdano zbog neproporcionalnosti te odredbe.

968 U slučaju da Sud smatra da je to pitanje također uređeno člankom 56. UFEU-a, Republika Bugarska pojašnjava da se njezin tužbeni razlog temelji i na tom članku.

969 Na trećem mjestu, Republika Bugarska drugim dijelom sedmog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, tvrdi da tu odredbu, zbog ozbiljnih posljedica za slobodno kretanje robe treba smatrati mjerom čiji su učinci istovrsni kvantitativnim ograničenjima, koja je zabranjena na temelju članaka 34. i 35. UFEU-a.

970 Ta država članica podsjeća na to da se, u skladu s člankom 36. UFEU-a, takva mjera može opravdati samo ako se njome nastoje postići određeni ciljevi te ona ne predstavlja ni sredstvo proizvoljne diskriminacije ni prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalne mjere koje mogu otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima mogu se opravdati jedino time da teže ostvarivanju cilja od općeg interesa, da su prikladne za ostvarenje tog cilja i da ne prelaze ono što je nužno za postizanje zadanog cilja. Međutim, Republika Bugarska zbog razloga navedenih u okviru njezinih ostalih tužbenih razloga smatra da je razdoblje mirovanja predviđeno tim člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) neproporcionalno i stoga neopravdano.

971 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

972 Na prvom mjestu, kad je riječ o povredi članka 26. UFEU-a, koju ističe Republika Litva, valja podsjetiti na to da, u skladu sa stavkom 1. tog članka „Unija usvaja mjere s ciljem uspostave ili osiguranja funkcioniranja unutarnjeg tržišta, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovorâ”, dok se njegovim stavkom 2. pojašnjava da „[u]nutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovorâ”.

973 Iz toga slijedi da se, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 678. svojeg mišljenja, ne može autonomno pozvati na članak 26. UFEU-a a da se pritom ne povrijedi doseg i koristan učinak drugih relevantnih odredbi UFEU-a, konkretno njegova članka 58. stavka 1. Takvo je utvrđenje tim neminovnije kad se mjere čija se zakonitost osporava, u ovom slučaju članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055, odnose na slobodno pružanje usluga u području

prometa, koje je u sustavu primarnog prava podvrgnuto posebnom pravnom režimu (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2014. International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 36.).

974 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 352. do 358. ove presude i kao što to priznaje Republika Litva, slobodno pružanje usluga u tom području nije uređeno člankom 56. UFEU-a, koji se općenito odnosi na slobodno pružanje usluga, nego člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, koji predstavlja posebnu odredbu u skladu s kojom je „[s]loboda pružanja usluga u području prometa uređena […] odredbama glave koja se odnosi na promet", odnosno glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja obuhvaća članke 90. do 100. UFEU-a. Stoga, prijevoznici imaju pravo na slobodno pružanje usluga isključivo ako im je to pravo dodijeljeno na temelju mjera iz sekundarnog prava koje je zakonodavac Unije donio na temelju odredbi UFEU-a koje se odnose na zajedničku prometnu politiku, osobito članka 91. stavka 1. UFEU-a.

975 Upravo je to cilj Uredbe 2020/1055, koju je zakonodavac Unije donio na temelju te odredbe, kojom se predviđa, konkretno u njezinoj točki (b), da taj zakonodavac utvrđuje uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice, pri čemu treba razlikovati, kao što se to utvrđuje u točki 884. ove presude, kabotažu od isključivo nacionalnog prijevoza.

976 U tom pogledu valja pojasniti i da nije relevantna činjenica, koju ističe Republika Litva, da je u presudi od 27. travnja 2017. Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, t. 42. do 44.), donesenoj u okviru predmeta koji se odnosio na izvoz kemikalije u treću zemlju, Sud s obzirom na članak 26. UFEU-a tumačio pojam „stavljanje na tržište", u smislu uredbe Unije o kojoj je riječ u tom predmetu i koja je donesena na temelju članka 114. UFEU-a, na način da se odnosi na unutarnje tržište.

977 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve i Republike Bugarske koja se temelji na povredi slobodnog pružanja usluga u području prometa, valja podsjetiti na to da se, kao prvo, zbog razloga navedenih u točkama 832. do 837. ove presude ne može smatrati da članak 2. točka 4. podtočka (a) Uredbe 2020/1055 utječe na dosad postignutu razinu liberalizacije. Naime, zakonodavac Unije želio je Uredbom 2020/1055 zadržati prethodno primjenjiv pravni sustav kabotaže kojim se na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe 1072/2009 već zahtijevalo da vozilo o kojem je riječ tijekom određenog razdoblja između dva ciklusa kabotaže obavlja međunarodni prijevoz prije nego što započne novi ciklus kabotaže u istoj državi članici domaćinu. Zakonodavac Unije nastojao je pojasniti taj pravni sustav tako što je predvidio dodatnu mjeru u obliku razdoblja mirovanja kako bi se osigurala privremenost kabotaže, u skladu s ciljem koji je taj zakonodavac želio postići prilikom donošenja Uredbe br. 1072/2009. Stoga treba odbiti argument Republike Litve prema kojem se tim člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) ograničava funkcioniranje unutarnjeg tržišta i uvode ograničenja kabotaže na razini na kojoj se iz temelja dovodi u pitanje cilj jedinstvenog tržišta.

978 U tom pogledu, valja dodati da, iako Republika Litva također tvrdi da se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ograničava učinkovitost logističkog lanca, ona ipak nije podnijela nijedan konkretan element u prilog toj tvrdnji, koju stoga valja odbiti.

979 Kao drugo, zbog razloga iznesenih u točkama 872. do 891. ove presude, ne može se tvrditi da ta odredba obuhvaća ograničenje slobodnog pružanja usluga koje predstavlja diskriminaciju država članica koje se, prema mišljenju te države članice tužiteljice, nalaze „na periferiji Unije i malih država članica.

980 Kao treće, kad je riječ o presudi od 22. svibnja 1985, Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220), koju navode Republika Litva i Republika Bugarska, valja istaknuti da je Sud, konkretno u točkama 67. i 70. te presude, odlučio da je Vijeće u svojstvu zakonodavca Unije koje mu je dodijeljeno UEEZ-om, povrijedilo Ugovore time što nije izvršilo ovlast koja mu je bila dodijeljena člankom 75. UEEZ-a, koji je postao članak 91. UFEU-a, kako bi se, među ostalim, u okviru liberalizacije pružanja usluga u sektoru prometa utvrdili uvjeti pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice.

981 Stoga se u ovom slučaju ne može s uspjehom pozivati na tu sudsku praksu kako bi se osporavala zakonitost odredbe koju je zakonodavac Unije donio upravo prilikom izvršavanja ovlasti predviđenih člankom 91. UFEU-a.

982 Osim toga, kad je riječ o tome da se Republika Bugarska konkretnije oslanja na točke 64. i 65. presude od 22. svibnja 1985. Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220), dovoljno je podsjetiti na to da je točno da je Sud u tim dvjema točkama odlučio da je zakonodavac Unije, u skladu s člankom 75. UEEZ-a, koji je postao članak 91. UFEU-a, dužan uvesti slobodno pružanje usluga u području prijevoza te da u tom pogledu nema diskrecijsku ovlast na koju se može pozvati u ostalim područjima prometne politike. Kada zakonodavac Unije izvršava tu ovlast kako bi utvrdio načine provedbe tog slobodnog pružanja usluga u području prijevoza, osobito u svrhu donošenja sustava koji se primjenjuje na kabotažu, u tom pogledu, i kao što se to navodi u točkama 242. i 247. ove presude, ipak ima široku marginu prosudbe radi usklađivanja različitih interesa o kojima je riječ, koja, kao što se to utvrđuje u okviru ispitivanja tužbenih razloga koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti, nije prekoračena prilikom donošenja članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

983 Kao četvrto, kad je riječ o argumentaciji Republike Litve koja se temelji na Ugovoru o njezinu pristupanju Uniji, dovoljno je utvrditi da ta država članica samo iznosi opće tvrdnje a da pritom ne navodi odredbe tog ugovora kojima se predviđa ukidanje svih ograničenja usluga koje pružaju litavski prijevoznici u drugim državama članicama, ovisno o slučaju, time da se tim prijevoznicima odobri sustav odstupanja u odnosu na odredbe koje je zakonodavac Unije donio na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a i koje se primjenjuju na cestovne prijevoznike iz drugih država članica.

984 Kao peto, kad je riječ o argumentu koji se temelji na nepoštovanju ciljeva utvrđenih u Bijeloj knjizi, naslovljenoj „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – Put prema konkurentnom prometnom sustavu unutar kojeg se učinkovito gospodari resursima” (COM(2011) 144 *final*), dovoljno je podsjetiti na to da on proizlazi iz Komunikacije Komisije i stoga nije obvezujući. Iz toga slijedi da se zakonitost članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 ne može ocijeniti s obzirom na tu bijelu knjigu.

985 Kao šesto, kad je riječ o argumentu koji se temelji na izmjeni sustava koji se primjenjuje na kabotažu u sektoru zračnog prijevoza, valja ga odbiti zbog istih razloga kao što su oni izneseni u točki 836. ove presude.

986 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentaciji Republike Bugarske koja se temelji na povredi slobodnog kretanja robe, ta država članica ne iznosi na koji način se člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 ograničava ta sloboda ni kako su njegovi učinci istovjetni navodnom kvantitativnom ograničenju na koje se poziva ta država članica.

987 Konkretno, osim što navedena država članica podsjeća na članke 34. do 36. UFEU-a i sudsku praksu Suda koja se odnosi na okolnosti u kojima se takvo kvantitativno ograničenje može smatrati opravdanim na temelju članka 36. UFEU-a, ona samo upućuje na argumente istaknute u okviru drugog tužbenog razloga svoje tužbe, za koji je u točkama 859. i 891. ove presude odlučeno da je neosnovan.

988 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane prvi dio drugog tužbenog razloga koji ističe Republika Litva te oba dijela sedmog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055.

f) Povreda pravila prava Unije i obveza Unije u području zaštite okoliša

1) Argumentacija stranaka

989 Republika Litva u svojem prvom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u oba dijela svojeg prvog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se odnose na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i Republika Poljska u svojem tužbenom razlogu koji se odnosi na sve pobijane odredbe te uredbe, u dijelu u kojem se odnosi na njezin članak 2. točku 4. podtočku (a) tvrde da je zakonodavac Unije donošenjem te odredbe povrijedio pravila prava Unije u području zaštite okoliša. Republika Litva u tom pogledu ističe povredu članka 3. stavka 3. UEU-a, članaka 11. i 191. UFEU-a te politike Unije u području zaštite okoliša i borbe protiv klimatskih promjena. Republika Bugarska navodi, s jedne strane, povredu članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a i člankom 11. UFEU-a, kao i članka 37. Povelje i, s druge strane, povredu članka 3. stavka 5. UEU-a, članka 208. stavka 2. i članka 216. stavka 2. UFEU-a te Pariškog sporazuma. Republika Poljska ističe povredu članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje.

990 Na prvom mjestu, Republika Litva, Republika Bugarska i Republika Poljska tvrde da, u skladu s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, člankom 11. UFEU-a, člankom 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, člankom 191. UFEU-a i člankom 37. Povelje, zakonodavac Unije treba uzeti u obzir zahtjeve za zaštitu okoliša prilikom određivanja i provođenja politika Unije različitih od onih koje se odnose na zaštitu okoliša i borbu protiv klimatskih promjena i u okviru drugih mjera Unije. Naime, cilj zaštite okoliša utvrđen u članku 191. UFEU-a ne može se uzeti u obzir ni ostvariti samo mjerama donesenima u skladu s člankom 192. UFEU-a u okviru zasebne i autonomne politike. Načelo uključivanja propisano u članku 11. UFEU-a omogućuje usklađivanje ciljeva i zahtjeva za zaštitu okoliša s drugim interesima i ciljevima Unije.

991 Prema mišljenju Republike Poljske, tumačenje prema kojem se članak 11. UFEU-a odnosi na područja prava Unije, a ne na konkretne mjere, ne omogućuje ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom odredbom. U tom se pogledu ne može prihvatiti ni njegovo tumačenje kojim se pretpostavlja da je zakonodavac Unije uzeo u obzir akte koje je već donio u području zaštite okoliša prilikom donošenja propisa u području različitom od okoliša. Činjenica da je Uredba 2020/1055 dio šireg paketa za dekarbonizaciju sektora cestovnog prometa ne dokazuje da se propisno uzeo u obzir utjecaj te uredbe na okoliš, konkretno na mogućnost postizanja ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u dokumentima i aktima koje je donijela Unija u području zaštite okoliša. Usto, ne može se smatrati ni da se, jednom kad se utvrde ciljevi smanjenja emisija stakleničkih plinova, oni više neće mijenjati, neovisno o dodatnim emisijama koje će nastati u budućnosti zbog obveza proizašlih iz novog propisa Unije.

992 Republika Litva i Republika Poljska slažu se s tumačenjem koje je nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed utvrdio u točkama 59. i 60. svojeg mišljenja u predmetu Austrija/Parlament i Vijeće (C-161/04, EU:C:2006:66), prema kojem članak 11. UFEU-a može poslužiti kao standard za nadzor zakonitosti zakonodavstva Unije ako se interesi zaštite okoliša očito nisu uzeli u obzir ili su se u potpunosti zanemarili. Kad se utvrdi da se određenom mjerom koju je donio zakonodavac Unije nanosi šteta ostvarivanju ciljeva koje je on utvrdio u drugim aktima sekundarnog prava donesenima u području zaštite okoliša, taj zakonodavac dužan je odvagnuti suprotstavljene interese i, po potrebi, unijeti odgovarajuće izmjene u akte koji se primjenjuju u području zaštite okoliša.

993 U ovom slučaju, zakonodavac Unije nije ispunio tu obvezu jer nije ispitao utjecaj mjera predviđenih Uredbom 2020/1055, osobito razdoblja mirovanja, na zahtjeve u području zaštite okoliša.

994 Republika Bugarska tvrdi da, iako nepostojanje pozitivnog utjecaja određene mjere na okoliš samo po sebi ne predstavlja povredu pravila prava Unije u području zaštite okoliša, mjere predviđene Uredbom 2020/1055, osobito to razdoblje mirovanja, očito ih ugrožavaju jer se tako brojne druge mjere zaštite okoliša i smanjenja štetnih emisija mogu učiniti uzaludnima.

995 Republika Litva i Republika Poljska konkretno tvrde da provedba mjera predviđenih Uredbom 2020/1055, osobito navedenog razdoblja mirovanja, dovodi do dodatnih putovanja teških teretnih vozila, uključujući vožnje praznih vozila, zbog čega nastaju emisije CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak, koje su uzrok mnogih zdravstvenih problema. Prema mišljenju Republike Litve, te negativne posljedice proizlaze osobito iz obveze da vozila zbog razdoblja mirovanja napuste državno područje države članice domaćina nakon ciklusa kabotaže.

996 Te države članice iznose da, u skladu sa studijom koju je proveo ECIPE, naslovljenom „Povećanje za četiri milijuna tona CO_2 zbog prijedloga pravila Unije o kabotaži u paketu za mobilnost”, i ECIPE-ovom studijom o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš, koje su provedene na temelju izračunâ KPMG-a za bugarski sektor međunarodnog prijevoza i Eurostatovih podataka, dodatne emisije CO_2 za cijelu Uniju koje proizlaze iz nacrta izmjene odredbi o kabotaži iznose oko četiri milijuna tona.

997 Te se posljedice za okoliš dodaju onima koje proizlaze iz drugih mjera predviđenih Uredbom 2020/1055. Stoga u skladu s procjenama Republike Poljske, zbog dodatnih vožnji praznih vozila do kojih dolazi zbog obveze u pogledu povratka vozilâ koja se primjenjuje na poljski vozni park od više od 2,5 tona, aktivan u međunarodnom prijevozu, nastaje 672 024 tone CO_2. Ta država članica ističe i da će, u skladu s IRU-ovim procjenama koje proizlaze iz otvorenog pisma od 26. listopada 2018., zbog samih obveznih povrataka vozila koji se nalažu Uredbom 2020/1055 nastati do 100 000 tona više CO_2 godišnje. U izvješću koje je izradio KPMG, naslovljenom „Procjena učinka za privremeni sporazum koji se odnosi na prvi paket za mobilnost”, također se ističe, na temelju primjera bugarskih prijevoznika, da će godišnji rast emisija CO_2 uzrokovan tim obveznim povratcima vozila u Bugarsku iznositi otprilike 71 000 tona.

998 Prema mišljenju Republike Litve i Republike Poljske, te dodatne emisije CO_2 mogu spriječiti ostvarivanje klimatskih ciljeva koje Unija želi postići do 2050., kao što su oni koje Komisija navodi u Zelenom planu, koje je Europsko vijeće prihvatilo 12. prosinca 2019. Republika Poljska usto upućuje na Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom

gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 17. rujna 2020., naslovljenu „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030. Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana”.

999 Republika Poljska smatra da navedene dodatne emisije CO_2 mogu dovesti u pitanje i to hoće li države članice ostvariti ciljeve utvrđene u Uredbi 2018/842.

1000 Kad je riječ o dodatnim emisijama tvari koje onečišćuju zrak, prema mišljenju Republike Poljske, one mogu znatno ugroziti poštovanje obveza koje države članice imaju u skladu s Direktivom 2016/2284. Te dodatne emisije mogu ugroziti ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2008/50.

1001 Republika Litva smatra da treba uzeti u obzir i Uredbu (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”) (SL 2021., L 243, str. 1.), čijim se člankom 2., koji se odnosi na cilj klimatske neutralnosti, predviđa da taj cilj treba postići u Uniji najkasnije do 2050. te da institucije Unije i države članice na svojim razinama trebaju poduzeti potrebne mjere kako bi omogućile zajedničko ostvarenje tog cilja, uzimajući u obzir i važnost promicanja i pravednosti i solidarnosti među državama članicama i troškovnu učinkovitost u ostvarenju navedenog cilja.

1002 Iako su neke države članice i Komisija iznijele potrebu da se uzme u obzir utjecaj predloženih mjera, osobito obveze u pogledu povratka vozilâ te ograničenja koja se primjenjuju na kabotažu, na porast broja vožnji praznih vozila i emisija CO_2 te su naglasile potrebu za procjenom učinaka svih tih mjera na razini Unije, zakonodavac Unije zanemario je tu zabrinutost. Taj se propust nipošto ne može ispraviti izradom dodatnih procjena prije kraja 2020. koju je najavila povjerenica za promet A. Vălean, koje se odnose na učinke obveznog povratka vozilâ u državu članicu poslovnog nastana svakih osam tjedana i na ograničenja koja se primjenjuju na kombinirani prijevoz.

1003 Naprotiv, studija naslovljena „Procjena učinka za odredbe u kontekstu revizije Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009” i studija naslovljena „*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*” („Prvi paket za mobilnost – Prikupljanje podataka i analiza posljedica ograničenja kabotaže za cestovne dionice kombiniranog prijevoza – Završno izvješće”), iz studenoga 2020. (u daljnjem tekstu „ studija o ograničenjima kabotaže u kombiniranom prijevozu) potvrđuju osnovanost prigovora istaknutih protiv razdoblja mirovanja.

1004 Na drugom mjestu, Republika Bugarska tvrdi da se tim razdobljem mirovanja povređuju zahtjevi za zaštitu okoliša koji proizlaze iz međunarodnih obveza Unije. Ta država članica podsjeća na tekst članka 208. stavka 2. UFEU-a, prema kojem „Unija i države članice poštuju preuzete obveze i vode računa o ciljevima koje su odobrile u okviru Ujedinjenih naroda i ostalih nadležnih međunarodnih organizacija” i tekst članka 216. stavka 2. UFEU-a u kojem se navodi da su „[s]porazumi koje sklapa Unija obvezujući […] za institucije Unije i za njezine države članice”.

1005 Stoga je zakonodavac Unije trebao uzeti u obzir obveze i ciljeve Pariškog sporazuma, koji je donesen na temelju UNFCCC-a i koji je Unija odobrila Odlukom Vijeća (EU) 2016/1841 od 5. listopada 2016. o sklapanju, u ime Europske unije, Pariškog sporazuma donesenoga u sklopu Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (SL 2016., L 282, str. 1.).

1006 Republika Bugarska ističe da ti ciljevi obuhvaćaju, u skladu s člankom 4. Pariškog sporazuma, da se „što prije posti[gne] najviš[a] razin[a] globalnih emisija stakleničkih plinova”, „s pomoću najboljih dostupnih znanstvenih spoznaja ostvar[e] brza smanjenja emisija” i promiče „cjelovitost okoliša” te, na temelju članka 2. tog sporazuma, da se potiče „otpornos[t] na klimatske promjene i razvo[j] s niskim emisija stakleničkih plinova”.

1007 Ta država članica podsjeća i na uvodnu izjavu 2. Uredbe (EU) 2019/1242 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju emisijskih normi CO_2 za nova teška vozila i izmjeni uredbi (EZ) br. 595/2009 i (EU) 2018/956 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 96/53/EZ (SL 2019., L 198, str. 202.), u skladu s kojom je, „[k]ako bi se doprinijelo ciljevima Pariškog sporazuma, potrebno […] ubrzati transformaciju cjelokupnog prometnog sektora prema nultoj stopi emisija” te je „[t]akođer […] potrebno hitno i drastično smanjiti emisije tvari iz prometa koje onečišćuju zrak, a koje znatno štete našem zdravlju i okolišu”. Republika Bugarska naposljetku navodi da je Europsko vijeće u svojim zaključcima od 12. prosinca 2019. navelo da „sve relevantno zakonodavstvo i sve relevantne politike [Unije] trebaju biti u skladu s ostvarenjem cilja klimatske neutralnosti te doprinositi ostvarenju tog cilja, uz istodobno poštovanje jednakih uvjeta”.

1008 Međutim, mjere navedene u Uredbi 2020/1055, osobito razdoblje mirovanja, protive se ciljevima Pariškog sporazuma, što predstavlja povredu članka 208. stavka 2. i članka 216. stavka 2. UFEU-a.

1009 Usto, Republika Bugarska tvrdi da, u skladu s člankom 3. stavkom 5. UEU-a, Unija treba pridonositi „strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava”. Stoga, prilikom donošenja akta prava Unije, zakonodavac Unije dužan je u cijelosti poštovati međunarodno pravo. Međutim, Uredba 2020/1055 nije u skladu s tim pravom.

1010 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

1011 Na prvom mjestu, kad je riječ o utvrđivanju pravila prava Unije u području zaštite okoliša čija se povreda može navesti u ovom slučaju, valja odbiti, kao prvo, argumentaciju koju ističe Republika Litva i koja se temelji na povredi članka 3. stavka 3. UEU-a te argumentaciju koju ističe Republika Bugarska i koja se temelji na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, zbog razloga navedenih u točkama 423., 424. i 934. ove presude.

1012 Kao drugo, kad je riječ o članku 191. UFEU-a, na koji se poziva Republika Litva, taj članak nalazi se u glavi XX. trećeg dijela UFEU-a i odnosi se na politiku Unije u području zaštite okoliša. Međutim, Uredba 2020/1055 nije donesena na temelju te politike, nego na temelju zajedničke prometne politike, koja je uređena glavom VI. tog trećeg dijela UFEU-a, konkretno na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, a ta se pravna osnova ne osporava u okviru ovih tužbi.

1013 U tom pogledu, valja podsjetiti i na to da se zakonodavni akt kao što je Uredba 2020/1055 ne može obuhvatiti politikom Unije u području zaštite okoliša samo zbog činjenice da treba uzeti u obzir zahtjeve za zaštitu okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021. Nizozemska/Vijeće i Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

1014 Iz toga slijedi da članak 191. UFEU-a, koji se odnosi na politiku Unije u području zaštite okoliša, nije relevantan za ispitivanje zakonitosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

1015 Kao treće, zbog razloga iznesenih u točkama 431. i 432. ove presude, isto vrijedi za druge instrumente sekundarnog prava Unije, Zeleni plan, Komunikaciju Komisije navedenu u točki 998. ove presude i zaključke Europskog vijeća od 12. prosinca 2019., na koje su se pozvale Republika Litva, Republika Bugarska i Republika Poljska.

1016 U tim okolnostima i zbog razloga iznesenih u točkama 428. do 430. ove presude, valja ispitati samo je li zakonodavac Unije prilikom donošenja članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 povrijedio zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša koji proizlaze iz članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1017 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da je članak 11. UFEU-a horizontalne prirode koja podrazumijeva da zakonodavac Unije treba u politike i aktivnosti Unije te osobito u zajedničku prometnu politiku koja obuhvaća Uredbu 2020/1055 uključiti zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša.

1018 S druge strane, nadzor zakonitosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, koji Sud u ovom slučaju treba provesti s obzirom na članak 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, odnosi se na akt Unije u okviru kojeg je zakonodavac Unije dužan osigurati, kao što to osobito proizlazi iz točaka 813., 814., 854. i 855. ove presude, ravnotežu između različitih interesa i ciljeva o kojima je riječ.

1019 U tim okolnostima, čak i kad bi razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, kad ga se razmatra zasebno, imalo znatne negativne učinke na okoliš, kako bi se odredilo treba li utvrditi povredu članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, bilo bi potrebno uzeti u obzir i druge mjere koje je zakonodavac Unije poduzeo kako bi ograničio takve učinke cestovnog prijevoza na okoliš i postigao opći cilj smanjenja emisija onečišćujućih tvari.

1020 Kao prvo, u ovom slučaju valja napomenuti da Republika Bugarska samo općenito i apstraktno tvrdi da se mjerama sadržanima u Uredbi 2020/1055, osobito razdobljem mirovanja, povređuju odredbe prava Unije koje se odnose na zaštitu okoliša a da pritom ipak ne potkrepljuje svoje tvrdnje dokazima.

1021 Kao drugo, Republika Litva i Republika Poljska u svojoj argumentaciji tvrde da će primjena razdoblja mirovanja dovesti do povećanja emisija CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak zbog dodatnih putovanja često praznih teških teretnih vozila, koja su posljedica primjene tog razdoblja mirovanja.

1022 Međutim, takva se argumentacija temelji na pogrešnoj pretpostavki. Naime, kao što se to ističe u točki 843. ove presude, za poštovanje tog razdoblja mirovanja nije nužno da se vozilo, osobito ako je prazno, vrati u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ. Osim toga, prijevoz koji prijevoznici obavljaju tijekom razdoblja mirovanja, nakon prvog ciklusa kabotaže u nekoj državi članici, ne predstavlja dodatna putovanja, nego zamjenjuje kabotažu koju bi eventualno obavili u toj državi članici da nema tog razdoblja mirovanja. Usto, u slučaju da tijekom navedenog razdoblja mirovanja ne bi bilo moguće obaviti drugi prijevoz osim kabotaže u istoj državi članici domaćinu, razdoblje isključivanja vozila iz prometa koje bi iz toga proizašlo očito se ne bi moglo smatrati uzrokom povećanja emisija tvari koje onečišćuju zrak.

1023 Iz toga slijedi da razdoblje mirovanja neće, zbog dodatnih putovanja vozilâ koja bi navodno trebalo organizirati, imati znatne negativne učinke na okoliš koje zakonodavac Unije nije ocijenio.

1024 Argumenti koje ističu Republika Litva i Republika Poljska ne mogu dovesti u pitanje tu ocjenu.

1025 Naime, kad je riječ o tome da Republika Litva tvrdi da će razdoblje mirovanja dovesti do povećanog kretanja vozila zbog njihove obveze da u tom razdoblju mirovanja napuste državno područje države članice domaćina, dovoljno je podsjetiti na to da, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009, koji nije izmijenjen Uredbom 2020/1055, vozila trebaju napustiti državno područje države članice domaćina na kraju prvog ciklusa kabotaže prije nego što, ovisno o slučaju, mogu započeti novi ciklus kabotaže u istoj državi članici nakon novog međunarodnog prijevoza.

1026 Osim toga, ne mogu se prihvatiti argumenti Republike Litve i Republike Poljske, koji se temelje na studijama navedenima u točkama 996. i 997. ove presude. Naime, s jedne strane, kad je riječ o procjenama koje su iznesene u ECIPE-ovim studijama u pogledu posljedica za okoliš povezanih s kabotažom, one su ekstrapolirane na temelju izračuna koje je izvršio KPMG za bugarski sektor prijevoza. Iako nije potrebno utvrditi uključuju li izračuni na kojima se temelje te studije i utjecaje koji proizlaze iz obveze u pogledu povratka vozilâ, valja napomenuti da se ti izračuni u svakom slučaju odnose na izmjenu sustava kabotaže koji se temelji na pretpostavci da kabotažu treba obaviti u roku od tri dana od zadnjeg istovara u državi članici domaćinu u okviru dolaznog međunarodnog prijevoza. Međutim, kao što se to osobito priznaje u ECIPE-ovoj studiji o diskriminaciji, isključenju i šteti za okoliš (str. 19.), ta se pretpostavka razlikuje od mjere koju je u ovom slučaju donio zakonodavac Unije.

1027 S druge strane, kao što se to iznosi u točki 844. ove presude, za ocjenu posljedica koje za okoliš ima razdoblje mirovanja predviđeno člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055 nisu relevantne procjene posljedica povezanih s obvezom u pogledu povratka vozilâ, neovisno o tome je li riječ o vlastitim procjenama Republike Poljske ili procjenama iz IRU-ova otvorenog pisma i izvješća koje je izradio KPMG, na koja se poziva ta država članica, uzimajući u obzir da se tim razdobljem mirovanja ne nalaže povratak vozilâ u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ.

1028 Isto vrijedi i za studije provedene nakon donošenja Uredbe 2020/1055, navedene u točki 1003. ove presude, koje se ne odnose na razdoblje mirovanja i stoga ne mogu dokazati postojanje znatnih negativnih učinaka na okoliš koji proizlaze iz tog razdoblja.

1029 S obzirom na prethodno navedeno, Republika Litva, Republika Bugarska i Republika Poljska nisu dokazale postojanje znatnih negativnih učinaka na okoliš koji proizlaze iz navedenog razdoblja. Slijedom toga, valja odbiti njihove argumente o tom pitanju u dijelu u kojem se odnose na povredu članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1030 Prema tome, ne treba ispitati ni argumente Republike Litve i Republike Poljske koji se temelje na drugim aktima Unije, čiji su ciljevi u području zaštite okoliša navodno ugroženi donošenjem članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 ni različite mjere koje je zakonodavac Unije donio u sektoru cestovnog prometa, na koje se pozivaju Parlament i Vijeće, kako bi se ocijenilo je li taj zakonodavac uzeo u obzir opći cilj smanjenje emisija onečišćujućih tvari u tom sektoru.

1031 Na drugom mjestu, kad je riječ o zahtjevu za zaštitu okoliša koji proizlazi iz međunarodnih obveza Unije, Republika Bugarska tvrdi, kao prvo, da se razdobljem mirovanja povređuje članak 208. UFEU-a. Taj se članak nalazi u glavi III. petog dijela UFEU-a, naslovljenog „Vanjsko djelovanje Unije”, koji se odnosi na suradnju s trećim zemljama i humanitarnu pomoć, konkretnije u njegovu poglavlju 1., koje se odnosi na „[r]azvojn[u] suradnj[u]”.

1032 U tom pogledu, člankom 208. stavkom 2. UFEU-a predviđa se da „Unija i države članice poštuju preuzete obveze i vode računa o ciljevima koje su odobrile u okviru Ujedinjenih naroda i ostalih nadležnih međunarodnih organizacija”.

1033 Međutim, dovoljno je utvrditi da Republika Bugarska nije pokazala na koji način navodna povreda Pariškog sporazuma može dovesti do toga da Unija ne ispuni obveze koje ima na temelju razvojne suradnje, uzimajući u obzir da je taj sporazum odobren Odlukom 2016/1841 na temelju članka 192. stavka 1. UFEU-a, odnosno odredbe koja se nalazi u glavi XX., naslovljenoj „Okoliš”, trećeg dijela UFEU-a, naslovljenog „Politike i unutarnja djelovanja Unije” te je prema tome obuhvaćen politikom Unije u području zaštite okoliša.

1034 Kao drugo, kao što to tvrdi ta država članica, valja napomenuti da Unija u skladu s člankom 3. stavkom 5. UEU-a doprinosi „strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda”. Osim toga, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, [međunarodni s]porazumi koje sklapa Unija obvezujući su za institucije Unije i za njezine države članice” i stoga su nadređeni aktima koje one donose. Iz toga slijedi da na valjanost akta Unije može utjecati njegova neusklađenost s takvim pravilima međunarodnog prava (presuda od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 33. i 34. i navedena sudska praksa).

1035 U ovom slučaju Republika Bugarska ističe povredu Pariškog sporazuma u potporu svojem argumentu koji se temelji na povredi međunarodnih obveza Unije u području zaštite okoliša. Budući da je Unije odobrila taj sporazum Odlukom 2016/1841, od njegova stupanja na snagu njegove su odredbe sastavni dio pravnog poretka Unije.

1036 Iz ustaljene sudske prakse ipak proizlazi da se u prilog tužbi za poništenje akta sekundarnog prava Unije ili prigovoru utemeljenom na nezakonitosti takvog akta na odredbe međunarodnog sporazuma kojega je Unija stranka može pozvati samo pod uvjetom da, s jedne strane, to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma i, s druge strane, da su te odredbe sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne (presuda od 13. siječnja 2015., Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, t. 46. i navedena sudska praksa).

1037 U ovom slučaju, Republika Bugarska ističe povredu članaka 2. i 4. Pariškog sporazuma.

1038 Tim se člancima u biti predviđa da, kako bi se ostvarili ciljevi koji se nastoje postići tim sporazumom i konkretno dugoročni temperaturni cilj utvrđen u članku 2. navedenog sporazuma, stranke tog sporazuma nastoje što prije postići najvišu razinu globalnih emisija stakleničkih plinova i nakon toga s pomoću najboljih dostupnih znanstvenih spoznaja ostvariti brza smanjenja emisija. U tu svrhu, nacionalno utvrđeni doprinosi stranaka trebaju predstavljati napredak u odnosu na njihov prethodni doprinos, kako bi se postao njihov najviši mogući cilj, uzimajući u obzir njihove mogućnosti i različite nacionalne okolnosti.

1039 Valja utvrditi da, poput Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime, koji je stupio na snagu 16. veljače 2005. i koji je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 4. Odluke 2016/1841, zamijenjen Pariškim sporazumom, stranke tog sporazuma mogu ispuniti svoje obveze u skladu s dogovorenim uvjetima i dinamikom (vidjeti po analogiji presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 76.).

1040 Stoga članci 2. i 4. Pariškog sporazuma nisu, s obzirom na svoj sadržaj, bezuvjetni i dovoljno precizni da bi se Republika Bugarska mogla na njih pozvati radi osporavanja zakonitosti Uredbe 2020/1055, osobito njezina članka 2. točke 4. podtočke (a).

1041 Prema tome, prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Litva, oba dijela prvog tužbenog razloga koji ističe Republika Bugarska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) Uredbe 2020/1055, i tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe te uredbe koji ističe Republika Poljska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 4. podtočku (a) te uredbe, treba odbiti kao neosnovane.

1042 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbe koje su podnijele Republika Litva (predmet C-542/20), Republika Bugarska (predmet C-545/20), Rumunjska (predmet C-547/20), Republika Malta (predmet C-552/20) i Republika Poljska (predmet C-554/20) treba odbiti u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055.

1043 Slijedom toga, valja odbiti i tužbu koje je podnijela Rumunjska (predmet C-547/20), u dijelu u kojem se njome traži poništenje članka 2. točke 4. podtočaka (b) i (c) te uredbe jer se taj zahtjev za poništenje, naime, ne temelji na argumentaciji različitoj od one na kojoj se temelji zahtjev za poništenje tog članka 2. točke 4. podtočke (a).

4. Članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g)

1044 Republika Poljska u prilog svojoj tužbi (predmet C-554/20), kojom se traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, drugi na povredi načela pravne sigurnosti i tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), na povredi članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje.

a) Povreda načela pravne sigurnosti

1) Argumentacija stranaka

1045 Republika Poljska u svojem drugom tužbenom razlogu, koji se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), tvrdi da se tom odredbom ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti.

1046 Načelom pravne sigurnosti zahtijeva se da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije. Republika Poljska tvrdi da, iako je dopušteno da propis bude nejasan, da sadržava apstraktne pojmove ili da se njime dodjeljuje margina prosudbe, to je moguće samo pod uvjetom da takav propis nije proizvoljan i da ga se može pojasniti u sudskoj praksi.

1047 Međutim, u ovom slučaju, upotreba vrlo nejasnih pojmova u članku 1. točki 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), onemogućuje prijevoznicima da s potrebnom jasnoćom i preciznošću utvrde obvezu koja proizlazi iz te odredbe i posljedice njezine povrede.

1048 Naime, prvi kriterij koji se predviđa navedenom odredbom i koji se odnosi na „uobičajeni" smještaj vozača i vozila u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana vrlo je dvosmislen. Iako se obveza predviđena tom odredbom razlikuje od onih navedenih u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 i u članku 1. točki 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), ipak je teško odrediti njezin doseg.

1049 Osim toga, drugi kriterij predviđen člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), prema kojem vozači i vozila trebaju biti uobičajeno smješteni u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana „razmjerno opsegu prijevoza koji obavlja poduzeće", također je vrlo nejasan, tako da nije moguće konkretno odrediti broj vozila i vozača koji se zahtijevaju na temelju te obveze.

1050 Republika Poljska smatra da se apstraktni pojmovi upotrijebljeni u članku 5. točki (c) Uredbe br. 1071/2009, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1055, kojim se predviđalo da, kako bi se ispunio zahtjev u pogledu poslovnog nastana u državi članici o kojoj je riječ, prijevoznik treba stvarno i kontinuirano obavljati svoje poslove raspolažući „potrebnom administrativnom opremom", kao i „odgovarajućom tehničkom opremom i uređajima" u poslovnom centru u toj državi članici, ne mogu uspoređivati s pojmovima iz članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g) jer postoji temeljna razlika između tih dviju odredbi. Dok su pojmovi „potrebna administrativna oprema" i „odgovarajuća tehnička oprema i uređaji" imaju sekundarnu važnost za područje poslovanja prijevoznika, pitanje broja vozila i vozača odlučujuće je za upravljanje tim poduzećima i troškove njihova poslovanja. Stoga je bitno da odredba koja se na to odnosi bude precizna.

1051 Parlament i Vijeće tvrde da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

1052 Valja uzeti u obzir razmatranja iznesena u točkama 158. do 162. ove presude kako bi se ocijenilo je li članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojim se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), u skladu s načelom pravne sigurnosti.

1053 Valja napomenuti da ta odredba, u skladu sa svojim tekstom, prijevoznike obvezuje da redovito imaju na raspolaganju određeni broj vozila i vozača koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana, razmjerno opsegu prijevoza koji obavlja prijevoznik o kojem je riječ.

1054 Iz samog teksta navedene odredbe stoga proizlazi da je cilj te odredbe osigurati da prijevoznici imaju na raspolaganju opremu i ljudske resurse smještene u svojem operativnom središtu, koji su potrebni za obavljanje prijevoza.

1055 U tom pogledu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 705. svojeg mišljenja, prijevoznici stalno upravljaju protokom vozila ovisno o dostupnosti vozača te stoga prilično precizno mogu odrediti broj vozila i vozača potrebnih za njihove djelatnosti. Time što zakonodavac Unije nije strože utvrdio obvezu prijevoznika da imaju na raspolaganju opremu i ljudske resurse razmjerno

opsegu prijevoza koji obavlja, on nije namjeravao oduzeti tim prijevoznicima određenu marginu prosudbe i stoga potrebnu fleksibilnost u organizaciji svojih djelatnosti prijevoza ovisno o vlastitim pravilima.

1056 Osim toga, okolnost da se uvjet utvrđen u članku 1. točki 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), navodi općim tekstom koji ne omogućuju da se odredi točan broj vozača i vozila na koje se odnosi, ali kojim se utvrđuje odnos proporcionalnosti između, s jedne strane, broja vozača i vozila i, s druge strane, broja prijevoza koje obavlja prijevoznik o kojem je riječ, ne povređuje načelo pravne sigurnosti.

1057 Naime, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 159. ove presude, načelu pravne sigurnosti ne protivi se to da u okviru pravnog pravila koje donosi zakonodavac Unije upotrebljava apstraktni pravni pojam niti nalaže da takvo apstraktno pravno pravilo navede različite konkretne slučajeve u kojima ga se može primijeniti, s obzirom na to da taj zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve.

1058 Kako bi se poštovalo načelo pravne sigurnosti, zakonodavac Unije stoga ne treba ni utvrditi sva posebna pravila za provedbu odredbi zakonodavnog akta ni predvidjeti sve konkretne situacije u kojima se te odredbe mogu primijeniti, uzimajući u obzir da taj zakonodavac ima pravo, kao što to proizlazi iz sudske prakse koja se ističe u točki 160. ove presude, radi fleksibilnosti i postupanja u skladu s načelom proporcionalnosti primijeniti opći pravni okvir koji može biti potrebno naknadno pojasniti.

1059 Prema tome, u odredbi kao što je ona predviđena člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), koja se primjenjuje na brojne različite situacije ne moraju se detaljno navesti sve situacije u kojima je se može primijeniti.

1060 Usto, kao što to pravilno ističu Parlament i Vijeće, člankom 5. točkom (c) Uredbe br. 1071/2009, koji je u biti zamijenjen člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (f), predviđalo se također apstraktnim izričajem da prijevoznici trebaju raspolagati potrebnom administrativnom opremom te odgovarajućom tehničkom opremom i uređajima u poslovnom centru u državi članici poslovnog nastana.

1061 U tom pogledu, ne može se prihvatiti argument koji ističe Republika Poljska, a prema kojem treba razlikovati, s jedne strane, uvjete koji se odnose na „potrebnu administrativnu opremu” i „odgovarajuću tehničku opremu i uređaje” i, s druge strane, uvjete koji se odnose na broj vozila i vozača jer su, kad je riječ o upravljanju prijevoznicima, odlučujući samo drugonavedeni uvjeti. Naime, čak i kad bi to bio slučaj, takvim argumentom ne može se dovesti u pitanje ocjena u pogledu toga je li članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, kojim se u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), u skladu s načelom pravne sigurnosti.

1062 Slijedom toga, drugi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska valja odbiti kao neosnovan.

b) Povreda načela proporcionalnosti

1) Argumentacija stranaka

1063 Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu, koji se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), tvrdi da se tom odredbom povređuje načelo proporcionalnosti.

1064 Na prvom mjestu, ta država članica tvrdi da, s obzirom na to da u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan nije provedena odgovarajuća ocjena navedene odredbe, razlozi na temelju kojih je uvedena i dalje su nejasni, kao i ciljevi koji se tom odredbom nastoje postići.

1065 Na drugom mjestu, navedena država članica naglašava da, u usporedbi s mjerama predviđenima člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 i člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), obveza iz članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), na temelju koje je potrebno redovito imati na raspolaganju dovoljan broj vozača i vozila, predstavlja dodatnu mjeru kojom se nastoji što više povezati vozače i vozila s operativnim središtem prijevoznika o kojem je riječ, što bi dovelo do dodatnog ograničavanja mobilnosti vozila kojima raspolažu prijevoznici.

1066 Takva je obveza uostalom proizvoljna. Njome se ne uzima u obzir posebnost djelatnosti međunarodnog prijevoza, u okviru koje je potrebno da vozila i vozači stvarno obavljaju prijevoz, a ne da su na raspolaganju prijevozniku o kojem je riječ u njegovu operativnom središtu. Ta se obveza ne odnosi na postojanje stabilnog i stvarnog poslovnog nastana, nego se njome uređuju pravila organizacije djelatnosti prijevoza.

1067 Kako bi ispunili navedenu obvezu, prijevoznici su dužni povećati učestalost povratka vozilâ i vozačâ u svoje operativno središte ili razviti vozni park i povećati broj vozača. Zbog obje te opcije nastaju znatni troškovi za prijevoznike, što dovodi do stečaja mnogih od njih, posebno MSP-ova, ili do toga da su ti prijevoznici primorani premjestiti svoj poslovni nastan u državu članicu u središnjem dijelu Unije. Međutim, te ozbiljne posljedice za funkcioniranje tih prijevoznika nisu se uzele u obzir u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan.

1068 Osim toga, valjanost akta Unije treba ocijeniti s obzirom na elemente kojima zakonodavac Unije raspolaže na dan donošenja propisa o kojem je riječ. Međutim, članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), donesen je u razdoblju gospodarske krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, iako je taj zakonodavac raspolagao podacima o utjecaju te krize na sektor prijevoza.

1069 Parlament i Vijeće tvrde da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

1070 Na prvom mjestu, važno je naglasiti da je, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 692. svojeg mišljenja, članak 1. točka 3. podtočka (d) Prijedloga uredbe o poslovnom nastanu sadržavao odredbu sličnu onoj kojom se u ovom slučaju uvodi obveza da se redovito raspolaže dovoljnim brojem vozača i vozila, jer se njome predviđalo da se u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unese točka (e) na temelju koje se od prijevoznika zahtijevalo da imaju na raspolaganju imovinu i

osoblje razmjerno aktivnostima u tom poslovnom nastanu, a ti se zahtjevi navode u okviru mjere 18 iz procjene učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan (dio 1/2, str. 30. i 31. te dio 2/2, str. 44.). Prema tome, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti jer je donio članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojim se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), iako navodno nije raspolagao potrebnim elementima za ispitivanje proporcionalnosti te odredbe.

1071 Na drugom mjestu, kad je riječ o samoj proporcionalnosti članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), valja naglasiti da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 6. Uredbe 2020/1055, cilj te odredbe, na temelju kojeg treba ocijeniti njezinu proporcionalnost, suzbijanje pojave takozvanih „fiktivnih” društava tako da se osigura da cestovni prijevoznici s poslovnom nastanom u jednoj državi članici imaju stvarnu i stalnu prisutnost u toj državi članici i od tamo vode svoje poslovanje u području prijevoza. Time se navedenom odredbom nastoji postići cilj u općem interesu koji se priznaje pravom Unije i koji se odnosi na suzbijanje zlouporabe i konkretno ponašanja koja uključuju stvaranje potpuno umjetnih konstrukcija bez ikakve veze s ekonomskom stvarnošću (vidjeti u tom smislu presude od 6. travnja 2006., Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, t. 19. do 25.; od 12. rujna 2006. Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, t. 51., 55., 57., 67. i 68. i od 26. veljače 2019., X (Društva posrednici sa sjedištem u trećim državama), C-135/17, EU:C:2019:136, t. 82.).

1072 Međutim, iako se tom istom odredbom, kako bi se postigao taj cilj, zahtijeva da prijevoznik redovito ima na raspolaganju određeni broj vozila koja ispunjavaju uvjete utvrđene u stavku 1. točki (e), koji je u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unesen člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, i vozača koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana, tom se odredbom, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, ipak ne nalaže stalna prisutnost tih vozila i vozača u tom operativnom središtu pa čak ni u dotičnoj državi članici.

1073 To tumačenje potvrđuje činjenica da se člankom 1. točkom 3. Uredbe br. 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), predviđa da broj vozila i vozača koji trebaju biti smješteni u operativnom središtu prijevoznika o kojem je riječ treba biti razmjeran opsegu prijevoza koji on obavlja, čime se pretpostavlja da ti vozači tim vozilima obavljaju taj prijevoz. Iz toga slijedi da se vozila i vozači obuhvaćeni tom odredbom nužno moraju moći kretati i napustiti operativno središte tog prijevoznika.

1074 Nadalje, i suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, poštovanjem mjere predviđene člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), ne nalaže se, kao takvim, prijevozniku o kojem je riječ da organizira češći povratak vozačâ i vozilâ u svoje operativno središte, s obzirom na to da te obveze proizlaze iz drugih odredbi prava Unije, konkretno iz članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, čija se zakonitost ne dovodi u pitanje nijednim od tužbenih razloga za poništenje koji se odnose na nju, odnosno iz članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), koji valja poništiti kao što se to navodi u točki 738. ove presude.

1075 Iz toga slijedi da se obveza da se redovito raspolaže određenim brojem vozila i vozača koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ ne može tumačiti kao da se njome zahtijeva stalna prisutnost tih vozila i vozača u tom operativnom središtu.

1076 Osim toga, valja podsjetiti na to da, zbog razloga iznesenih u točki 857. ove presude, argumenti Republike Poljske koji se temelje na utjecajima pandemije bolesti COVID-19 nisu relevantni za ocjenu zakonitosti Uredbe 2020/1055.

1077 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovan prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g).

c) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje

1) Argumentacija stranaka

1078 Republika Poljska u svojem tužbenom razlogu koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), tvrdi da je zakonodavac Unije donošenjem te odredbe povrijedio članak 11. UFEU-a i članak 37. Povelje.

1079 Ta država članica u prilog tom tužbenom razlogu ističe iste argumente kao što su argumenti koji se u biti iznose u točkama 990. do 1002. ove presude. Ona tvrdi da zakonodavac Unije nije ispitao utjecaj obveze predviđene navedenom odredbom da se redovito ima na raspolaganju određen broj vozila i vozača koji su uobičajeno smješteni u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana, iako bi ona imala ozbiljne posljedice za okoliš jer bi dovela do dodatnih putovanja teških teretnih vozila, uključujući vožnji praznih vozila, zbog čega bi se povećale emisije CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak.

1080 Parlament i Vijeće smatraju da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

1081 Budući da Republika Poljska u okviru svojeg tužbenog razloga koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), u pogledu te odredbe ističe iste argumente kao što su oni koje ističe protiv drugih pobijanih mjera iz Uredbe 2020/1055, razmatranja iznesena u točkama 1011. do 1030. ove presude primjenjuju se na obvezu predviđenu potonjom odredbom.

1082 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska i kao što se to ističe u točki 1074. ove presude, člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), ne nalaže se povratak vozila u operativno središte prijevoznika o kojem je riječ. Iz toga slijedi da ta država članica nije podnijela dokaz kojim se konkretno potkrepljuje to da ta odredba ima znatne negativne učinke na okoliš koji mogu dovesti do povrede članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1083 Stoga, tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. točku 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (g), treba odbiti kao neosnovan.

1084 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja odbiti tužbu koju je podnijela Republika Poljska (predmet C-554/20) u dijelu u kojem se njome traži poništenje te odredbe.

5. Članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055

1085 Republika Poljska u prilog svojoj tužbi (predmet C-554/20), kojom se traži poništenje članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055, ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, drugi na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, treći na povredi članka 94. UFEU-a i tužbeni razlog koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe, na povredi članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje.

a) Povreda načela proporcionalnosti

1) Argumentacija stranaka

1086 Republika Poljska u svojem prvom tužbenom razlogu tvrdi da se člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055, kojim se u članak 10. Uredbe br. 1072/2009 unosi stavak 7., ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

1087 Na prvom mjestu, ta država članica smatra da se člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 nije utvrđena na temelju objektivnih kriterija. U uvodnoj izjavi 22. te uredbe ta se odredba opravdava nastojanjem da se suzbiju nepoštene prakse koje mogu dovesti do „socijalnog dumpinga” i ugroziti poštovanje pravnog okvira koji se odnosi na kabotažu. Međutim, pojam „socijalni dumping” nije definiran i može dovesti do zlouporabe. Doista, to je ovdje slučaj. Naime, ne postoji objektivni element koji omogućuje da se razlike u gospodarskom razvoju među državama članicama i razlike u plaćama koje su posljedica tog razvoja izjednače sa „socijalnim dampingom”.

1088 Osim toga, člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 ostavlja se znatan manevarski prostor državama članicama kad je riječ o njihovoj mogućnosti da skrate razdoblje mirovanja. Države članice u središnjem dijelu Unije mogle bi zbog toga uvesti općenitija ograničenja te vrste i dodatno postrožiti uvjete za kabotažu utvrđene člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055, koji su već neproporcionalni, kao što to proizlazi iz argumenata Republike Poljske koji se u biti iznose u točkama 765. do 801 ove presude.

1089 Usto, članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 nije bio obuhvaćen procjenom učinka. Činjenica da zakonodavca Unije nije proveo ispitivanje te odredbe predstavlja povredu načela proporcionalnosti zbog razloga koje Republika Poljska ističe za obvezu u pogledu povratka vozilâ, koji se u biti iznose u točkama 691. do 706. ove presude.

1090 Na drugom mjestu, time što je zakonodavac Unije proizvoljno kvalificirao usluge koje pružaju prijevoznici država članica koje su slabije gospodarski razvijene kao „socijalni damping”, on nije uzeo u obzir temeljne negativne posljedice koje proizlaze iz ograničenja kabotaže u okviru kombiniranog prijevoza, uzimajući u obzir da kabotaža omogućuje prijevoznicima da smanje broj vožnji praznih vozila i optimiziraju upotrebu voznog parka.

1091 Na trećem mjestu, člankom 2 točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 povređuje se načelo proporcionalnosti s obzirom na odnos između troškova nametnutih prijevoznicima i cilja koji se nastoji postići. Naime, potreba za borbom protiv „socijalnog dampinga” ne opravdava ograničenje slobode prijevoznika u pružanju usluga kabotaže.

1092 Zakonodavac Unije najprije nije uzeo u obzir da u sektoru međunarodnog cestovnog prijevoza uglavnom posluju MSP-ovi. U tom se pogledu Republika Poljska oslanja na argumente koji se odnose na obvezu u pogledu povratka vozilâ i razdoblje mirovanja. Tako ta država tvrdi da će povećanje operativnih troškova koje proizlazi iz članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 utjecati na isplativost tih prijevoznika, što će kod dijela tih prijevoznika dovesti do stečaja. Nadalje, navedena država članica smatra da će se to povećanje operativnih troškova vrlo vjerojatno odraziti na povećanje cijena robe, što bi moglo imati ozbiljne posljedice za gospodarstvo Unije. Naposljetku, Republika Poljska smatra da se nije uzela u obzir gospodarska situacija prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije.

1093 Studija o ograničenjima kabotaže u kombiniranom prijevozu potvrđuje negativne učinke članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055.

1094 Parlament i Vijeće smatraju da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

1095 Člankom 4. Direktive 92/106 omogućuje se prijevoznicima da u okviru kombiniranog prijevoza između država članica, odnosno prijevoza u okviru kojeg se uz cestovni prijevoz obavljaju druge vrste prijevoza, poput željezničkog, riječnog ili pomorskog prijevoza, obavljaju početne i/ili završne dionice cestovnog prijevoza koje su sastavni dio takvog prijevoza, koje su izuzete od primjene pravila o kabotaži.

1096 Člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 unosi se stavak 7. u članak 10. Uredbe br. 1072/2009, u kojem se navodi da „države članice, ako je to potrebno kako bi se izbjegla zlouporaba [članka 4. Direktive 92/106] pružanjem neograničenih i stalnih usluga koje se sastoje od početnih ili završnih cestovnih dionica unutar države članice domaćina te koje su dio kombiniranog prijevoza između država članica, mogu predvidjeti da se članak 8. ove Uredbe primjenjuje na prijevoznike kad provode takve početne i/ili završne dionice cestovnog prijevoza tereta unutar te države članice”.

1097 Osim toga, u tom stavku 7. navodi se da „ [u] pogledu takvih dionica cestovnog prijevoza tereta države članice mogu predvidjeti dulje razdoblje od razdoblja od sedam dana predviđenog u članku 8. stavku 2. [Uredbe br. 1072/2009] i mogu predvidjeti kraće razdoblje od razdoblja od četiri dana predviđenog u članku 8. stavku 2.a [te u]redbe. Usto, navedenim stavkom 7. predviđa se da „[d]ržave članice koje se koriste [tim] odstupanjem […] obavješćuju Komisiju o tome prije nego što primijene relevantne nacionalne mjere”, „preispituju te mjere najmanje svakih pet godina”, „obavješćuju Komisiju o rezultatima tog preispitivanja” i „osiguravaju da su pravila, uključujući trajanje dotičnih rokova, javno dostupna na transparentan način”.

1098 Članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 stoga omogućuje državama članicama, kako bi se izbjegla zlouporaba izuzeća predviđenog člankom 4. Direktive 92/106, da predvide, kao odstupanje od tog izuzeća, primjenu pravila o kabotaži iz članka 8. Uredbe br. 1072/2009 u verziji koja proizlazi iz izmjene Uredbom 2020/1055, na početne i/ili završne dionice cestovnog prijevoza obavljene unutar njihova državnog područja u okviru kombiniranog prijevoza, pri čemu se, osim toga, tim državama članicama omogućuje da ublaže tu primjenu u smislu produljenja razdoblja dopuštene kabotaže te smanjenja razdoblja mirovanja u okviru takvog kombiniranog prijevoza.

1099 S obzirom na navedeno, na prvom mjestu, valja napomenuti da se, kao što su to tvrdili Parlament i Vijeće a da to nije osporavala Republika Poljska, u procjeni učinka priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 92/106/EEZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica (SWD(2017) 362 *final*, str. 25.) naglašavaju poteškoće povezane sa zlouporabom izuzeća od pravila o kabotaži u okviru kombiniranog prijevoza, predviđenog člankom 4. Direktive 92/106. Konkretno, smatralo se da treba zadržati to izuzeće koje je omogućilo razvoj međunarodnog intermodalnog prijevoza, ali da ipak treba izbjeći da se ono upotrebljava kako bi se zaobišla pravila koja se primjenjuju na kabotažu.

1100 Osim toga, valja napomenuti i da su se u toj procjeni učinka (str. 16. i 17.) osobito uzele u obzir posljedice koje bi proizašle iz potpunog ukidanja izuzeća predviđenog člankom 4. Direktive 92/106.

1101 U tim okolnostima, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti jer je donio članak 2. točku 5. podtočku (b) Uredbe 2020/1055, iako navodno nije raspolagao elementima potrebnima za ispitivanje proporcionalnosti te odredbe.

1102 Na drugom mjestu, kad je riječ o proporcionalnosti članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055, u pogledu cilja koji se nastoji postići tom odredbom i s obzirom na koji treba ispitati tu proporcionalnost valja istaknuti da je točno, kao što to tvrdi Republika Poljska, da se u uvodnoj izjavi 22. Uredbe 2020/1055 navodi „socijalni damping”, u smislu potencijalnih posljedica nepoštenih praksi koje su utvrđene u sektoru kombiniranog prijevoza.

1103 Međutim, borba protiv „socijalnog dampinga” nije glavni cilj te odredbe. Naime, kao što to proizlazi iz samog teksta navedene odredbe, u vezi s tom uvodnom izjavom 22., njezin je cilj spriječiti zlouporabu članka 4. Direktive 92/106 kojim se nastoji zaobići privremena priroda kabotaže i omogućiti stalna prisutnost vozila u državi članici različitoj od države članice poslovnog nastana prijevoznika.

1104 Kad je riječ o navodnoj neproporcionalnosti članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 s obzirom na taj cilj, najprije valja istaknuti da Republika Poljska nije iznijela konkretnu argumentaciju u potporu ovom tužbenom razlogu. Ta država članica ponavlja argumente koje je istaknula u okviru svojeg prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti i odnosi se na obvezu u pogledu povratka vozilâ.

1105 Međutim, ne može se prihvatiti argumentacija Republike Poljske prema kojoj članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 može dovesti do povećanja vožnji praznih vozila i poteškoća u optimizaciji upotrebe voznog parka.

1106 Naime, s jedne strane, kad država članica iskoristi mogućnosti koja se predviđa u toj odredbi, to ne podrazumijeva potpunu zabranu obavljanja početnih i/ili završnih dionica cestovnog prijevoza na njezinu državnom području u okviru kombiniranog prijevoza, nego to da se na te dionice primjenjuju pravila o kabotaži, uz mogućnost njihova ublažavanja produljenjem dopuštenog razdoblja kabotaže i skraćivanjem razdoblja mirovanja.

1107 S druge strane, člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 ne zahtijeva se, suprotno pretpostavci na kojoj se temelji argumentacija Republike Poljske, povratak vozilâ u operativno središte prijevoznika te se njime stoga ne sprečava da, u slučaju da država članica iskoristi mogućnost predviđenu tom odredbom, taj prijevoznik obavlja druge vrste prijevoza različite od onih iz navedene odredbe kako bi smanjio broj vožnji praznih vozila.

1108 Nadalje, kad je riječ o studiji o ograničenjima kabotaže u kombiniranom prijevozu, koja je provedena nakon donošenja Uredbe 2020/1055, valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, valjanost akta Unije mora ocjenjivati s obzirom na elemente kojima je zakonodavac Unije raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (presuda od 22. veljače 2022., Stichting Rookpreventie Jeugd i dr., C-160/20, EU:C:2022:101, t. 67. i navedena sudska praksa).

1109 U svakom slučaju, Republika Poljska nije pokazala kako je u ovom slučaju relevantna ta studija, koja se temelji na pretpostavki da se sustav kojim se uređuje kabotaža predviđen člankom 8. Uredbe br. 1072/2009, konkretno stavcima 2. i 2.a tog članka, primjenjuje u cijelosti na kombinirani prijevoz u svim državama članicama.

1110 Kao što to pravilno tvrdi Vijeće, pretpostavka primijenjena u toj studiji dovodi do strožeg ograničavanja izuzeća predviđenog člankom 4. Direktive 92/106 nego mjera koju je zakonodavac Unije donio u članku 2. točki 5. podtočki (b) Uredbe 2020/1055.

1111 Naime, najprije je važno naglasiti da države članice Unije mogu iskoristiti mogućnost predviđenu tom odredbom samo „ako je to potrebno kako bi se izbjegla zlouporaba [članka 4.] pružanjem neograničenih i stalnih usluga koje se sastoje od početnih ili završnih cestovnih dionica unutar države članice domaćina te koje su dio kombiniranog prijevoza”.

1112 Nadalje, time što se navodi da „države članice mogu predvidjeti dulje razdoblje od razdoblja od sedam dana predviđenog u članku 8. stavku 2. [Uredbe br. 1072/2009] i mogu predvidjeti kraće razdoblje od razdoblja od četiri dana predviđenog u članku 8. stavku 2.a [te u]redbe”, navedenom mogućnošću ne nalaže se tim državama da sustav kabotaže predviđen Uredbom br. 1072/2009 u cijelosti primjenjuju na kombinirani prijevoz, , nego im se daje mogućnost fleksibilnije primjene tog sustava.

1113 U tom pogledu, važno je istaknuti da se Republika Poljska oslanja na pogrešno tumačenje članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 kada ta država članica tvrdi da mogućnost, koju na temelju te odredbe imaju države članice, da utvrde razdoblje mirovanja kraće od razdoblja od četiri dana, predviđenog u članku 8. stavku 2.a Uredbe br. 1072/2009, dopušta tim državama članicama da strože odrede uvjete koji se odnose na kabotažu jer kad država članica koja primjenjuje mogućnost predviđenu člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 skrati razdoblje mirovanja između dva ciklusa kabotaže, time omogućuje prijevoznicima da češće obavljaju kabotažu u okviru kombiniranog prijevoza na svojem državnom području u usporedbi s primjenom razdoblja mirovanja predviđenog člankom 2. točkom 4. podtočkom (a) Uredbe 2020/1055.

1114 Naposljetku, primjena mogućnosti predviđene člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 ovisi o provjerama jer države članice koje žele iskoristiti tu mogućnost trebaju, među ostalim, obavijestiti Komisiju o tome prije nego što primijene relevantne nacionalne mjere i preispitati te mjere najmanje svakih pet godina te obavijestiti Komisiju o rezultatima tog preispitivanja.

1115 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da Republika Poljska nije dokazala neproporcionalnost članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 s obzirom na cilj koji se nastoji postići tom odredbom.

1116 Slijedom toga, prvi tužbeni razlog koji ističe Republika Poljska valja odbiti kao neosnovan.

b) Povreda članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

1117 Republika Poljska u svojem drugom i trećem tužbenom razlogu, koji se odnose na članak 2. točku 5. podtočku (b) Uredbe 2020/1055 i koje valja ispitati zajedno, tvrdi da se tom odredbom povređuju članak 91. stavak 2. i članak 94. UFEU-a.

1118 U tom pogledu, ta država članica ponavlja argumente koji se odnose na obvezu u pogledu povratka vozilâ i razdoblje mirovanja.

1119 Osim toga, navedena država članica tvrdi, kao prvo, da je zakonodavac Unije povrijedio članak 91. stavak 2. UFEU-a jer, s obzirom na to da se nije uzela u obzir situacija prijevoznikâ s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, mogućnost predviđena člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055, koja se odnosi na kabotažu u okviru kombiniranog prijevoza, dovodi do smanjenja životnog standarda i razine zaposlenosti u određenim regijama.

1120 Nadalje, u skladu s trećom uvodnom izjavom Direktive 92/106, njezin je cilj borba protiv zagušenja cesta i zagađenja. Donošenjem članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 zakonodavac Unije ograničio je područje primjene Direktive 92/106 te je time također povrijedio članak 91. stavak 2. UFEU-a jer nije uzeo u obzir negativni utjecaj članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055 na odvijanje prometa. Povećanje broja vožnji praznih vozila i poteškoća za obavljanje kombiniranog prijevoza neizbježno dovodi do povećanja prometa na cestovnoj infrastrukturi i stoga do pogoršanja njezina stanja.

1121 Kao drugo, Republika Poljska tvrdi da je zakonodavac Unije uvođenjem dodatnih ograničenja za kabotažu povrijedio članak 94. UFEU-a jer nije uzeo u obzir situaciju prijevoznika, osobito onih iz država članica na periferiji Unije te MSP-ova. Nije uzeo u obzir ni činjenicu da je gospodarska kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19, koja je imala posebno negativne učinke na sektor cestovnog prometa, dodatno otežala situaciju prijevoznikâ.

1122 Nadalje, navođenje „socijalnog dampinga”, kako bi se opravdao članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 potvrđuje da se nije uzela u obzir situacija prijevoznikâ koji dolaze iz država članica na periferiji Unije. Želja da se osigura potpuna jednakost uvjeta tržišnog natjecanja među prijevoznicima iz svih država članica protivi se samom pojmu tržišnog natjecanja. Naime, razlike u produktivnosti i gospodarskom razvoju, koje se u konačnici odražavaju u različitim razinama plaća, pokretač su trgovinske razmjene u konkurentskom okruženju. Stoga, nastojanja da se ograniči sudjelovanje prijevoznikâ s poslovnim nastanom u slabije razvijenim državama članicama na pružanje usluga kabotaže dokazuju da se nije uzeo u obzir gospodarski položaj tih prijevoznikâ, s gledišta prava tržišnog natjecanja.

1123 Parlament i Vijeće smatraju da taj tužbeni razlog nije osnovan.

2) Ocjena Suda

1124 Na prvom mjestu, valja podsjetiti na to da, kao što se to ističe u točkama 935. do 940. ove presude, poštovanje članka 91. stavka 2. UFEU-a, kojim se zakonodavcu Unije nalaže da prilikom donošenja mjera kao što je ona predviđena člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 uzme u obzir ozbiljne štetne učinke na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa, u biti podrazumijeva obvezu tog zakonodavca da poštuje načelo proporcionalnosti, time da donosi mjere koje su prikladne za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, koje ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja i koje su proporcionalne s obzirom na navedeni cilj.

1125 Međutim, kao što se to utvrđuje u točki 1116. ove presude, na temelju argumenata koje ističe Republika Poljska i koji se temelje na tome da se člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 povređuje načelo proporcionalnosti ne može se utvrditi da je zakonodavac Unije povrijedio to načelo.

1126 Osim toga, osim činjenice da su odbijeni argumenti istaknuti u okviru ispitivanja navodne povrede načela proporcionalnosti, ta država članica u prilog ovom tužbenom razlogu kojim se ističe povreda članka 91. stavka 2. UFEU-a nije podnijela nijedan dodatni element koji može dokazati da mogućnost predviđena člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 ima ozbiljan utjecaj na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, kao i na odvijanje prometa, koji zakonodavac Unije nije uzeo u obzir kad je uveo tu mogućnost, protivno članku 91. stavku 2. UFEU-a.

1127 Kao prvo, kad je riječ o utjecajima na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, Republika Poljska ne iznosi posebnu argumentaciju o toj mogućnosti, nego, kao i za prigovore istaknute u odnosu na razdoblje mirovanja, upućuje na svoju argumentaciju koja se odnosi na obvezu u pogledu povratka vozilâ, koja dovodi do dodatnih putovanja, a da pritom ne objašnjava kako posljedice potonje obveze vrijede i za navedenu mogućnost.

1128 Stoga, treba smatrati da je argumentacija Republike Poljske koja se odnosi na razinu zaposlenosti špekulativna jer ne postoji nijedan konkretan element koji može potkrijepiti njezinu osnovanost.

1129 Kao drugo, zbog razloga iznesenih u točkama 1106. i 1107. ove presude ne može se prihvatiti ni argumentacija Republike Poljske prema kojoj će članak 2. točka 5. podtočka (b) Uredbe 2020/1055 dovesti do pogoršanja prometne opreme i infrastrukture zbog povećanja vožnji praznih vozila te zamjene kombiniranog prijevoza isključivo cestovnim prijevozom. Nadalje, ta se argumentacija djelomično temelji na pretpostavki prema kojoj mogućnost predviđena tom odredbom istodobno provodi znatan broj država članica, što se ipak ne može pretpostaviti.

1130 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, dovoljno je podsjetiti na to da ta odredba, u skladu s kojom sve mjere „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete” poduzete u okviru Ugovorâ uzimaju u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ, u ovom slučaju nije relevantna. Naime, člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime predviđa mogućnost primjene članka 8. Uredbe 1072/2009 u okviru kombiniranog prijevoza, ne uređuje se cijena ili uvjeti prijevoza robe ili putnika, nego se predviđa mogućnost da države članice, kako bi izbjegle zlouporabu, utvrde uvjete pod kojima se obavljaju početne i/ili završne dionice cestovnog prijevoza koje su sastavni dio kombiniranog prijevoza.

1131 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane drugi i treći tužbeni razlog koje ističe Republika Poljska protiv članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055.

c) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje

1) Argumentacija stranaka

1132 Republika Poljska u svojem tužbenom razlogu koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe, tvrdi da je zakonodavac Unije donošenjem te odredbe povrijedio članak 11. UFEU-a i članak 37. Povelje.

1133 U okviru tog tužbenog razloga ta država članica u odnosu na članak 2. točku 5. podtočku (b) ističe iste argumente kao što su oni koji se u biti iznose u točkama 990. do 1002. ove presude, te tvrdi da zakonodavac Unije nije proveo prikladnu analizu ozbiljnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz te odredbe zbog dodatnih putovanja teških teretnih vozila, uključujući vožnje praznih vozila do kojih dovodi i zbog kojih nastaje povećanje emisija CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak.

1134 Osim toga, Republika Poljska pojašnjava da se u studiji o ograničenjima kabotaže u kombiniranom prijevozu potvrđuju negativni učinci na okoliš mjere predviđene člankom 2 točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055 u okviru kombiniranog prijevoza i činjenica da se ona protivi ciljevima Zelenog plana.

1135 Parlament i Vijeće smatraju da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

1136 Budući da Republika Poljska u okviru svojeg tužbenog razloga koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe, u pogledu te odredbe ističe iste argumente kao što su oni koje je ta država članica istaknula protiv drugih pobijanih odredbi Uredbe 2020/1055, razmatranja iznesena u točkama 1011. do 1030. ove presude primjenjuju se na mogućnost predviđenu navedenom odredbom.

1137 Nadalje, zbog razloga navedenih u točkama 1106., 1107. i 1129. ove presude valja odbiti tvrdnju Republike Poljske prema kojoj će ta mogućnost dovesti do obavljanja dodatnih putovanja u opsegu koji će imati znatne negativne učinke na okoliš, koji mogu predstavljati povredu odredbi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1138 Osim toga, kad je riječ o studiji o ograničenjima kabotaže u kombiniranom prijevozu, ona se, kao što se to utvrđuje u točkama 1110. do 1114. ove presude, temelji na pretpostavki koja predstavlja strože ograničenje primjene članka 4. Direktive 92/106 od dosega mogućnosti koju je zakonodavac Unije predvidio člankom 2. točkom 5. podtočkom (b) Uredbe 2020/1055.

1139 Stoga, tužbeni razlog Republike Poljske koji se odnosi na sve pobijane odredbe Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. točku 5. podtočku (b) te uredbe, treba odbiti kao neosnovan.

1140 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja odbiti tužbu koju je podnijela Republika Poljska (predmet C-554/20) u dijelu u kojem se njome traži poništenje članka 2. točke 5. podtočke (b) Uredbe 2020/1055.

6. Zaključak o Uredbi 2020/1055

1141 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da valja prihvatiti tužbe Republike Litve (predmet C-542/20), Republike Bugarske (predmet C-545/20), Rumunjske (predmet C-547/20), Republike Cipra (predmet C-550/20), Mađarske (predmet C-551/20), Republike Malte (predmet C-552/20) i Republike Poljske (predmet C-554/20), u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b) te ih u preostalom dijelu odbiti.

C. Direktiva 2020/1057

1142 Republika Litva (predmet C-541/20), Rumunjska (predmet C-548/20), Mađarska (predmet C-551/20) i Republika Poljska (predmet C-555/20) najprije traže poništenje više odredbi Direktive 2020/1057 ili, podredno, poništenje te direktive u cijelosti. Republika Bugarska (predmet C-544/20) i Republika Cipar (predmet C-550/20) traže poništenje navedene direktive u cijelosti.

1143 Na prvom mjestu, tužbama koje su podnijele Republika Litva, Rumunjska, Mađarska i Republika Poljska nastoji se poništiti članak 1. Direktive 2020/1057 ili određene odredbe stavaka 3. do 7. tog članka (u daljnjem tekstu: pobijane odredbe članka 1. Direktive 2020/1057) jer se tim odredbama utvrđuje razlika između različitih vrsta cestovnog prijevoza te se neke od tih vrsta prijevoza izuzimaju od primjene pravila koja se odnose na upućivanje radnika predviđenih Direktivom 96/71. Kad je riječ o tužbama koje su podnijele Republika Bugarska i Republika Cipar, iako se njima traži poništenje Direktive 2020/1057 u cijelosti, u njima se u potporu tim tužbama također ističu tužbeni razlozi i argumenti koji se odnose samo na odredbe članka 1. te direktive i konkretno na stavke 3. i 4. tog članka.

1144 Na drugom mjestu, tužbom koju je podnijela Republika Poljska također se traži poništenje članka 9. stavka 1. Direktive 2020/1057, u dijelu u kojem se njime određuje rok za prenošenje te direktive.

1. Pregled tužbenih razloga

1145 Republika Litva u prilog zahtjevu iz svoje tužbe, kojim se najprije traži poništenje članka 1. stavaka 3. i 7. Direktive 2020/1057 ili, podredno, te direktive u cijelosti (predmet C-541/20), ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi općeg načela nediskriminacije propisanog člankom 20. Povelje, drugi na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i treći na povredi načela „dobre zakonodavne prakse”. Međutim, valja podsjetiti na to da je, kao što se to već navodi u točki 68. ove presude, navedena država članica na raspravi povukla svoj zahtjev za poništenje tog članka 1. stavka 7., koji se odnosi na kabotažu.

1146 Republika Bugarska i Republika Cipar u prilog svojim tužbama kojima se traži poništenje Direktive 2020/1057 u cijelosti (predmeti C-544/20 i C-550/20) ističu svaka pet tužbenih razloga koji se uvelike preklapaju te se u biti odnose na članak 1. stavke 3. i 4. te direktive. Prvi tužbeni razlozi temelje se na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i

člankom 1. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Drugi tužbeni razlozi temelje se na povredi načela jednakog postupanja i nediskriminacije propisanih člankom 18. UFEU-a te člancima 20. i 21. Povelje, načela jednakosti država članica pred Ugovorima propisanog člankom 4. stavkom 2. UEU-a i, „ako Sud to smatra potrebnim”, članka 95. stavka 1. UFEU-a. Treći tužbeni razlozi temelje se na povredi članka 91. stavka 1. UFEU-a. Četvrti tužbeni razlozi temelje se na povredi članka 90. UFEU-a, vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a. Peti tužbeni razlozi temelje se na povredi članaka 34. i 35. UFEU-a (prvi dio), kao i najprije na povredi članka 58. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a, ili, podredno, članka 56. UFEU-a (drugi dio).

1147 Rumunjska u prilog svojoj tužbi kojom se traži poništenje članka 1. stavaka 3. do 6. Direktive 2020/1057 ili, podredno, te direktive u cijelosti (predmet C-548/20), ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti predviđenog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i drugi na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva predviđenog člankom 18. UFEU-a.

1148 Mađarska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe kojim se najprije traži poništenje članka 1. Direktive 2020/1057 (predmet C-551/20), ističe jedini tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71. Mađarska u prilog zahtjevu iz te tužbe, kojim se, podredno, traži poništenje članka 1. stavka 6. Direktive 2020/1057, ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na očitoj pogrešci u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti i drugi na povredi načela nediskriminacije.

1149 Republika Poljska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe, kojim se traži poništenje članka 1. stavaka 3., 4., 6. i 7. Direktive 2020/1057 ili, podredno, te direktive u cijelosti (predmet C-555/20), ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela proporcionalnosti propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a, drugi na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, treći na povredi članka 94. UFEU-a te četvrti na povredi članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje. Republika Poljska u prilog zahtjevu iz te tužbe, kojim se traži poništenje članka 9. stavka 1. Direktive 2020/1057 ili, podredno, te direktive u cijelosti, ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načela pravne sigurnosti, drugi na povredi načela proporcionalnosti, propisanog člankom 5. stavkom 4. UEU-a i treći na povredi članka 94. UFEU-a.

1150 Nakon što se sažme zakonodavstvo Unije koje se primjenjuje na upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa i u tom kontekstu iznesu različite vrste cestovnog prijevoza obuhvaćene člankom 1. Direktive 2020/1057, valja uzastopno ispitati zahtjeve iz tužbi kojima se traži poništenje tog članka 1. ili određenih njegovih odredbi i članka 9. stavka 1. te direktive.

2. Propisi Unije koji se primjenjuju na upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa

1151 Najprije, valja podsjetiti na to da je cilj Direktive 96/71, kao što to proizlazi iz njezina članka 1. stavka 1., osigurati zaštitu upućenih radnika tijekom njihova upućivanja u odnosu na slobodu pružanja usluga, utvrđivanjem obveznih odredaba u vezi s uvjetima rada te zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika. Za potrebe te direktive upućeni radnik u njezinu je članku 2. stavku 1. definiran kao radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi. Na temelju članka 3. stavka 1. navedene direktive države članice osiguravaju da poduzeća o kojima je riječ radnicima upućenima na njihovo državno područje na temelju jednakog postupanja jamče uvjete zaposlenja

u državi članici u kojoj se obavlja rad kojima su obuhvaćena pitanja navedena u toj odredbi, među kojima se u točkama (b) odnosno (c) te odredbe navode minimalni plaćeni godišnji odmor i primici od rada.

1152 Kao što je to Sud već odlučio, osim pružanja usluga u kojima sudjeluju posade brodova trgovačke mornarice, Direktiva 96/71 primjenjuje se na svako transnacionalno pružanje usluga koje uključuje upućivanje radnika, neovisno o gospodarskom sektoru s kojim je takva usluga povezana, uključujući stoga i usluge u sektoru cestovnog prometa (presuda od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 33.).

1153 Kad je riječ o Direktivi 2020/1057, ona se odnosi na dva glavna pitanja, kao što to proizlazi iz samog njezina naslova. Kao prvo, njome se utvrđuju posebna pravila u pogledu Direktive 96/71 i Direktive 2014/67 za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa. Kao drugo, njome se izmjenjuje Direktiva 2006/22 u vezi sa zahtjevima za provedbu i Uredba br. 1024/2012. Tužbe država članica tužiteljica koje traže poništenje Direktive 2020/1057 ili jednog njezina dijela odnose se na prvo od ta dva pitanja.

1154 U tom pogledu i kao što to proizlazi iz teksta članka 1. stavka 1. Direktive 2020/1057, njome se utvrđuju posebna pravila o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa. U skladu s uvodnom izjavom 1. te direktive, cilj je uvođenja takvih posebnih pravila osigurati, s jedne strane, primjerene uvjete rada i socijalnu zaštitu za vozače te, s druge strane, primjerene uvjete poslovanja i poštenog tržišnog natjecanja za cestovne prijevoznike kako bi se stvorio siguran, učinkovit i socijalno odgovoran sektor cestovnog prometa. Iz te uvodne izjave proizlazi i da, s obzirom na visok stupanj mobilnosti radne snage u sektoru cestovnog prometa, zakonodavac Unije utvrdio je ta posebna pravila kako bi se osigurala ravnoteža između slobode prijevoznika da pružaju prekogranične usluge, slobodnog kretanja robe, primjerenih uvjeta rada i socijalne zaštite vozača.

1155 Naime, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 8. Direktive 2020/1057, s obzirom na izrazito mobilnu prirodu sektora prometa, vozači općenito nisu upućeni u drugu državu članicu na temelju ugovorâ o uslugama za duga razdoblja, kao što je to uglavnom slučaj u drugim sektorima. Prema tome, kao što se to naglašava u uvodnim izjavama 2. i 3. te direktive, kako bi se u tim posebnim uvjetima osiguralo da se pružanje usluga cestovnog prijevoza temelji na poštenom tržišnom natjecanju među prijevoznicima i da se time osigura neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, posebnim sektorskim pravilima utvrđenima navedenom direktivom pojašnjava se u kojim se okolnostima na vozače primjenjuju pravila o upućivanju radnika predviđena Direktivom 96/71.

1156 Iz uvodne izjave 9. Direktive 2020/1057 proizlazi da je zakonodavac Unije odlučio da ta posebna sektorska pravila treba temeljiti na postojanju dostatne povezanosti vozača i pruženih usluga s državnim područjem države članice domaćina i, kako bi se olakšala provedba navedenih pravila, treba razlikovati različite vrste prijevoza ovisno o stupnju povezanosti s državnim područjem države članice domaćina.

1157 Tako se u članku 1. stavcima 3. do 7. te direktive, u vezi s uvodnim izjavama 7. do 13. navedene direktive, utvrđuje razlika između pet vrsta međunarodnog cestovnog prijevoza, odnosno bilateralnog prijevoza, nebilateralnog prijevoza (u daljnjem tekstu: prekogranični prijevoz), provoza, kombiniranog prijevoza i kabotaže.

1158 Na prvom mjestu, kad je riječ o bilateralnom prijevozu, on podrazumijeva, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive 2020/1057, prijevoz iz države članice u kojoj prijevoznik ima poslovni nastan na državno područje druge države članice ili treće zemlje ili obrnuto, prijevoz iz države članice ili treće zemlje do države članice poslovnog nastana prijevoznika.

1159 Iz članka 1. stavka 3. prvog podstavka i članka 1. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2020/1057, proizlazi da, neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive 96/71 vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive 96/71 kada obavlja bilateralni prijevoz robe odnosno putnika. Člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom i člankom 1. stavkom 4. trećim i četvrtim podstavkom Direktive 2020/1057 predviđaju se usto izuzeća za dodatne aktivnosti, za bilateralni prijevoz robe i za bilateralni prijevoz putnika.

1160 Na drugom mjestu, kad je riječ o prekograničnom prijevozu, iz uvodne izjave 13. Direktive 2020/1057 proizlazi da taj prijevoz obilježava činjenica da vozač sudjeluje u međunarodnom prijevozu izvan države članice poslovnog nastana poduzeća koje upućuje. Stoga je riječ o prijevozu koji se obavlja iz države članice koja nije država članica poslovnog nastana tog prijevoznika ili iz treće zemlje na državno područje druge države članice koja također nije navedena država članica poslovnog nastana ili na državno područje treće zemlje. Kao što to također proizlazi iz te uvodne izjave, u tim slučajevima posebna sektorska pravila potrebna su samo u pogledu administrativnih zahtjeva i mjera kontrole.

1161 Na trećem mjestu, kad je riječ o provozu, on podrazumijeva, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 11. Direktive 2020/1057, prijevoz u okviru kojeg vozač prolazi kroz državno područje države članice bez utovara ili istovara tereta te bez ukrcaja ili iskrcaja putnika. Člankom 1. stavkom 5. te direktive predviđa se da se vozač se ne smatra upućenim za potrebe Direktive 96/71 kada obavlja provoz kroz državno područje države članice.

1162 Na četvrtom mjestu, kad je riječ o kombiniranom prijevozu, u članku 1. drugom podstavku Direktive 92/106, na koju se izričito upućuje u Direktivi 2020/1057, definira ga se kao prijevoz robe između država članica u okviru kojeg se kamion ili drugo sredstvo prijevoza robe povezano s kamionom koristi na cesti pri početnoj ili završnoj dionici putovanja, a u drugoj dionici, željezničkim ili unutarnjim plovnim putom ili pomorskim prijevozom. Člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057 određuje se da se, neovisno o članku 2. stavku 1. Direktive 96/71, vozač ne smatra upućenim kada odrađuje početnu ili završnu cestovnu dionicu kombiniranog prijevoza, ako sama ta cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz.

1163 Na petom mjestu, kad je riječ o kabotaži, u članku 2. točki 6. Uredbe br. 1072/2009, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 15., ona se definira kao pružanje usluga cestovnih prijevoznika u državi članici u kojoj ti prijevoznici nemaju poslovni nastan te se u njemu navodi da kabotaža nije zabranjena ako se ne obavlja na način koji podrazumijeva stalnu ili trajnu djelatnost u toj državi članici. Člankom 1. stavkom 7. Direktive 2020/1057 predviđa se da, ako vozač obavlja takav prijevoz, smatra se upućenim na temelju Direktive 96/71.

3. Članak 1. Direktive 2020/1057

1164 Republika Litva (predmet C-541/20), Republika Bugarska (predmet C-544/20), Rumunjska (predmet C-548/20), Republika Cipar (predmet C-550/20), Mađarska (predmet C-551/20) i Republika Poljska (predmet C-555/20) u prilog svojim tužbama kojima se traži poništenje članka 1. Direktive 2020/1057 ili određenih odredbi njegovih stavaka 3. do 7., u biti ističu, ovisno o slučaju, povredu:

– članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71 (jedini tužbeni razlog Mađarske koji se ističe najprije);

– načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije (prvi tužbeni razlog Republike Litve, drugi tužbeni razlog Republike Bugarske, drugi tužbeni razlog Rumunjske, drugi tužbeni razlog Republike Cipra i drugi tužbeni razlog Mađarske koji se ističe podredno);

– načela proporcionalnosti (drugi i treći tužbeni razlog Republike Litve, prvi tužbeni razlog Republike Bugarske, prvi tužbeni razlog Rumunjske, prvi tužbeni razlog Republike Cipra, prvi tužbeni razlog Mađarske koji se ističe podredno i prvi tužbeni razlog Republike Poljske);

– pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike predviđenih, s jedne strane, u članku 91. stavku 1. UFEU-a (treći tužbeni razlozi Republike Bugarske i Republike Cipra) i, s druge strane, u članku 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, u članku 91. stavku 2. UFEU-a i članku 94. UFEU-a (četvrti tužbeni razlog Republike Bugarske, drugi tužbeni razlog Republike Poljske kad je riječ o članku 91. stavku 2. UFEU-a, treći tužbeni razlog Republike Poljske kad je riječ o članku 94. UFEU-a i četvrti tužbeni razlog Republike Cipra);

– slobodnog kretanja robe predviđenog člancima 34. i 35. UFEU-a (prvi dijelovi petih tužbenih razloga Republike Bugarske i Republike Cipra);

– slobodnog pružanja usluga predviđenog u članku 58. stavku 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a ili, podredno, u članku 56. UFEU-a (drugi dijelovi petih tužbenih razloga Republike Bugarske i Republike Cipra), i

– pravila prava Unije u području zaštite okoliša predviđenih u članku 11. UFEU-a i članku 37. Povelje (četvrti tužbeni razlog Republike Poljske).

1165 Stoga, tako raspodijeljene i tim redom valja ispitati tužbene razloge koji se odnose na članak 1. Direktive 2020/1057.

a) Povreda članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71

1) Argumentacija stranaka

1166 Mađarska u svojem jedinom tužbenom razlogu, koji se najprije ističe, tvrdi da se člankom 1. Direktive 2020/1057 povređuje članak 1. stavak 3. točka (a) Direktive 96/71 jer vozači koji obavljaju u međunarodni cestovni prijevoz općenito nisu obuhvaćeni područjem primjene potonje direktive s obzirom na posebna obilježja djelatnosti koju obavljaju.

1167 Na prvom mjestu, na temelju članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71, na koji se upućuje u članku 1. stavku 2. Direktive 2020/1057, primjenjivost sustava upućivanja na vozače koji obavljaju djelatnost međunarodnog cestovnog prijevoza može se predvidjeti samo u slučaju u kojem postoji ugovorni odnos između prijevoznika koji ih zapošljava i primatelja pošiljke. Međutim, s obzirom na to da takav ugovorni odnos nije uobičajen u okviru ugovorâ o prijevozu, Direktivom 2020/1057 ne zahtijeva se da se radi primjene sustava upućivanja sklopi takav ugovor između poduzetnika koji šalje robu i poduzetnika koji je treba primiti. Naime, dovoljno je da vozač prijeđe državnu granicu.

1168 Na drugom mjestu, upućivanje u smislu Direktive 96/71 usko je povezano s uslugama koje pruža poslodavac u državi članici domaćinu. Međutim, u okviru djelatnosti prijevoza naglasak nije na usluzi koju pruža vozač nego na kretanju robe među državama članicama. Stoga nije riječ o djelatnosti koja može opravdati primjenu pravila u području upućivanja koja se predviđaju Direktivom 96/71. Nadalje, ta je argumentacija potvrđena odgovorom Unije na krizu koju je prouzročila pandemija bolesti COVID-19. Naime, nakon što su različite države članice uvele ograničenja kretanja, Komisija je gotovo odmah intervenirala kako bi osigurala što nesmetaniji prijevoz robe.

1169 Na trećem mjestu, zbog velike mobilnosti radnika koji obavljaju međunarodni cestovni prijevoz robe, za vozače se ne može smatrati da privremeno obavljaju svoj posao u nekoj drugoj državi članici, nego da se stalno upućuju između više država članica. Uostalom, u presudi od 19. prosinca 2019., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110) Sud je odlučio da se s gledišta Direktive 96/71 ne može smatrati da je radnik upućen na državno područje države članice ako obavljanje njegova rada nije dovoljno povezano s tim područjem. Kratkotrajnim boravkom od nekoliko sati u nekoj drugoj državi članici ne može se uspostaviti takva veza.

1170 Presuda od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) ne dovodi u pitanje ta razmatranja. Naime, čak i ako iz te presude proizlazi da primjena Direktive 96/71 na cestovne prijevoznike u načelu nije isključena, s obzirom na to da ne postoji dostatna povezanost s državama članicama u kojima vozači obavljaju posao, mnoge usluge cestovnog prijevoza ipak ne ispunjavaju uvjete za upućivanje koje je obuhvaćeno područjem primjene te direktive, kako je Sud tumači u navedenoj presudi. Slijedom toga, osim kabotaže za koju je Sud utvrdio da postoji dostatna takva povezanost, on nije pružio nikakav kategorički odgovor kad je riječ o drugim slučajevima, uzimajući u obzir da svaki slučaj treba ocijeniti ovisno o relevantnim okolnostima slučaja.

1171 Parlament i Vijeće tvrde da je ovaj tužbeni razlog bespredmetan ili neosnovan.

2) Ocjena Suda

1172 Najprije, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točki 431. ove presude, unutarnja zakonitost akta sekundarnog prava u načelu se ne može ispitivati s obzirom na drugi akt Unije istog normativnog ranga. Stoga, Mađarska ne može utemeljeno tvrditi da odredbe članka 1. Direktive 2020/1057 nisu valjane s obzirom na članak 1. stavak 3. točku (a) Direktive 96/71.

1173 Budući da Mađarska u svojem jedinom tužbenom razlogu ističe navodnu nedosljednost između područja primjene Direktive 96/71 i Direktive 2020/1057, valja napomenuti da takva nedosljednost ni u kojem slučaju ne postoji, neovisno o tome bi li ona bila dovoljna da se opravda poništenje članka 1. potonje direktive. Naime, na prvom mjestu, Sud je odlučio da se Direktiva

96/71 primjenjuje na transnacionalno pružanje usluga u sektoru cestovnog prometa (vidjeti u tom smislu presude od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 33. do 41. i od 8. srpnja 2021., Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, t. 34. do 36.). Iz toga slijedi da se vozače koji obavljaju međunarodni cestovni prijevoz može obuhvatiti područjem primjene Direktive 96/71 na temelju odredbi te direktive, a ne, kao što se čini da to pogrešno navodi Mađarska, zbog donošenja Direktive 2020/1057.

1174 Na drugom mjestu, kao što to pravilno naglašava Parlament, Direktiva 2020/1057 predstavlja *lex specialis* u odnosu na Direktivu 96/71, uzimajući u obzir da cilj prvonavedene direktive nije proširiti područje primjene te drugonavedene direktive, nego pojasniti pod kojim uvjetima vozače koji obavljaju međunarodni cestovni prijevoz treba smatrati upućenim radnicima u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 96/71 i stoga obuhvaćenima područjem primjene potonje direktive.

1175 Konkretnije, kad je riječ o tome da Mađarska prigovara zakonodavcu Unije da je donošenjem članka 1. Direktive 2020/1057 učinio pravila o upućivanju primjenjivima i na prijevoz koji ne uključuje transnacionalne mjere iz članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71, valja istaknuti da se, kao što to naglašava sama ta država članica, u Direktivi 2020/1057 izričito upućuje na potonju odredbu, pri čemu se njezinim člankom 1 stavkom 2. predviđa da se posebna pravila o upućivanju vozača predviđena u njezinu članku 1. primjenjuju na vozače koje zapošljavaju prijevoznici s poslovnom nastanom u državi članici koji primjenjuju transnacionalnu mjeru iz članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71, odnosno upućuju radnika, za svoj račun i pod svojim vodstvom, na državnom području druge države članice na temelju ugovora sklopljenog između poduzeća koje upućuje i primatelja usluge koji posluje u toj državi članici, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja. Iz toga nužno slijedi da se navedenim posebnim pravilima ne dovodi u pitanje potreba da se ispune uvjeti predviđeni u tom članku 1. stavku 3. točki (a) kako bi se prijevoz o kojem je riječ smatrao obuhvaćenim područjem primjene Direktive 96/71.

1176 Kad je riječ o argumentaciji koju u tom kontekstu ističe Mađarska i koja se odnosi na odgovor Unije na pandemiju bolesti COVID-19, ona se temelji, kao što to proizlazi iz točke 1173. ove presude, na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj se Direktiva 96/71 nije primjenjivala na prijevoz prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057. Stoga treba odbiti i tu argumentaciju, koja je uostalom općenita te se ne odnosi konkretno na uređivanje upućivanja radnika u pravu Unije.

1177 Na trećem mjestu, odredbe članka 1. Direktive 2020/1057 ne mogu se smatrati ni nevaljanima zato što, s obzirom na to da ne postoji dostatna povezanost s državama članicama u kojima vozači obavljaju posao, brojne usluge cestovnog prijevoza ne ispunjavaju uvjete za upućivanje koje je obuhvaćeno područjem primjene Direktive 96/71, kako je Sud tumači u presudi od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 U tom pogledu, kao prvo, valja napomenuti da je zakonodavac Unije donošenjem odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 primijenio pristup koji slijedi istu logiku koju je Sud slijedio u toj presudi.

1179 Konkretno, u točkama 49., 62. i 63. navedene presude, Sud je u okviru tumačenja Direktive 96/71 odlučio da se pravila o upućivanju predviđena tom direktivom ne primjenjuju, među ostalim, na provoz i bilateralni prijevoz, dok se u načelu primjenjuju na kabotažu koja se u cijelosti odvija na državnom području države članice domaćina.

1180 Međutim, isto tako, člankom 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057 isključuje se sav bilateralni prijevoz, a u tom članku 1. stavku 5. sav provoz iz područja primjene Direktive 96/71, dok se u članku 1. stavku 7. Direktive 2020/1057 pojašnjava da se Direktiva 96/71 primjenjuje na kabotažu.

1181 Osim toga, u točki 45. presude od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Sud je odlučio, s jedne strane, da se ne može smatrati da je radnik „upućen" na državno područje države članice u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 96/71 ako obavljanje njegova rada nije dovoljno povezano s tim područjem i da, s druge strane, provjera postojanja takve povezanosti pretpostavlja provedbu opće ocjene svih elemenata koji obilježavaju djelatnost dotičnog radnika.

1182 Međutim, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 9. Direktive 2020/1057, zakonodavac Unije donio je posebna sektorska pravila o primjeni Direktive 96/71 u sektoru cestovnog prometa, koja se također temelje na postojanju dostatne povezanosti vozača i pruženih usluga s državnim područjem države članice domaćina. U tom kontekstu, kako bi se olakšala primjena tih pravila, taj je zakonodavac dao prednost rješenju kojim se pojašnjavaju okolnosti u kojima treba smatrati da postoji takva povezanost.

1183 S jedne strane, u tu je svrhu navedeni zakonodavac izričito naveo da određene kategorije prijevoza treba izuzeti od pravila o upućivanju, odnosno u skladu s člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom Direktive 2020/1057 ograničen broj aktivnosti povezanih s bilateralnim prijevozom i u skladu s člankom 1. stavkom 6. te direktive određene dionice koje su dio kombiniranog prijevoza.

1184 S druge strane, kao što to osobito proizlazi iz uvodne izjave 13. Direktive 2020/1057, za prijevoz na koji se ne primjenjuje izuzeće iz te direktive zakonodavac Unije smatrao je da postoji dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina i da se stoga smatra da se može primijeniti Direktiva 96/71.

1185 Kao drugo, samo zbog činjenice da je zakonodavac Unije odlučio konkretizirati pojam „dostatna povezanost" na koji se Sud oslonio u presudama od 19. prosinca 2019., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, t. 31.) i od 1. prosinca 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, t. 45.), određivanjem kategorija cestovnog prijevoz na koje treba ili ne treba primijeniti pravila o upućivanju radnika, ne može se utvrditi nevaljanost odredbi članka 1. Direktive 2020/1057. Naime, u okviru rasuđivanja Suda u tim presudama tumači se regulatorni okvir koji je bio na snazi u trenutku relevantnom za sporove koji su doveli do navedenih presuda, tako da je Sud pojasnio kako treba shvatiti „dostatnu povezanost" samo na temelju odredbi Direktive 96/71 koje su se primjenjivale u tom trenutku. Usto, Sud nipošto nije tvrdio da je tumačenje pojma „dostatna povezanost", koje je utvrdio u tom kontekstu, jedino kojim se mogu poštovati odredbe Ugovorâ.

1186 Međutim, prethodno navedena razmatranja ne utječu na pitanje, na koje se odnose drugi tužbeni razlozi u ovim tužbama, je li način na koji je zakonodavac Unije odlučio ocijeniti postojanje takve „dostatne povezanosti" u slučaju svake od kategorija prijevoza iz članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057, usklađen s primarnim pravom.

1187 S obzirom na prethodno navedeno, jedini tužbeni razlog koji najprije ističe Mađarska treba odbiti kao neosnovan.

b) Povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije

1) Argumentacija stranaka

1188 Republika Litva u svojem prvom tužbenom razlogu, Republika Bugarska u svojem drugom tužbenom razlogu, Rumunjska u svojem drugom tužbenom razlogu, Republika Cipar u svojem drugom tužbenom razlogu i Mađarska u svojem drugom tužbenom razlogu koji se ističe podredno tvrde da se člankom 1. Direktive 2020/1057 ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela nediskriminacije.

1189 Republika Bugarska i Republika Cipar u tom pogledu tvrde da primjena pravila o upućivanju radnika na prekogranični prijevoz, uz istodobno izuzeće bilateralnog prijevoza od tih pravila, dovodi do različitog postupanja u sličnim pa čak i jednakim situacijama, čime se povređuje načelo nediskriminacije.

1190 Na prvom mjestu, tom razlikom u postupanju između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza vozačima se pruža različita socijalna zaštita, ovisno o tome iz koje je države njihov poslodavac i mjestu na kojem se obavlja prijevoz. Stoga, primjerice, za teret utovaren u Italiji s odredištem u Frankfurtu (Njemačka), vozač bi se smatrao upućenim u Njemačku ako je njegov poslodavac iz Portugala, ali ne ako je iz Italije. Međutim, u oba je slučaja povezanost s njemačkim državnim područjem ista jer se istovar robe odvija u Njemačkoj. Osim što se prema vozačima različito postupa ovisno o prometnim rutama, postoji čak diskriminacija među vozačima koje zapošljava isti prijevoznik.

1191 Na drugom mjestu, Republika Bugarska i Republika Cipar tvrde da ta razlika u postupanju između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza ima veći negativan utjecaj na prijevoznike koji obavljaju prekogranični prijevoz nego na prijevoznike koji uglavnom ili isključivo obavljaju bilateralni prijevoz.

1192 Na trećem mjestu, navedenom razlikom u postupanju između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza povređuje se načelo jednakosti između država članica jer ta razlika na određene države članice utječe više nego na druge.

1193 Naposljetku i na četvrtom mjestu, zbog te razlike u postupanju, prijevoznici se suočavaju s različitim troškovima plaća i administrativnim troškovima ovisno o zemlji utovara ili istovara. Stoga se te prijevoznike potiče da naplaćuju različite cijene za prijevoz iste robe preko istih prometnih pravaca, ovisno o zemlji podrijetla ili odredišta te robe, što se protivi smislu članka 95. stavka 1. UFEU-a.

1194 Rumunjska tvrdi da će uglavnom prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije snositi administrativne i financijske troškove povezane s upućivanjem i da ih se odvraća od obavljanja prijevoza koji je uređen člankom 1. stavcima 3. do 6. Direktive 2020/1057 jer ti prijevoznici *de facto* neće biti konkurentni. Ne može se uostalom zajamčiti socijalna zaštita vozačâ ako su prijevoznici iz perifernog područja Unije istisnuti s tržišta. Prema drugom scenariju, vozači bi bili primorani preseliti se u državu članicu koja je povoljnije smještena u smislu koncentracije prijevoza u Uniji. Stoga se postavlja pitanje jesu li pobijane odredbe članka 1. te direktive usklađene s ciljevima navedenima u članku 91. stavku 2. UFEU-a i članku 94. UFEU-a.

1195 Nadalje, prema mišljenju Rumunjske, do diskriminacije prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije ne dolazi samo zbog odredbi Direktive 2020/1057 o kojima je riječ, nego i zbog odredbi, razmatrane zasebno ili u cjelini, na koje se odnose tužbe te države za djelomično poništenje uredbi 2020/1054 i 2020/1055 (predmeti C-546/20 i C-547/20).

1196 Prema mišljenju Rumunjske, sudska praksa Suda na koju se pozivaju Parlament i Vijeće, proizašla iz presuda od 21. lipnja 2018. Poljska/Parlament i Vijeće (C-5/16, EU:C:2018:483, t. 167.) i od 13. ožujka 2019. Poljska/Parlament i Vijeće (C-128/17, EU:C:2019:194, t. 106.), ne može se primijeniti *mutatis mutandis* u ovom slučaju. Kad je riječ o pobijanim odredbama „paketa za mobilnost", nije samo da se u obzir nije uzela specifična situacija jedne države članice. Naprotiv, na temelju pobijanih mjera države članice razvrstavaju se u dvije velike kategorije prema njihovu zemljopisnom položaju, odnosno, s jedne strane, središte koje u povoljnom položaju i, s druge strane, periferija koja je u nepovoljnom položaju, iako u različitim omjerima. Međutim, u propisima donesenima na razini Unije trebale bi se uzeti u obzir te razlike te bi ih trebalo nastojati otkloniti smanjivanjem postojećih neusklađenosti i osiguravanjem ravnomjernije podjele koristi i troškova pripadnosti Uniji.

1197 Vijeće je u biti uostalom priznalo da se Direktivom 2020/1057 olakšava bilateralni prijevoz, ali ne i prekogranični prijevoz te stoga ne ni prijevoz koji obavljaju prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na istoku Europe, izvan područja u kojem je koncentriran međunarodni cestovni prijevoz Unije.

1198 Mađarska tvrdi da u praksi postoje dvije vrste kombiniranog prijevoza, odnosno, s jedne strane praćeni prijevoz i, s druge strane, prijevoz bez pratnje. U slučaju da vozač prati vozilo i njegov teret tijekom cijelog prijevoza, u konačnici je riječ o jednom prijevozu. Razlikuje se samo način prijevoza. U tom bi se slučaju kombinirani prijevoz u biti mogao usporediti s bilateralnim prijevozom, tako da temeljno načelo jednakog postupanja opravdava da se izuzeće predviđeno člankom 1. stavkom 3. Direktive 2020/1057 primjenjuje na cijeli prijevoz, odnosno na obje cestovne dionice.

1199 Međutim, na temelju članka 1. stavka 6. te direktive, vozač se ne smatra upućenim kada odrađuje kombinirani prijevoz isključivo ako sama cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz kako je definiran u članku 1. stavku 3. navedene direktive. Zakonodavac Unije tako je umjetno podijelio kombinirani prijevoz na dvije cestovne dionice, odnosno na početnu dionicu i završnu dionicu, od kojih jedna ne ispunjava uvjet koji se odnosi na bilateralni prijevoz. Stoga je taj zakonodavac, time što izuzeće predviđeno za bilateralni prijevoz robe nije proširio na kombinirani prijevoz, povrijedio načelo jednakog postupanja.

1200 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

i) Uvodna razmatranja

1201 Na prvom mjestu, valja napomenuti da, iako Republika Bugarska i Republika Cipar traže poništenje Direktive 2020/1057 u cijelosti, iz argumentacije koju ističu te države članice i koja se temelji na povredi načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije, proizlazi da konkretno dovode u pitanje razliku koja se u članku 1. stavcima 3. i 4. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., pravi između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza.

1202 Na drugom mjestu, argumentacija koju ističe Mađarska i kojom se želi dokazati povreda tih načela odnosi se samo na članak 1. stavak 6. Direktive 2020/1057, koji se odnosi na kombinirani prijevoz.

1203 Naposljetku i na trećem mjestu, kad je riječ o argumentaciji koju ističe Rumunjska, valja napomenuti da ta država članica traži poništenje članka 1. stavaka 3. do 6. Direktive 2020/1057, pri čemu tvrdi da se pravilima koja se predviđaju tim odredbama prijevoznike sa sjedištem na „periferiji Unije" odvraća od obavljanja vrsta prijevoza navedenih u tim odredbama te konkretno naglašava navodne negativne učinke koji za te prijevoznike proizlaze iz razlike između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza.

1204 [ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] U tom pogledu, kao prvo, ipak valja utvrditi da Rumunjska traži poništenje članka 1. stavka 5. Direktive 2020/1057, da ta država članica samo općenito navodi da su države članice na „periferiji Unije" izložene neizravnoj diskriminaciji zbog pobijanih odredbi tog članka 1. a da pritom ne objašnjava kako navedeni stavak 5. može biti izvor nepovoljnosti za te države članice, s obzirom na to da se potonjom odredbom prijevozniku odgovornom za provoz koji se odvija preko državnog područja države članice odobrava izuzeće od pravilâ o upućivanju radnika, ako su ispunjeni uvjeti koji se njima predviđaju. Naime, cilj je takvog izuzeća ograničiti utjecaj veće ili manje udaljenosti između države članice u kojoj prijevoznik ima poslovni nastan i države članice u kojoj se odvija utovar ili istovar robe, odnosno ukrcaj ili iskrcaj putnika, na pitanje primjenjuju li se na cestovni prijevoz o kojem je riječ pravila o upućivanju radnika predviđena Direktivom 96/71.

1205 Isto tako, kao drugo, kad je riječ o tome da se Rumunjska poziva na članak 1. stavak 6. Direktive 2020/1057, ta država članica ne potkrepljuje ni kako se tom odredbom, koja se odnosi na kombinirani prijevoz, povređuju načela jednakog postupanja i nediskriminacije time što se, u biti, u nepovoljan položaj stavlja prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na „periferiji Unije". Naime, argumentom koji se ističe kako bi se dokazala diskriminirajuća priroda svih odredbi članka 1. stavaka 3. do 6. Direktive 2020/1057, prema kojem se povećava udio na tržištu međunarodnog prijevoza koji imaju gospodarski subjekti s poslovnim nastanom u državama članicama na „periferiji Unije", ne može se dokazati povreda tih načela.

1206 U tim okolnostima, još treba ispitati argumente kojima se zakonodavcu Unije prigovara jer je u članku 1. stavcima 3. i 4. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., napravio razliku između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju radnika, kao i specifične argumente koje ističe Mađarska i koji se odnose na primjenu tih pravila na kombinirani prijevoz, koja se predviđa člankom 1. stavkom 6. navedene direktive.

ii) Postojanje navodnog diskriminirajućeg postupanja

1207 Nije sporno da se pobijane odredbe članka 1. Direktive 2020/1057, u dijelu u kojem se njima uvode posebna pravila o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa, bez razlike primjenjuju na sve prijevoznike o kojima je riječ, neovisno o državi članici njihova poslovnog nastana, na sve vozače, neovisno o njihovu državljanstvu i državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan te na sve države članice, tako da ne dovode do izravne diskriminacije zabranjene pravom Unije.

1208 Stoga valja ispitati, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 308. do 310. ove presude, primjenjuju li se neopravdano na temelju navedenih odredbi, s obzirom na to da se u njima pravi razlika između vrsti prijevoza iz točke 1206. ove presude, različita pravila na usporedive situacije, osobito s obzirom na cilj koji se njima nastoji postići, te dovode li one stoga do neizravne

diskriminacije zabranjene pravom Unije, uzimajući u obzir da zbog svoje prirode mogu više utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na „periferiji Unije”, na vozače koje zapošljavaju ti prijevoznici i na samu tu skupinu država članica.

1209 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u prethodnoj točki, usporedivost situacija o kojima je riječ radi provođenja nadzora poštovanja načela jednakog postupanja osobito se ocjenjuje s obzirom na predmet i cilj akta Unije kojim se uvodi razlika o kojoj je riječ.

1210 U tom pogledu, cilj koji se nastoji postići Direktivom 2020/1057 uključuje, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 7. te direktive, da se predvide posebna pravila za određivanje države članice čiji su uvjeti rada i zapošljavanja zajamčeni vozačima u cestovnom prijevozu, kojima se uzimaju u obzir posebnosti povezane s izrazito mobilnom radnom snagom u tom sektoru i kojima se, radi neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, uspostavlja ravnoteža između poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada tih vozača te lakšeg ostvarivanja slobode pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja među prijevoznicima.

1211 Tim općim ciljem koji se nastoji postići Direktivom 2020/1057, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 9. te direktive, obuhvaćen je specifičan cilj odredbi njezina članka 1., kojima se pojašnjava u kojim se okolnostima na vozače primjenjuju ili ne primjenjuju pravila o dugoročnom upućivanju predviđena Direktivom 96/71.

1212 Slijedom toga, valja ispitati, s obzirom na taj cilj, je li zakonodavac Unije u članku 1. Direktive 2020/1057 primijenio diskriminirajuće postupanje na prekogranični prijevoz i kombinirani prijevoz u odnosu na bilateralni prijevoz.

– Navodno diskriminirajuće postupanje prema prekograničnom prijevozu u odnosu na bilateralni prijevoz

1213 Na prvom mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije između prijevoznika i vozača koje zapošljavaju ti prijevoznici, ovisno o tome obavljaju li prekogranični ili bilateralni prijevoz, valja podsjetiti na to da iz odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, konkretno njegova stavka 3. prvog podstavka, i njegova stavka 4. prvog podstavka, u vezi s uvodnom izjavom 13., proizlazi da se vozač koji obavlja bilateralni prijevoz ne smatra upućenim radnikom u smislu Direktive 96/71, dok se vozač koji obavlja prekogranični prijevoz, u načelu, smatra upućenim radnikom. Usto, člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom i člankom 1. stavkom 4. trećim i četvrtim podstavkom Direktive 2020/1057 predviđa se da se izuzeća za bilateralni prijevoz predviđena tim stavcima primjenjuju i na određene dodatne djelatnosti povezane s takvim prijevozom.

1214 Iz toga proizlazi da razlika u postupanju koja za potrebe primjene pravila o upućivanju proizlazi iz tih odredbi Direktive 2020/1057 između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza temelji na vrstama prijevoza o kojima je riječ i koje se razlikuju prema povezanosti između vozača i pružene usluge, s jedne strane, i državnog područja države članice domaćina i države članice poslovnog nastana, s druge strane. Naime, iako je u slučaju bilateralnog prijevoza priroda usluge usko povezana s državom članicom poslovnog nastana, to nije slučaj kod prekograničnog prijevoza, u okviru kojeg vozač obavlja prijevoz iz jedne u drugu zemlju, od kojih ni jedna nije država članica poslovnog nastana.

1215 Iz toga slijedi da prekogranični prijevoz i bilateralni prijevoz nisu usporedivi s obzirom na cilj koji se nastoji postići Direktivom 2020/1057, i, konkretnije, cilj pravila predviđenih člankom 1. te direktive, koja se navode u točkama 1210. i 1211. ove presude. Stoga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 1086. svojeg mišljenja, ni vozači ni prijevoznici koji pripadaju tim dvjema kategorijama prijevoza nisu u usporedivoj situaciji s obzirom na potonji cilj.

1216 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje konkretnim primjerima prijevoza koje su iznijele države članice tužiteljice i koji, prema njihovu mišljenju, pokazuju da dva različita vozača koje, ovisno o slučaju, zapošljava isti prijevoznik mogu obavljati jednaki rad, ali zbog pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 na njih se ne primjenjuju isti uvjeti rada i zaposlenja ni konkretno ista stopa plaće.

1217 U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da se ta argumentacija temelji na pogrešnoj pretpostavki prema kojoj ocjenu usporedivosti situacija tih vozača radi utvrđivanja primjene pravila o upućivanju treba provesti isključivo ovisno o prirodi njihova rada, dok je za tu ocjenu, kao što to proizlazi iz prethodno navedenih razmatranja, relevantna povezanost između vozača o kojem je riječ i pružene usluge s državom članicom poslovnog nastana ili državom članicom domaćinom, s obzirom na cilj koji se nastoji postići pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057.

1218 U svakom slučaju, valja naglasiti da zakonodavac Unije, kao što to proizlazi iz točke 247. ove presude, raspolaže širokom marginom prosudbe za utvrđivanje zajedničke prometne politike, kojom su obuhvaćene mjere predviđene Direktivom 2020/1057. Ta direktiva, donesena na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, podrazumijeva odabire političke prirode i složene ocjene gospodarskih i socijalnih učinaka tih mjera.

1219 Stoga se zakonodavcu Unije ne može prigovoriti povreda načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što je, u okviru izvršavanja te široke margine prosudbe, odlučio utvrditi opće kriterije za ocjenu postojanja dostatne povezanosti između pružene usluge prijevoza i državnog područja države članice domaćina, a nije prepustio dionicima o kojima je riječ obvezu da provjere postoji li takva povezanost u svakom konkretnom slučaju.

1220 Na drugom mjestu, kad je riječ o postojanju navodne diskriminacije među državama članicama protivno načelu jednakosti država članica pred Ugovorima, propisanom u članku 4. stavku 2. UEU-a, točno je da se ne može isključiti da razlika između bilateralnog i prekograničnog prijevoza, utvrđena člankom 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., na neke države članice utječe više nego na druge.

1221 Naime, budući da se stranke slažu u pogledu toga da je znatan udio potražnje na tržištu prijevoza koncentriran u državama članicama koje su bliže „središnjem dijelu Unije”, moguće je da upravo prijevoznici koji, prema mišljenju država članica tužiteljica, imaju poslovni nastan na „periferiji Unije” obavljaju većinu prekograničnog prijevoza u Uniji te se na njih stoga češće primjenjuju pravila o upućivanju, dok njihovi konkurenti s poslovnim nastanom bliže „središnjem dijelu Unije” uglavnom ili isključivo obavljaju bilateralni prijevoz.

1222 Međutim, valja podsjetiti na to da se, kao prvo, prema sudskoj praksi iznesenoj u točki 332. ove presude, akt Unije čiji je cilj izjednačiti pravna pravila u državama članicama, pod uvjetom da se jednako primjenjuje na sve države članice, ne može smatrati diskriminirajućim jer takav akt kojim se provodi usklađivanje neizbježno ima različite učinke ovisno o prethodnom stanju različitih nacionalnih zakonodavstava i praksi.

1223 U ovom slučaju, donošenjem sektorskih pravila o upućivanju radnika koja treba provoditi u cijeloj Uniji kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, zakonodavac Unije nastojao je postići, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 3., 7. i 9. Direktive 2020/1057, ravnotežu između, s jedne strane, poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada vozača te, s druge strane, lakšeg ostvarivanje slobode pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja među prijevoznicima.

1224 U tom kontekstu, pristup u okviru kojeg se razlikuju različite vrste prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju radnika uopće ne ugrožava jednakost među državama članicama, nego se njime, kao što to u biti proizlazi iz uvodne izjave 4. te direktive, naprotiv nastoje otkloniti nejednakosti u postupanju koje su prethodno mogle nastati zbog razlika koje su u državama članicama utvrđene u tumačenju, primjeni i provedbi odredbi koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu navedene direktive, a te su razlike predstavljale veliko administrativno opterećenje za vozače i prijevoznike.

1225 Kao drugo, eventualna razlika u utjecaju pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 na države članice, ovisno o tome nalaze li se u „središnjem dijelu Unije” ili na „periferiji Unije”, kao što se navodi u točkama 1220. i 1221. ove presude, ne proizlazi iz navodno diskriminirajuće prirode razlike između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza, nego u biti iz modela poslovanja koji su odabrali prijevoznici s poslovnim nastanom u određenim državama članicama jer je vjerojatnije da će se prijevoz koji obavljaju prijevoznici koji većinu ili sve svoje usluge pružaju u državama članicama udaljenima od države članice u kojoj im je poslovni nastan, neovisno o tome koja je to država, kvalificirati kao prekogranični prijevoz te će se toga na njega primjenjivati pravila o upućivanju radnika.

1226 Točno je da primjena tih pravila može predstavljati veće opterećenje za poslodavce koji pružaju usluge prekograničnog prijevoza u državama članicama u kojima je razina socijalne zaštite, osobito razina plaće, veća nego u njihovoj državi članici poslovnog nastana.

1227 Međutim, takva je posljedica svojstvena ciljevima koji se nastoje postići Direktivom 2020/1057, kojom se upravo nastoji osigurati pošteno tržišno natjecanje među prijevoznicima time što se njome vozačima koji pružaju uslugu prijevoza koja je dostatno povezana s državnim područjem države članice domaćina jamči primjena uvjeta zaposlenja jednakih onima koji se primjenjuju na druge vozače koji također pružaju takve usluge na tom državnom području. Nadalje, sama činjenica da utjecaj na interese određenih dionika može biti veći u odnosu na druge svojstvena je nastojanju uspostavljanja ravnoteže između različitih suprotstavljenih interesa, što je obilježje zakonodavnog djelovanja. Stoga je u ovom slučaju takva posljedica neraskidivo povezana s ciljem koji se nastoji postići tom direktivom i koji uključuje poboljšanje socijalnih uvjeta i uvjeta rada vozača dok se istodobno osigurava pošteno tržišno natjecanje među prijevoznicima.

1228 Nadalje, kao što se to ističe u točki 322. ove presude, ne može se smatrati da se odredba prava Unije sama po sebi protivi načelima jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što ima različite posljedice za određene gospodarske subjekte, ako je ta situacija posljedica različitih uvjeta u kojima posluju, osobito zbog njihova zemljopisnog položaja, a ne pravne nejednakosti koja je svojstvena pobijanoj odredbi.

1229 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da se pokaže da se pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057 u usporedivim situacijama postupa na različit način, u smislu sudske prakse navedene u točki 308. ove presude, to bi postupanje bilo objektivno opravdano ciljevima koji se nastoje postići u okviru zajedničke prometne politike, u skladu s člankom 90. UFEU-a. Ti ciljevi

obuhvaćaju, među ostalim, poboljšanje uvjeta zapošljavanja iz preambule UFEU-a i članka 151. prvog stavka UFEU-a te jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite iz članka 9. i članka 151. prvog stavka tog Ugovora.

1230 Na trećem mjestu, kad je riječ o posebnoj argumentaciji koju ističu Republika Bugarska i Republika Cipar i koja se temelji na povredi članka 95. stavka 1. UFEU-a, valja podsjetiti na to da se tom odredbom zabranjuje, za prijevoz unutar Unije „diskriminacija koja se iskazuje tako što prijevoznici naplaćuju različite cijene i nameću različite uvjete prijevoza iste robe preko istih prometnih pravaca na temelju zemlje podrijetla ili odredišta te robe”.

1231 Kad je riječ o tome da Republika Bugarska i Republika Cipar tvrde da će se prijevoznike potaknuti da naplaćuju različite cijene za prijevoz iste robe preko istih prometnih pravaca, ovisno o zemlji podrijetla ili odredišta te robe, kako bi pokrili troškove plaća i administrativne troškove koji proizlaze iz pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, valja istaknuti, s jedne strane, da se tim odredbama nastoje osigurati zadovoljavajući uvjeti rada i veća socijalna zaštita vozača time što se njima utvrđuju kriteriji za primjenu pravila o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa. Navedenim se odredbama tako uopće ne uređuju naknade ili uvjeti prijevoza kao takvi i stoga se ne može smatrati da su one obuhvaćene mjerama iz članka 95. stavka 1. UFEU-a.

1232 S druge strane, kao što to proizlazi iz točaka 1213. do 1224. ove presude, razlika utvrđena u članku 1. Direktive 2020/1057 u pogledu primjene pravila o upućivanju na bilateralni i prekogranični prijevoz ne temelji se na zemlji podrijetla ili odredišta robe o kojoj je riječ, nego na činjenici da usluga pružena u okviru te dvije vrste prijevoza nema isti stupanj povezanosti s državom članicom poslovnog nastana.

1233 Na četvrtom mjestu, u mjeri u kojoj Rumunjska u drugom tužbenom razlogu svoje tužbe, koji se formalno temelji na povredi načela nediskriminacije, ističe povredu članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a, njezina se argumentacija podudara s onom koju su iznijele Republika Bugarska i Republika Cipar u okviru četvrtih tužbenih razloga svojih tužbi, kao i s onom koju je iznijela Republika Poljska u okviru drugog i trećeg tužbenog razloga svoje tužbe. Stoga će se ta argumentacija ispitati u tom kontekstu.

1234 S obzirom na prethodno navedeno, ne može se smatrati da su načela jednakog postupanja i nediskriminacije povrijeđena pristupom zakonodavca Unije iz članka 1. stavaka 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., u okviru kojeg se općenito razlikuju različite vrste prijevoza ovisno o povezanosti vozača i pružene usluge, s jedne strane, i državnog područja države članice domaćina ili državnog područja države članice poslovnog nastana, s druge strane, za potrebe primjene pravilâ o upućivanju i konkretno kako bi se ta pravila mogla primijeniti na prekogranični prijevoz, pri čemu se bilateralni prijevoz i određene dodatne aktivnosti povezane s njim izuzimaju od primjene navedenih pravila.

– Navodno diskriminirajuće postupanje prema kombiniranom prijevozu u odnosu na bilateralni prijevoz

1235 Mađarska u svojoj argumentaciji u pogledu kombiniranog prijevoza, koja se odnosi na članak 1. stavak 6. Direktive 2020/1057, tvrdi da, ako isti vozač prati vozilo i njegov teret tijekom cijelog kombiniranog prijevoza, taj bi se prijevoz u cijelosti trebao izjednačiti s bilateralnim prijevozom, tako da se obje cestovne dionice mogu izuzeti od pravilâ o upućivanju jer se u različitim dijelovima takvog kombiniranog prijevoza mijenja jedino način prijevoza. Ta se argumentacija

temelji na pretpostavki prema kojoj je takav kombinirani prijevoz, razmatran kao cjelina, usporediv s bilateralnim prijevozom s obzirom na cilj koji se nastoji postići pravilima predviđenima člankom 1. Direktive 2020/1057.

1236 U tom pogledu, iz definicije u članku 1. Direktive 92/106, na koju se upućuje u članku 1. stavku 6. Direktive 2020/1057, proizlazi da kombinirani prijevoz uključuje prijevoz robe između država članica za koji se pri početnoj ili završnoj dionici putovanja koristi cesta, a u drugoj dionici željeznica, unutarnji plovni put ili pomorski prijevoz dulji od minimalne udaljenosti.

1237 Međutim, kao što to proizlazi iz samog naslova Direktive 2020/1057, njezin je cilj utvrditi posebna pravila za upućivanje vozača isključivo u sektoru cestovnog prometa. Isto tako, kao što to proizlazi iz točke 1210. ove presude, cilj koji se nastoji postići tom direktivom, i konkretnije njezinim člankom 1., jest da se predvide pravila za određivanje države članice čiji su uvjeti zaposlenja zajamčeni vozačima, kojima se uzimaju u obzir posebnosti tog sektora, pri čemu primjena pravila o upućivanju na određenog vozača ovisi o postojanju dostatne povezanosti između vozača i usluge koju pruža na državnom području države članice domaćina.

1238 U tom se smislu člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057, koji se odnosi na postupanje koje treba primijeniti na cestovne dionice koje su dio kombiniranog prijevoza, od pravila o upućivanju izuzima početna ili završna cestovna dionica takvog prijevoza ako sama ta cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz u smislu članka 1. stavka 3. te direktive.

1239 Međutim, valja podsjetiti na to da zakonodavac Unije, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 247. ove presude, raspolaže širokom marginom prosudbe prilikom utvrđivanja zajedničke prometne politike, kojom su obuhvaćene mjere predviđene Direktivom 2020/1057. Ta direktiva, donesena na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, podrazumijeva odabire političke prirode i složene ocjene gospodarskih i socijalnih učinaka tih mjera.

1240 Prema tome, i s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 309. ove presude, iz koje proizlazi da se usporedivost situacija o kojima je riječ ocjenjuje s obzirom na predmet i ciljeve akta prava Unije koji treba tumači, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti da je prilikom izvršavanja te margine prosudbe smatrao da se radi primjene pravila o upućivanju samo dijelovi kombiniranog prijevoza koji se obavljaju na cesti, a ne taj prijevoz u cijelosti, mogu izjednačiti s bilateralnim prijevozom.

1241 To se utvrđenje ne dovodi u pitanje argumentom prema kojem bi bilo umjetno podijeliti kombinirani prijevoz na dvije zasebne cestovne dionice ako taj prijevoz u cijelosti obavlja isti vozač. Naime, okolnost da robu može pratiti isti vozač tijekom cijelog navedenog prijevoza nije relevantna u tom pogledu jer nije sporno da jedna od vrsta prijevoza koje čine taj prijevoz nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2020/1057, čiji je cilj utvrditi posebna pravila za upućivanje vozača isključivo u sektoru cestovnog prometa.

1242 Utvrđenje izneseno u točki 1240. ove presude ne dovodi se u pitanje niti okolnošću da, ovisno o slučaju, kombinirani prijevoz treba smatrati jednim prijevozom kojim se nastoje postići ciljevi različiti od onih za koje su predviđena pravila iz članka 1. Direktive 2020/1057. Naime, čak i pod pretpostavkom da je to slučaj, takva okolnost ne može dokazati da je zakonodavac Unije, s obzirom na široku marginu prosudbe kojom raspolaže prilikom utvrđivanja zajedničke prometne politike, povrijedio načela jednakog postupanja i nediskriminacije time što je smatrao da se samo dijelovi kombiniranog prijevoza koji se obavljaju na cesti mogu izjednačiti s bilateralnim prijevozom radi primjene pravilâ o upućivanju vozača.

1243 Naposljetku, činjenica da se smatra da samo jedna od dvije cestovne dionice koje čine kombinirani prijevoz ispunjava uvjete predviđene člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057, u vezi s člankom 1. stavkom 3. te direktive, radi primjene izuzeća na temelju te odredbe, samo je posljedica uzimanja u obzir posebnih značajki svake od tih dionica. Naime, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 12. navedene direktive, kad se sama takva cestovna dionica može izjednačiti s bilateralnim prijevozom, priroda usluge pružene tijekom te cestovne dionice usko je povezana s državom članicom poslovnog nastana, što opravdava proširenje izuzeća predviđenog tim stavkom 3. na navedenu cestovnu dionicu.

1244 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da zakonodavac Unije, time što kombinirani prijevoz, u slučaju kad isti vozač prati vozilo i njegov teret, nije izjednačio s bilateralnim prijevozom iz članka 1. stavka 3. Direktive 2020/1057, nije povrijedio načela jednakog postupanja i nediskriminacije.

1245 Taj zaključak ne može se dovesti u pitanje tvrdnjom Rumunjske, koja se temelji na općem diskriminirajućem učinku koji proizlazi iz svih odredbi iz paketa za mobilnost, na koje se odnose tri tužbe koje je ta država članica podnijela u predmetima C-546/20 do C-548/20. Naime, dovoljno je istaknuti da Rumunjska u predmetu C-548/20 nije dokazala da Direktiva 2020/1057 dovodi do diskriminacije i da su odbijeni argumenti te države članice, koji se u tom pogledu odnose na uredbe 2020/1054 i 2020/1055 i koji su već ispitani u okviru tužbi u predmetima C-546/20 i C-547/20.

1246 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane prvi tužbeni razlog Republike Litve, drugi tužbeni razlog Republike Bugarske, drugi tužbeni razlog Rumunjske, drugi tužbeni razlog Republike Cipra i drugi tužbeni razlog Mađarske koji se ističe podredno.

c) Povreda načela proporcionalnosti

1247 Republika Litva svojim drugim i trećim tužbenim razlogom, Republika Bugarska svojim prvim tužbenim razlogom, Rumunjska svojim prvim tužbenim razlogom, Republika Cipar svojim prvim tužbenim razlogom, Mađarska svojim prvim tužbenim razlogom koji se ističe podredno i Republika Poljska svojim prvim tužbenim razlogom tvrde da se člankom 1. Direktive 2020/1057 ili određenim njegovim odredbama ne poštuju zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

1248 S jedne strane, te države članice osporavaju da je zakonodavac Unije ispitao proporcionalnost odredbi iz članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057, osobito zato što za konačnu verziju tih odredbi ili nekih od njih nije provedena procjena učinka. Konkretno, iako se treći tužbeni razlog Republike Litve formalno temelji na povredi načela „dobre zakonodavne prakse” i „bitnih povreda postupka”, iz argumentacije koja se ističe u prilog tom tužbenom razlogu proizlazi da ta država članica zapravo nastoji dokazati povredu načela proporcionalnosti zato što se učinci članka 1. stavka 3. te direktive nisu pravilno procijenili. Isto tako, u tom pogledu, iako Mađarska u okviru svojeg prvog tužbenog razloga koji se ističe podredno formalno ističe očitu pogrešku u ocjeni i povredu načela proporcionalnosti, njezinom se argumentacijom u tom kontekstu nastoji dokazati samo povreda potonjeg načela.

1249 S druge strane, navedene države članice, osim Mađarske, osporavaju samu proporcionalnost kriterija ili nekih od njih, predviđenih člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057, radi utvrđivanja situacija u kojima se pravila o upućivanju mogu primijeniti na vozače u sektoru cestovnog prometa.

1) Ispitivanje koje je proveo zakonodavac Unije u pogledu proporcionalnosti članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057

i) Argumentacija stranaka

1250 Republika Bugarska i Republika Cipar podsjećaju na to da je zakonodavac Unije odlučio primijeniti pravila o upućivanju na prekogranični prijevoz bez vremenskog ograničenja, dok je od tih pravila izuzeo bilateralni prijevoz. Međutim, Parlament i Vijeće nisu raspolagali nikakvom procjenom učinka tog zakonodavstva, iako je više država članica u nekoliko navrata zatražilo takvu procjenu učinka, niti bilo kojom drugom informacijom na temelju koje se može potvrditi da je proporcionalna ta razlika u postupanju između bilateralnog prijevoza i prekograničnog prijevoza. Naime, Prijedlogom direktive o upućivanju predviđao se bitno drukčiji pristup.

1251 Republika Litva tvrdi da člankom 1. stavkom 3. Direktive 2020/1057 povređuje načelo „dobre zakonodavne prakse" jer se učinci te odredbe nisu pravilno procijenili.

1252 Ta država članica u tom pogledu naglašava da, na temelju članka 11. stavka 3. UEU-a, Komisija ima obvezu obavljati šira savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije. Člankom 2. Protokola o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti također se nalaže Komisiji slična obveza provođenja opsežnog savjetovanja. Isto vrijedi za članak 5. tog protokola, kojim se određuje da su nacrti zakonodavnih akata opravdani s obzirom na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te se zahtijeva da svaki nacrt zakonodavnog akta sadržava potkrijepljene elemente kako bi se ocijenilo poštovanje tih načela, iz čega proizlazi da u tim nacrtima treba uzeti u obzir potrebu da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji treba ostvariti. Osim toga, na temelju Međuinstitucijskog sporazuma, Komisija provodi procjene učinka svojih zakonodavnih inicijativa za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo.

1253 Točno je da se u određenim slučajevima ne mora provesti procjena učinka. Međutim, u ovom se slučaju neprovođenje procjene učinka nije opravdalo nijednim objektivnim razlogom, a institucije Unije nisu obrazložile svoju odluku da ne provedu takvu procjenu. Presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035), na koju se pozvalo Vijeće, u ovom slučaju nije relevantna jer je u predmetu u kojem je donesena ta presuda provedena procjena učinka, dok u ovom slučaju nije analiziran učinak pobijanih odredbi.

1254 Prema mišljenju Republike Litve, ne može se tumačiti da prikladnost i nužnost procjena učinka proizlaze iz potpuno subjektivne ocjene koja ovisi isključivo o volji zakonodavca Unije. Naprotiv, tu ocjenu treba temeljiti na postojećim objektivnim podacima jer je to jedini način da se zajamči da taj zakonodavac ne zlouporabljuje svoju marginu prosudbe.

1255 Rumunjska je iznijela u biti istovjetne prigovore u pogledu članka 1. stavaka 3. do 6. Direktive 2020/1057. Konkretno tvrdi da dokumenti u kojima se isključivo analizira nužnost zakonodavne intervencije u području upućivanja nisu dostatni. Naime, utvrđivanje potrebnih i prikladnih rješenja za suzbijanje utvrđenih nedostataka ne može se temeljiti samo na procjeni već postojeće situacije na tržištu prijevoza. Potrebno je provesti i stvarnu i iscrpnu procjenu očekivanih posljedica predviđenih mjera. U tom pogledu, puka činjenica da je Komisija tijekom zakonodavnog postupka navela da se pristupom zakonodavca Unije jamči isti cilj kao i Prijedlogom direktive o upućivanju ne može ispraviti neprovođenje procjene učinka.

1256 Republika Poljska tvrdi da u ovom slučaju ništa ne upućuje na to da su Parlament i Vijeće raspolagali potrebnim podacima na temelju kojih se mogu ocijeniti učinci pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 na okoliš, na gospodarski položaj različitih prijevoznika i na sektor u cjelini. Konkretno, kad je riječ o gospodarskim učincima, prijevoznici bi trebali snositi veće troškove zbog, s jedne strane potrebe da se naknada koja se isplaćuje vozačima uskladi s tarifama koje su na snazi u državama članicama kroz koje oni prolaze. U skladu s informacijama navedenima u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 9. i 10.), među državama članicama postoje temeljne razlike u pogledu razina plaća vozača. Ti su troškovi neproporcionalni u odnosi na prednosti koje ostvaruju vozači i u smislu poštenog tržišnog natjecanja ako je prijevoz u državi članici o kojoj je riječ rijedak ili neznačajan, osobito zbog njegova trajanja. S druge strane, administrativni troškovi povezani s primjenom nacionalnih propisa države članice domaćina koji se odnose na plaće vozača samo za jednog prijevoznika mogu iznositi čak 14 000 eura godišnje a da pritom u to nisu uključeni izdaci za kontrole i eventualne novčane kazne.

1257 Povećanje troškova i poteškoće povezanih s prekograničnim prijevozom i kabotažom ograničuju broj tih vrsti prijevoza, što pak utječe na porast vožnji praznih vozila i stoga dovodi do općeg smanjenja razine sigurnosti cestovnog prometa na glavnim prometnim rutama u Uniji i do smanjenja učinkovitosti cestovnog prometa. To bi dovelo i do povećanja emisija onečišćujućih tvari.

1258 Zbog razloga koji su u biti istovjetni onima sažetima u točkama 1250. do 1257. ove presude, Mađarska tvrdi da potpuno nepostojanje procjene učinka predstavlja očitu pogrešku u ocjeni zakonodavca Unije i povredu načela proporcionalnosti.

1259 Konkretno, u Komunikaciji od 15. travnja 2020. (Komunikacija Komisije Europskom parlamentu na temelju članka 294. stavka 6. [UFUE-a] o stajalištu Vijeća o donošenju uredbe o izmjeni Uredbe br. 1071/2009, Uredbe br. 1072/2009 i Uredbe br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru, uredbe o izmjeni Uredbe br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora, Uredbe br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa i direktive o izmjeni Direktive 2006/22 u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71 i Direktive 2014/67 za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa i o izmjeni Uredbe br. 1024/2012 (COM(2020) 151 *final*), Komisija je smatrala da ograničenja koja se primjenjuju na kombinirani prijevoz predstavljaju problem, osobito zbog toga što bi ta ograničenja mogla smanjiti učinkovitost u podupiranju multimodalnog prijevoza tereta.

1260 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

1261 Kad je riječ o argumentaciji koja se odnosi na navodno neprovođenje procjene učinka ili njezinu nedostatnost, valja podsjetiti na to da je u Prijedlogu direktive o upućivanju Komisija predložila sustav u okviru kojeg se, na temelju pretpostavke prema kojoj se Direktiva 96/71 primjenjuje na sektor cestovnog prometa, dva od devet elemenata koji se odnose na uvjete zaposlenja države članice domaćina navedenih u članku 3. stavku 1. te direktive, odnosno minimalni plaćeni godišnji odmor i primici od rada, ne primjenjuju na upućivanja od tri dana mjesečno ili kraća kad vozači obavljaju međunarodni prijevoz u smislu uredbi br. 1072/2009 i br. 1073/2009. Suprotno

tomu, u skladu s tim prijedlogom, ako razdoblje upućivanja prekoračuje to ograničenje od tri dana, svih devet elemenata navedenih uvjeta zaposlenja primjenjuju se na cijelo razdoblje upućivanja tijekom određenog mjeseca.

1262 Stoga, u skladu s navedenim prijedlogom, vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz u svakom bi slučaju bili upućeni i većina uvjeta zaposlenja države članice domaćina navedenih u članku 3. stavku 1. Direktive 96/71 primjenjivala bi se na te vozače. Usto, zadaća poslodavaca bila bi bilježiti vrijeme koje svaki vozač svaki mjesec provodi u različitim državama članicama kako bi utvrdili primjenjuju li se na njih i pravila tih država o minimalnom godišnjem odmoru i o primicima od rada, navedena u toj odredbi.

1263 Budući da je zakonodavac Unije smatrao da to rješenje nije zadovoljavajuće, naposljetku je odabrao mjeru kojom se razlikuju različite vrste prijevoza. Stoga, člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., predviđa se izuzeće od pravila o upućivanju i stoga od svih uvjeta zaposlenja države članice domaćina, za sav bilateralni prijevoz, za sav provoz te za određene dijelove kombiniranog prijevoza, dok se, u načelu, ta pravila primjenjuju na prekogranični prijevoz i kabotažu.

1264 Stoga nije sporno da u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava nisu ispitani učinci koji proizlaze iz konačno utvrđenog rješenja i da za to rješenje nije provedena dodatna procjena učinka.

1265 Valja, međutim, naglasiti da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 218. do 226. ove presude, procjena učinka ne obvezuje zakonodavca Unije, koji slobodno može donijeti mjere različite od onih obuhvaćenih tom procjenom učinka. Iz te sudske prakse proizlazi i da, radi ocjene proporcionalnosti mjera koje donosi, zakonodavac Unije može uzeti u obzir ne samo procjenu učinka o kojoj je riječ, nego i svaki drugi izvor podataka, uključujući one koji su javno dostupni.

1266 Prema tome, samom činjenicom da je u ovom slučaju zakonodavac Unije u Direktivi 2020/1057 donio različite odredbe od kojih su neke, uostalom, više ograničavajuće za cestovne prijevoznike od onih koje je Komisija prvotno predložila u Prijedlogu direktive o upućivanju i koje su obuhvaćene procjenom učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava ne može se dokazati da je zakonodavac Unije povrijedio načelo proporcionalnosti.

1267 Suprotno onomu što navode Republika Litva i, u manjoj mjeri, Rumunjska, ta se razmatranja uopće ne dovode u pitanje odredbama Međuinstitucijskog sporazuma. Naime, iako je točno da se u točki 15. tog sporazuma navodi da će „[P]arlament i Vijeće [provesti] procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama prijedloga Komisije”, ta točka ne sadržava, kao što se to već navodi u točkama 224. i 231. ove presude, nikakvu čvrstu obvezu za te institucije, s obzirom na to da se njome predviđa samo mogućnost da provedu takvu procjenu učinka kada, prema njezinu izričitu tekstu, Parlament i Vijeće „budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces”.

1268 Prema tome, na prvom mjestu, valja ispitati druge izvore informacija koje navode Parlament i Vijeće kako bi se provjerilo mogu li se, kao što to tvrde te institucije, na temelju tih informacija, zajedno s procjenom učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, ocijeniti učinci koji proizlaze iz razlike između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza koja se utvrđuje u članku 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13.

1269 U tom pogledu, valja istaknuti da, s obzirom na prirodu pravila predviđenih člankom 1. Direktive 2020/1057, operativni troškovi i troškovi usklađivanja kao i eventualno ostvarene uštede, do kojih dolazi za određenog prijevoznika zbog provedbe tih pravila, ovise o mjeri u kojoj taj prijevoznik obavlja različite vrste prijevoza. Međutim, kao što to naglašava Vijeće, zakonodavac Unije raspolagao je podacima koje je objavio Eurostat i koji se odnose na različite vrste obavljenog prijevoza, konkretno podacima iz studije za razdoblje 2014. – 2018. („*Road freight transport by journey characteristics*" (Cestovni prijevoz tereta ovisno o značajkama dionice), str. 3. do 5., 10. i 11.) i iz tablice koja se odnosi na 2018. Budući da su ti podaci omogućili da se odredi opseg prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza koji se svake godine obavi između određene dvije države članice, oni bi mogli predstavljati relevantan izvor informacija za zakonodavca Unije radi ocjene proporcionalnosti razlike između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza, koja je naposljetku utvrđena u Direktivi 2020/1057.

1270 Osim toga, takvi podaci omogućuju da se ocijeni hoće li se vozači različitih država članica smatrati upućenima u druge države članice, za potrebe pravila predviđenih člankom 1. stavkom 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13.

1271 Kao što je to Vijeće također tvrdilo pred Sudom, ti podaci o različitim vrstama prijevoza, zajedno s informacijama sadržanima u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 62. do 65.) i s podacima iz javno dostupnih studija na kojima se temelji ta procjena učinka, kao što je konkretno studija Komisije (GU Move), naslovljena „*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*" („Popratna studija procjene učinka za reviziju socijalnog zakonodavstva u cestovnom prijevozu. Završno izvješće"), svibanj 2017., str. 62. do 76.), koji se osobito odnose na razlike u plaćama između različitih parova država članica, omogućuju da se procijene troškovi koji proizlaze iz razlike između prekograničnog i bilateralnog prijevoza utvrđene u članku 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13..

1272 U tom pogledu, važno je naglasiti da države članice tužiteljice koje su osporavale neprovođenje ili nedostatnost procjene učinka Direktive 2020/1057 nisu objasnile zbog čega su netočna utvrđenja Vijeća iznesena u točkama 1269. do 1271. ove presude. Isto tako, nije objašnjeno ni zašto se opći zaključci iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 60.), prema kojima su neznatni učinci na cestovnu sigurnost i zdravlje na radnom mjestu, ne mogu prenijeti na konačno utvrđeni model.

1273 U tim okolnostima, zakonodavac Unije raspolagao je s dovoljno elemenata kako bi procijenio učinke koji proizlaze iz razlike između bilateralnog i prekograničnog prijevoza utvrđene u članku 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13.

1274 Na drugom mjestu, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti da nije ispitao učinke koji proizlaze iz članka 1. stavka 5. Direktive 2020/1057, na temelju kojeg se na provoz primjenjuje izuzeće od pravila o upućivanju, i članka 1. stavka 7. te direktive, na temelju kojeg se smatra da kabotaža podrazumijeva upućivanje, tako da treba primijeniti navedena pravila.

1275 U tom je pogledu dovoljno istaknuti da je, kao što to proizlazi iz točke 1179. ove presude, Sud u okviru tumačenja Direktive 96/71, koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057, već odlučio da se pravila o upućivanju predviđena Direktivom 96/71 ne primjenjuju na provoz, dok se, suprotno tomu, u načelu primjenjuju na kabotažu koja se u cijelosti odvija na državnom području države članice domaćina.

1276 Budući da se nikakva izmjena primjenjivih materijalnih pravila ne može posebno pripisati članku 1. stavcima 5. i 7. Direktive 2020/1057, treba odbiti argument kojim se nastoji dokazati da je za te odredbe bila potrebna dodatna procjena učinka.

1277 Na trećem mjestu, kad je riječ o tome da Mađarska zakonodavcu Unije u biti prigovara da je donošenjem članka 1. stavka 6., Direktive 2020/1057 povrijedio načelo proporcionalnosti a da nije ispitao učinke te odredbe, valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 12. te direktive, zakonodavac Unije smatrao da je priroda usluge koja se pruža tijekom početne ili završne cestovne dionice kombiniranog prijevoza usko povezana s državom članicom poslovnog nastana ako se sama ta cestovna dionica odnosi na bilateralni prijevoz i da u takvom slučaju ne postoji dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina, tako da nije opravdana primjena pravila o upućivanju. Suprotno tomu, ako se prijevoz na cestovnoj dionici o kojoj je riječ odvija unutar države članice domaćina ili kao dio prekograničnog prijevoza, postoji takva dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina, tako da treba primjenjivati pravila o upućivanju.

1278 Međutim, nije sporno da se u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava nije razmotrila ni primjena pravila o upućivanju na kombinirani prijevoz, koja se predviđaju člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057. Naime, iako je Komisija, kao što to proizlazi iz točaka 1261. do 1264. ove presude, u Prijedlogu direktive o upućivanju, izrađenom na temelju te procjene učinka, predvidjela da se donese kriterij o trajanju prijevoza kako bi se utvrdile okolnosti u kojima se primjenjuju navedena pravila, zakonodavac Unije naposljetku je u Direktivi 2020/1057 odabrao pristup u okviru kojeg se razlikuju različite kategorije prijevoza, među kojima je kombinirani prijevoz.

1279 Stoga valja ispitati jesu li u ovom slučaju elementi kojima su raspolagali Parlament i Vijeće bili dostatni kako bi im omogućili da ocijene proporcionalnost izuzeća iz članka 1. stavka 6. Direktive 2020/1057.

1280 U tom pogledu, iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je zakonodavac Unije raspolagao velikim brojem informacija o kombiniranom prijevozu koji proizlaze iz pripremnih akata koji se odnose na predložene izmjene Direktive 92/106. Te su se informacije nalazile, među ostalim, u procjeni učinka revizije te direktive (Komisijina procjena učinka priložena Prijedlogu COM(2017) 648, SWD(2017) 362), u dokumentu koji je 2015. sastavljen na Komisijin zahtjev i koji sadržava podatke o kombiniranom prijevozu (KombiConsult, „*Analysis of the EU Combined Transport*” (Analiza kombiniranog prijevoza u Uniji), 2015.), u ažuriranju tih podataka provedenom 2017. (ISL/KombiConsult, „*Updating EU combined transport data*” (Ažuriranje podataka o kombiniranom prijevozu u Uniji), 2017.), u dodatku iz 2018. o tim podacima (TRT Trasporti e Territorio srl, „*Gathering additional data on EU combined transport*” (Prikupljanje dodatnih podataka o kombiniranom prijevozu u Uniji), 2017.) i u savjetovanju koje je zatražila Komisija u prilog procjeni učinka (KombiConsult, „*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)*” (Savjetovanja i s njima povezane analize u okviru procjene učinka izmjena Direktive o kombiniranom prijevozu (92/106/EEZ)), 2017.).

1281 Konkretno, u studiji naslovljenoj „*Analysis of the EU Combined Transport*” („Analiza kombiniranog prijevoza u Uniji”) (str. 175. do 177.) navodilo se detaljno ispitivanje tržišta kombiniranog prijevoza, bilo praćenog ili bez pratnje, te je osobito sadržavala pregled usluga svih šest poduzetnika koji pružaju usluge praćenog cestovnog prijevoza u Uniji, kao i najvećih pružatelja usluga kombiniranog prijevoza cestom ili željeznicom bez pratnje. U toj su studiji

izneseni i podaci o udaljenostima koje uključuju početna ili završna dionica kombiniranog prijevoza cestom ili željeznicom (str. 67. do 70.). Osim toga, Komisijina procjena učinka uz Prijedloga direktive o izmjeni Direktive 92/106, koja se navodi u točki 1280. ove presude, sadržavala je podatke koji se odnose, s jedne strane, na prosječne, srednje i najveće udaljenosti cestovnih i necestovnih dionica kombiniranog prijevoza, i s druge strane, na vrstu i opseg multimodalnog prijevoza koji je obuhvaćen pojmom „kombinirani prijevoz” u smislu Direktive 92/106 i stoga područjem primjene članka 1. stavka 6. Direktive 2020/1057.

1282 Iz elemenata sadržanih u dokumentima koji su Sudu podneseni u okviru ovih tužbi, čiju korisnost Mađarska nije posebno osporavala, tako proizlazi da je zakonodavac Unije za potrebe donošenja Direktive 2020/1057 raspolagao relevantnim osnovnim podacima o tržištu kombiniranog prijevoza. Ti podaci, zajedno s drugim informacijama kojima je raspolagao zakonodavac Unije, osobito onima koje se odnose na razlike u plaćama između različitih parova država članica, na koje se upućuje u točki 1271. ove presude, omogućili su mu da ocijeni utjecaj kriterija koji se odnose na primjenu pravila o upućivanju na kombinirani prijevoz predviđenih člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057. Prema tome, zakonodavac Unije raspolagao je dostatnim podacima na kojima je temeljio odabir tih kriterija u okviru izvršavanja svoje široke margine prosudbe.

1283 Prethodno navedena razmatranja ne mogu se dovesti u pitanje argumentacijom Republike Poljske koja se odnosi na navodno neuzimanje u obzir kumulativnog negativnog učinka pobijanih odredbi Direktive 2020/1057 i Uredbe 2020/1055. Naime, iako se čini da tom argumentacijom ta država članica zakonodavcu Unije prigovara nedosljednost u odabiru na kojem se temelje pobijane odredbe svakog od tih akata, u tom je pogledu dovoljno istaknuti da, kao što to tvrdi Parlament, paket za mobilnost sadržava više zakonodavnih akata koji doista imaju komplementarne, ali ipak različite ciljeve. Stoga se ne može smatrati da je taj zakonodavac povrijedio načelo proporcionalnosti samo zbog toga što se uvjeti propisani Uredbom 2020/1055 kako bi se dokazalo da gospodarski subjekt ima stabilan i stvaran poslovni nastan u nekoj državi članici razlikuju od kriterija predviđenih odredbama Direktive 2020/1057 za potrebe primjene pravila o upućivanju na vozače u cestovnom prometu.

1284 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovanu argumentaciju prema kojoj zakonodavac Unije nije proveo ispitivanje proporcionalnosti članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057.

2) Proporcionalnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057

i) Argumentacija stranaka

1285 Prema mišljenju Republike Bugarske i Republike Cipra, štetni učinci proizlaze iz razlike koja se u Direktivi 2020/1057 pravi između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza u smislu troškova usklađivanja s novim zahtjevima te troškova povezanih s dokumentiranjem svakog upućivanja i primjenom pravila države članice domaćina. Vozači često uz prekogranični prijevoz obavljaju bilateralni prijevoz. Međutim, izuzeće od primjene pravila o upućivanju ne primjenjuje se na sav prekogranični prijevoz koji se obavlja istodobno s bilateralnim prijevozom. Stoga bi prijevoznik vrlo teško mogao ocijeniti kada postoji upućivanje, a kada ne. U Direktivi 2020/1057 ne navodi se ni kako izračunati sate tijekom kojih treba smatrati da je vozač upućen u određenu državu članicu. Iz toga proizlazi veliko opterećenje za te prijevoznike, od kojih su većina MSP-ovi.

1286 Opterećenje nametnuto prijevoznicima koji obavljaju prekogranični prijevoz, koje je tako postalo veliko, može dovesti do preusmjeravanja na obavljanje neke druge vrste djelatnosti, premještanja poslovanja u treće zemlje, smanjenja prometa, čak i stečaja prijevoznika. Osim toga, vjerojatno je da će to opterećenje dovesti do nedostataka i pogoršati učinak cestovnog prijevoza na okoliš. Opterećenje bi usto moglo narušiti tržišno natjecanje, s obzirom na to da se Direktivom 2020/1057 ne propisuje nikakva obveza niti se ona primjenjuje na prijevoznike s poslovnim nastanom izvan Unije.

1287 Moguće je razlikovati tri legitimna cilja koja se nastoje postići Direktivom 2020/1057, odnosno, kao prvo, primjereni uvjeti rada i socijalna zaštita za vozače, kao drugo, primjereni uvjeti za prijevoznike i potreba za poštenim tržišnim natjecanjem među njima i, kao treće, sloboda pružanja prekograničnih usluga. Međutim, ne samo da se tom direktivom ne uspijeva održati ravnoteža između navedenih ciljeva, nego se njome, usto, ne može ostvariti nijedan od tih ciljeva.

1288 Naime, kad je riječ o prvonavedenom cilju, veća naknada koju bi vozači mogli primati najčešće se odnosi samo na kratka razdoblja provedena u zemlji utovara ili istovara, tako da su uvjeti rada i socijalna zaštita vozača samo malo poboljšani.

1289 Kad je riječ o drugom cilju, činjenica da se na prijevoznike koji obavljaju prekogranični prijevoz primjenjuju pravila o upućivanju, dok su prijevoznici koji obavljaju bilateralni prijevoz izuzeti od tih pravila, potiče nepošteno tržišno natjecanje. Naime, komparativna prednost prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije temelji se na njihovim manjim troškovima koji proizlaze, među ostalim, iz manjih troškova života i manjih plaća. Zbog pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 prijevoznici koji sudjeluju u prekograničnom prijevozu sada se nalaze u manje konkurentnom položaju od prijevoznika koji obavljaju bilateralni prijevoz. Time se narušava tržišno natjecanje između središnjeg dijela Unije, u kojem prijevoznici uglavnom obavljaju bilateralni prijevoz, i država članica, poput Republike Bugarske i Republike Cipra, u kojima prijevoznici uglavnom obavljaju prekogranični prijevoz.

1290 Kad je riječ o trećem cilju, tim se odredbama ograničava sloboda pružanja prekograničnih usluga zbog povećanja troškova koji nastaju zbog njih.

1291 Prema mišljenju Republike Bugarske i Republike Cipra, nije ni prikladno ni nužno praviti razliku između bilateralnih prijevoza i prekograničnog prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju. Ni u jednom slučaju ne postoji dovoljno snažna povezanost ni s jednom zemljom kroz koju vozač prolazi. Neovisno o državi članici polazišta ili odredišta, radnici koji obavljaju bilateralni prijevoz obavljaju isti rad kao i radnici koji sudjeluju u prekograničnom prijevozu. Država članica polazišta ili odredišta uopće ne utječe na povezanost vozača s državom članicom domaćinom. Suprotno tomu, u okviru kabotaže postoji očita povezanost s državnim područjem.

1292 Prema mišljenju Republike Bugarske i Republike Cipra, prikladna mjera uključuje da se od primjene pravila o upućivanju radnika u potpunosti izuzme međunarodni prijevoz. Takvo je izuzeće opravdano zbog posebne situacije međunarodnog prijevoza i njegove izrazite mobilnosti, koju obilježava nepostojanje dostatne povezanosti s državnim područjem država članica različitima od države članice poslovnog nastana. Stoga bi se potpunim izuzećem mogli ostvariti svi ciljevi koji se nastoje postići. Kad je riječ o rješenju koje uključuje primjenu vremenski ograničenih pravila o upućivanju na cijeli sektor međunarodnog prijevoza, ono bi bilo prikladnije od utvrđenog modela, ali bi svejedno uzrokovalo ozbiljne probleme jer bi njegov učinak i dalje bio neproporcionalan u smislu troškova, administrativnog opterećenja MSP-ova i poteškoća povezanih s tumačenjem i primjenom pravila. Alternativni pristup kojim se osigurava jasnoća jest

pristup koji je Sud slijedio u točki 48. presude od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976) i kojim se pretpostavlja postojanje dostatne povezanosti u slučaju obavljanja u okviru prekograničnog prijevoza minimalnog broja utvrđenih zadaća u specifičnoj državi članici i tijekom određenog mjeseca, primjerice radnji utovara ili istovara tereta te održavanja ili čišćenja prijevoznih vozila.

1293 Republika Litva tvrdi da se člankom 1. stavkom 3. Direktive 2020/1057 povređuje načelo proporcionalnosti jer su kriteriji predviđeni tom odredbom očito neprikladni zbog štetnih gospodarskih i socijalnih posljedica koje uzrokuju. Naime, pravilima o upućivanju nastoje se u načelu nadoknaditi dodatni troškovi koje snosi radnik jer svoje radne obveze ispunjava u državi članici koja je različita od države članice njegova uobičajenog boravka. Međutim, u slučaju kratkotrajne kabotaže i prekograničnog prijevoza vozači obično nemaju nikakvu povezanost s državom članicom domaćinom, u pravilu u toj državi provode vrlo malo vremena i prema tome u toj državi imaju samo minimalne troškove.

1294 Usto, kriterij koji se temelji na vrsti prijevoza radi primjene ili neprimjene pravila o upućivanju dovodi do neizravne diskriminacije za prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, odvraća od pružanja kratkotrajnih usluga te u biti ograničuje tržišno natjecanje osobito na štetu MSP-ova koji čine 99 % tržišta cestovnog prijevoza u Uniji. Uostalom vjerojatno je da će se tim pravilima potaknuti MSP-ove da prestanu obavljati prekogranični prijevoz ili da presele svoje djelatnosti u države članice u središnjem dijelu Unije ili oko njega. Do donošenja Direktive 2020/1057 u tom području nisu postojala nikakva administrativna opterećenja.

1295 Republika Litva naglašava da kriterij trajanja predstavlja primjer objektivnog kriterija kojim se utvrđuje činjenična povezanost s državom članicom u kojoj se stvarno obavlja rad a da se pritom ipak ne odbaci mogućnost primjene drugih kriterija ako su oni objektivno opravdani, osiguravaju dostatnu povezanost s državom članicom u kojoj se obavlja rad i usklađeni su s načelom proporcionalnosti. Usto, kada je Sud ocijenio vremenski kriterij u predmetu u kojem je donesena presuda od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), odlučivao je samo o kabotaži, a ne o bilateralnom prijevozu ni prekograničnom prijevozu.

1296 Rumunjska tvrdi i da je kriterij za utvrđivanje postojanja dostatne povezanosti s državom članicom, koji je utvrdio zakonodavac Unije za primjenu pravila o upućivanju u području cestovnog prometa očito neprikladan jer se njime ne može utvrditi postojanje dostatne povezanosti između vozača i države članice domaćina.

1297 Usto, primjena tog kriterija stvara nesigurnosti u utvrđivanju države članice domaćina i prema tome mjerodavnog zakonodavstva. Prema tome, nije jasno utvrđeno pretpostavlja li primjena navedenog kriterija utvrđivanje samo jedne države članice domaćina s kojom je vozač dostatno povezan u općem kontekstu prijevoza o kojem je riječ ili se zakonske odredbe koje su na snazi u svim državama članicama u kojima se obavlja utovar ili istovar primjenjuju kumulativno.

1298 U svakom slučaju, činjenica da se člankom 1. stavkom 3. trećim i četvrtim podstavcima Direktive 2020/1057 uzima u obzir, kako bi se utvrdila dostatna povezanost između vozača i državnog područja države članice domaćina, postojanje istovara i/ili utovara robe nije optimalna. Naime, vozači takve djelatnosti obavljaju samo povremeno, odnosno u 29 % slučajeva. Usto, propisi o upućivanju u području prijevoza s obzirom na kriterij prijevoza ima izravne posljedice na tržištu, odnosno ne potiču se ni prekogranični prijevoz ni kombinirani prijevoz, iako je potonji prijevoz važan za smanjenje emisija onečišćujućih tvari koje nastaju zbog prometa.

1299 Kao što to proizlazi i iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, nedostatak fleksibilnosti socijalnih pravila koja se primjenjuju na području prometa dovodi do situacija u kojima se ne poštuje zakonodavstvo. Slijedom toga, u slučaju da se tijekom obavljanja djelatnosti prijevoza izmijeni broj dodatnih aktivnosti povezanih s bilateralnim prijevozom, zbog čega postaje primjenjiv sustav upućivanja, prijevozniku bi moglo biti onemogućeno da podnese izjavu o upućivanju nacionalnim nadležnim tijelima jer se člankom 1. stavkom 11. točkom (a) Direktive 2020/1057 zahtijeva da se takva izjava podnese najkasnije na početku upućivanja. Poštovanje te odredbe stoga je u određenim situacijama teško zbog pobijanih odredbi članka 1. te direktive.

1300 S obzirom na tako navedene probleme, koji se odnose na poštovanje načela pravne sigurnosti, Direktiva 2020/1057 može onemogućiti usluge prijevoza koje pružaju MSP-ovi te im propisati neproporcionalne obveze u odnosu na prednosti koje vozači imaju na temelju te direktive.

1301 U presudi od 15. ožujka 2011., Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, t. 44. do 49.), Sud je utvrdio potrebu oslanjanja na skup elemenata kako bi se utvrdila država članica s kojom je rad značajno povezan, u slučajevima kada se prijevoz odvija u više država članica. Oslanjanje na samo jedan kriterij, poput Direktive 2020/1057, nije dostatno i stoga ne omogućuje da se dokaže postojanje takve povezanosti. U tom pogledu, Rumunjska tvrdi i da je primjenu vremenskog elementa, odnosno najkraćeg trajanja djelatnosti, u toj direktivi trebalo utvrditi kao kriterij za utvrđivanje dostatne povezanosti s državnim područjem države članice domaćina, kad je riječ o vrstama djelatnosti različitima od kabotaže. Relevantnosti primjene tog kriterija proizlazi i iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava i tumačenja općeg pravnog okvira koji se primjenjuje na upućivanje. Naime, nepostojanje znatne povezanosti s državom članicom domaćinom u slučaju djelatnosti koja se obavlja tijekom kratkog razdoblja osobito proizlazi iz članka 3. stavka 4. Direktive 96/71, kojim se državama članicama priznaje pravo da odstupe od obveza upućivanja kada upućivanje ne traje dulje od jednog mjeseca.

1302 Republika Poljska tvrdi da se člankom 1. stavcima 3., 4., 6., i 7. Direktive 2020/1057 ne poštuje načelo proporcionalnosti jer kriteriji za primjenu pravila o upućivanju na vozače, predviđeni tim odredbama, nisu objektivni, ne obuhvaćaju elemente relevantne za situaciju koja se njima uređuje i dovode do neproporcionalnih troškova za prijevoznike te do negativnih učinaka na okoliš.

1303 Te odredbe nisu prikladne za ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići jer se njima, među ostalim, ograničavaju usluge koje pružaju prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije umjesto da se osigura pošteno tržišno natjecanje. Naime, pravila o upućivanju primjenjuju se na prekogranični prijevoz i kabotažu u kojima ti prijevoznici imaju ključnu ulogu.

1304 Zakonodavac Unije zanemario je druge elemente koji potvrđuju postojanje povezanosti između vozača i države članice domaćina, osobito trajanje boravka vozača na državnom području te države, kao i državu članicu poslovnog nastana. Kao što to proizlazi iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava, vremenski kriterij najbolje odgovara mobilnoj prirodi usluga prijevoza. U presudi od 15. ožujka 2001. Mazzoleni i ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), Sud je odlučio da je na nadležnim tijelima države članice domaćina da procijene sve relevantne elemente, uključujući trajanje pružanja usluga, kako bi se utvrdilo je li primjena njezinih propisa kojima se nalaže minimalna plaća nužna i proporcionalna.

1305 U skladu s Direktivom 2020/1057, dva vozača koja obavljaju prijevoz na istoj dionici primaju različitu naknadu ovisno o mjestu utovara ili istovara. Usto, ne postoji objektivno opravdanje za izuzeće određenog prekograničnog prijevoza, predviđeno člankom 1. stavcima 3. i 4. te direktive.

Ni Republika Poljska ne vidi objašnjenje za uvjet prema kojem se izuzeće za dva prijevoza robe između trećih zemalja primjenjuje na povratno putovanje nakon bilateralnog prijevoza iz države članice poslovnog nastana, ali ne i na dionici prema državi članici domaćinu.

1306 Nadalje, dvojbeno je tumačenje izuzeća predviđenih pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057. Primjerice, valja razmotriti pitanje određivanja trenutka u kojem treba početi primjenjivati pravila države članice domaćina kada vozač obavlja dodatnu aktivnost utovara ili istovara koja nije obuhvaćena izuzećem predviđenim tim člankom 1. stavkom 3. Tumačenje članka 1. stavka 4. te direktive dovodi do sličnih dvojbi. Nadalje, ne postoji objektivno opravdanje za činjenicu da su dva izuzeća za dodatne aktivnosti povezane s bilateralnim prijevozom dopuštene na temelju tog stavka 3. kad je riječ o prijevozu robe, dok je za dodatnu djelatnost u slučaju prijevoza putnika predviđeno samo jedno izuzeće.

1307 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

ii) Ocjena Suda

1308 Valja podsjetiti na to da je cilj Direktive 2020/1057, s obzirom na koji treba ispitati proporcionalnost članka 1. stavaka 3. do 7. te direktive, da se, utvrđivanjem posebnih pravila za određivanje države članice čiji su uvjeti zaposlenja zajamčeni vozačima cestovnog prometa, uspostavi ravnoteža između, s jedne strane, poboljšanja socijalnih i radnih uvjeta tih vozača i, s druge strane, lakšeg ostvarivanja slobode pružanja usluga cestovnog prometa na temelju poštenog tržišnog natjecanja među prijevoznicima, uzimajući u obzir da se tom ravnotežom uzimaju u obzir posebnosti povezane s izrazito mobilnom radnom snagom u tom sektoru te se nastoji osigurati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

1309 Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar i Republika Poljska ne osporavaju legitimnost tog cilja kao takvog, ali tvrde da se samim kriterijima predviđenima člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 ili nekima od njih povređuje načelo proporcionalnosti.

1310 Kako bi se ocijenila osnovanost takvih prigovora, valja ispitati jesu li ti kriteriji prikladni za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, prekoračuju li očito ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i jesu li proporcionalni s obzirom na navedeni cilj.

– Prikladnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići

1311 Na prvom mjestu, kad je riječ o prikladnosti članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići, valja podsjetiti na to da se tim odredbama predviđaju kriteriji koji se temelje na vrsti obavljenog prijevoza i da je, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 968. svojeg mišljenja, svaka vrsta prijevoza obuhvaćena navedenim odredbama na drukčiji način povezana s državnim područjem države članice poslovnog nastana prijevoznika ili s državnim područjem jedne ili više država članica domaćina.

1312 Konkretno, kao što to proizlazi iz članka 1. stavaka 3. i 4. Direktive 2020/1057, vozač koji obavlja bilateralni prijevoz robe ili putnika ne smatra se upućenim za potrebe Direktive 96/71 jer je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive 2020/1057, u takvom slučaju priroda usluge usko povezana s državom članicom poslovnog nastana. Suprotno tomu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 13. te direktive, vozač koji obavlja prekogranični prijevoz smatra se upućenim u tu svrhu

jer su taj vozač i taj prijevoz dostatno povezani s državnim područjem države članice domaćina. Osim toga, određene dodatne aktivnosti utovara i/ili istovara robe, kao i ukrcaja i/ili iskrcaja putnika u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje vozač prolazi, izuzete su od pravila o upućivanju u skladu s člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom i člankom 1. stavkom 4. trećim i četvrtim podstavkom navedene direktive jer su te dodatne aktivnosti povezane s bilateralnim prijevozom, koji je sam izuzet zbog svoje povezanosti s državnim područjem države članice poslovnog nastana, i njihov doseg nije takav da bi mogle ugroziti tu povezanost.

1313 Isto tako, iz članka 1. stavka 5. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 11., proizlazi da se vozač koji obavlja provoz koji uključuje prolazak kroz državu članicu bez utovara ili istovara robe i bez ukrcaja ili iskrcaja putnika, ne smatra upućenim. Naime, u takvom slučaju, ne postoji znatna povezanost između aktivnosti vozača i države članice provoza.

1314 Suprotno tomu, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 7. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., vozač koji obavlja kabotažu smatra se upućenim jer se cijeli prijevoz odvija u državi članici domaćinu, tako da je usluga usko povezana s državnim područjem te države članice.

1315 Naposljetku, na temelju članka 1. stavka 6. Direktive 2020/1057, vozač koji obavlja početnu ili završnu cestovnu dionicu kombiniranog prijevoza ne smatra se upućenim ako sama ta cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz. Naime, u takvom slučaju, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 12. te direktive, priroda usluge koja se pruža tijekom navedene dionice usko je povezana s državom članicom poslovnog nastana, a ako se prijevoz na cestovnoj dionici o kojoj je riječ odvija unutar države članice domaćina ili kao dio prekograničnog prijevoza, postoji dostatna povezanost s državnim područjem države članice domaćina, tako da se primjenjuju pravila o upućivanju.

1316 Iz toga slijedi da, kao što to pravilno tvrdi Vijeće i kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 969. svojeg mišljenja, zakonodavac Unije time što je u članku 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 utvrdio kriterije koji se temelje na vrsti prijevoza, nije samo uzeo u obzir državno područje na kojem se nalazi vozač, nego je za svaku vrstu pružene usluge usporedio povezanost s državom članicom domaćinom i povezanost s državom članicom poslovnog nastana kako bi se postigla pravedna ravnoteža između različitih interesa o kojima je riječ.

1317 Nadalje, Sud je u okviru tumačenja odredbi Direktive 96/71 koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057 odlučio da treba smatrati da je radnik upućen na državno područje države članice u smislu Direktive 96/71 ako je obavljanje njegova rada dovoljno povezano s tim područjem (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

1318 Nakon što je Sud u toj presudi istaknuo da utvrđenje postojanja dostatne povezanosti s državnim područjem države članice domaćina zahtijeva provođenje opće ocjene svih elemenata koji obilježavaju djelatnost radnika o kojem je riječ, usto je utvrdio, s jedne strane, određene vrste cestovnog prijevoza za koje treba smatrati da su dostatno povezane s tim državnim područjem i da su stoga obuhvaćene situacijom upućivanja i s druge strane, druge vrste cestovnog prometa koje, naprotiv, nisu povezane s tim državnim područjem i koje stoga treba izuzeti od pravila o upućivanju. Konkretno, Sud je utvrdio da se vozač koji obavlja provoz ili bilateralni prijevoz ne može smatrati „upućenim” za potrebe Direktive 96/71, dok se vozača koji obavlja kabotažu u načelu treba smatrati upućenim (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 45., 49., 62., 63. i 65. i navedenu sudsku praksu).

1319 Time je Sud implicitno, ali nepobitno priznao prikladnost, za potrebe utvrđivanja postojanja dostatne povezanosti između vozača koji obavlja međunarodni cestovni prijevoz i države članice domaćina, koja opravdava primjenu pravila o upućivanju na tog vozača, s jedne strane, pristupa u okviru kojeg se postojanje takve povezanosti utvrđuje ovisno o vrsti prijevoza o kojem je riječ i, s druge strane, relevantnosti, u tom kontekstu, određenih posebnih vrsta prijevoza navedenih u članku 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057, u vezi s uvodnom izjavom 13. te direktive, odnosno bilateralnog prijevoza i provoza, na koje se ne primjenjuju ta pravila, te prekograničnog prijevoza i kabotaže, na koje se mogu primijeniti navedena pravila.

1320 Doduše, načini primjene pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz na temelju Direktive 96/71, kako je Sud tumači u sudskoj praksi navedenoj u točkama 1317. do 1319. ove presude, iako slijede istu logiku, nisu potpuno istovjetni onima koji proizlaze iz primjene odredbi Direktive 2020/1057.

1321 Konkretno, kao prvo, prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057 bilo je potrebno provesti opću ocjenu svih elemenata koji obilježavaju djelatnost radnika koji obavlja prekogranični prijevoz kako bi se odredilo je li obavljanje njegova rada dostatno povezano s državnim područjem države članice domaćina (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 45. i 51.). Suprotno tomu, na temelju članka 1. stavaka 3. i 4. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., smatra se da takva povezanost u načelu postoji ako vozač obavlja prekogranični prijevoz.

1322 Međutim, ta razlika ne umanjuje relevantnost razlike koja se uvodi Direktivom 2020/1057 između prekograničnog i bilateralnog prijevoza za potrebe primjene pravilâ o upućivanju. Naprotiv, takva razlika dodatno pokazuje veću pravnu sigurnost koja proizlazi iz sustava utvrđenog pravilima iz članka 1. stavaka 3. i 4. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., u usporedbi sa sustavom koji se primjenjivao prije njezina stupanja na snagu, uzimajući u obzir da se u okviru prvog sustava pojašnjava da prekogranični prijevoz općenito uključuje upućivanje vozača jer se usluga pruža izvan države članice poslovnog nastana.

1323 Kao drugo, osim što Rumunjska osporava odabir općeg kriterija koji se temelji na vrsti prijevoza, ona dovodi u pitanje relevantnost posebnog kriterija koji se odnosi na utovar ili istovar robe, predviđenog člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom Direktive 2020/1057.

1324 U tom pogledu, točno je da se ta odredba, kao i članak 1. stavak 4. treći i četvrti podstavak te direktive, koja se odnosi na prijevoz putnika, razlikuje u tom smislu od sustava koji se primjenjivao prije stupanja na snagu navedene direktive. Naime, iako je na temelju tih odredbi izuzeće koje se primjenjuje na bilateralni prijevoz prošireno na ograničen broj dodatnih radnji utovara i/ili istovara, Sud je u okviru svojeg tumačenja Direktive 96/71, koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057, odlučio da se radnje utovara i/ili istovara robe ubrajaju u čimbenike relevantne za ocjenu toga predstavlja li obavljanje posla vozača dostatnu povezanost s državnim područjem države članice domaćina, tako da se na njega primjenjuju pravila o upućivanju predviđena Direktivom 96/71 (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 48.).

1325 Međutim, činjenica da je Sud time priznao relevantnost takvih dodatnih aktivnosti u općoj ocjeni postojanja dostatne povezanosti između prijevoza i države članice domaćina nije sprečavala zakonodavca Unije da u okviru široke margine prosudbe kojom raspolaže u tom kontekstu odluči takve aktivnosti odrediti kao poseban kriterij. Prema tome, u ovom slučaju navedeni zakonodavac nije povrijedio tu marginu kad je, kako bi se olakšalo obavljanje djelatnosti prijevoza koje se

smatraju učinkovitima i stoga slobodno pružanje usluga, a da se pritom ne ugrozi zajamčena razina socijalne zaštite vozača koji obavljaju bilateralni prijevoz, ali i kako bi se ojačala pravna sigurnost, smatrao da tim vozačima treba dopustiti da obave ograničen broj dodatnih aktivnosti utovara i/ili istovara robe a da pritom te aktivnosti ne dovedu do toga da se usluga o kojoj je riječ smatra pruženom u okviru upućivanja za potrebe Direktive 96/71.

1326 Republika Poljska ističe i da se, u skladu s člankom 1. stavkom 3. trećim podstavkom Direktive 2020/1057, samo jedna aktivnost utovara i/ili istovara može izuzeti, iako se na temelju članka 1. stavka 3. četvrtog podstavka te direktive mogu izuzeti dvije aktivnosti utovara i/ili istovara.

1327 U tom pogledu, točno je da se, kao što to proizlazi iz zajedničkog tumačenja tih odredbi, samo jedna dodatna aktivnost utovara i/ili istovara može izuzeti u okviru bilateralnog prijevoza s polazištem u državi članici poslovnog nastana, dok se najviše dvije takve aktivnosti mogu izuzeti na povratku, odnosno kada bilateralni prijevoz završava u državi članici poslovnog nastana, ako tijekom putovanja iz te države nije obavljena nijedna dodatna aktivnost.

1328 Međutim, s jedne strane, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 993. svojeg mišljenja i kao što to u biti proizlazi iz točke 1324. ove presude, činjenica da se nalažu ograničenja broja dodatnih aktivnosti koje se mogu obuhvatiti proširenjem izuzeća od pravila o upućivanju, predviđenog za bilateralni prijevoz, odražava politički odabir zakonodavca Unije kojim on nastoji uspostaviti pravednu ravnotežu između cilja olakšavanja slobodnog pružanja usluga i cilja osiguravanja određene razine socijalne zaštite za vozače u sektoru cestovnog prometa. Osim toga, takva kvantitativna ograničenja također mogu ojačati pravnu sigurnost u odnosu na sustav koji je prethodno bio na snazi u okviru Direktive 96/71.

1329 S druge strane, iako se broj dodatnih aktivnosti na koje se može primjenjivati izuzeće u tom pogledu razlikuje ovisno o tome je li bilateralni prijevoz obavljen iz države članice poslovnog nastana ili u nju, iz toga se ipak ne može zaključiti da je zakonodavac Unije odabrao mjeru koja nije prikladna za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići kad je smatrao da se takvim razlikovanjem najbolje može osigurati, kao što je to tvrdilo Vijeće, da će nacionalna tijela provesti djelotvornu provjeru uvjeta koji opravdavaju izuzeća odobrena u tom pogledu. Naime, iako ta tijela, u trenutku kad vozač napušta državu članicu poslovnog nastana, ne mogu odrediti broj dodatnih aktivnosti koje će vozač naknadno obaviti u povratku, tijekom tog putovanja navedena tijela mogu provjeriti broj dodatnih aktivnosti koje je obavio taj vozač.

1330 Naposljetku, kad je riječ o kombiniranom prijevozu, iako u sudskoj praksi koja se odnosi na tumačenje Direktive 96/71, koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057, Sud nije pojasnio na koji se način pravila o upućivanju primjenjuju na tu vrstu prijevoza, odabir zakonodavca Unije u tom pogledu, koji je konkretiziran člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057, ipak slijedi logiku Suda iz presude od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Naime, iako je Sud u točki 49. te presude utvrdio da bilateralni prijevoz treba izuzeti od pravila o upućivanju, zakonodavac Unije u tom je članku 1. stavku 6. samo proširio to izuzeće za prijevoznike na dio cestovnog kombiniranog prijevoza koji se može izjednačiti s bilateralnim prijevozom.

1331 Usto, valja istaknuti da je zakonodavac Unije, kad je odabrao unijeti takvo pojašnjenje za kombinirani prijevoz, ojačao pravnu sigurnost kad je riječ o načinu primjene pravila o upućivanju na tu vrstu posebnog prijevoza te je time, suprotno onomu što u tom pogledu tvrdi Rumunjska, potaknuo obavljanje te vrste prijevoza, u skladu s općim ciljem Direktive 2020/1057 da se olakša slobodno pružanje usluga.

1332 S obzirom na ta razmatranja, ne može se tvrditi da je zakonodavac Unije utvrdio kriterij koji nije prikladan za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići kad je u članku 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 odabrao kriterij primjene pravila o upućivanju koji se temelji na različitim vrstama cestovnog prijevoza.

1333 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje nijednim od argumenata koje ističu Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar i Republika Poljska.

1334 Kao prvo, kad je riječ o argumentaciji koju ističu Rumunjska i Republika Poljska u pogledu navodne neizvjesnosti i pravne nesigurnosti koje proizlaze iz pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, valja istaknuti da se, s jedne strane, općenito, načelu proporcionalnosti i, kao što to proizlazi iz točke 159. ove presude, načelu pravne sigurnosti ne protivi to da zakonodavac Unije u okviru pravnog pravila koje donosi upotrijebi apstraktan pravni pojam i da se tim načelima ne nalaže ni da se u takvom apstraktnom pravnom pravilu navedu različiti konkretni slučajevi u kojima ga se može primijeniti jer taj zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve.

1335 Konkretnije, kad je riječ o pitanju od kojeg se trenutka primjenjuju pravila o upućivanju na temelju članka 1. stavka 3. Direktive 2020/1057, iz te odredbe dovoljno jasno proizlazi da, kada nije ispunjen neki od uvjeta koji se njome predviđaju, osobito ako se tijekom polaznog putovanja u okviru određenog bilateralnog prijevoza obavlja više dodatnih aktivnosti, ne može se primijeniti izuzeće predviđeno za bilateralni prijevoz.

1336 Zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti ni da je donio kriterij koji nije prikladan za primjenu pravila o upućivanju na prekogranični prijevoz zbog toga što nije pojasnio, u slučaju u kojem se takav prijevoz obavlja u više država članica, koja ili koje od tih država članica mogu primijeniti svoje zakonodavstvo na vozača o kojem je riječ. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 1321. i 1322. ove presude, u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2020/1057 pojašnjava se, kad je riječ o toj vrsti prijevoza, da se u načelu smatra da postoji dostatna povezanost između pružene usluge i državnog područja države članice domaćina kada vozač obavlja prekogranični prijevoz, a iz teksta te uvodne izjave proizlazi mogućnost da je pružena usluga dostatno povezana s državnim područjem više država članica domaćina. Stoga je zadaća prijevoznika i nadležnih nacionalnih tijela da u skladu s posebnim kriterijima predviđenima u članku 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 ocijene koja država članica ili koje države članice imaju takvu povezanost koja opravdava primjenu njihova nacionalnog zakonodavstva kad je riječ o uvjetima zaposlenja.

1337 Osim toga, Rumunjska tvrdi da kriterij koji se temelji na vrstama prijevoza i, ovisno o slučaju, na postojanju aktivnosti utovara i/ili istovara robe i ukrcaja i/ili iskrcaja putnika prijevoznicima otežava ispunjavanje obveze predviđene člankom 1. stavkom 11. točkom (a) Direktive 2020/1057 da nadležnim tijelima podnese izjavu o upućivanju najkasnije na početku upućivanja. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da ta država članica nije objasnila razloge zbog kojih u slučaju neplanirane aktivnosti u državi članici za koju nije podnesena izjava o upućivanju prijevoznik neće moći, kao što to navodi Vijeće, podnijeti takvu izjavu na način da ponovno upotrijebi već dostavljene podatke i doda informacije o dodatnoj državi članicu u kojoj će se odvijati upućivanje.

1338 S druge strane, Rumunjska nije objasnila ni na koji bi način rješenje kojem je, prema njezinu mišljenju, zakonodavac Unije trebao dati prednost i koje uključuje da se ispitaju sve značajke svake aktivnosti, uključujući njezino trajanje, kako bi se utvrdilo postoji li dostatna povezanost između aktivnosti o kojoj je riječ i države članice domaćina, pružilo veću pravnu sigurnost olakšavanjem utvrđivanja situacija u kojima vozača treba smatrati „upućenim” u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 96/71.

1339 Kao drugo, određene države članice tužiteljice tvrde da se pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057, zbog neprikladnih kriterija koje je utvrdio zakonodavac Unije, može odvratiti od slobodnog pružanja usluga, konkretno prekograničnog prijevoza ili kombiniranog prijevoza, umjesto da ga olakšavaju.

1340 Međutim, s jedne strane, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 1318. i 1319. ove presude, stupanjem na snagu Direktive 2020/1057 nisu izmijenjena pravila o upućivanju koja se primjenjuju na kabotažu. S druge strane, kad je riječ o kombiniranom prijevozu, zakonodavac Unije, kao što to proizlazi iz točaka 1330. i 1331. ove presude, zapravo je samo pojasnio okolnosti u kojima dijelove uključene u takav prijevoz treba izuzeti od tih pravila, tako da se ne može smatrati ni da odredbe članka 1. navedene direktive koje se na to odnose odvraćaju od te vrste prijevoza.

1341 U svakom slučaju, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 995. i 996. svojeg mišljenja, zakonodavac Unije mogao je u okviru svoje široke margine prosudbe, s obzirom na potrebu za ponovnim odvagivanjem interesa o kojima je riječ, smatrati da veća socijalna zaštita vozača može dovesti do povećanja troškova za određene prijevoznike. U takvom kontekstu, činjenica da taj zakonodavac nije dao prednost određenim djelatnostima na tržištu na način na koji su to željele određene države članice proizlazi iz te margine prosudbe i ne znači da tako utvrđeni kriteriji nisu prikladni za ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići.

1342 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da su kriteriji utvrđeni u pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057 prikladni za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tim odredbama.

– *Nužnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057*

1343 Na drugom mjestu, kad je riječ o nužnosti članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057, tu nužnost osporavaju Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar i Republika Poljska zbog toga što postoje alternativne mogućnosti koje su manje ograničavajuće od tih odredbi, odnosno, kao prvo, dodjela općeg odstupanja od pravila o upućivanju za međunarodni prijevoz, kao drugo, uvođenje ograničenja trajanja sličnog onom iz Prijedloga direktive o upućivanju i, kao treće, uzimanje u obzir svih elemenata koji obilježavaju uslugu o kojoj je riječ, uključujući njezino trajanje u državi članici domaćinu.

1344 Međutim, time što je zakonodavac Unije isključio takve mogućnosti, nije prekoračio svoju široku marginu prosudbe za utvrđivanje relevantnih kriterija u tu svrhu.

1345 Kao prvo, kad je riječ o mogućnosti koju su predložile Republika Bugarska i Republika Cipar i kojom se iz pravila o upućivanju potpuno isključuje međunarodni cestovni prijevoz, dovoljno je istaknuti da takvo rješenje po samoj svojoj prirodi ne bi omogućilo uspostavljanje željene ravnoteže između interesa o kojima je riječ jer, konkretno, takva mogućnost ne bi dovela ni do povećanja socijalne zaštite vozača ni do stvaranja pravednijih uvjeta tržišnog natjecanja na tržištu.

1346 Kao drugo, kad je riječ o mogućnosti kojom se uvodi vremensko ograničenje, njezinu manje ograničavajuću prirodu upućuju Republika Litva te u manjoj mjeri Republika Bugarska i Republika Cipar. Kad je riječ o Rumunjskoj, ona ističe važnost kriterija trajanja prijevoza, razmatranog zajedno s drugim elementima, te osobito naglašava da relevantnost tog kriterija proizlazi iz članka 3. stavka 4. Direktive 96/71, koji državama članicama omogućuje da predvide odstupanja od određenih obveza upućivanja kada upućivanje ne traje dulje od jednog mjeseca.

1347 Međutim, valja istaknuti da se Direktivom 2020/1057 ne isključuje mogućnost predviđena člankom 3. stavcima 3. i 4. Direktive 96/71, čije odredbe državama članicama omogućuju da odstupe od primjene određenih uvjeta rada i zaposlenja države članice domaćina koji se obično jamče upućenim radnicima, kada upućivanje ne traje dulje od jednog mjeseca. Rješenje kojim se razlikuju različite vrste prijevoza tako se može, ovisno o slučaju, kombinirati s nacionalnim pravilima kojima se provode te odredbe.

1348 Nadalje, iz spisa podnesenog Sudu, konkretno iz procjene učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava (dio 1/2, str. 54.), proizlazi da je zakonodavac Unije naposljetku odbio mogućnost prema kojoj primjena pravila o upućivanju ovisi o vremenskom ograničenju zato što, među ostalim, postoji opasnost od zaobilaženja pravila koji bi proizašao iz mogućeg rotiranja vozača kako bi se osiguralo da u određenoj članici provedu manje vremena od propisane granice.

1349 Kao treće, kad je riječ o mogućnosti koju podupiru Republika Bugarska, Republika Cipar, Rumunjska i Republika Poljska i u okviru koje je, kako bi se procijenilo postojanje dostatne povezanosti između pružene usluge i države članice domaćina, potrebna opća ocjena svih elemenata koji obilježavaju tu uslugu, iz razmatranja iznesenih u točkama 1311. do 1331. ove presude proizlazi da je zakonodavac Unije utvrdio određene kriterije koje je Sud primijenio u presudi od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), pri čemu je predvidio dodatne kriterije koji slijede istu logiku. Stoga se ne može smatrati da je time zakonodavac Unije donio kriterije koji nisu nužni za utvrđivanje postojanja dostatne povezanosti između usluge prijevoza i države članice domaćina.

1350 Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije mogao legitimno smatrati da se alternativnim mjerama koju su predvidjele Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar i Republika Poljska ne bi postigao isti rezultat kao odredbama članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057.

– *Proporcionalnost članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057*

1351 Na trećem mjestu, kad je riječ o proporcionalnosti kriterija predviđenih člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057, najprije valja podsjetiti na važnost koju, u skladu s preambulom UFEU-a ima „osnovni cilj” neprestanog poboljšavanja uvjeta života i rada, koji je zakonodavac Unije, na temelju članaka 9. i 90. UFEU-a, dužan u potpunosti uzeti u obzir u okviru izvršavanja svojih ovlasti u području zajedničke prometne politike. Konkretno, taj zakonodavac u tom pogledu treba nastojati osigurati, u skladu s člankom 151. prvim podstavkom UFEU-a, među ostalim, promicanje visoke stope zaposlenosti, poboljšanje uvjeta života i rada, jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite i visoku razinu zaštite zdravlja ljudi.

1352 Međutim, kao što to u biti proizlazi iz točke 1341. ove presude, jačanje socijalne zaštite određenih kategorija radnika koje osigurava zakonodavac Unije, u ovom slučaju obvezom, koja proizlazi iz odredbi članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057, da se pravila o upućivanju primjenjuju na vozače koji obavljaju određene vrste prijevoza, može uključivati određene dodatne troškove za poslodavce koji su je dužni poštovati. Činjenica da zbog obveze koju je propisao zakonodavac

Unije prijevoznicima koji imaju tu obvezu mogu nastati određeni troškovi sama po sebi ipak ne predstavlja povredu načela proporcionalnosti, osim ako su ti troškovi očito neproporcionalni cilju koji se nastoji postići.

1353 Kao prvo, kad je riječ o navodnim negativnim učincima za prijevoznike općenito, koji proizlaze iz članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 1311. do 1331. ove presude, s jedne strane, kriteriji primjene pravila o upućivanju predviđeni tim odredbama slijede istu logiku kao i kriteriji koji su se primjenjivali prije stupanja na snagu te direktive, i s druge strane, razlike koje mogu postojati među nekima od tih kriterija djelomično su posljedica činjenice da su u navedenoj direktivi sada jasno utvrđene iznimke od tih pravila za prijevoznike, koje nisu bile posebno predviđene pravnim okvirom koji se prethodno primjenjivao.

1354 Konkretno, člankom 1. stavkom 3. trećim do petim podstavkom i člankom 1. stavkom 4. trećim i četvrtim podstavkom Direktive 2020/1057 predviđa se mogućnost da vozač koji obavlja bilateralni prijevoz usto obavi više dodatnih aktivnosti utovara i/ili istovara robe te ukrcaja i/ili iskrcaja putnika u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje prolazi, pod uvjetima utvrđenima tim odredbama, a da se pritom pravila o upućivanju i time uvjeti zaposlenja zajamčeni u državi članici domaćinu ne smatraju primjenjivima. Međutim, ta mogućnost fleksibilnim pristupom do kojeg dovodi pridonosi, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. te direktive, upravo tomu da primjena tih pravila na prekogranični prijevoz ne ograničava slobodno pružanje prekograničnih usluga cestovnog prijevoza više nego što je nužno. Donošenjem jasnog pravila koje prijevoznicima omogućuje da prošire izuzeće predviđenog za bilateralni prijevoz na najviše dvije dodatne aktivnosti, zakonodavac Unije tako je osigurao da se pravila o upućivanju ne primjenjuju na prekogranični prijevoz koji je usko povezan s bilateralnim prijevozom.

1355 Iz toga slijedi da navodni veći troškovi za prijevoznike koji proizlaze iz pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 u svakom slučaju nisu toliki da se može smatrati da očito nadilaze koristi koje proizlaze iz tih odredbi u smislu, s jedne strane, smanjenja opterećenja zbog postojanja ujednačenog i jasnijeg regulatornog okvira i, s druge strane, povećanja socijalne zaštite zajamčene vozačima zajedno sa zdravijim tržišnim natjecanjem na tržištu.

1356 Kao što to proizlazi iz točaka 1334. do 1338. ove presude, budući da se nisu dokazali ni navodna nesigurnost koja se odnosi na tumačenje pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 ni postojanje praktičnih poteškoća prilikom provedbe tih odredbi, eventualni negativni učinci navedenih odredbi na prijevoznike općenito nisu očito neproporcionalni u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići.

1357 Kao drugo, kad je riječ o argumentaciji prema kojoj primjena pravila o upućivanju na prekogranični prijevoz i kabotažu može imati veći utjecaj na države članice na „periferiji Unije”, u kojima prijevoznici uglavnom obavljaju te vrste prijevoza, iz razmatranja iznesenih u točkama 1318. do 1329. ove presude proizlazi da su se ta pravila već primjenjivala na kabotažu i da pobijane odredbe članka 1. Direktive 2020/1057 imaju ograničene učinke na prekogranični prijevoz. Usto, valja uputiti na sudsku praksu navedenu u točkama 247. i 332. ove presude, koja se odnosi na načelo jednakog postupanja među državama članicama.

1358 Osim toga, iako je točno da tržišno natjecanje troškovima čini dio dinamike na kojoj se temelji unutarnje tržište, ni cilj ni učinak Direktive 2020/1057 ipak nije ukloniti tržišno natjecanje troškovima, nego se njome nastoji osigurati slobodno pružanje usluga prijevoza na pravednoj

osnovi, odnosno u okviru tržišnog natjecanja koje ne ovisi o pretjeranim razlikama između uvjeta zaposlenja koji se u istoj državi članici primjenjuju na prijevoznike različitih država članica, pri čemu se tom direktivom pruža veća zaštita upućenim vozačima.

1359 Nadalje, kao što se to navodi u točkama 266. i 573. ove presude, zakonodavca Unije ne može se lišiti mogućnosti prilagodbe zakonodavnog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije propisanih preambulom, člankom 9. i člankom 151. prvim stavkom UFEU-a, osobito poboljšanja uvjeta zaposlenja i jamstva odgovarajuće socijalne zaštite.

1360 Konkretno, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 267. ove presude, s obzirom na znatne izmjene koje su utjecale na unutarnje tržište u sektoru cestovnog prometa, zakonodavac Unije imao je pravo prilagoditi Direktivu 96/71 kako bi ponovno odvagnuo postojeće interese radi povećanja socijalne zaštite vozača izmjenom uvjeta u kojima se odvija slobodno pružanje usluga i jamčenja pravednog tržišnog natjecanja. U tom pogledu, Sud je već posebno napomenuo da nužnost da se prilagodi ravnoteža na kojoj se temelji ta direktiva kako bi se najbolje postigao cilj pravednijeg poslovanja u promjenjivom kontekstu, proizlazi, osobito, iz strukturnog razlikovanja pravila o plaćama i drugih uvjeta zaposlenja koja se primjenjuju u državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 63.).

1361 Međutim, u ovom slučaju, izmjenom zakonodavstva Unije koje se odnosi na primjenjivost pravila o upućivanju na vozače u sektoru cestovnog prometa, zakonodavac Unije upravo je nastojao provesti, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 1., 3. i 7. Direktive 2020/1057, novo odvagivanje između slobodnog pružanja usluga, slobodnog kretanja robe, poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada vozača i jamčenja pravednog tržišnog natjecanja među prijevoznicima.

1362 Naime, taj je zakonodavac mogao u okviru široke margine prosudbe kojom raspolaže u tom pogledu opravdano smatrati da se na vozače koji sudjeluju u pružanju usluga prijevoza koje su povezane s državnim područjem države članice domaćina trebaju moći primijeniti isti uvjeti zaposlenja kao i na vozači koje zapošljavaju prijevoznici s poslovnim nastanom u navedenoj državi.

1363 Prema tome, negativni učinci, pod pretpostavkom da ih se utvrdi, koji za određene države članice, prijevoznike koji u njima imaju poslovni nastan i za vozače koje oni zapošljavaju proizlaze iz primjene pravila o upućivanju na prekogranični prijevoz, kao što su oni članka 1. stavaka 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., ni u kojem slučaju nisu očito neproporcionalni u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići.

1364 Kao treće, kad je riječ o argumentaciji koju ističu Republika Bugarska i Republika Cipar, prema kojoj razlika utvrđena između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza može narušiti tržišno natjecanje jer se Direktivom 2020/1057 ne nalaže nijedna obveza za prijevoznike iz država koje nisu članice Unije te se ona na njih ne primjenjuje, valja istaknuti da, kao što je to Vijeće tvrdilo u pisanom dijelu postupka i na raspravi, prijevoznici s poslovnim nastanom u trećim zemljama nemaju isti pristup unutarnjem tržištu tako da njihov položaj nije usporediv s položajem prijevoznika s poslovnim nastanom u Uniji (vidjeti po analogiji presudu od 17. srpnja 1997., SAM Schiffahrt i Stapf, C-248/95 i C-249/95, EU:C:1997:377, t. 64.).

1365 Usto, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 10. Direktive 2020/1057 i članka 1. stavka 4. Direktive 96/71, na koji se upućuje u uvodnoj izjavi 15. prve od tih dviju direktiva, prijevoznici s poslovnim nastanom u trećim zemljama ne mogu imati povoljniji tretman od onih s poslovnih nastanom u Uniji, uključujući kad je riječ o posebnim pravilima o upućivanju predviđenima Direktivom 2020/1057.

1366 Kao četvrto, kad je riječ o argumentima koji se odnose na navodne negativne učinke na okoliš koji proizlaze iz pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, ti se argumenti preklapaju s argumentacijom koju ističe Republika Poljska u okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga, tako da će se oni ispitati u tom kontekstu.

1367 Prema tome, odredbe članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 ne dovode do očito neproporcionalnih poteškoća u odnosu na ciljeve koji se njima nastoje postići.

1368 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane drugi i treći tužbeni razlog Republike Litve, prvi tužbeni razlog Republike Bugarske, prvi tužbeni razlog Rumunjske, prvi tužbeni razlog Republike Cipra, prvi tužbeni razlog Mađarske koji se ističe podredno i prvi tužbeni razlog Republike Poljske.

d) Povreda članka 91. stavka 1. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

1369 Republika Bugarska i Republika Cipar u trećim tužbenim razlozima iz svojih tužbi tvrde da je zakonodavac Unije donošenjem Direktive 2020/1057 povrijedio članak 91. stavak 1. UFEU-a.

1370 Prema mišljenju tih država članica, tim se člankom 91. stavkom 1., koji je pravna osnova te direktive, od tog zakonodavca zahtijeva da odlučuje u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s EGSO-om i OR-om. Razlika između bilateralnog prijevoza i prekograničnog prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju ne navodi se u Prijedlogu direktive o upućivanju, tako da je ti odbori nisu mogli ispitati prije nego što su donijeli svoja mišljenja. Time što se navedeni zakonodavac nije naknadno savjetovao s tim odborima o znatnoj izmjeni unesenoj u taj prijedlog, povrijedio je navedeni članak 91. stavak 1.

1371 Republika Bugarska i Republika Cipar napominju da je Sud odlučio o obvezi savjetovanja u okviru zakonodavnog postupka u vrijeme kad je Parlament, iako nije bio suzakonodavac, imao savjetodavnu ulogu, kakvu danas imaju EGSO i OR. Odlučio je da zahtjev savjetovanja s Parlamentom uključuje zahtjev ponovnog savjetovanja svaki put kada konačno doneseni tekst, razmatran u cjelini, u svojoj biti odstupa od teksta o kojem je već provedeno savjetovanje s Parlamentom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-65/90, EU:C:1992:325, t. 16.).

1372 Budući da tu savjetodavnu ulogu sada imaju ESGO i OR, na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a sudska praksa navedena u prethodnoj točki primjenjuje se po analogiji na obvezu savjetovanja s ta dva odbora. Slijedom toga, u ovom je slučaju s potonjim odborima trebalo provesti novo savjetovanje o znatnoj izmjeni koja uključuje uvođenje razlike između bilateralnog prijevoza i prekograničnog prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju.

1373 Nije točno tvrditi, poput Parlamenta, da ne postoji nikakav presedan u pogledu drugog savjetovanja s odborima u okviru zakonodavnog postupka. Naime, primjerice, tijekom zakonodavnog postupka o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 *final*), pravnoj osnovi akta o kojem je riječ dodana je dodatna odredba, zbog čega je zakonodavac Unije bio obvezan odlučiti ponovno se savjetovati s EGSO-om.

1374 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

1375 Kad je riječ o povredi članka 91. stavka 1. UFEU-a koju je počinio zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2020/1057, Republika Bugarska i Republika Cipar ističu iste argumenti kao što su oni koje ističe prva od te dvije države članice u okviru osporavanja zakonitosti članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055 (predmet C-545/20). Stoga se zbog razloga istaknutih u točkama 898. do 909. ove presude ti argumenti ne mogu prihvatiti jer iz tog članka 91. stavka 1. ne proizlazi zahtjev za novo savjetovanje s EGSO-om OR-om u slučaju izmjene prijedloga u pogledu kojeg je već provedeno savjetovanje s tim odborima.

1376 Slijedom toga, valja odbiti treće tužbene razloge Republike Bugarske i Republike Cipra kao neosnovane.

e) Povreda članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a

1) Argumentacija stranaka

1377 Republika Bugarska i Republika Cipar četvrtim tužbenim razlozima svojih tužbi tvrde da se člankom 1. Direktive 2020/1057 povređuje članak 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članak 91. stavak 2. i članak 94. UFEU-a. Republika Poljska svojim drugim i trećim tužbenim razlogom tvrdi da se tim člankom 1. povređuju članak 91. stavak 2. i članak 94. UFEU-a. Naposljetku, Rumunjska u tom pogledu ne ističe zaseban tužbeni razlog, nego ističe povredu potonjih dviju odredbi UFEU-a u okviru svojeg drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela nediskriminacije, pri čemu ističe argumente iznesene u točki 1194. ove presude.

1378 Konkretno, Republika Bugarska i Republika Cipar prigovaraju zakonodavcu Unije da je povrijedio navedene odredbe primarnog prava zbog štetnih učinaka koji proizlaze iz razlike utvrđene u članku 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., na životni standard i razinu zaposlenosti u Bugarskoj i Cipru, kao i općenito u državama članicama na periferiji Unije te na gospodarski položaj prijevoznika s poslovnim nastanom u tim državama članicama. Naime, primjena pravilâ o upućivanju onemogućuje tim prijevoznicima obavljanje prekograničnog prijevoza. Ima i negativan učinak na okoliš te dovodi do povećanja prometnih zastoja. Međutim, nije provedena nijedna procjena učinka u pogledu te razlike ni bilo kakvo savjetovanje o tom pitanju s EGSO-om ili OR-om.

1379 Republika Poljska tvrdi da je zakonodavac Unije, time što je donio proizvoljan kriterij za primjenu pravila o upućivanju na prijevoz, povrijedio članak 91. stavak 2. i članak 94. UFEU-a zbog toga što nije uzeo u obzir činjenicu da taj kriterij može ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama, na odvijanje prometa i na gospodarski položaj tih

prijevoznika. Ta država članica ne slaže se s tumačenjem tih odredbi koje predlažu Parlament i Vijeće. Naime, činjenica da zakonodavac Unije raspolaže širokom marginom prosudbe ne znači da njegova obveza uzimanja u obzir određenih učinaka uključuje samo da on bude upoznat s njima.

1380 Na prvom mjestu, kad je riječ o povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, prilikom donošenja pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 nije se uzeo u obzir učinak koji proizlazi iz povećanja broja vožnji praznih vozila koja bi inače sudjelovala u prekograničnom prijevozu ili kabotaži. Gospodarsko opravdanje za upotrebu vozila u okviru prekograničnog prijevoza uostalom predstavlja činjenica da prijevoznici mogu, s obzirom na zemljopisna obilježja, fleksibilno odgovoriti na promjene potreba u području prometa te pritom smanjiti broj vožnji praznih vozila i izbjeći nepotrebno čekanje naloga za prijevoz robe natrag u državu poslovnog nastana. Kabotaža ima slične prednosti u smislu učinkovitosti.

1381 Primjena odredbi uredbi 2020/1054 i 2020/1055 obvezuje prijevoznike s poslovnim nastanom u Poljskog da godišnje prijeđu najmanje 1 221 120 000 km više. Izmjene proizašle iz tih uredbi, kao i dodatna ograničenja koja proizlaze iz pobijanih odredbi Direktive 2020/1057, imaju znatne posljedice za životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama i na prometnu infrastrukturu.

1382 Osim toga, ograničenja koja se odnose na obavljanje prekograničnog prijevoza i kabotaže, uspostavljena pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057, čak mogu dovesti do povlačenja prijevoznika s tržišta jer oni ne mogu profitabilno poslovati u okviru modela usluga prijevoza koji uključuje manju učinkovitost prijevoza. Te će posljedice osobito osjetiti prijevoznici s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije, čije se djelatnosti uglavnom temelje na prekograničnom prijevozu i kabotaži.

1383 U procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava samo se površno procijenio učinak tih odredbi na razinu zaposlenosti u određenim regijama i ona se u svakom slučaju odnosila na primjenu vremenskog kriterija u svrhu primjene pravila o upućivanju, koji se razlikuje od kriterija koji je konačno utvrđen u Direktivi 2020/1057 i koji ne proizvodi iste učinke na tržišta država članica na periferiji Unije. Nadalje, u toj je procjeni učinka utvrđena činjenica da 90 % prijevoznika zapošljava manje od deset osoba, ali se ona nije uzela u obzir prilikom procjene učinka navedenih odredbi na razinu zaposlenosti. U navedenoj procjeni učinka ističe se i utjecaj na pogoršanje prometne infrastrukture u Uniji, ali se pritom nije provela procjena tog utjecaja.

1384 Povećanje cestovnog prometa također ima negativne posljedice na životni standard u područjima blizu glavnih prometnih čvorova. U tom je kontekstu korisno konkretno naglasiti rizik koji uvedene izmjene predstavljaju za sigurnost cestovnog prometa.

1385 Kao što to proizlazi iz analize koju je provela Republika Poljska, zbog pravnih izmjena koje se odnose na cestovni prijevoz u prosjeku će se za 19 % povećati broj rizičnih postupanja vozačâ unutar država članica, koja su povezana s mogućnošću povrede propisa zbog prilagodbe tim novim obvezama u pogledu upućivanja ili njihova zaobilaženja, što još više povećava broj nesreća sa smrtnim ishodom u kojima sudjeluju određene vrste vozila.

1386 Na drugom mjestu, kad je riječ o povredi članka 94. UFEU-a, u procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava nije se uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama na periferiji Unije koje su slabije gospodarski razvijene, čije su djelatnosti u području međunarodnog cestovnog prijevoza većinom usmjerene na prekogranični

prijevoz i kabotažu. Dodatni troškovi koje snose ti prijevoznici i koji proizlaze iz primjene pravilâ o upućivanju, dovode ih u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurentske prijevoznike bliže središnjem dijelu Unije.

1387 Donošenje pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 tijekom razdoblja ozbiljnih gospodarskih poremećaja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 pokazuje i da se nije uzeo u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ. Gospodarski učinci te pandemije osobito su se osjetili u sektoru prijevoza, koji nije bio vrlo izložen samo smanjenju potražnje u međunarodnoj trgovini, nego i ograničenjima prelaska unutarnjih granica koja su uvele različite države članice. Ti su učinci već postojali u pripremnim aktima Direktive 2020/1057.

1388 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

1389 Na prvom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koju ističu Republika Bugarska i Republika Cipar i koja se temelji na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, a koja se odnosi na to da zakonodavac Unije nije uzeo u obzir cilj Ugovorâ da se osigura visoka razina zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, ta argumentacija preklapa se s onom koju Republika Poljska iznosi u okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje. Stoga će se ta argumentacija ispitati u kontekstu tog tužbenog razloga.

1390 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, dovoljno je istaknuti da ta odredba, kojom se zakonodavcu Unije nalaže da uzme u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ kad donosi mjere „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete”, u ovom slučaju ona nije relevantna jer se, kao što se to ističe u točki 1231. ove presude, člankom 1. Direktive 2020/1057 ne uređuju naknade ili uvjeti prijevoza robe ili putnika, nego se određuju kriteriji primjene pravilâ o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa.

1391 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentaciji koja se temelji na povredi članka 91. stavka 2. UFEU-a, valja podsjetiti na to da u skladu s tom odredbom zakonodavac Unije, prilikom donošenja mjera iz stavka 1. tog članka, čiji je cilj provedba zajedničke prometne politike, uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, treba „voditi računa” o slučajevima kada bi njihova primjena mogla „ozbiljno” utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa.

1392 U tom pogledu, budući da je zakonodavac Unije donio Direktivu 2020/1057 na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a, a ta se pravna osnova ne osporava u okviru ovih tužbi, njegova je zadaća bila da prilikom utvrđivanja kriterija primjene pravila o upućivanju predviđenih člankom 1. stavcima 3. do 7. te direktive uzme u obzir zahtjeve koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

1393 Međutim, kao što to u biti proizlazi iz točaka 393. do 396. ove presude, članak 91. stavak 2. UFEU-a ne može spriječiti zakonodavca Unije da, s obzirom na široku marginu prosudbe kojom raspolaže za utvrđivanje zajedničke prometne politike, donese obvezujuće mjere koje mogu više utjecati na životni standard i razinu zaposlenosti te na odvijanje prometa u određenim državama članicama nego u drugima, pod uvjetom da taj zakonodavac uzme u obzir ozbiljne štetne učinke na te parametre u širem okviru odvagivanja različitih ciljeva i interesa o kojima je riječ.

1394 Kad je riječ o ovim tužbama, valja napomenuti da se argumentacija koju ističu Republika Bugarska, Republika Cipar i Republika Poljska temelji na pretpostavki prema kojoj zakonodavac Unije, protivno članku 91. stavku 2. UFEU-a nije uzeo u obzir učinke Direktive 2020/1057, odnosno da će primjena pravila o upućivanju predviđenih člankom 1. te direktive učiniti prekogranični prijevoz i kabotažu neizvedivima.

1395 Međutim, Sud je već odlučio da je Direktiva 96/71, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057, u biti obuhvaćala sva transnacionalna pružanja usluga koja su podrazumijevala upućivanje radnika, uključujući u sektoru cestovnog prometa i da se u njoj usto navodilo da se vozača koji obavlja kabotažu u načelu treba smatrati upućenim u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 96/71 (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, t. 33., 49., 62., 63. i 65.).

1396 Točno je, kao što se to ističe u točki 1320. ove presude, da primjena pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz, koja proizlazi iz Direktive 2020/1057, iako slijedi istu logiku, nije strogo identična onoj koja proizlazi iz Direktive 96/71, kako je tumači Sud.

1397 Međutim, iz elemenata podnesenih Sudu u okviru ovih tužbi ne proizlazi da bi eventualni veći troškovi nastali zbog primjene pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz, koja proizlazi iz članka 1. stavaka 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., mogli, čak i ako ih se razmatra zajedno, „ozbiljno” utjecati na životni standard i razinu zaposlenosti u određenim regijama, u smislu članka 91. stavka 2. UFEU-a. Naime, bilo kakav učinak na potonje elemente nije dovoljan kako bi se dokazalo da se dosegnuo prag potreban za utvrđivanje povrede potonje odredbe.

1398 Osim toga, u okviru ocjene učinaka koji proizlaze iz donošenja pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, zakonodavac Unije dužan je uskladiti različite interese o kojima je riječ kako bi ostvario legitimne ciljeve koje nastoji postići. Prema tome, kao što se to već ističe u točki 395. ove presude, samoj činjenici da je on trebao uzeti u obzir životni standard kao i razinu zaposlenosti u određenim regijama i stoga gospodarske interese prijevoznika, ne protivi se to da se na njih primijene obvezujuće mjere koje im uzrokuju određene troškove.

1399 Slično tomu, čak i pod pretpostavkom, kao što to tvrde Republika Bugarska, Republika Cipar i Republika Poljska, da su određeni prijevoznici primorani povući se s tržišta zbog primjene pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz i kabotažu koja proizlazi iz članka 1. Direktive 2020/1057, uz rizik gubitka radnih mjesta za neke vozače, takve negativne učinke trebalo bi razmotriti u kontekstu, s jedne strane, povećane socijalne zaštite koja je zajamčena velikom broju vozača koji će i dalje biti zaposleni u sektoru cestovnog prometa, i s druge strane, okolnosti da se slobodno pružanje usluga na tržištu sada temelji na poštenijem tržišnom natjecanju među prijevoznicima.

1400 Važno je naglasiti i da se, kao što to u biti tvrdi Vijeće, članak 91. stavak 2. UFEU-a ne može tumačiti na način da se njime zakonodavcu Unije nalaže obveza da štiti postojeće tržišne udjele određenih prijevoznika jer bi ga se time spriječilo da pravni okvir prilagodi razvoju tržišta kako bi se na njemu osiguralo pošteno tržišno natjecanje.

1401 Kad je riječ o argumentima koje ističe Republika Poljska i koji se odnose na povećanje broja rizičnih postupanja i nesreća sa smrtnim ishodom koji će, prema njezinu mišljenju, proizići iz provedbe pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, ti argumenti nisu potkrijepljeni pouzdanim i dosljednim elementima. Ti su argumenti stoga špekulativne prirode i ne omogućuju dokazivanje povrede zahtjeva koji proizlaze iz članka 91. stavka 2. UFEU-a.

1402 Republika Poljska ističe i negativne učinke na odvijanje prometa koji proizlaze iz dodatnih putovanja do kojih dolazi zbog pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057. Međutim, ta država članica ne podnosi dovoljno elemenata kako bi potkrijepila argument prema kojem će te odredbe, kako tvrdi, dovesti do „povećanja broja prijeđenih dodatnih kilometara”. Uostalom, slična argumentacija u pogledu dodatnih kilometara do kojih dolazi zbog provedbe uredbi 2020/1054 i 2020/1055 već je ispitana i odbijena u okviru tužbi koje se odnose na te uredbe.

1403 Ostale tvrdnje istaknute u okviru ovih tužbenih razloga, koje su, uostalom, općenite i nedovoljno potkrijepljene, uvelike se preklapaju s argumentima istaknutima u okviru tužbenih razloga koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti zbog navodnog neuzimanja u obzir učinaka pravila predviđenih člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 odnosno na povredi članka 91. stavka 1. UFEU-a zbog neprovođenja novog savjetovanja s EGSO-om i OR-om. Te ostale tvrdnje stoga treba odbiti zbog istih razloga kao što su oni izneseni u točkama 1311. do 1368. te 1375. i 1376. ove presude.

1404 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane četvrte tužbene razloge Republike Bugarske i Republike Cipra, drugi i treći tužbeni razlog Republike Poljske te argumentaciju koju ističe Rumunjska u okviru svojeg drugog tužbenog razloga.

f) Povreda slobodnog kretanja robe i slobodnog pružanja usluga

1) Argumentacija stranaka

1405 Republika Bugarska i Republika Cipar u petim tužbenim razlozima svojih tužbi tvrde da pristup kojim se pravi razlika između bilateralnog prijevoza i prekograničnog prijevoza, za potrebe primjene pravilâ o upućivanju, predstavlja neopravdano ograničenje slobodnog kretanja robe (prvi dijelovi) i slobodnog pružanja usluga prijevoza (drugi dijelovi).

1406 S jedne strane, kad je riječ o slobodnom kretanju robe, primjenu pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz, zbog štetnih učinaka koji iz nje proizlaze, treba kvalificirati kao mjeru koja ima učinke istovrsne količinskim ograničenjima, u smislu članaka 34. i 35. UFEU-a. Međutim, takva mjera ne može se opravdati na temelju članka 36. UFEU-a jer ta kategorija međunarodnog prijevoza nije dostatno povezana s državom članicom o kojoj je riječ i njome se stvaraju neproporcionalna administrativna opterećenja kojima se sprečava pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

1407 U priopćenju za medije, naslovljenom „Komisija traži od Austrije da osigura da njezino zakonodavstvo o minimalnoj plaći neopravdano ne ograničava unutarnje tržište” (IP/17/1053), ta institucija pojasnila je da primjena nacionalnog zakonodavstva na sav međunarodni prijevoz koji uključuje utovar i/ili istovar obavljen na državnom području predstavlja neproporcionalno ograničenje, osobito u odnosu na slobodno kretanje robe, i da primjena te mjere na međunarodni prijevoz koji nije dostatno povezan s državom članicom o kojoj je riječ nije opravdana jer je neproporcionalna.

1408 S druge strane, kad je riječ o slobodnom pružanju usluga prijevoza, primjena pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz ograničava tu slobodu, protivno članku 58. stavku 1. UFEU-a, u vezi s člankom 91. UFEU-a.

1409 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točaka 64. i 65. presude od 22. svibnja 1985. Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220), s jedne strane, obveze propisane člankom 91. stavkom 1. točkama (a) i (b) UFEU-a uključuju uspostavu slobodnog pružanja usluga u području prometa i, među zahtjevima koji proizlaze iz slobodnog pružanja tih usluga, nalazi se uklanjanje svih oblika diskriminacije u odnosu na pružatelja usluga na temelju njegova državljanstva ili na temelju okolnosti da ima poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj treba pružiti uslugu. S druge strane, zakonodavac Unije u tom pogledu nema diskrecijsku ovlast na koju se može pozvati u drugim područjima zajedničke prometne politike.

1410 Međutim, razlikom između bilateralnog prijevoza i prekograničnog prijevoza za potrebe primjene pravilâ o upućivanju ponovno se uvodi oblik diskriminacije i ona predstavlja nazadovanje u uspostavi zajedničke prometne politike.

1411 U slučaju da Sud smatra da je to pitanje također uređeno člankom 56. UFEU-a, ovaj tužbeni razlog temelji se i na toj odredbi.

1412 Parlament i Vijeće tvrde da ti tužbeni razlozi i ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

i) Slobodno kretanje robe

1413 Kad je riječ o prvim dijelovima petih tužbenih razloga njihovih tužbi, koji se temelje na povredi slobodnog kretanja robe, Republika Bugarska i Republika Cipar uopće ne objašnjavaju na koji se način Direktivom 2020/1057 ograničava ta sloboda ni kako su njezini učinci istovrsni navodnom kvantitativnom ograničenju na koje se pozivaju te države članice.

1414 Konkretno, osim što navedene države članice podsjećaju na članke 34. do 36. UFEU-a i sudsku praksu Suda koja se odnosi na okolnosti u kojima se takvo kvantitativno ograničenje može smatrati opravdanim na temelju članka 36. UFEU-a, samo upućuju na argumente istaknute u okviru prvih tužbenih razloga njihovih tužbi.

1415 Međutim, kao što to u biti proizlazi iz točaka 1308. do 1368. ove presude, Republika Bugarska i Republika Cipar nisu dokazale da primjena pravilâ o upućivanju na prekogranični prijevoz očito prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje legitimnog cilja koji se nastoji postići pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057.

1416 Prema tome, budući da se ne iznosi nikakva konkretna argumentacija u prilog prvim dijelovima petih tužbenih razloga, valja smatrati da bi, čak i pod pretpostavkom da se može smatrati da te odredbe predstavljaju ograničenje obuhvaćeno člancima 34. i 35. UFEU-a, to ograničenje u svakom slučaju bilo opravdano na temelju članka 36. UFEU-a, zbog razloga na kojima se temelji odbijanje tih prvih tužbenih razloga.

1417 Nadalje, kad je riječ o priopćenju za medije navedenom u točki 1407. ove presude, koje navode Republika Bugarska i Republika Cipar a da pritom ne objašnjavanju njegovu relevantnost, dovoljno je napomenuti da takav dokument, koji nije obvezujući, ne može obvezati Sud prilikom njegova tumačenja ili ocjene valjanosti Direktive 2020/1057.

1418 U svakom slučaju, iako u priopćenju za medije Komisija kritizira pristup u okviru kojeg se nacionalni propis države članice domaćina primjenjuje na sav međunarodni prijevoz koji podrazumijeva utovar i/ili istovar na državnom području te države članice, pobijanim odredbama članka 1. stavka 3. Direktive 2020/1057 od te se primjene izuzimaju bilateralni prijevoz i određene dodatne aktivnosti utovara i/ili istovara povezane s tim prijevozom, i to upravo kako bi se osigurala proporcionalnost svih eventualnih ograničenja slobodnog kretanja robe i slobodnog pružanja usluga prijevoza koja proizlaze iz primjene pravila o upućivanju na vozače koji obavljaju međunarodni cestovni prijevoz.

1419 Slijedom toga, valja odbiti kao neosnovane prve dijelove petih tužbenih razloga Republike Bugarske i Republike Cipra.

ii) Slobodno pružanje usluga

1420 Kad je riječ o drugim dijelovima petih tužbenih razloga Republike Bugarske i Republike Cipra, koji se temelje na povredi pravilâ UFEU-a koja se odnose na slobodno pružanje usluga, važno je naglasiti da, kao što to proizlazi iz točaka 352. do 358. ove presude, slobodno pružanje usluga u području prijevoza nije uređena člankom 56. UFEU-a, koji se općenito odnosi na slobodno pružanje usluga, nego člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, koji predstavlja posebnu odredbu u skladu s kojom je „[s]loboda pružanja usluga u području prometa uređena[…] odredbama glave koja se odnosi na promet”, odnosno glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja uključuje članke 90. do 100. UFEU-a. Stoga, prijevoznici imaju pravo na slobodno pružanje usluga isključivo u mjeri u kojoj im je to pravo dodijeljeno na temelju mjera iz sekundarnog prava koje je zakonodavac Unije donio na temelju odredbi UFEU-a koje se odnose na zajedničku prometnu politiku, osobito članka 91. stavka 1. UFEU-a.

1421 Upravo je to cilj Direktive 2020/1057, koju je zakonodavac Unije donio na temelju te odredbe kako bi, među ostalim, utvrdio posebna pravila koja se odnose na Direktivu 96/71 i, na taj način, uskladio određene odredbe socijalnog zakonodavstva u području cestovnog prijevoza.

1422 Kad je riječ o zaključcima iz presude od 22. svibnja 1985., Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220, t. 64. i 65.), na koje se pozivaju Republika Bugarska i Republika Cipar, valja podsjetiti na to da je točno, kao što se to navodi u točki 982. ove presude, da je Sud odlučio da zakonodavac Unije, kad je riječ o uspostavi slobodnog pružanja usluga u području prijevoza, nema diskrecijsku ovlast na koju se može pozvati u drugim područjima zajedničke prometne politike. Međutim, ta okolnost ne dovodi u pitanje činjenicu da zakonodavac Unije, prilikom izvršavanja svoje ovlasti u tom smislu, raspolaže u tom pogledu, i kao što se to navodi u točkama 242. do 247. te presude, širokom marginom prosudbe.

1423 U svakom slučaju, kad je riječ o tome da Republika Bugarska i Republika Cipar prigovaraju zakonodavcu Unije da je, time što je pravila o upućivanju primijenio na prekogranični prijevoz, povrijedio posebne obveze koje ima na temelju članka 91. UFEU-a jer je ponovno uveo oblik diskriminacije prijevoznika na temelju njihova državljanstva ili mjesta poslovnog nastana, njihova se argumentacija preklapa s onom iznesenom u okviru drugih tužbenih razloga njihovih tužbi, koji se temelje na povredi načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije. Stoga ga treba odbiti zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 1213. do 1234. ove presude.

1424 Nadalje, kad je riječ o tome da, neovisno o argumentaciji odbijenoj u prethodnoj točki, Republika Bugarska i Republika Cipar prigovaraju zakonodavcu Unije da je unazadio zajedničku prometnu politiku kojom se jamči slobodno pružanje usluga, njihova argumentacija nije osnovana.

1425 Naime, kao što to osobito proizlazi iz točaka 1210., 1223., 1308. i 1361. ove presude, člankom 1. Direktive 2020/1057 nastoji se, naprotiv, olakšati slobodno pružanje usluga prijevoza te se pritom u njemu navode uvjeti pod kojima se pravila o upućivanju, predviđena Direktivom 96/71, primjenjuju na vozače koji obavljaju cestovni prijevoz, uključujući one koji obavljaju prekogranični prijevoz, pri čemu se osigurava bolja ravnoteža između različitih interesa o kojima je riječ s obzirom na razvoj tržišta, čime ispunjava obveze koje ima na temelju članka 91. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 48.).

1426 Nadalje, valja podsjetiti na to da, kao što se to navodi u točki 266. ove presude, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva iz članka 9. tog Ugovora, među kojima je osiguranje odgovarajuće socijalne zaštite. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i međusektorskih ciljeva može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima.

1427 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da sama činjenica da bi određeni prijevoznici mogli snositi veće troškove zbog poboljšanja uvjeta zaposlenja i povećanja socijalne zaštite koje su određenim vozačima zajamčene pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057 predstavlja nazadovanje u uspostavi zajedničke prometne politike, što predstavlja povredu članka 91. stavka 2. UFEU-a.

1428 Slijedom toga, valja odbiti druge dijelove petih tužbenih razloga Republike Bugarske i Republike Cipra kao neosnovane i stoga te tužbene razloge u cijelosti.

g) Povreda članka 11. UFEU-a i članka 37. Povelje

1) Argumentacija stranaka

1429 Republika Poljska u svojem četvrtom tužbenom razlogu tvrdi da članak 11. UFEU-a i članak 37. Povelje treba tumačiti na način da se njima institucijama Unije nalaže obveza da uzmu u obzir zahtjeve za zaštitu okoliša prilikom utvrđivanja i provođenja drugih politika Unije i u okviru drugih mjera Unije. Naime, cilj zaštite okoliša utvrđen u članku 191. UFEU-a ne može se uzeti u obzir ni ostvariti samo mjerama i donesenima u skladu s člankom 192. UFEU-a u okviru različite i autonomne politike. Načelo uključivanja omogućuje usklađivanje ciljeva i zahtjeva za zaštitu okoliša s drugim interesima i ciljevima Unije.

1430 Tumačenje prema kojem se članak 11. UFEU-a odnosi na područja prava Unije, a ne na konkretne mjere, ne omogućuje ostvarivanje cilja koji se nastoji postići tom odredbom. Činjenica da je Direktiva 2020/1057 dio šireg paketa za smanjenje emisija onečišćujućih tvari u sektoru cestovnog prometa ne dokazuje da se propisno uzeo u obzir utjecaj te direktive na okoliš i konkretno na mogućnost postizanja ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u programskim dokumentima i aktima koje je donijela Unija u području zaštite okoliša. ne može se smatrati ni da se, jednom kad se utvrde ciljevi smanjenja emisija stakleničkih plinova, oni više neće mijenjati, neovisno o dodatnim emisijama koje će nastati u budućnosti slijedom ispunjavanja obveza proizašlih iz novog propisa Unije.

1431 Republika Poljska slaže se s tumačenjem koje je nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed utvrdio u točkama 59. i 60. svojeg mišljenja u predmetu Austrija/Parlament i Vijeće (C-161/04, EU:C:2006:66), prema kojem članak 11. UFEU-a može poslužiti kao standard za nadzor zakonitosti zakonodavstva Unije ako se interesi zaštite okoliša očito nisu uzeli u obzir ili su se u potpunosti zanemarili. Kad se utvrdi da se određenom mjerom koju je donio zakonodavac Unije nanosi šteta ostvarivanju ciljeva koje je on utvrdio u drugim aktima sekundarnog prava donesenima u području zaštite okoliša, taj zakonodavac dužan je odvagnuti suprotstavljene interese i, po potrebi, unijeti odgovarajuće izmjene u akte koji se primjenjuju u području zaštite okoliša.

1432 U ovom slučaju, zakonodavac Unije nije ispunio tu obvezu jer nije ispitao utjecaj provedbe pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 na zahtjeve u području zaštite okoliša. Konkretno, nije uzeo u obzir činjenicu da provedba tih odredbi dovodi do dodatnih putovanja, uključujući vožnje praznih teških teretnih vozila na velike udaljenosti, zbog čega, kao što to potvrđuju podaci i studije navedeni u točki 416. ove presude, nastaju emisije CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak, koje su uzrok mnogih zdravstvenih problema.

1433 Naime, iako bi, kada navedene odredbe ne bi postojale, vozila o kojima je riječ mogla obavljati prekogranični prijevoz i kabotažu, smanjenjem tih dviju vrsta prijevoza povećava se opseg bilateralnog prijevoza, što dovodi do povećanja broja vožnji praznih vozila. Međutim, prekogranični je prijevoz koristan jer smanjuje broj tih vožnji praznih vozila, izbjegava čekanje nalogâ za prijevoz robe prema državi članici poslovnog nastana i pomaže da se odgovori na potražnju za prijevozom koja se mijenja s obzirom na zemljopisna obilježja.

1434 Učinke na okoliš pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057 treba ispitati zajedno s učincima uredbi 2020/1054 i 2020/1055, koje su također dio paketa za mobilnost i zbog kojih teška teretna vozila, koja su često prazna, također moraju obavljati dodatna putovanja na velike udaljenosti.

1435 Ta povećanja emisija mogla bi zbog svojeg opsega znatno utjecati na postizanje ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u programskim dokumentima i aktima koje je Unija donijela u području zaštite okoliša i koji se navode u točkama 417. do 419. ove presude, kao i na poštovanje obveza koje države članice imaju na temelju tih akata. Međutim, ni u jednom od pobijanih akata koji su dio paketa za mobilnost ne razmatraju se različiti rizici utjecaja. U procjeni učinka za stup koji se odnosi na socijalna prava Komisija je samo navela da nije utvrdila nikakav utjecaj predviđenih mogućnosti na okoliš, ali to utvrđenje nije ni potkrijepljeno ni uvjerljivo.

1436 Iako su neke države članice i Komisija naglasile potrebu da se uzme u obzir utjecaj mjera predviđenih paketom za mobilnost na porast broja vožnji praznih vozila i emisija CO_2, zakonodavac Unije zanemario je tu zabrinutost. Taj se propust nipošto ne može ispraviti izradom dodatnih procjena prije kraja 2020. koju je najavila povjerenica A. Vălean, koje se odnose na učinke obveznog povratka vozilâ u državu članicu poslovnog nastana svakih osam tjedana i na ograničenja koja se primjenjuju na kombinirani prijevoz, nego se time, štoviše, potvrđuje osnovanost ovog tužbenog razloga.

1437 Republika Bugarska i Republika Cipar ponovno iznose argumentaciju istaknutu u točkama 1377. i 1378. ove presude, koja se temelji na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, zbog štetnih učinaka na okoliš koji proizlaze iz razlike između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza koja se utvrđuje u članku 1. stavcima 3. i 4. Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13..

1438 Parlament i Vijeće tvrde da ti argumenti nisu osnovani.

2) Ocjena Suda

1439 Najprije valja odbiti argumentaciju koju ističu Republika Bugarska i Republika Cipar i koja se temelji na povredi članka 90. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, zbog razloga navedenih u točkama 423., 424. i 934. ove presude.

1440 U tim okolnostima i zbog razloga iznesenih u točkama 428. do 430. ove presude, valja ispitati samo, kao što to tvrdi Republika Poljska, je li zakonodavac Unije, prilikom donošenja pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, povrijedio zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša koji proizlaze iz članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1441 U tom pogledu, valja napomenuti da se argumenti koje ističe Republika Poljska u okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga gotovo uopće ne odnose na odredbe Direktive 2020/1057, nego na odredbe drugih akata koji su dio pakta za mobilnost, osobito na odredbe Uredbe 2020/1055. Naime, većina studija i drugih elemenata na koje se Republika Poljska oslanja u tom kontekstu odnosi se na obvezu predviđenu člankom 1. točkom 3. navedene uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. unosi stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1071/2009 u pogledu povratka vozilâ svakih osam tjedana u operativno središte smješteno u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ. Međutim, na potonju se odredbu odnose različiti tužbeni razlozi u okviru tužbi podnesenih protiv Uredbe 2020/1055 u predmetima C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 do C-552/20 i C-554/20. Budući da se argumenti koje ističe Republika Poljska ne odnose na odredbe Direktive 2020/1057, treba ih smatrati bespredmetnima.

1442 S obzirom na to da se argumentacija Republike Poljske, koja se temelji na povredi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, ipak odnosi konkretno na odredbe Direktive 2020/1057, valja podsjetiti na to da je, s jedne strane, kao što se to ističe u točki 436. ove presude, članak 11. UFEU-a horizontalne prirode, koja podrazumijeva da zakonodavac Unije treba u politike i aktivnosti Unije te osobito u zajedničku prometnu politiku koja obuhvaća Direktivu 2020/1057 uključiti zahtjeve povezane sa zaštitom okoliša.

1443 S druge strane, nadzor zakonitosti koji Sud u ovom slučaju treba provesti s obzirom na članak 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, odnosi se na akt Unije u okviru kojeg je zakonodavac Unije dužan osigurati, kao što se to osobito naglašava u točkama 1210., 1223., 1308. i 1361. ove presude, ravnotežu između različitih interesa i ciljeva o kojima je riječ.

1444 U tim okolnostima, valja podsjetiti na to da, čak i kad bi pobijane odredbe članka 1. Direktive 2020/1057, razmatrane zasebno, imale znatne negativne učinke na okoliš, kako bi se odredilo treba li utvrditi povredu članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, valja uzeti u obzir druge mjere koje je zakonodavac Unije poduzeo kako bi ograničio takve učinke cestovnog prometa na okoliš i postigao opći cilj smanjenja emisija onečišćujućih tvari.

1445 U ovom slučaju, u argumentaciji koja se temelji na povredi pravilâ prava Unije u području zaštite okoliša, Republika Poljska oslanja se na pretpostavku prema kojoj će kriteriji primjene pravila o upućivanju utvrđeni pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057 dovesti do štetnih učinaka na okoliš zbog povećanja emisija onečišćujućih tvari do kojih će doći zbog provedbe tih kriterija. Konkretno, ta država članica tvrdi da će navedene odredbe dovesti do dodatnih

putovanja često praznih vozila na velike udaljenosti jer će prijevoznici zamijeniti kabotažu i prekogranični prijevoz, za koji tvrdi da su povoljniji za okoliš, bilateralnim prijevozom kako bi iskoristili potpuno izuzeće od navedenih pravila koja se primjenjuju na potonji prijevoz.

1446 Kao prvo, u tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što to već konkretno proizlazi iz točki 1318., 1321. i 1395. ove presude, obveza primjene pravila o upućivanju na vozače koji obavljaju prekogranični prijevoz i kabotažu u načelu je već proizlazila iz regulatornog okvira koji je postojao prije stupanja na snagu Direktive 2020/1057, kako ga tumači Sud u presudi od 1. prosinca 2020. Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Stoga, velik dio navodnih negativnih učinaka na okoliš koje Republika Poljska pripisuje pravilima iz članka 1. Direktive 2020/1057, pod pretpostavkom da se utvrde, zapravo ne proizlazi iz nje, nego iz pravila Unije koja su se primjenjivala prije njezina stupanja na snagu.

1448 Kao drugo i u svakom slučaju, valja istaknuti da različite vrste prijevoza koje navodi Republika Poljska nisu nužno zamjenjive. Naime, iako bi se prekogranični prijevoz i bilateralni prijevoz u načelu mogli, kao što to naglašava Vijeće zamijeniti jedan s drugim, kabotaža se zbog svoje prirode ne može zamijeniti bilateralnim prijevozom.

1449 Osim toga, kao što to u biti proizlazi iz točke 358. ove presude, članak 49. UFEU-a, kako je proveden u sektoru prometa Uredbom br. 1071/2009, svim prijevoznicima jamči pravo na uspostavljanje trajnog poslovnog nastana, po potrebi osnivanjem društava kćeri, u državi članici po vlastitu odabiru kako bi optimalno organizirali svoje djelatnosti i pritom poštovali obveze koje imaju na temelju prava Unije. Stoga, prijevoznici koji namjeravaju u drugoj državi članici sustavno ili vrlo redovito obavljati nacionalni prijevoz mogu u njoj osnovati društvo kći ili drugi stabilan poslovni nastan, čime bi se mogao izbjeći povratak vozilâ s velikih udaljenosti, za koje Republika Poljska navodi da će imati negativne učinke na okoliš zbog povećanja emisija CO_2 i tvari koje onečišćuju zrak.

1450 Stoga, članak 1. Direktive 2020/1057 ne može kao takav dovesti do znatnih negativnih učinaka na okoliš jer, s obzirom na to da može potaknuti određene prijevoznike da uspostave poslovni nastan bliže stvarnoj potražnji za uslugama prijevoza, što nije bio slučaj prije njegova stupanja na snagu, pridonosi uspostavljanju veće povezanosti između mjesta poslovnog nastana pružatelja tih usluga i mjesta na kojem se potonje usluge stvarno pružaju.

1451 Kao treće, u slučaju da, kao što je navela Republika Poljska, prijevoznik odluči vratiti prazno vozilo u državu članicu poslovnog nastana kako bi se prijevoz kvalificirao kao bilateralan, valja napomenuti da takav odabir ni u kojem slučaju nije dovoljan da se predmetni prijevoz kvalificira kao bilateralan u smislu članka 1. stavaka 3. i 4. Direktive 2020/1057 jer te odredbe zahtijevaju prijevoz robe ili putnika iz države članice poslovnog nastana ili u nju kako bi se prijevoz tako kvalificirao.

1452 Osim toga, kao što to proizlazi iz točke 377. ove presude, zakonodavac Unije zadržava pravo, prilikom prilagodbe zakonodavnog akta kako bi se povećala socijalna zaštita osoba o kojima je riječ, izmijeniti uvjete u kojima se ostvaruje slobodno pružanje usluga i zajamčiti pošteno tržišno natjecanje. Naime, na temelju članka 58. stavka 1. UFEU-a, stupanj liberalizacije ne utvrđuje se izravno člankom 56. UFEU-a, nego ga utvrđuje sam zakonodavac Unije u okviru provedbe zajedničke prometne politike.

1453 Nadalje, špekulativne su prirode argumenti koje ističe Republika Poljska i koji se odnose na gospodarske subjekte koji su prisiljeni povući se s tržišta zbog navodnih većih troškova nastalih zbog kriterija primjene pravila o upućivanju utvrđenih u članku 1. Direktive 2020/1057, koji se primjenjuju na prekogranični prijevoz i kabotažu. To tim više vrijedi za razmatranja iznesena u točkama 1448. do 1450. ove presude. U svakom slučaju, ta država članica nije dokazala da bi takva navodna povlačenja s tržišta dovela do znatnih negativnih učinaka na okoliš.

1454 Kao četvrto, kao što to tvrdi Vijeće, argumentacija Republike Poljske ne pokazuje temeljnu razliku, u smislu učinkovitosti i učinka na okoliš, između prekograničnog prijevoza i bilateralnog prijevoza ako je cilj tih vrsta prijevoza odgovoriti na više ili manje stalnu potražnju prijevoza u određenom dijelu Unije. Nadalje, kao što to u biti proizlazi iz točke 1354. ove presude, na temelju članka 1. stavka 3. trećeg do petog podstavka Direktive 2020/1057, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 10., na određene dodatne aktivnosti povezane s bilateralnim prijevozom primjenjuje se proširenje izuzeća od pravilâ o upućivanju predviđeno za taj prijevoz i to upravo kako bi se uzelo u obzir eventualno povećanje učinkovitosti koje proizlazi iz takve organizacije cestovnog prijevoza.

1455 Naposljetku, u mjeri u kojoj Republika Poljska tvrdi da primjena pravila o upućivanju na kombinirani prijevoz, koja se predviđa člankom 1. stavkom 6. Direktive 2020/1057, odvraća od obavljanja te vrste prijevoza, kojem se priznaje povoljan učinak na okoliš, dovoljno je podsjetiti na razmatranja iznesena u točkama 1330., 1331. i 1340. ove presude, iz kojih proizlazi da se tom odredbom, u odnosu na sustav koji se primjenjivao prije stupanja na snagu te direktive, samo nastoje pojasniti okolnosti u kojima se na prijevoznike koji obavljaju kombinirani prijevoz može primijeniti izuzeće od navedenih pravila za određene dijelove tog prijevoza. Prema tome, nije se utvrdilo da se navedenom odredbom odvraća od obavljanja te vrste prijevoza.

1456 U svakom slučaju, s obzirom na prirodu Direktive 2020/1057, kojom se nastoji postići ravnoteža između različitih ciljeva koje se njome nastoje ostvariti, a da pritom ona sama nije obuhvaćena politikom Unije u području zaštite okoliša, povreda članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje, ne može se utvrditi samo zato što zakonodavac Unije prilikom donošenja tog akta nije dao prednost svim aktivnostima prijevoza koje bi se mogle smatrati povoljnima za okoliš, na štetu veće socijalne zaštite vozača.

1457 S obzirom na prethodno navedeno, budući da nema znatnih negativnih učinaka na okoliš koji proizlaze iz pobijanih odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, koje se odnose na prekogranični prijevoz, kombinirani prijevoz ili kabotažu, valja odbiti argumente koje ističe Republika Poljska i koji se temelje na povredi članka 11. UFEU-a, u vezi s člankom 37. Povelje.

1458 U tim okolnostima, ne treba ispitati ni argumente te države članice koji se temelje na drugim aktima Unije, čiji su ciljevi u području zaštite okoliša navodno ugroženi donošenjem članka 1. Direktive 2020/1057 ni različite mjere koje je zakonodavac Unije donio u sektoru cestovnog prometa, na koje se pozivaju Parlament i Vijeće, kako bi se ocijenilo je li taj zakonodavac uzeo u obzir opći cilj smanjenja emisija onečišćujućih tvari u tom sektoru.

1459 Slijedom toga, četvrti tužbeni razlog Republike Poljske treba odbiti kao neosnovan.

1460 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbe koje su podnijele Republika Litva (predmet C-541/20), Republika Bugarska (predmet C-544/20), Rumunjska (predmet C-548/20) i Republika Cipar (predmet C-550/20) treba odbiti u cijelosti. Isto tako, tužbe koje su podnijele Mađarska (predmet C-551/20) i Republika Poljska (predmet C-555/20) treba odbiti u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 1. stavaka 3. do 7. Direktive 2020/1057 ili nekih od tih odredbi.

4. Članak 9. stavak 1. Direktive 2020/1057

1461 Republika Poljska (predmet C-555/20) u prilog svojoj tužbi kojom se traži poništenje članka 9. stavka 1. Direktive 2020/1057, u dijelu u kojem se tom odredbom kao rok za prenošenje te direktive određuje 2. veljače 2022., ističe tri tužbena razloga, koji se mogu ispitati zajedno i od kojih se prvi temelji na povredi načela pravne sigurnosti, drugi na povredi načela proporcionalnosti i treći na povredi članka 94. UFEU-a.

a) Argumentacija stranaka

1462 Na prvom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi načela pravne sigurnosti, Republika Poljska podsjeća na to da se tim načelom zahtijeva da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije. Navedeno načelo primjenjuje se posebno strogo kada zakonodavstvo o kojem je riječ može obuhvaćati financijska opterećenja, poput Direktive 2020/1057.

1463 Međutim, pobijanim odredbama članka 1. te direktive ne pojašnjavaju se obveze prijevoznika. Usto, u pogledu njih se javljaju problemi u tumačenju, kao i praktične poteškoće prilikom utvrđivanja prava koje se primjenjuje na uvjete zaposlenja vozača koji obavljaju cestovni prijevoz. Potrebno je iznijeti pojašnjenja u nacionalnim aktima kojima se prenose te odredbe i u dokumentima u kojima ih se tumači te Komisijinim smjernicama, ako ih se donese.

1464 Osim toga, provedba tih odredbi podrazumijeva dugotrajan zakonodavni rad na nacionalnoj razini. Stoga bi znatan dio roka od 18 mjeseci namijenjenog za prenošenje Direktive 2020/1057 bio posvećen izradi i donošenju nacionalnog propisa. To bi znatno skratilo vrijeme koje prijevoznici imaju na raspolaganju kako bi se upoznali s predmetom i opsegom svojih obveza. Usto, nacionalnim propisom utvrđuju se i uvjeti zaposlenja, a prijevoznici su dužni upoznati se s relevantnim pravilima koja je predvidjelo više država članica. Naposljetku, nepostojanje obveze utvrđivanja konkretnog razdoblja za prenošenje ne može se poistovjetiti s potpunom diskrecijskom ovlasti zakonodavca Unije u tom pogledu.

1465 Na drugom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi načela proporcionalnosti, Republika Poljska tvrdi da činjenica da je zakonodavac Unije utvrdio kraći rok za prenošenje od 18 mjeseci ne ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz tog načela.

1466 Zakonodavac Unije nije iznio objektivne razloge koji opravdavaju utvrđivanje tog roka, iako se za akte takve prirode određuje rok od najmanje dvije godine. S obzirom na posebnost cestovnog prometa, koju obilježava izrazita mobilnost i stoga nužnost da se primjenjuju pravila brojnih država članica tijekom kratkog referentnog razdoblja, taj je zakonodavac trebao uzeti u obzir i činjenicu da će se prijevoznici trebati pripremiti i za primjenu zahtjeva koji proizlaze i iz drugih akata koji su dio paketa za mobilnost.

1467 Zakonodavac Unije nije uzeo u obzir ni dominantni položaj koji na tržištu cestovnog prijevoza zauzimaju MSP-ovi, za koje prilagodba novim propisima podrazumijeva posebne poteškoće i troškove. Usto, dodatne poteškoće uzrokovala je pandemija bolesti COVID-19. Naposljetku, sankcije, koje su katkad stroge, primjenjuju se na prijevoznike koji nisu u mogućnosti prilagoditi se novim pravilima u određenom roku.

1468 Kad je riječ o pitanju u kojoj mjeri je Direktivom 2020/1057 izmijenjena prethodna pravna i činjenična situacija prijevoznika, primjena Direktive 96/71 na cestovni prijevoz već je dugo prijeporno pitanje. Stoga, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 4. Direktive 2020/1057, među državama postoji niz razlika u pogledu tumačenja, primjene i provedbe odredbi Direktive 96/71. U presudi od 1. prosinca 2020., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), odgovorilo se samo na nekoliko pitanja koja se odnose na načine obavljanja međunarodnog prijevoza.

1469 Na trećem mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, Republika Poljska tvrdi da se rokom za prenošenje predviđenim u članku 9. stavku 1 Direktive 2020/1057 ne uzima u obzir gospodarska situacija prijevoznika. U tom kontekstu, ta država članica upućuje i na činjenicu da u tom sektoru prevladavaju MSP-ovi, da izmjene o kojima je riječ podrazumijevaju znatne troškove i da su one uvedene tijekom razdoblja gospodarske krize i narušenog funkcioniranja djelatnosti prijevoza zbog pandemije bolesti COVID-19.

1470 Parlament i Vijeće tvrde da ti argumenti nisu osnovani.

b) Ocjena Suda

1471 Za potrebe ispitivanja ovih tužbenih razloga valja podsjetiti na to da se člankom 9. stavkom 1. Direktive 2020/1057 u prvom podstavku predviđa da su države članice dužne donijeti i objaviti nacionalne odredbe potrebne za usklađivanje s tom direktivom „do 2. veljače 2022.” te se u drugom podstavku dodaje da su te države članice dužne primjenjivati te mjere od tog datuma.

1472 Na prvom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi načela pravne sigurnosti, valja napomenuti da Republika Poljska ne prigovara zakonodavcu Unije da je donio neprecizan rok za prenošenje, nego je utvrdio prekratak rok, s obzirom na nesigurnost u pogledu tumačenja pravila predviđenih člankom 1. Direktive 2020/1057 i praktične probleme u pogledu njihove primjene.

1473 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a, direktiva obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Prema tome, kao što to naglašava Parlament, rezultat koji treba postići već je iznesen u samom pravnom aktu Unije. Iz toga slijedi da su u ovom slučaju prijevoznici imali mogućnost da se barem od 31. srpnja 2020., odnosno dana objave Direktive 2020/1057 u *Službenom listu Europske unije*, upoznaju sa svojim budućim obvezama koje proizlaze iz te direktive.

1474 Osim toga, dio u kojem se odredbama predviđenima člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 stvaraju nove obveze za prijevoznike u svakom je slučaju nužno ograničena time da je, kao što to proizlazi iz točaka 1178. do 1182. ove presude, sustav koji uređuje primjenu pravilâ o upućivanju vozača proizlazi iz kriterija utvrđenih tim odredbama u određenoj mjeri sličan onome koji je postojao prije stupanja na snagu te direktive.

1475 Kad je riječ o tome da Republika Poljska ističe probleme u pogledu tumačenja i praktične poteškoće koje se javljaju prilikom utvrđivanja prava koje se primjenjuje na uvjete zaposlenja vozača, valja istaknuti, s jedne strane, da, protivno onomu što tvrdi ta država članica, nacionalno pravo koje se primjenjuje u određenom slučaju ne ovisi o nacionalnim aktima o prenošenja odredbi, nego o samim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057, u kojima se navode jasno utvrđene vrste prijevoza te se pojašnjava na koje vrste prijevoza treba smatrati primjenjivima pravila o upućivanju i stoga nacionalna pravila države članice domaćina o uvjetima zaposlenja.

1476 S druge strane, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 4., 8. i 9. Direktive 2020/1057 te kako se u biti navodi u točki 1224. ove presude, zakonodavac Unije upravo je zbog, konkretno, niza razlika uočenih među državama članicama u pogledu tumačenja, primjene i provedbe odredbi prava Unije koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu te direktive, donio posebno zakonodavstvo za sektor cestovnog prijevoza kojim se predviđaju kriteriji koji omogućuju da se odredi u kojim situacijama se na vozače primjenjuju pravila o dugoročnom upućivanju predviđena Direktivom 96/71.

1477 Kad je riječ o tvrdnji Republike Poljske prema kojoj znatan dio roka od 18 mjeseci treba posvetiti donošenju nacionalnog propisa potrebnog za prenošenje Direktive 2020/1057, ta se država članica oslanja na pogrešnu pretpostavku prema kojoj obveze prijevoznika u pogledu utvrđivanja prava koje se primjenjuje na uvjete zaposlenja vozača proizlaze iz akata o prenošenju koje su donijele države članice, dok, kao što se to iznosi u točki 1473. ove presude, te obveze proizlaze iz članka 1. te direktive. Iz toga slijedi da činjenica da je, ovisno o slučaju, nacionalni zakonodavac u Poljskoj bio dužan posvetiti više ili manje znatan dio navedenog roka donošenju akata o prenošenju potrebnih u tom pogledu ne dokazuje da je zakonodavac Unije povrijedio obveze koje ima na temelju načela pravne sigurnosti.

1478 Republika Poljska tvrdi i da će prijevoznicima trebati određeno vrijeme da se upoznaju s relevantnim pravilima više država članica, osobito zbog toga što se pravom Unije ne nalaže samo isplata minimalne plaće, nego usto, na temelju Direktive 2020/1057, primjena uvjeta zaposlenja države članice domaćina. U tom pogledu, valja napomenuti da je, s jedne strane, kao što to naglašava Vijeće, rok za prenošenje do 2. veljače 2022. predviđen, kao što to izričito proizlazi iz članka 9. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2020/1057, u vezi s uvodnom izjavom 43 te direktive, kao fiksan datum od kojeg treba primjenjivati nacionalne odredbe kako bi se izbjeglo stvaranje novih prepreka koje su nastale zbog različitih načina primjene među državama članicama do isteka predviđenog roka za prenošenje. Stoga, neovisno o tome koliki dio roka za prenošenje od 18 mjeseci neka država članica posveti prenošenju Direktive 2020/1057, ona u svakom slučaju ne bi mogla prijevoznicima naložiti nove obveze koje proizlaze iz te direktive prije 2. veljače 2022.

1479 S druge strane, kao što to naglašava sama Republika Poljska, člankom 3. stavkom 3. Direktive 2018/957 predviđa se da se potonja direktiva primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22 u pogledu zahtjeva u vezi s izvršavanjem i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu direktiva 96/71 i 2014/67 za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa. Prema tome, iako je točno da su se uvjeti predviđeni Direktivom 96/71, kako je izmijenjena Direktivom 2018/957, počeli primjenjivati od dana prenošenja Direktive 2020/1057, prijevoznici su ipak bili obaviješteni od donošenja Direktive 2018/957, odnosno od 28. lipnja 2018., da je zakonodavac Unije predvidio donošenje *lex specialis* za sektor cestovnog prometa i da će izmjene koje su se Direktivom 2020/1057 unijele u Direktivu 96/71 stupiti na snagu kad se taj *lex specialis* počne primjenjivati.

1480 Stoga, poteškoćama koje navodi Republika Poljska u pogledu tumačenja i primjene članka 1. Direktive 2020/1057, ona nije dokazala da je određivanjem roka od 18 mjeseci za prenošenje te direktive zakonodavac Unije povrijedio načelo pravne sigurnosti.

1481 Na drugom mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi načela proporcionalnosti, valja napomenuti da su u točki 42. Međuinstitucijskog sporazuma Parlament, Vijeće i Komisija, kad je riječ o redovnom zakonodavnom postupku, naglasili potrebu da se predvidi što je moguće kraći rok za prenošenje direktiva koji načelno neće premašivati dvije godine. Taj je pristup dio općenitijeg cilja osiguravanja brze i pravilne primjene zakonodavstva Unije u državama članicama.

1482 Osim toga, zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe prilikom određivanja roka za prenošenje direktive i, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, nije uopće obavezan pojasniti razloge koji su opravdali utvrđivanje tog roka kad god je on kraći od dvije godine.

1483 Ne može se prihvatiti ni potpuno općenit argument prema kojem je zbog uzimanja u obzir obveza koje proizlaze iz drugih akata koji čine paket za mobilnost trebalo utvrditi dulji rok za prenošenje kad je riječ o odredbama Direktive 2020/1057. Naime, sama činjenica da se različiti rokovi provedbe primjenjuju na obveze relevantne za svaki akt tog „paketa za mobilnost” pokazuje upravo to da je zakonodavac Unije uzeo u obzir prirodu obveza kao i posebne okolnosti svakog od tih akata kako bi odredio odgovarajući rok za prenošenje ili primjenu.

1484 Usto, Republika Poljska svojom također općenitom argumentacijom u pogledu pandemije bolesti COVID-19 nije pokazala kako su troškovi, ograničenja pružanja usluga ili izmjene unesene u propise država članica koji su nastali zbog te pandemije mogli na bilo koji način utjecati na utvrđivanje roka za prenošenje Direktive 2020/1057. U svakom slučaju, zakonodavac Unije nije bio dužan ukloniti učinke te pandemije u okviru Direktive 2020/1057, kojom se, među ostalim, nastoje poboljšati uvjeti rada vozača, i to tim više jer su, kao što to proizlazi iz točke 286. ove presude, takav cilj imali drugi posebni zakonodavni akti Unije.

1485 Nadalje, Republika Poljska ne može tvrditi da je dokazala da je rok za prenošenje Direktive 2020/1057 neproporcionalan, pri čemu nagađa koja je učestalost postupanja kojima se povređuju obveze proizašle iz nje kad je riječ o upućivanju radnika u sektoru cestovnog prometa jer eventualna strogost sankcija koje države članice primjenjuju u slučaju nepoštovanja uvjeta zaposlenja ili formalnih zahtjeva povezanim s njima ni na koji način uostalom ne može dovesti u pitanje samu duljinu tog roka.

1486 Slijedom toga i s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 1473. do 1476., 1478. i 1479. ove presude, iz kojih proizlazi, među ostalim, da je zakonodavac Unije uzeo u obzir posebnosti sektora cestovnog prometa, uključujući prisutnost MSP-ova na tržištu, na što se upućuje u uvodnoj izjavi 20. Direktive 2020/1057, ne može se smatrati da je zakonodavac Unije, time što je u članku 9. stavku 1. prvom podstavku te direktive utvrdio rok za prenošenje od 18 mjeseci, očito prekoračio ono što je bilo nužno kako bi u okviru prenošenja navedene direktive postigao cilj osiguravanja brze i pravilne primjene zakonodavstva Unije u državama članicama.

1487 Na trećem mjestu, kad je riječ o navodnoj povredi članka 94. UFEU-a, dovoljno je podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz točke 1390. ove presude, člankom 1. stavcima 3. do 7. Direktive 2020/1057 ne uređuju „prijevozne naknade ili uvjeti” u smislu tog članka 94., nego se samo utvrđuju kriteriji primjene pravilâ o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa. Budući da se navedeni članak 94. stoga ne primjenjuje na te stavke članka 1. te direktive, argumentaciju koja se temelji na njegovoj povredi zbog duljine roka predviđenog za njihovo prenošenje treba odbiti.

1488 Budući da nije prihvaćen nijedan od tužbenih razloga koje ističe Republika Poljska u prilog zahtjevu iz svoje tužbe kojim se traži poništenje članka 9. stavka 1. Direktive 2020/1057 (predmet C-555/20), valja odbiti taj zahtjev i slijedom toga tužbu u cijelosti.

5. Zaključak o Direktivi 2020/1057

1489 Iz svih prethodno navedenih zaključaka proizlazi da valja odbiti, s jedne strane, tužbe Republike Litve (predmet C-541/20) i Mađarske (predmet C-551/20) u dijelu u kojem se odnose na Direktivu 2020/1057, i, s druge strane, tužbe Republike Bugarske (predmet C-544/20), Rumunjske (predmet C-548/20), Republike Cipra (predmet C-550/20) i Republike Poljske (predmet C-555/20).

D. Opći zaključak o tužbama

1490 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja:

– poništiti članak 1. točku 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– odbiti tužbu u preostalom dijelu.

V. Troškovi

1491 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

1492 Člankom 138. stavkom 3. tog poslovnika predviđa se da, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

1493 Budući da su Parlament i Vijeće zatražili da se naloži snošenje troškova Republici Litvi (predmet C-541/20), Republici Bugarskoj (predmet C-543/20 i C-544/20), Rumunjskoj (predmet C-546/20 i C-548/20), Republici Cipru (predmet C-550/20) te Republici Poljskoj (predmet C-553/20 i C-555/20) i s obzirom na to da te države članice nisu uspjele u postupku, valja im naložiti snošenje troškova, uključujući, kad je riječ o Republici Litvi, troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite (predmet C-541/20 R).

1494 Budući da je Republika Cipar zatražila da se naloži snošenje troškova Parlamentu i Vijeću (predmet C-549/20) i te institucije nisu uspjele u postupku, valja im naložiti snošenje troškova tog postupka.

1495 Budući da Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Mađarska, Republika Malta i Republika Poljska djelomično nisu uspjele u postupku (predmeti C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 i C-554/20), svaka od tih država članica snosit će vlastite troškove tih predmeta, uključujući, kad je riječ o Republici Bugarskoj, troškove postupka privremene pravne zaštite (predmet C-545/20 R).

1496 U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove koji su im nastali kao intervenijentima.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **U predmetu C-541/20, Litva/Parlament i Vijeće:**

   – **tužba se odbija;**

   – **Republici Litvi nalaže se snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite (predmet C-541/20 R);**

   – **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

2. **U predmetu C-542/20, Litva/Parlament i Vijeće:**

   – **poništava se članak 1. točka 3. Uredbe (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni uredaba (EZ) br. 1071/2009, (EZ) br. 1072/2009 i (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru cestovnog prometa, u dijelu u kojem se njime stavak 1. točka (b) unosi u članak 5. Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ;**

   – **u preostalom dijelu tužba se odbija;**

   – **svaka stranka snosi vlastite troškove;**

   – **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

3. **U predmetu C-543/20, Bugarska/Parlament i Vijeće:**

   – **tužba se odbija;**

   – **Republici Bugarskoj nalaže se snošenje troškova;**

   – **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

4. U predmetu C-544/20, Bugarska/Parlament i Vijeće:

– tužba se odbija;

– Republici Bugarskoj nalaže se snošenje troškova;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

5. U predmetu C-545/20, Bugarska/Parlament i Vijeće:

– poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– u preostalom dijelu tužba se odbija;

– svaka stranka snosi vlastite troškove, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite (predmet C-545/20 R);

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

6. U predmetu C-546/20, Rumunjska/Parlament i Vijeće:

– tužba se odbija;

– Rumunjskoj se nalaže snošenje troškova;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

7. U predmetu C-547/20, Rumunjska/Parlament i Vijeće:

– poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– u preostalom dijelu tužba se odbija;

– svaka stranka snosi vlastite troškove;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

8. U predmetu C-548/20, Rumunjska/Parlament i Vijeće:

– tužba se odbija;

– Rumunjskoj se nalaže snošenje troškova;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

9. U predmetu C-549/20, Cipar/Parlament i Vijeće:

– poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– Parlamentu i Vijeću nalaže se snošenje troškova;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

10. U predmetu C-550/20, Cipar/Parlament i Vijeće:

– tužba se odbija;

– Republici Cipru nalaže se snošenje troškova;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

11. U predmetu C-551/20, Mađarska/Parlament i Vijeće:

– poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);

– u preostalom dijelu tužba se odbija;

– svaka stranka snosi vlastite troškove;

– Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.

12. U predmetu C-552/20, Malta/Parlament i Vijeće:

– **poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);**

– **u preostalom dijelu tužba se odbija;**

– **svaka stranka snosi vlastite troškove;**

– **Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

13. **U predmetu C-553/20, Poljska/Parlament i Vijeće:**

– **tužba se odbija;**

– **Republici Poljskoj nalaže se snošenje troškova;**

– **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

14. **U predmetu C-554/20, Poljska/Parlament i Vijeće:**

– **poništava se članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b);**

– **u preostalom dijelu tužba se odbija;**

– **svaka stranka snosi vlastite troškove;**

– **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

15. **U predmetu C-555/20, Poljska/Parlament i Vijeće:**

– **tužba se odbija;**

– **Republici Poljskoj nalaže se snošenje troškova;**

– **Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Latvija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

Potpisi