Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 oktober 2024*

[Zoals gerectificeerd bij beschikkingen van 19 december 2024 en 12 maart 2025]

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen . . . 15

A. Internationaal recht . . . 15

B. Unierecht . . . 16

1. Regels inzake arbeidstijden . . . 16

a) Verordening nr. 561/2006 . . . 16

b) Verordening nr. 165/2014 . . . 18

c) Verordening 2020/1054 . . . 20

2. Regels inzake de vestigingseis en inzake cabotage en gecombineerd vervoer . . . 27

a) Richtlijn 92/106 . . . 27

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

c) Verordening nr. 1072/2009 . . . 29

d) Verordening 2020/1055 . . . 33

3. Regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers . . . 37

a) Richtlijn 96/71 . . . 37

b) Richtlijn 2014/67 . . . 39

c) Richtlijn 2018/957 . . . 39

* Procestalen: Bulgaars, Grieks, Engels, Litouws, Hongaars, Pools en Roemeens.

d) Richtlijn 2020/1057 . . . 39

4. Interinstitutioneel Akkoord . . . 44

II. Voorgeschiedenis van het geding . . . 46

III. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof . . . 47

A. Zaak C-541/20 . . . 47

B. Zaak C-542/20 . . . 48

C. Zaak C-543/20 . . . 48

D. Zaak C-544/20 . . . 48

E. Zaak C-545/20 . . . 49

F. Zaak C-546/20 . . . 50

G. Zaak C-547/20 . . . 50

H. Zaak C-548/20 . . . 51

I. Zaak C-549/20 . . . 51

J. Zaak C-550/20 . . . 52

K. Zaak C-551/20 . . . 52

L. Zaak C-552/20 . . . 53

M. Zaak C-553/20 . . . 53

N. Zaak C-554/20 . . . 54

O. Zaak C-555/20 . . . 54

P. Voeging van de zaken C-541/20 tot en met C-555/20 . . . 55

IV. Middelen . . . 55

A. Verordening 2020/1054 . . . 55

1. Overzicht van de middelen . . . 56

2. Artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 . . . 57

a) Ontvankelijkheid . . . 58

1) Argumenten van partijen . . . 58

2) Beoordeling door het Hof . . . 58

b) Ten gronde 59

1) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel 60

i) Argumenten van partijen 60

ii) Beoordeling door het Hof 62

2) Schending van het evenredigheidsbeginsel 70

i) Argumenten van partijen 70

ii) Beoordeling door het Hof 72

– Vraag of de Uniewetgever artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen 72

– Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 76

3) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie . . . 86

i) Argumenten van partijen 86

ii) Beoordeling door het Hof 87

4) Schending van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden 92

i) Argumenten van partijen 92

ii) Beoordeling door het Hof 95

5) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU 100

i) Argumenten van partijen 100

ii) Beoordeling door het Hof 102

6) Schending van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming 105

i) Argumenten van partijen 105

ii) Beoordeling door het Hof 108

3. Artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 111

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel 112

1) Argumenten van partijen 112

2) Beoordeling door het Hof 115

i) Vraag of de Uniewetgever artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen 116

ii) Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 . 117

– Geschiktheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voor het bereiken van het nagestreefde doel 118

– Noodzakelijkheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 125

– Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 126

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie 128

1) Argumenten van partijen 128

2) Beoordeling door het Hof 129

c) Schending van de bepalingen van het VWEU op het gebied van het vrij verrichten van diensten 133

1) Argumenten van partijen 133

2) Beoordeling door het Hof 133

d) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU 134

1) Argumenten van partijen 134

2) Beoordeling door het Hof 135

4. Artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 136

a) Inleidende opmerkingen 136

b) Bestaan van een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel 137

1) Argumenten van partijen 137

2) Beoordeling door het Hof 137

c) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen 139

1) Argumenten van partijen 139

2) Beoordeling door het Hof 140

d) Schending van artikel 151, tweede alinea, VWEU 143

1) Argumenten van partijen 143

2) Beoordeling door het Hof 144

5. Artikel 3 van verordening 2020/1054 145

a) Argumenten van partijen 145

b) Beoordeling door het Hof 147

6. Conclusie omtrent verordening 2020/1054 150

B. Verordening 2020/1055 150

1. Overzicht van de middelen 151

2. Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd 153

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel 154

1) De verrichting door de Uniewetgever van een evenredigheidstoetsing van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd 155

i) Argumenten van partijen 155

ii) Beoordeling door het Hof 159

2) Evenredigheid van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd 163

b) Andere middelen gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd 163

3. Artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 163

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel 164

1) Verrichting door de Uniewetgever van een evenredigheidstoetsing van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 165

i) Argumenten van partijen 165

ii) Beoordeling door het Hof 165

2) Evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 167

i) Argumenten van partijen 167

ii) Beoordeling door het Hof 172

– Geschiktheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voor het bereiken van het nagestreefde doel 173

– Noodzakelijkheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 174

– Evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 176

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie 181

1) Argumenten van partijen 181

2) Beoordeling door het Hof 183

c) Schending van artikel 91, lid 1, VWEU 187

1) Argumenten van partijen 187

2) Beoordeling door het Hof 187

d) Schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU 189

1) Argumenten van partijen 189

2) Beoordeling door het Hof 193

e) Schending van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden 196

1) Argumenten van partijen 196

2) Beoordeling door het Hof 198

f) Schending van de Unierechtelijke bepalingen en verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming 201

1) Argumenten van partijen 201

2) Beoordeling door het Hof 205

4. Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd 209

a) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel 210

1) Argumenten van partijen 210

2) Beoordeling door het Hof 211

b) Schending van het evenredigheidsbeginsel 212

1) Argumenten van partijen 212

2) Beoordeling door het Hof . . . 213

c) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest . . . 215

1) Argumenten van partijen . . . 215

2) Beoordeling door het Hof . . . 215

5. Artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 . . . 216

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel . . . 216

1) Argumenten van partijen . . . 216

2) Beoordeling door het Hof . . . 217

b) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU . . . 220

1) Argumenten van partijen . . . 220

2) Beoordeling door het Hof . . . 221

c) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest . . . 222

1) Argumenten van partijen . . . 222

2) Beoordeling door het Hof . . . 223

6. Conclusie met betrekking tot verordening 2020/1055 . . . 223

C. Richtlijn 2020/1057 . . . 224

1. Overzicht van de middelen . . . 224

2. Geldende Unieregeling inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector 225

3. Artikel 1 van richtlijn 2020/1057 . . . 228

a) Schending van artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71 . . . 228

1) Argumenten van partijen . . . 228

2) Beoordeling door het Hof . . . 229

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie . . . 232

1) Argumenten van partijen . . . 232

2) Beoordeling door het Hof . . . 234

i) Inleidende overwegingen . . . 234

ii) Bestaan van de gestelde discriminerende behandelingen . . . 235

– Beweerde discriminatie van derdelandenvervoer ten opzichte van bilateraal vervoer . . . 236

– Gestelde discriminatie van gecombineerd vervoer ten opzichte van bilateraal vervoer . . . 239

c) Schending van het evenredigheidsbeginsel . . . 241

1) Vraag of de Uniewetgever een evenredigheidstoetsing van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van verordening 2020/1057 heeft verricht . . . 242

i) Argumenten van partijen . . . 242

ii) Beoordeling door het Hof . . . 244

2) Evenredigheid van artikel 1, leden drie tot en met zeven, van richtlijn 2020/1057 . . . 248

i) Argumenten van partijen . . . 248

ii) Beoordeling door het Hof . . . 253

– Geschiktheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 om de nagestreefde doelstelling te bereiken . . . 253

– Noodzakelijkheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 . . . 259

– Evenredigheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 . . . 260

d) Schending van artikel 91, lid 1, VWEU . . . 263

1) Argumenten van partijen . . . 263

2) Beoordeling door het Hof . . . 264

e) Schending van artikel 90 VWEU juncto artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU . . . 264

1) Argumenten van partijen . . . 264

2) Beoordeling door het Hof . . . 266

f) Schending van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van dienstverrichting . . . 269

1) Argumenten van partijen . . . 269

2) Beoordeling door het Hof . . . 270

i) Vrij verkeer van goederen . . . 270

ii) Vrijheid van dienstverrichting 271

g) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest 272

1) Argumenten van partijen 272

2) Beoordeling door het Hof 274

4. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 278

a) Argumenten van partijen 278

b) Beoordeling door het Hof 279

5. Conclusie met betrekking tot richtlijn 2020/1057 282

D. Algemene conclusie met betrekking tot de beroepen 282

V. Kosten 283

„Beroep tot nietigverklaring – ‚Mobiliteitspakket I' – Verordening (EU) 2020/1054 – Maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden – Minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden – Verplichting om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij, naargelang het geval, elke drie of vier weken kunnen terugkeren naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van hun werkgever om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen – Verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine – Termijn voor de installatie van slimme tachografen van de tweede generatie (V2) – Datum van inwerkingtreding – Verordening (EU) 2020/1055 – Voorwaarden inzake de vestigingseis – Vereiste inzake de terugkeer van voertuigen naar de exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging – Verplichting inzake het aantal voertuigen en bestuurders dat normaal gesproken gestationeerd is in de exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging – Cabotagevervoer – Wachttijd van vier dagen voor cabotage – Afwijking inzake cabotage in het kader van gecombineerd vervoer – Richtlijn (EU) 2020/1057 – Specifieke regels voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector – Omzettingstermijn – Interne markt – Bijzondere regeling voor het vrij verrichten van vervoersdiensten – Gemeenschappelijk vervoerbeleid – Artikelen 91 en 94 VWEU – Fundamentele vrijheden – Evenredigheidsbeginsel – Effectbeoordeling – Beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie – Beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen – Milieubescherming – Artikel 11 VWEU – Raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité en van het Europees Comité van de Regio's"

In de gevoegde zaken C-541/20 tot en met C-555/20,

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 19 december 2024] betreffende beroepen tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 23 oktober 2020 (zaken C-541/20–C-550/20 en C-552/20) en op 26 oktober 2020 (zaken C-551/20 en C-553/20–C-555/20),

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door K. Dieninis, R. Dzikovič en V. Kazlauskaitė-Švenčionienė als gemachtigden, bijgestaan door R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė en G. Taluntyté (C-541/20 en C-542/20),

Republiek Bulgarije, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Georgieva, T. Mitova en L. Zaharieva, vervolgens door T. Mitova en L. Zaharieva als gemachtigden (C-543/20–C-545/20),

Roemenië, vertegenwoordigd door R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu en A. Rotăreanu als gemachtigden (C-546/20–C-548/20),

Republiek Cyprus, vertegenwoordigd door I. Neophytou als gemachtigde (C-549/20 en C-550/20),

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden (C-551/20),

Republiek Malta, vertegenwoordigd door A. Buhagiar als gemachtigde, bijgestaan door D. Sarmiento Ramírez-Escudero en J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk en D. Lutostańska als gemachtigden (C-553/20–C-555/20),

verzoekende partijen,

ondersteund door:

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet en M. B. Van Hyfte, vervolgens door S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet en M. B. Van Hyfte als gemachtigden (C-552/20),

Republiek Estland, aanvankelijk vertegenwoordigd door N. Grünberg en M. Kriisa, vervolgens door M. Kriisa als gemachtigden (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20–C-552/20, C-554/20 en C-555/20),

Republiek Letland, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Pommere, I. Romanovska en V. Soņeca, vervolgens door J. Davidoviča, K. Pommere en I. Romanovska als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door K. Dieninis, R. Dzikovič en V. Kazlauskaitė-Švenčionienė als gemachtigden, bijgestaan door R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė en G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 en C-554/20),

Roemenië, vertegenwoordigd door R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-1I. Haţieganu, L. Liţu en A. Rotăreanu als gemachtigden (C-541/20–C-545/20 en C-549/20–C-555/20),

interveniërende partijen,

tegen

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu–Dima, A. Tamás en S. Toliušis, vervolgens door I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu–Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis en R. van de Westelaken als gemachtigden,

verwerende partij,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård, vervolgens door V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård, vervolgens door V. Pasternak Jørgensen en M. Søndahl Wolff, en tot slot door C. Maertens en M. Søndahl Wolff als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Bondsrepubliek Duitsland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs, vervolgens door J. Möller als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Helleense Republiek (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 en C-551/20),

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, A. Ferrand en N. Vincent, vervolgens door A.-L. Desjonquères en N. Vincent, vervolgens door R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères en B. Herbaut, en tot slot door R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut en B. Travard als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Groothertogdom Luxemburg, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Germeaux en T. Uri, vervolgens door A. Germeaux als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door A. Posch en J. Schmoll als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Koninkrijk Zweden, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson, vervolgens door H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

interveniërende partijen,

en

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav en L. Vétillard als gemachtigden,

verwerende partij,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård, vervolgens door V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård, vervolgens door V. Pasternak Jørgensen en M. Søndahl Wolff, en tot slot door C. Maertens en M. Søndahl Wolff als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Bondsrepubliek Duitsland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs, vervolgens door J. Möller als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Helleense Republiek (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 en C-551/20),

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, A. Ferrand en N. Vincent, vervolgens door A.-L. Desjonquères en N. Vincent, vervolgens door R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères en B. Herbaut, en tot slot door R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut en B. Travard als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, vervolgens door S. Fiorentino als gemachtigde, bijgestaan door A. Lipari en G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20–C-555/20),

Groothertogdom Luxemburg, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Germeaux en T. Uri, vervolgens door A. Germeaux als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door A. Posch en J. Schmoll als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

Koninkrijk Zweden, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson, vervolgens door H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson als gemachtigden (C-541/20–C-555/20),

interveniërende partijen,

wijst

HET HOF (Grote kamer)

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, E. Regan (rapporteur), T. von Danwitz, F. Biltgen en Z. Csehi, kamerpresidenten, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: R. Şereş en R. Stefanova-Kamisheva, administrateurs,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 en 25 april 2023,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 2023,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschriften in de zaken C-541/20 en C-542/20 verzoekt de Republiek Litouwen het Hof om nietigverklaring:

– primair, van artikel 1, punt 6, onder d), en artikel 3 van verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen (PB 2020, L 249, blz. 1), of, subsidiair, van verordening 2020/1054 in haar geheel (C-541/20);

– van artikel 1, punt 3, van verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PB 2020, L 249, blz. 17), voor zover het een lid 1, onder b), toevoegt aan artikel 5 van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad (PB 2009, L 300, blz. 51), alsook van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 (C-542/20), en

– primair, van artikel 1, leden 3 en 7, van richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71/EG en richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB 2020, L 249, blz. 49), of, subsidiair, van richtlijn 2020/1057 in haar geheel (C-541/20).

2 Met haar verzoekschriften in de zaken C-543/20 tot en met C-545/20 verzoekt de Republiek Bulgarije het Hof om nietigverklaring:

– primair, van artikel 1, punt 6, onder c) en d), van verordening 2020/1054 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel (C-543/20);

– van richtlijn 2020/1057 (C-544/20), en

– primair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, of, subsidiair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 in zijn geheel, alsook van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 of, subsidiair, van artikel 2, punt 4, van deze verordening of, meer subsidiair, van die verordening in haar geheel (C-545/20).

3 Met zijn verzoekschriften in de zaken C-546/20 tot en met C-548/20 verzoekt Roemenië het Hof om nietigverklaring:

– primair, van artikel 1, punt 6, onder c) en d), van verordening 2020/1054 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel (C-546/20);

– van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, alsook van artikel 2, punt 4, onder a), b) en c), van verordening 2020/1055 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel (C-547/20), en

– primair, van artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van deze richtlijn in haar geheel (C-548/20).

4 Met haar verzoekschriften in de zaken C-549/20 en C-550/20 verzoekt de Republiek Cyprus het Hof om nietigverklaring:

– primair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, of, subsidiair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 in zijn geheel of, meer subsidiair, van deze verordening in haar geheel (C-549/20), en

– van richtlijn 2020/1057 in haar geheel (C-550/20).

5 Met zijn verzoekschriften in de zaak C-551/20 verzoekt Hongarije het Hof om nietigverklaring:

– van artikel 1, punt 6, onder c), en artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054, alsook in voorkomend geval van alle bepalingen van deze verordening die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn of zelfs van die verordening in haar geheel;

– van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, alsook in voorkomend geval van alle bepalingen van verordening 2020/1055 die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn, en

– primair, van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van artikel 1, lid 6, ervan, alsook in voorkomend geval van alle bepalingen van deze richtlijn die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn.

6 Met haar verzoekschrift in de zaak C-552/20 verzoekt de Republiek Malta het Hof om nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, en van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

7 Met haar verzoekschriften in de zaken C-553/20 tot en met C-555/20 verzoekt de Republiek Polen het Hof om nietigverklaring:

– primair, van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel (C-553/20);

– primair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b) en g), toevoegt, van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 alsook van artikel 2, punt 5, onder b), van deze verordening of, subsidiair, van die verordening in haar geheel (C-554/20), en

– primair, van artikel 1, leden 3, 4, 6 en 7, en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van deze richtlijn in haar geheel (C-555/20).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

8 Op 9 mei 1992 is in New York het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering aangenomen (*United Nations Treaty Series*, deel 1771, blz. 107; hierna: „UNFCCC"), waarvan het uiteindelijke doel is gelegen in een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Op 11 december 1997 hebben de partijen bij het UNFCCC het Protocol van Kyoto bij dit raamverdrag aangenomen.

9 Vooruitlopend op het einde van de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto, die de periode 2013-2020 bestreek, heeft de Conferentie van de Partijen bij het UNFCCC op 12 december 2015 de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering aangenomen, met als hoofddoel de stijging van de wereldwijde temperatuur te beperken tot 1,5 °C à 2 °C boven het pre-industriële niveau.

10 Artikel 2 van deze overeenkomst bepaalt:

„1. Doel van deze overeenkomst is door de uitvoering van het [UNFCCC] en de doelstelling ervan te verbeteren, de wereldwijde reactie op de dreiging van klimaatverandering te versterken in de context van duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede uit te bannen, onder meer door:

a) de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C, erkennende dat dit de risico's en de gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zou beperken;

b) het vermogen te vergroten tot aanpassing aan de nadelige gevolgen van klimaatverandering, en de veerkracht voor klimaatverandering en broeikasgasarme ontwikkeling te bevorderen, op een wijze die de voedselproductie niet in gevaar brengt, en

c) geldstromen in lijn te brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling.

2. Deze overeenkomst wordt geïmplementeerd op basis van billijkheid en het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden."

11 Artikel 4 van genoemde overeenkomst bepaalt in de leden 1 tot en met 3 ervan:

„1. Teneinde de in artikel 2 vervatte temperatuurdoelstelling voor de lange termijn te behalen, streven de partijen ernaar de piek van de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd zo snel mogelijk te bereiken, erkennende dat partijen die ontwikkelingslanden zijn deze piek later zullen bereiken, en de uitstoot daarna overeenkomstig de beste beschikbare wetenschappelijke kennis snel te verminderen, zodat in de tweede helft van deze eeuw, op basis van billijkheid en in de context van duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede uit te bannen, een balans tussen antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen wordt bereikt.

2. Elke Partij stelt opeenvolgende nationaal bepaalde bijdragen op die zij beoogt te bereiken, deelt deze mede en houdt ze bij. De partijen nemen nationale mitigerende maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze bijdragen.

3. Elke volgende nationaal bepaalde bijdrage van een partij dient verder te gaan dan haar op dat tijdstip geldende nationaal bepaalde bijdrage en een zo hoog mogelijk ambitieniveau te weerspiegelen, waaruit de gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden blijken."

B. Unierecht

1. Regels inzake arbeidstijden

a) Verordening nr. 561/2006

12 Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1) is laatstelijk, in meerdere bepalingen ervan, gewijzigd bij verordening 2020/1054.

13 Artikel 4, onder d) tot en met h), van deze verordening, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I met als opschrift „Inleidende bepalingen" en dat niet is gewijzigd bij verordening 2020/1054, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[...]

d) ‚onderbreking': elke periode waarin de bestuurder niet mag rijden en ook geen andere werkzaamheden mag verrichten en die uitsluitend dient om te rusten;

[...]

f) ‚rust': iedere ononderbroken periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken;

g) ‚dagelijkse rusttijd': de dagelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, en die een ‚normale dagelijkse rusttijd' en een ‚verkorte dagelijkse rusttijd' omvat;

– ‚normale dagelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste elf uur. De normale dagelijkse rusttijd kan ook worden opgesplitst in twee perioden, waarvan de eerste ten minste drie ononderbroken uren bedraagt en de tweede ten minste negen ononderbroken uren bedraagt;

– ‚verkorte dagelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste negen uur doch minder dan elf uur;

h) ‚wekelijkse rusttijd': een wekelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, en die een ‚normale wekelijkse rusttijd' en een ‚verkorte wekelijkse rusttijd' omvat:

– ‚normale wekelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste 45 uur;

– ‚verkorte wekelijkse rusttijd': een periode van rust van minder dan 45 uur die, onder de voorwaarden van artikel 8, lid 6, kan worden bekort tot minimaal 24 achtereenvolgende uren;

[...]"

14 Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II met als opschrift „Bemanning, rijtijden, onderbrekingen en rusttijden", bepaalde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054:

„6. Per periode van twee opeenvolgende weken moet een bestuurder ten minste:

– twee normale wekelijkse rusttijden, of

– één normale wekelijkse rusttijd en één verkorte wekelijkse rusttijd van ten minste 24 uur nemen. De verkorting moet evenwel worden gecompenseerd door een equivalente periode van rust die voor het einde van de derde week na de betrokken week en bloc genomen moet worden.

Een wekelijkse rusttijd mag niet later beginnen dan aan het einde van zes perioden van 24 uur te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd.

[...]

8. Wanneer een bestuurder dit zo verkiest, mogen dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in een voertuig worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat."

15 Binnen hetzelfde hoofdstuk was in artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, het volgende bepaald:

„2. Tijd besteed om te reizen naar een plaats om controle te nemen over een voertuig dat onder het toepassingsgebied van deze verordening valt, of om terug te keren van deze plaats, wanneer het voertuig zich niet in de woonplaats van de bestuurder of in de exploitatievestiging van de werkgever waaraan de bestuurder normalerwijze verbonden is, bevindt, wordt niet geteld als rust of een onderbreking, tenzij de bestuurder reist met een veerboot of trein en een bed of slaapbank ter beschikking heeft.

3. Tijd besteed door een bestuurder om met een voertuig dat buiten het toepassingsgebied van deze verordening valt, te rijden naar of van een voertuig dat onder het toepassingsgebied van deze verordening valt en zich niet in de woonplaats van de bestuurder of in de exploitatievestiging van de werkgever waaraan de bestuurder normalerwijze verbonden is, bevindt, wordt geteld als ‚andere werkzaamheden'."

16 Artikel 14 van verordening nr. 561/2006, dat deel uitmaakt van hoofdstuk IV met als opschrift „Uitzonderingen", was in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054 als volgt verwoord:

„1. Mits geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van artikel 1, kunnen lidstaten, na machtiging door de Commissie, uitzonderingen toestaan op de toepassing van de artikelen 6 tot en met 9 van deze verordening op onder uitzonderlijke omstandigheden verrichte vervoersactiviteiten.

2. In dringende gevallen kunnen de lidstaten voor een periode van ten hoogste 30 dagen een tijdelijke uitzondering toestaan, die onmiddellijk ter kennis van de Commissie wordt gebracht.

3. De Commissie brengt elke krachtens dit artikel verleende uitzondering ter kennis van de andere lidstaten."

17 Artikel 16, lid 2, van verordening nr. 561/2006, dat deel uitmaakt van hoofdstuk V met als opschrift „Controleprocedures en sancties" en dat niet is gewijzigd bij verordening 2020/1054, bepaalt:

„De vervoersonderneming stelt een dienstregeling en een dienstrooster op, die voor iedere bestuurder de naam, de standplaats alsmede het vooraf vastgestelde rooster moeten bevatten van de verschillende rijperioden, de andere werkzaamheden, de onderbrekingen en de beschikbaarheid.

Iedere bestuurder die een in lid 1 bedoelde dienst onderhoudt, moet een uittreksel uit het dienstrooster en een afschrift van de dienstregeling bij zich hebben."

18 Binnen hetzelfde hoofdstuk bepaalt artikel 18 van verordening nr. 561/2006, dat niet is gewijzigd bij verordening 2020/1054, het volgende:

„De lidstaten stellen de nodige maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vast."

b) Verordening nr. 165/2014

19 Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 (PB 2014, L 60, blz. 1) is, in meerdere bepalingen ervan, gewijzigd bij verordening 2020/1054.

20 Artikel 3, lid 4, van deze verordening, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I met als opschrift „Beginselen, toepassingsgebied en voorschriften" en dat zelf als opschrift „Toepassingsgebied" draagt, bepaalde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054 het volgende:

„Vijftien jaar nadat nieuw ingeschreven voertuigen een tachograaf moeten hebben zoals bepaald in de artikelen 8, 9 en 10, worden voertuigen die in een andere lidstaat dan de lidstaat van inschrijving worden gebruikt, van zo'n tachograaf voorzien."

21 Artikel 11 van verordening nr. 165/2014, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II met als opschrift „Slimme tachograaf" en dat zelf als opschrift „Gedetailleerde bepalingen voor de slimme tachograaf" draagt, was in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054 als volgt verwoord:

„Om te waarborgen dat de slimme tachografen [...] voldoen aan de beginselen en vereisten van deze verordening stelt de Commissie, via uitvoeringshandelingen, gedetailleerde bepalingen vast die nodig zijn voor de eenvormige uitvoering van de artikelen 8, 9 en 10, maar geen bepalingen die de registratie van aanvullende gegevens door de tachograaf mogelijk maken. De uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 42, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Voor die gedetailleerde bepalingen bedoeld in de eerste [alinea] geldt:

a) met betrekking tot de uitvoering van de in dit hoofdstuk genoemde functies van de slimme tachograaf, moeten zij de noodzakelijke vereisten bevatten om de veiligheid, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid te waarborgen van de gegevens die aan de tachograaf worden geleverd door de satellietpositioneringsdienst en de technologie voor communicatie op afstand, bedoeld in de artikelen 8 en 9;

b) zij moeten de verschillende voorwaarden en vereisten specificeren voor de satellietpositioneringsdienst en de technologie voor communicatie op afstand, bedoeld in de artikelen 8 en 9, die zich in of buiten de tachograaf moeten bevinden, en als ze zich buiten de tachograaf bevinden, moeten zij de voorwaarden voor het gebruik van het satellietpositioneringssignaal als tweede bewegingssensor specificeren;

c) ze moeten de noodzakelijke normen specificeren voor de in artikel 10 bedoelde interface. Die normen kunnen een bepaling omvatten over de verdeling van toegangsrechten voor bestuurders, werkplaatsen en vervoersondernemingen, en controlerollen voor de door de tachograaf geregistreerde gegevens, welke controlerollen gebaseerd zijn op een authenticatie-/toestemmingsmechanisme voor de interface, zoals een certificaat voor ieder toegangsniveau, afhankelijk van de technische haalbaarheid daarvan."

22 Artikel 33 van verordening nr. 165/2014, dat deel uitmaakt van hoofdstuk VI met als opschrift „Gebruik van apparatuur" en dat zelf als opschrift „Verantwoordelijkheden van vervoersondernemingen" draagt, is niet gewijzigd bij verordening 2020/1054 en bepaalt in lid 2 ervan:

„De registratiebladen en in voorkomend geval de in artikel 35 bedoelde afdrukken worden door de vervoersondernemingen ten minste één jaar na het gebruik in chronologische volgorde en leesbare vorm bewaard; de onderneming verstrekt de betrokken bestuurder op diens verzoek een kopie. Vervoersondernemingen verstrekken de betrokken bestuurder op diens verzoek tevens een kopie van de gedownloade gegevens van de bestuurderskaart, samen met een papieren afdruk daarvan. De registratiebladen, afdrukken en overgebrachte gegevens moeten op verzoek van de met de controleambtenaren worden overgelegd of overhandigd."

23 Artikel 1, lid 2, van uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 van de Commissie van 18 maart 2016 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de eisen voor de constructie, het testen, de installatie, de exploitatie en de

reparatie van tachografen en tachograafonderdelen (PB 2016, L 139, blz. 1), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2018/502 van de Commissie van 28 februari 2018 (PB 2018, L 85, blz. 1) (hierna: „uitvoeringsverordening 2016/799”), bepaalt:

„Bij de constructie, het testen, de installatie, de inspectie, de exploitatie en de reparatie van slimme tachografen en hun onderdelen moeten de in bijlage IC bij deze verordening vastgestelde technische eisen in acht worden genomen.”

24 Artikel 6, derde alinea, van uitvoeringsverordening 2016/799 luidt:

„Bijlage IC is evenwel van toepassing met ingang van 15 juni 2019, […].”

25 Bijlage IC bevat de constructie-, test-, installatie- en controlevoorschriften voor slimme tachografen.

c) Verordening 2020/1054

26 De overwegingen 1, 2, 4, 6, 8, 13 tot en met 15, 17 tot en met 19, 23, 27, 34 en 36 van verordening 2020/1054 luiden als volgt:

„(1) Goede arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoersondernemingen zijn uiterst belangrijk om te komen tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector, die niet-discriminerend is en aantrekkelijk voor gekwalificeerde werknemers. Om dat proces te bevorderen, is het essentieel dat de sociale regelgeving van de Unie inzake wegvervoer duidelijk, evenwichtig en doelmatig is, gemakkelijk toe te passen en te handhaven is, en dat deze in de hele Unie op een doeltreffende en consequente manier wordt uitgevoerd.

(2) Bij de evaluatie van de effectiviteit en de efficiëntie van de uitvoering van de bestaande reeks sociale regels van de Unie in het wegvervoer, en met name verordening [nr. 561/2006], is een aantal tekortkomingen bij de uitvoering van dat rechtskader aan het licht gekomen. Onduidelijke regels voor de wekelijkse rusttijden, rustfaciliteiten en onderbrekingen bij een meervoudige bemanning alsmede het gebrek aan regels inzake de terugkeer van bestuurders naar huis, hebben geleid tot uiteenlopende interpretaties en handhavingspraktijken in de lidstaten. Verscheidene lidstaten hebben onlangs unilaterale maatregelen vastgesteld waardoor de rechtsonzekerheid en de ongelijke behandeling van bestuurders en ondernemingen nog is toegenomen. De maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden zorgen echter voor een daadwerkelijke verbetering van de sociale omstandigheden van bestuurders en van de verkeersveiligheid in het algemeen. Om nakoming van de regels te verzekeren zijn niet-aflatende inspanningen nodig.

[…]

(4) De ex-postevaluatie van verordening [nr. 561/2006] heeft bevestigd dat de onsamenhangende en ondoeltreffende handhaving van de sociale regelgeving van de Unie hoofdzakelijk te wijten is aan onduidelijke regels, aan inefficiënt en ongelijkmatig gebruik van controle-instrumenten en aan onvoldoende administratieve samenwerking tussen de lidstaten.

[…]

(6) Duidelijke, geschikte, evenwichtige en eenvormig gehandhaafde regels zijn ook van cruciaal belang om de beleidsdoelstelling inzake betere arbeidsvoorwaarden voor bestuurders te verwezenlijken, en met name te zorgen voor onvervalste en eerlijke concurrentie tussen ondernemers en bij te dragen tot meer verkeersveiligheid voor alle weggebruikers.

[...]

(8) Bestuurders die betrokken zijn bij internationaal langeafstandsvervoer van goederen, zijn lange tijd weg van huis. Door de huidige voorschriften inzake de wekelijkse rusttijd kunnen die perioden onnodig worden verlengd. Het is dus wenselijk de bepalingen inzake normale wekelijkse rusttijd zodanig aan te passen dat het voor bestuurders gemakkelijker is om in overeenstemming met de regels te rijden en toch de normale wekelijkse rusttijd thuis te nemen, en volledig te worden gecompenseerd voor alle verkorte wekelijkse rusttijden. [...]

[...]

(13) Ter bevordering van sociale vooruitgang moet worden gespecificeerd waar de wekelijkse rusttijden kunnen worden genomen, zodat bestuurders hun rusttijd in passende omstandigheden kunnen doorbrengen. De kwaliteit van het verblijf is met name belangrijk tijdens de normale wekelijkse rusttijd, die de bestuurder buiten de cabine in een geschikt verblijf op kosten van de vervoersonderneming als werkgever moet doorbrengen. Om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden en de veiligheid van bestuurders moet het vereiste worden verduidelijkt dat bestuurders over een kwalitatief hoogwaardig en gendervriendelijk verblijf kunnen beschikken als zij hun wekelijkse rusttijd buitenshuis nemen.

(14) Er moet tevens worden bepaald dat vervoersondernemingen het werk zodanig moeten plannen dat de bestuurders niet buitensporig lang van huis weg zijn en dat bestuurders ter compensatie van de verkorte wekelijkse rusttijden lange rusttijden kunnen genieten. De terugkeer moet zo worden georganiseerd dat een exploitatievestiging van de vervoersonderneming in haar lidstaat van vestiging of zijn woonplaats kan worden bereikt en de bestuurders zijn vrij te bepalen waar zij hun rusttijd willen doorbrengen. Om aan te tonen dat de vervoersonderneming haar verplichtingen inzake de organisatie van de regelmatige terugkeer nakomt, moet de vervoersonderneming gebruik kunnen maken van tachograafgegevens, het dienstrooster van de bestuurder of andere documentatie. Dergelijk bewijs moet in de bedrijfsruimte van de vervoersonderneming beschikbaar zijn om op verzoek van de met controle belaste autoriteiten te worden overlegd.

(15) [Daar] de normale wekelijkse rusttijden en langere rusttijden niet in het voertuig of op een parkeerterrein kunnen worden genomen, maar alleen in geschikte accommodatie die eventueel grenst aan een parkeerterrein mogen worden genomen, is het van het grootste belang dat bestuurders veilige en beveiligde parkeerterreinen kunnen vinden die passende veiligheidsniveaus en passende faciliteiten bieden. De Commissie heeft reeds onderzocht hoe de ontwikkeling van parkeerterreinen van hoge kwaliteit, die ten minste aan de noodzakelijke minimumvereisten voldoen, kan worden aangemoedigd. De Commissie moet daarom normen ontwikkelen voor veilige en beveiligde parkeerterreinen. Deze normen moeten bijdragen tot de bevordering van parkeerterreinen van hoge kwaliteit. De normen kunnen worden herzien om de toegang tot alternatieve brandstoffen, in lijn met het beleid voor de ontwikkeling van deze infrastructuur, te verbeteren. Ook is het belangrijk dat parkeerterreinen vrij worden gehouden van ijs en sneeuw.

[...]

(17) Het is in het belang van de verkeersveiligheid en de handhaving dat alle bestuurders zich volledig bewust zijn van de regels op het gebied van rij- en rusttijden en van de gevaren van vermoeidheid. Eenvoudig toegankelijke informatie over beschikbare rustfaciliteiten is in dit verband van belang. Daarom moet de Commissie via een gebruikersvriendelijke website informatie over veilige en beveiligde parkeerterreinen aanbieden. Deze informatie moet actueel worden gehouden.

(18) Om ervoor te zorgen dat parkeerterreinen steeds veilig en beveiligd zijn, moet de bevoegdheid aan de Commissie worden overgedragen om overeenkomstig artikel 290 [VWEU] handelingen vast te stellen om de normen voor het dienstverleningsniveau in veilige en beveiligde parkeerterreinen te bepalen en de procedures om deze veiligheid en beveiliging te certificeren. [...]

(19) De herziene TEN-V-richtsnoeren die zijn vastgesteld in verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad [van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van besluit nr. 661/2010/EU (PB 2013, L 348, blz. 1; hierna: ‚TEN-V-verordening')] voorzien in de aanleg van parkeerterreinen langs snelwegen op ongeveer 100 km afstand van elkaar, met parkeerplaatsen van een adequaat veiligheids- en beveiligingsniveau voor commerciële weggebruikers. Om de aanleg van passende parkeerinfrastructuur te versnellen en te bevorderen, is het van belang dat er voldoende mogelijkheden voor medefinanciering door de Unie beschikbaar zijn, overeenkomstig de huidige en toekomstige rechtshandelingen van de Unie waarin de voorwaarden voor die financiële steun zijn vastgelegd.

[...]

(23) De lidstaten moeten alle noodzakelijke maatregelen nemen om te waarborgen dat de nationale regels inzake sancties die van toepassing zijn op inbreuken op grond van verordening [nr. 561/2006] en verordening [nr. 165/2014] op doeltreffende, evenredige en ontmoedigende wijze worden uitgevoerd. [...]

[...]

(27) Met het oog op de kosteneffectiviteit van de handhaving van de sociale regelgeving, de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, de digitalisering in de economie van de Unie en de behoefte aan een gelijk speelveld voor bedrijven in het internationale wegvervoer, moet de overgangsperiode voor de installatie van slimme tachografen in ingeschreven voertuigen worden bekort. Met behulp van slimme tachografen zullen controles eenvoudiger zijn, hetgeen het werk van nationale autoriteiten zal vergemakkelijken.

[...]

(34) Belangrijk is dat in derde landen gevestigde vervoersondernemingen bij het verrichten van wegvervoer op het grondgebied van de Unie, onderworpen zijn aan voorschriften die evenwaardig zijn aan de voorschriften van de Unie. De Commissie moet nagaan of dit beginsel op Unieniveau wordt toegepast en passende oplossingen voorstellen waarover in

de context van de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (‚AETR-overeenkomst') onderhandeld dient te worden.

[...]

(36) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het verbeteren van de verkeersveiligheid en de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders in de Unie door het harmoniseren van de regels inzake rijtijden, pauzes en rusttijden in het wegvervoer en het harmoniseren van de regels betreffende het gebruik en de handhaving van tachografen, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 [VEU] neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken."

27 In artikel 1, punten 6 tot en met 8, 11, 13 en 16, van verordening 2020/1054 is het volgende bepaald:

„Verordening [nr. 561/2006] wordt als volgt gewijzigd:

[...]

6) Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:
a) lid 6 wordt vervangen door:

‚6. Per periode van twee opeenvolgende weken neemt een bestuurder ten minste:
a) twee normale wekelijkse rusttijden, of
b) één normale wekelijkse rusttijd en één verkorte wekelijkse rusttijd van ten minste 24 uur.

Een wekelijkse rusttijd mag niet later beginnen dan aan het einde van zes perioden van 24 uur te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd.

In afwijking van de eerste alinea mag een bestuurder die internationaal goederenvervoer verricht, buiten de lidstaat van vestiging twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden nemen, op voorwaarde dat de bestuurder in een willekeurige periode van vier opeenvolgende weken ten minste vier wekelijkse rusttijden neemt, waarvan er ten minste twee normale wekelijkse rusttijden zijn.

Voor de toepassing van dit lid wordt een bestuurder geacht internationaal vervoer te verrichten indien de bestuurder de twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden begint buiten de lidstaat van de vestiging van de werkgever en buiten het land van de woonplaats van de bestuurder.';

[...]
c) lid 8 wordt vervangen door:

‚8. De normale wekelijkse rusttijden en wekelijkse rusttijden van meer dan 45 uur ter compensatie van eerdere verkorte wekelijkse rusttijden, mogen niet in een voertuig worden genomen. Zij worden genomen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen.

Eventuele kosten voor het verblijf buiten het voertuig worden door de werkgever gedekt.’;

d) het volgende lid wordt ingevoegd:

‚8 bis. Vervoersondernemingen plannen het werk van de bestuurders zodanig dat zij binnen elke periode van vier opeenvolgende weken kunnen terugkeren naar de exploitatievestiging van de werkgever waar de bestuurder normaal gesproken gestationeerd is en waar zijn normale wekelijkse rusttijd begint in de lidstaat van vestiging van de werkgever, of naar zijn woonplaats, zodat hij ten minste één normale wekelijkse rusttijd of een wekelijkse rusttijd van meer dan 45 uur ter compensatie van een verkorte wekelijkse rusttijd kan nemen.

Indien de bestuurder echter twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden heeft genomen overeenkomstig lid 6, plant de vervoersonderneming het werk van de bestuurder zodanig dat de bestuurder vóór het begin van de normale wekelijkse rusttijd van meer dan 45 uur die ter compensatie wordt genomen, kan terugkeren.

De onderneming licht toe hoe zij die verplichting vervult en houdt de documentatie bij op haar zetel om deze op verzoek ter beschikking te kunnen stellen van de controleautoriteiten.’

[…]

7) Het volgende artikel wordt ingevoegd:

‚Artikel 8 bis

1. De Commissie zorgt ervoor dat informatie over veilige en beveiligde parkeerterreinen gemakkelijk toegankelijk is voor bestuurders die goederen- en personenvervoer over de weg verrichten. De Commissie publiceert een lijst van alle parkeerterreinen die zijn gecertificeerd, teneinde de bestuurders op adequate wijze het volgende te kunnen bieden:

– detectie en voorkoming van binnendringing;

– verlichting en zichtbaarheid;

– aanspreekpunten en procedures bij noodgevallen;

– gendervriendelijke sanitaire voorzieningen;

– opties voor het aankopen van voedsel en drank;

– aansluitpunten voor communicatie;

– stroomvoorziening.

De lijst van dergelijke parkeerterreinen wordt beschikbaar gesteld op één officiële website die geregeld wordt bijgewerkt.

2. De Commissie stelt overeenkomstig artikel 23 bis gedelegeerde handelingen vast om meer gedetailleerde normen op te stellen met betrekking tot het dienstverleningsniveau en de beveiliging met betrekking tot de in lid 1 vermelde terreinen en betreffende de procedures voor de certificering van parkeerterreinen.

3. Alle gecertificeerde parkeerterreinen kunnen aangeven dat zij volgens de normen en procedures van de Unie zijn gecertificeerd.

Overeenkomstig artikel 39, lid 2, onder c), van [de TEN-V-verordening] moedigen de lidstaten het aanleggen van parkeergelegenheid voor het commerciële wegverkeer aan.

4. Uiterlijk 31 december 2024 dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor bestuurders en van beveiligde parkeerfaciliteiten, evenals over de aanleg van veilige en beveiligde parkeerterreinen, die gecertificeerd zijn overeenkomstig de in lid 2 bedoelde gedelegeerde handelingen. In dat verslag kunnen maatregelen worden opgesomd om het aantal en de kwaliteit van veilige en beveiligde parkeerterreinen te verhogen.'

8) Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

[...]
b) lid 2 wordt vervangen door:

,2. Tijd besteed om te reizen naar een plaats om controle te nemen over een voertuig dat onder het toepassingsgebied van deze verordening valt, of om terug te keren van deze plaats, wanneer het voertuig zich niet in de woonplaats van de bestuurder of in de exploitatievestiging van de werkgever waaraan de bestuurder normalerwijze verbonden is, bevindt, wordt niet geteld als rust of een onderbreking, tenzij de bestuurder reist met een veerboot of trein en een bed of slaapcabine ter beschikking heeft.'

[...]

11) Aan artikel 12 worden de volgende alinea's toegevoegd:

,Mits de verkeersveiligheid niet in gevaar komt, mag de bestuurder in uitzonderlijke omstandigheden ook afwijken van artikel 6, leden 1 en 2, en artikel 8, lid 2, door de dagelijkse en wekelijkse rijtijd met maximaal één uur te overschrijden om de exploitatievestiging van de werkgever of zijn woonplaats te kunnen bereiken voor het nemen van een wekelijkse rusttijd.

De bestuurder mag, onder dezelfde omstandigheden, de dagelijkse en wekelijkse rijtijd met maximaal twee uur overschrijden, op voorwaarde dat onmiddellijk vóór het extra rijden een aaneengesloten onderbreking van 30 minuten is genomen, om de exploitatievestiging van de werkgever of de woonplaats van de bestuurder te bereiken met het oog op het nemen van een normale wekelijkse rusttijd.

[...]'

[...]

13) In artikel 14 wordt lid 2 vervangen door:

,2. In dringende gevallen kunnen de lidstaten onder uitzonderlijke omstandigheden voor een periode van ten hoogste 30 dagen een tijdelijke uitzondering toestaan, die naar behoren wordt gemotiveerd en onmiddellijk ter kennis van de Commissie wordt gebracht. De Commissie maakt deze informatie onmiddellijk bekend op een openbare website.'

[...]

16) In artikel 19 wordt lid 1 vervangen door:

,1. De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op [de TEN-V-verordening] en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Die sancties dienen doeltreffend en in verhouding met de ernst van de inbreuken te zijn [...] evenals een afschrikkende werking te hebben en niet-discriminerend te zijn. Geen enkele inbreuk op deze verordening en op [de TEN-V-verordening] mag aan meer dan één sanctie of procedure onderworpen worden.' [...]"

28 Artikel 2 van verordening 2020/1054 bepaalt het volgende:

„Verordening (EU) nr. 165/2014 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

2) In artikel 3 wordt lid 4 vervangen door:

,4. Uiterlijk drie jaar na het einde van het jaar van inwerkingtreding van de in artikel 11, tweede alinea, genoemde gedetailleerde bepalingen, worden de volgende categorieën voertuigen die in een andere lidstaat dan de lidstaat van inschrijving worden gebruikt, voorzien van een slimme tachograaf zoals bepaald in de artikelen 8, 9 en 10 van deze verordening:
a) voertuigen uitgerust met een analoge tachograaf;
b) voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf die voldoet aan de specificaties van bijlage I B bij verordening (EEG) nr. 3821/85 [van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8)], die tot en met 30 september 2011 van toepassing waren;
c) voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf die voldoet aan de specificaties van bijlage I B bij verordening [nr. 3821/85], die sinds 1 oktober 2011 van toepassing zijn, en
d) voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf die voldoet aan de specificaties van bijlage I B bij verordening [nr. 3821/85], die sinds 1 oktober 2012 van toepassing zijn.

4 bis. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de in artikel 11, tweede alinea, genoemde gedetailleerde bepalingen, worden voertuigen uitgerust met een slimme tachograaf die voldoet aan bijlage I C bij uitvoeringsverordening [2016/799], die in een andere lidstaat dan de lidstaat van inschrijving worden gebruikt, voorzien van een slimme tachograaf zoals bepaald in de artikelen 8, 9 en 10 van deze verordening.'

[...]

8) Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:
a) de eerste alinea wordt vervangen door:

,Om te waarborgen dat de slimme tachografen voldoen aan de beginselen en vereisten van deze verordening stelt de Commissie, via uitvoeringshandelingen, gedetailleerde bepalingen vast die nodig zijn voor de eenvormige uitvoering van de artikelen 8, 9 en 10, maar geen bepalingen die de registratie van aanvullende gegevens door de tachograaf mogelijk maken.

Uiterlijk 21 augustus 2021 stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast met gedetailleerde bepalingen voor de eenvormige toepassing van de verplichting om te zorgen voor de registratie en de opslag van gegevens in verband met elke grensoverschrijding van het voertuig en activiteiten als bedoeld in artikel 8, lid 1, tweede en derde streepje, en in artikel 8, lid 1, tweede alinea.

[...]'"

29 De gedetailleerde bepalingen voor de slimme tachograaf, als bedoeld in artikel 11, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014, zoals gewijzigd bij artikel 2, punt 8, onder a), van verordening nr. 2020/1054, zijn vastgesteld in uitvoeringsverordening (EU) 2021/1228 van de Commissie van 16 juli 2021 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 (PB 2021, L 273, blz. 1), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2023/980 van de Commissie van 16 mei 2023 wat betreft slimme overgangstachografen en het gebruik van de Galileo Open Service Navigation Message Authentication door dergelijke tachografen, en tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) 2021/1228 (PB 2023, L 134, blz. 28) (hierna: „uitvoeringsverordening 2021/1228"). Volgens artikel 1 van uitvoeringsverordening 2021/1228 wordt bijlage IC bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij deze uitvoeringsverordening 2021/1228.

30 Artikel 3, eerste alinea, van verordening 2020/1054 bepaalt:

„Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*."

2. Regels inzake de vestigingseis en inzake cabotage en gecombineerd vervoer

a) Richtlijn 92/106

31 De derde overweging van richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PB 1992, L 368, blz. 38) luidt als volgt:

„Overwegende dat het, gezien de toenemende problemen in verband met de verstopte wegen, het milieu en de verkeersveiligheid, in het algemeen belang is het gecombineerd vervoer als alternatief voor het wegvervoer verder te ontwikkelen."

32 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op het gecombineerd vervoer, onverminderd het bepaalde in verordening (EEG) nr. 881/92 [van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB 1992, L 95, blz. 1)].

In deze richtlijn wordt verstaan onder ‚gecombineerd vervoer': het goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger met of zonder trekker, de wissellaadbak of de container van 20 voet en meer gebruik maken van de weg voor het eerste of

het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verrichten:

– hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft;

– hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading."

33 In artikel 4 van genoemde richtlijn is het volgende bepaald:

„In een lidstaat gevestigde ondernemers van wegvervoer die met betrekking tot het goederenvervoer tussen de lidstaten aan de voorwaarden voor toelating tot het beroep en voor toegang tot de vervoersmarkt voldoen, mogen in het kader van gecombineerd vervoer tussen lidstaten al dan niet grensoverschrijdend begin- en/of eindvervoer verrichten dat een integrerend bestanddeel uitmaakt van het gecombineerd vervoer."

b) Verordening nr. 1071/2009

34 Artikel 3 van verordening nr. 1071/2009, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I met als opschrift „Algemene bepalingen" en dat zelf als opschrift „Vereisten voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer" draagt, bepaalde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055 het volgende:

„1. Ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen moeten:

a) werkelijk en op duurzame wijze in een lidstaat gevestigd zijn;

b) betrouwbaar zijn;

c) voldoende financiële draagkracht bezitten, en

d) de vereiste vakbekwaamheid bezitten.

2. De lidstaten kunnen besluiten de ondernemingen voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer aanvullende voorwaarden op te leggen die evenredig en niet-discriminerend moeten zijn."

35 Artikel 5 van verordening nr. 1071/2009, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II met als opschrift „Voorwaarden waaraan moet worden voldaan om te voldoen aan de eisen van artikel 3" en dat zelf als opschrift „Voorwaarden inzake de vestigingseis" draagt, luidde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055 als volgt:

„Om aan de in artikel 3, lid 1, onder a), vastgestelde eis te voldoen, moet een onderneming in de betrokken lidstaat:

a) beschikken over een vestiging in die lidstaat met ruimten waarin zij de documenten inzake haar hoofdactiviteiten bewaart, met name de boekhoudkundige bescheiden, documenten inzake personeelsbeleid, documenten met gegevens over de rij- en rusttijden en alle andere documenten waartoe de bevoegde instantie toegang moet krijgen om te kunnen controleren of aan de voorwaarden van deze verordening is voldaan. De lidstaten kunnen verlangen dat vestigingen op hun grondgebied ook andere documenten te allen tijde in hun ruimten beschikbaar houden;

b) zodra vergunning is verleend, over één of meer voertuigen beschikken, hetzij in volle eigendom, hetzij uit hoofde van bijvoorbeeld een huurkoopovereenkomst of een huur- of leasingovereenkomst, die zijn ingeschreven of anderszins in het verkeer toegelaten overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat;

c) daadwerkelijk en permanent haar activiteiten met betrekking tot de onder b) vermelde voertuigen verrichten met de nodige administratieve uitrusting en adequate technische voorzieningen en faciliteiten, in een in die lidstaat gelegen exploitatievestiging."

36 Artikel 6 van verordening nr. 1071/2009 ziet volgens het opschrift ervan op de voorwaarden betreffende de betrouwbaarheidseis.

c) Verordening nr. 1072/2009

37 De overwegingen 2, 4, 5, 13 en 15 van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (PB 2009, L 300, blz. 72) luiden als volgt:

„(2) De totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid houdt onder meer in dat er gemeenschappelijke voorschriften moeten worden vastgesteld betreffende de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg op het grondgebied van de Gemeenschap, en dat de voorwaarden moeten worden vastgesteld waaronder niet-ingezeten vervoerders vervoersdiensten mogen verrichten in een lidstaat. Deze voorschriften moeten bijdragen tot de goede werking van de interne vervoersmarkt.

[...]

(4) De totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid impliceert dat ten aanzien van degene die de vervoersdiensten verricht, elke beperking op grond van nationaliteit of vestiging in een andere lidstaat dan die waarin de dienst moet worden verricht, wordt opgeheven.

(5) Met het oog op een vlotte en flexibele verwezenlijking hiervan dient te worden voorzien in een tijdelijke cabotageregeling, zolang de harmonisering van de markt voor vervoer over de weg nog niet is voltooid.

[...]

(13) De vervoerders die houder zijn van de communautaire vergunning als omschreven in deze verordening, dan wel de vervoerders die gemachtigd zijn om bepaalde categorieën internationaal vervoer te verzorgen, moeten worden gemachtigd om op tijdelijke basis nationale vervoersdiensten te verlenen overeenkomstig deze verordening, [in een lidstaat] waar zij geen kantoor of andere vestiging hebben. [...]

[...]

(15) Onverminderd de Verdragsbepalingen betreffende het recht van vestiging bestaat cabotagevervoer in het verlenen van diensten door vervoerders binnen een lidstaat waar deze niet zijn gevestigd, en mag het niet worden verboden zolang het niet op zodanige wijze wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat wordt. Om bij te dragen tot de handhaving van dit voorschrift, moeten de frequentie van het cabotagevervoer en de periode waarbinnen het kan worden verricht, duidelijker worden omschreven. In het verleden waren dergelijke nationale vervoersdiensten toegestaan indien zij van tijdelijke aard waren. In de praktijk bleek het moeilijk om na te gaan welke diensten zijn toegestaan. Er is derhalve behoefte aan duidelijke en gemakkelijk toepasbare regels."

38 Artikel 2 van verordening nr. 1072/2009, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I met als opschrift „Algemene bepalingen" en zelf het opschrift „Definities" draagt, is niet gewijzigd bij verordening 2020/1055 en bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚voertuig': een in een lidstaat geregistreerd motorvoertuig of een samenstel van voertuigen waarvan ten minste het trekkende voertuig in een lidstaat is geregistreerd, dat uitsluitend wordt gebruikt voor vervoer van goederen;

2) ‚internationaal vervoer':
   a) de verplaatsingen van een geladen voertuig waarvan het punt van vertrek en het punt van aankomst zich in twee verschillende lidstaten bevinden, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen;
   b) de verplaatsingen van een geladen voertuig vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen;
   c) de verplaatsingen van een geladen voertuig tussen derde landen met doorvoer via één of meer lidstaten, of
   d) de lege ritten in verband met het onder a), b) en c) bedoelde vervoer;

[...]

6) ‚cabotage': nationaal vervoer voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst, overeenkomstig deze verordening;

[...]"

39 Hoofdstuk III van verordening nr. 1072/2009, met als opschrift „Cabotage", bevat de artikelen 8 tot en met 10 daarvan.

40 Artikel 8 van deze verordening, met als opschrift „Algemeen beginsel", bepaalde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055:

„1. Vervoerders voor rekening van derden die houder zijn van een communautaire vergunning mogen, mits de bestuurder, indien deze onderdaan is van een derde land, houder is van een bestuurdersattest, onder de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden cabotagevervoer verrichten.

2. Zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, wordt de in lid 1 bedoelde vervoerders toestemming verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, het trekkende voertuig van datzelfde voertuig, tot drie cabotageritten uit te voeren. De laatste lossing in het kader van een cabotagerit, alvorens de lidstaat van ontvangst te verlaten, vindt plaats binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden.

Binnen de in de eerste alinea bedoelde termijn mogen de vervoerders een aantal of alle van de in die alinea bedoelde cabotageritten in iedere lidstaat uitvoeren, op voorwaarde dat zij worden beperkt tot één cabotagerit per lidstaat binnen drie dagen na de binnenkomst zonder lading op het grondgebied van die lidstaat.

3. Nationale wegvervoerdiensten die in de lidstaat van ontvangst worden verricht door een niet-ingezeten vervoerder, worden slechts in overeenstemming met deze verordening geacht indien deze vervoerder duidelijke bewijzen kan overleggen van het inkomende internationale vervoer en van elke daaropvolgende cabotagerit die is uitgevoerd.

De in de eerste alinea vermelde documenten moeten voor elke rit de volgende gegevens bevatten:

a) naam, adres en handtekening van de opdrachtgever;

b) naam, adres en handtekening van de vervoerder;

c) naam, adres en handtekening van de geadresseerde en de datum van levering, wanneer de goederen zijn geleverd;

d) plaats en datum van overname van de goederen en plaats van levering;

e) handelsbenaming van de goederen, verpakkingsmethode en, in het geval van gevaarlijke goederen, de algemeen erkende beschrijving ervan, het aantal verpakkingen en hun bijzondere merktekens en nummers;

f) de brutomassa of de anderszins uitgedrukte hoeveelheid van de goederen;

g) de kentekenplaten van de motorvoertuigen en aanhangwagens.

4. Er is geen aanvullend document vereist als bewijs dat aan de in dit artikel omschreven vereisten is voldaan.

5. Alle vervoerders die in de lidstaat van vestiging, overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat, gemachtigd zijn het in artikel 1, lid 5, onder a), b) en c), genoemde goederenvervoer over de weg voor rekening van derden te verrichten, worden onder de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden toegelaten tot het verrichten van, naargelang van het geval, soortgelijk cabotagevervoer of cabotagevervoer met voertuigen van dezelfde categorie.

6. Voor de toelating tot het verrichten van cabotagevervoer in het kader van het vervoer bedoeld in artikel 1, lid 5, onder d) en e), gelden geen beperkingen."

41 Artikel 10 van verordening nr. 1072/2009, met als opschrift „Vrijwaringsprocedure", bepaalde in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055:

„1. In geval van ernstige verstoring van de nationale vervoersmarkt in een bepaalde geografische zone, veroorzaakt door de cabotageactiviteit of hierdoor verergerd, kunnen de lidstaten de kwestie bij de Commissie aanhangig maken zodat vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen. De lidstaten verstrekken de Commissie daartoe de nodige gegevens en delen haar mee welke maatregelen zij overwegen ten aanzien van de op hun grondgebied gevestigde vervoerders.

2. In lid 1 wordt verstaan onder:

– ‚ernstige verstoring van de nationale vervoersmarkt in een bepaalde geografische zone': het aan de dag treden van specifieke problemen op deze markt die kunnen leiden tot een ernstig en mogelijk langdurig overaanbod dat een ernstige bedreiging vormt voor het financiële evenwicht en het voortbestaan van een aanzienlijk aantal vervoerders;

– ‚geografische zone': een zone die een deel of het geheel van het grondgebied van een lidstaat omvat of zich uitstrekt tot een deel of het geheel van het grondgebied van andere lidstaten.

3. De Commissie onderzoekt de situatie en beslist, op basis van met name de relevante gegevens en na raadpleging van het in artikel 15, lid 1, bedoelde comité, binnen een maand na ontvangst van het verzoek van de lidstaat of het al dan niet noodzakelijk is vrijwaringsmaatregelen te treffen, en in voorkomend geval stelt zij die maatregelen vast.

Deze maatregelen kunnen behelzen dat de betrokken zone tijdelijk van het toepassingsgebied van deze verordening wordt uitgesloten.

De overeenkomstig dit artikel genomen maatregelen blijven van kracht gedurende een periode van niet meer dan zes maanden, welke eenmaal met ten hoogste dezelfde geldigheidsduur kan worden verlengd.

De Commissie stelt de lidstaten en de Raad onverwijld in kennis van elk krachtens dit lid genomen besluit.

4. Indien de Commissie besluit vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van één of meer lidstaten te treffen, dienen de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten maatregelen van gelijke strekking te treffen ten aanzien van de aldaar gevestigde vervoerders en stellen zij de Commissie

daarvan in kennis. Laatstgenoemde maatregelen gaan uiterlijk in op de datum waarop de door de Commissie aangenomen vrijwaringsmaatregelen van toepassing worden.

5. Elke lidstaat kan een door de Commissie overeenkomstig lid 3 genomen besluit binnen 30 dagen na de kennisgeving ervan aan de Raad voorleggen. De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een ander besluit nemen binnen een termijn van 30 dagen vanaf de datum waarop de zaak bij hem aanhangig is gemaakt of, als verscheidene lidstaten dat gedaan hebben, vanaf de datum van het eerste verzoek.

De maximumperioden bedoeld in lid 3, derde alinea, zijn van toepassing op het besluit van de Raad. De bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten dienen maatregelen van gelijke strekking te nemen ten aanzien van de aldaar gevestigde vervoerders, en stellen de Commissie daarvan in kennis. Indien de Raad binnen de in de eerste alinea bedoelde termijn geen besluit neemt, wordt het besluit van de Commissie definitief.

6. Indien de Commissie van oordeel is dat de in lid 3 genoemde maatregelen verlengd dienen te worden, dient zij daartoe een voorstel in bij de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit."

d) Verordening 2020/1055

42 De overwegingen 6, 8 en 20 tot en met 22 van verordening 2020/1055 luiden als volgt:

„(6) Om het verschijnsel van de zogenoemde ‚brievenbusondernemingen' te bestrijden en eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld op de interne markt te garanderen, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat wegvervoerondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd, werkelijk en duurzaam in die lidstaat aanwezig zijn en hun vervoersactiviteiten vanuit die lidstaat uitvoeren. In het licht van de opgedane ervaring moeten de bepalingen inzake het bestaan van een werkelijke en duurzame vestiging dan ook worden verduidelijkt en verscherpt, waarbij het opleggen van onevenredige administratieve lasten moet worden vermeden.

[...]

(8) Verordening (EG) nr. 1071/2009 eist dat ondernemingen hun werkzaamheden daadwerkelijk en ononderbroken verrichten, met de adequate technische voorzieningen en apparatuur in een exploitatievestiging die zich in de lidstaat van vestiging bevindt, en staat aanvullende eisen op nationaal niveau toe, met als meest gebruikelijke het vereiste om in de lidstaat van vestiging parkeerplaatsen ter beschikking te hebben. Deze, ongelijk toegepaste, vereisten volstonden echter niet om tot een reële band met die lidstaat te komen en zodoende brievenbusondernemingen doeltreffend te bestrijden en het risico op systematische cabotage en nomadische bestuurders, georganiseerd door een onderneming waarheen de voertuigen niet terugkeren, te beperken. Aangezien voor het verzekeren van de goede werking van de interne markt op het gebied van vervoer specifieke regels inzake het recht van vestiging en het verrichten van diensten nodig kunnen zijn, is het passend de vestigingsvereisten verder te harmoniseren en in de lidstaat van vestiging de vereisten inzake de aanwezigheid van de door de vervoerondernemer gebruikte voertuigen te versterken. Het vaststellen van een duidelijk minimuminterval binnen hetwelk het voertuig

moet terugkeren, draagt er ook toe bij dat deze voertuigen op de juiste wijze met de technische voorzieningen in de lidstaat van vestiging kunnen worden onderhouden en vereenvoudigt controles.

Deze terugkeercyclus moet worden gelijkgetrokken met de krachtens verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad op de vervoersonderneming rustende verplichting haar activiteiten zo te organiseren dat de bestuurder ten minste om de vier weken naar huis kan terugkeren, zodat aan beide verplichtingen kan worden voldaan doordat de bestuurder samen met zijn voertuig ten minste elke tweede cyclus van vier weken terugkeert. Deze synchronisatie versterkt het recht van de bestuurder om terug te keren en vermindert het risico dat het voertuig alleen maar moet terugkeren om aan deze nieuwe vestigingseis te voldoen. De verplichting om naar de lidstaat van vestiging terug te keren, mag echter niet vereisen dat in de lidstaat van vestiging een welbepaald aantal vervoersactiviteiten wordt verricht of dat de ondernemers anderszins wordt beperkt om op de hele interne markt diensten te verrichten.

[...]

(20) De regels betreffende nationaal vervoer dat in een lidstaat van ontvangst door niet-ingezeten vervoerders op tijdelijke basis wordt verricht (‚cabotage'), moeten duidelijk, eenvoudig en gemakkelijk te handhaven zijn, met behoud van het tot dusver bereikte niveau van liberalisering.

(21) Cabotage moet helpen de benuttingsgraad van zware bedrijfsvoertuigen te verhogen en het aantal lege ritten te verminderen, en moet worden toegestaan zolang zij niet zodanig wordt verricht dat ze een permanente of ononderbroken activiteit in de betrokken lidstaat wordt. Opdat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit wordt, mogen vervoerders gedurende een bepaalde termijn na een periode van cabotage geen cabotage in dezelfde lidstaat verrichten.

(22) Terwijl de verdere liberalisering die is ingesteld bij artikel 4 van richtlijn 92/106/EEG van de Raad ten opzichte van cabotage in het kader van verordening (EG) nr. 1072/2009 bevorderlijk is geweest voor het gecombineerd vervoer en, in beginsel, moet worden gehandhaafd, moet ervoor worden gezorgd dat er geen misbruik van wordt gemaakt. De ervaring leert dat deze bepaling in bepaalde delen van de Unie op systematische wijze is gebruikt om de tijdelijke aard van cabotage te omzeilen en dat deze ten grondslag ligt aan de voortdurende aanwezigheid van voertuigen in een andere lidstaat dan die van vestiging van onderneming. Dergelijke oneerlijke praktijken kunnen tot sociale dumping leiden en de naleving van het wettelijke kader betreffende cabotage in gevaar brengen. Daarom moeten de lidstaten kunnen afwijken van artikel 4 van richtlijn [92/106] en de cabotagebepalingen van verordening [nr. 1072/2009] kunnen toepassen om dergelijke problemen aan te pakken, door een evenredige beperking in te voeren van de ononderbroken aanwezigheid van voertuigen op hun grondgebied."

43 Artikel 1 van verordening 2020/1055 bepaalt:

„Verordening (EG) nr. 1071/2009 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

3) Artikel 5 wordt vervangen door:

‚Artikel 5

Voorwaarden inzake de vestigingseis

1. Om aan het vereiste in artikel 3, lid 1, onder a), te voldoen, moet een onderneming in de lidstaat van vestiging:

a) beschikken over gebouwen waar zij toegang heeft tot de originele documenten inzake haar hoofdactiviteiten, in elektronische of enige andere vorm, met name de vervoersovereenkomsten, documenten in verband met de voertuigen waarover de onderneming beschikt, boekhoudkundige bescheiden, documenten inzake personeelsbeleid, arbeidsovereenkomsten, socialezekerheidsdocumenten, documenten met gegevens over de dispatching en detachering van bestuurders, documenten met gegevens over cabotage, de rij- en rusttijden en alle andere documenten waartoe de bevoegde autoriteit toegang moet krijgen om te kunnen controleren of de onderneming aan de voorwaarden van deze verordening voldoet;

b) de activiteit van haar voertuigenpark zodanig organiseren dat de voertuigen waarover de onderneming beschikt en die voor internationaal vervoer worden gebruikt, ten minste binnen acht weken na vertrek uit de lidstaat terugkeren naar een van de exploitatievestigingen in die lidstaat;

c) zijn ingeschreven in het handelsregister van die lidstaat of in een soortgelijk register, wanneer dat uit hoofde van het nationaal recht vereist is;

d) onderworpen zijn aan de belasting op inkomsten en, wanneer dat uit hoofde van het nationaal recht vereist is, een geldig btw-nummer hebben;

e) zodra een vergunning is verleend, over één of meer voertuigen beschikken die zijn ingeschreven, in het verkeer zijn toegelaten of mogen worden gebruikt overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat, ongeacht of die voertuigen in volle eigendom zijn dan wel onderworpen zijn aan bijvoorbeeld een huurkoopovereenkomst of een huur- of leasingovereenkomst;

f) haar administratieve en commerciële activiteiten daadwerkelijk en ononderbroken verrichten met de adequate apparatuur en voorzieningen in gebouwen als bedoeld onder a) die zich in die lidstaat bevinden, en haar vervoersactiviteiten daadwerkelijk en ononderbroken uitvoeren met de onder g) bedoelde voertuigen en met adequate technische voorzieningen die zich in die lidstaat bevinden;

g) in de regel en op permanente basis beschikken over een aantal voertuigen dat voldoet aan de voorwaarden onder e) en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in die lidstaat, in beide gevallen in verhouding tot het volume vervoersactiviteiten dat de onderneming uitvoert.

[…]’”

44 Artikel 2 van verordening 2020/1055 bepaalt:

„Verordening (EG) nr. 1072/2009 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

4) Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:
   a) het volgende lid wordt ingevoegd:

      ‚2 bis. Vervoerders mogen binnen vier dagen na het einde van een cabotage in een lidstaat, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, met de trekker van datzelfde voertuig, geen cabotage uitvoeren in diezelfde lidstaat.'
   b) de eerste alinea van lid 3 wordt vervangen door:

      ‚3. Nationale wegvervoersdiensten die in de lidstaat van ontvangst worden verricht door een niet-ingezeten vervoerder, worden alleen geacht aan deze verordening te voldoen als de vervoerder duidelijke bewijzen van het voorafgaande internationale vervoer en van elke daaropvolgende cabotageactiviteit kan leveren. Ingeval het voertuig zich in de laatste vier dagen vóór het internationale vervoer op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst heeft bevonden, levert de vervoerder tevens duidelijke bewijzen van alle activiteiten die in die periode zijn verricht.'
   c) het volgende lid wordt ingevoegd:

      ‚4 bis. De in lid 3 bedoelde bewijzen worden op verzoek voorgelegd aan of verzonden naar de gemachtigde inspecteur van de lidstaat van ontvangst, binnen de duur van de wegcontrole. Zij kunnen in elektronische vorm worden voorgelegd of verzonden, gebruikmakend van een wijzigbaar gestructureerd formaat dat rechtstreeks gebruikt kan worden voor opslag en verwerking door computers, zoals een elektronische vrachtbrief (e-CMR) in het kader van het Aanvullend Protocol van Genève bij het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (CMR) betreffende de elektronische vrachtbrief van 20 februari 2008. Tijdens de wegcontrole mag de bestuurder contact opnemen met het hoofdkantoor, de vervoersmanager of een andere persoon of entiteit opdat deze voor het einde van de wegcontrole de in lid 3 bedoelde bewijzen kan verstrekken.';

   [...]

5) Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

   [...]
   b) het volgende lid wordt toegevoegd:

      ‚7. Naast de leden 1 tot en met 6 van dit artikel en in afwijking van artikel 4 van richtlijn 92/106/EEG, kunnen de lidstaten, waar dat nodig is om te voorkomen dat laatstgenoemde bepaling wordt misbruikt door tijdens gecombineerd vervoer tussen lidstaten onbeperkte en doorlopende diensten voor begin- of eindtrajecten over de weg in een lidstaat van ontvangst te verlenen, bepalen dat artikel 8 van deze verordening van toepassing is op vervoerders wanneer zij dergelijke begin- of eindtrajecten uitvoeren in die lidstaat. Met betrekking tot dergelijke wegtrajecten kunnen de lidstaten voorzien in een langere periode dan de in artikel 8, lid 2, van deze verordening vastgestelde periode van zeven dagen, en kunnen zij voorzien in een kortere periode dan de in artikel 8, lid 2 bis, van deze verordening vastgestelde periode van vier dagen. De toepassing van artikel 8, lid 4, van

deze verordening op dergelijke vervoersactiviteiten laat de vereisten uit hoofde van richtlijn 92/106/EEG onverlet. Lidstaten die gebruikmaken van de in dit lid voorziene uitzondering, stellen de Commissie daarvan vóór de toepassing van hun relevante nationale maatregelen in kennis. Zij toetsen die maatregelen ten minste om de vijf jaar en stellen de Commissie in kennis van de resultaten van die toetsing. Zij stellen de regels, inclusief de duur van de respectieve termijnen, op transparante wijze openbaar beschikbaar.'"

3. Regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers

a) Richtlijn 96/71

45 Artikel 1 van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 (PB 2018, L 173, blz. 16), met als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied", bepaalt:

„1. Deze richtlijn waarborgt de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers tijdens hun detachering in verband met het vrij verrichten van diensten, door het vaststellen van bindende bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden en bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers die moeten worden geëerbiedigd.

[...]

3. Deze richtlijn is van toepassing voor zover de in lid 1 bedoelde ondernemingen een van de volgende transnationale maatregelen nemen:

a) een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze lidstaat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat, of

b) een werknemer op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen van een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat, of

c) als uitzendbedrijf of als onderneming van herkomst, een werknemer detacheren bij een inlenende onderneming die op het grondgebied van een lidstaat gevestigd is of actief is, voor zover er gedurende de periode van detachering een dienstverband tussen het uitzendbureau of de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat.

[...]"

46 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definitie", bepaalt in lid 1:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder ‚ter beschikking gestelde werknemer' verstaan, iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt."

47 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden", bepaalt:

„1. De lidstaten zien er, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband, op toe dat in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen voor de werknemers die op basis van een gelijke behandeling op hun grondgebied zijn gedetacheerd de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarborgen die verband houden met de volgende aangelegenheden en die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn neergelegd in:

– wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of

– collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8:

a) maximale werk- en minimale rustperioden;
b) minimumaantal betaalde jaarlijkse verlofdagen;
c) beloning, inclusief vergoedingen voor overwerk; dit punt is niet van toepassing op aanvullende bedrijfspensioenregelingen;
d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of onlangs bevallen vrouwen, van kinderen en jongeren;
g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie;
h) de voorwaarden van huisvesting van werknemers, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden;
i) toeslagen of vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn.

[...]

3. De lidstaten kunnen, na raadpleging van de sociale partners, overeenkomstig de in de onderscheiden lidstaten geldende gebruiken en tradities, besluiten lid 1, eerste alinea, tweede streepje, onder c), niet toe te passen in de in artikel 1, lid 3, onder a) en b), bedoelde gevallen, wanneer de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan één maand bedraagt.

4. De lidstaten kunnen, overeenkomstig hun nationale wetgeving en/of praktijk, bepalen dat door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van lid 8, voor een of meer bedrijfstakken kan worden afgeweken van de bepalingen van lid 1, eerste alinea, tweede streepje, onder c), in de in artikel 1, lid 3, onder a) en b), bedoelde gevallen, alsmede van een besluit van de lidstaat in de zin van lid 3, wanneer de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan één maand bedraagt.

[...]"

b) Richtlijn 2014/67

48 Artikel 9 van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening") (PB 2014, L 159, blz. 11) betreft de administratieve eisen en controlemaatregelen op het gebied van de terbeschikkingstelling van werknemers.

c) Richtlijn 2018/957

49 Overweging 15 van richtlijn 2018/957 luidt:

„Gezien de zeer mobiele aard van het werk in het internationaal wegvervoer doet de uitvoering van deze richtlijn in die sector bijzondere juridische vragen en moeilijkheden rijzen, die moeten worden aangepakt met specifieke regels voor het wegvervoer die tevens de strijd tegen fraude en misbruik in het kader van het mobiliteitspakket zullen versterken."

50 Artikel 3, lid 3, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de sector wegvervoer vanaf de datum van toepassing van een wetgevingshandeling tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 35)] betreffende handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn [96/71] en richtlijn [2014/67] voor het detacheren van bestuurders in de wegvervoerssector."

d) Richtlijn 2020/1057

51 De overwegingen 1 tot en met 4, 7 tot en met 13, 15 en 43 van richtlijn 2020/1057 luiden als volgt:

„(1) Om tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector te komen, moeten zowel correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders worden gewaarborgd als passende bedrijfsomstandigheden en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoerondernemers (‚ondernemers') worden gegarandeerd. Gezien de hoge mate van mobiliteit van het personeelsbestand in de wegvervoersector zijn sectorspecifieke regels nodig om het evenwicht te waarborgen tussen de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen, het vrije verkeer van goederen, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders.

(2) In het licht van de hoge mate van mobiliteit van wegvervoersdiensten moet bijzondere aandacht uitgaan naar het verzekeren dat bestuurders de rechten genieten waarop zij aanspraak kunnen maken en dat ondernemers, waarvan de meesten kleine ondernemingen zijn, niet worden geconfronteerd met buitensporige administratieve hinderpalen of discriminerende controles die hun vrijheid om grensoverschrijdende diensten te verlenen overmatig beperken. Om dezelfde reden moeten alle nationale regels voor het wegvervoer evenredig en gerechtvaardigd zijn, en moet rekening worden gehouden met de noodzaak

om correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders te waarborgen en de uitoefening van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verlenen op basis van eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse ondernemers, te vergemakkelijken.

(3) Het evenwicht tussen betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en het bewerkstelligen van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verlenen op basis van eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse ondernemers is van cruciaal belang voor de goede werking van de interne markt.

(4) Uit een evaluatie van de effectiviteit en de efficiëntie van de huidige sociale Unieregelgeving in de sector wegvervoer is gebleken dat de bestaande wetgeving achterpoortjes bevat en dat de handhaving tekortschiet, bijvoorbeeld wat het gebruik van brievenbusmaatschappijen betreft. Bovendien wordt deze wetgeving in de lidstaten in een aantal gevallen verschillend geïnterpreteerd, toegepast en uitgevoerd, wat zware administratieve lasten voor bestuurders en ondernemers oplevert. Dat zorgt voor rechtsonzekerheid, wat nadelig is voor de sociale en arbeidsvoorwaarden van bestuurders en voor de voorwaarden voor eerlijke concurrentie voor ondernemers in de sector.

[...]

(7) Om de doeltreffende en evenredige uitvoering van richtlijn [96/71] in de wegvervoersector te waarborgen, is het noodzakelijk sectorspecifieke regels op te stellen die zijn afgestemd op de bijzondere aard van het zeer mobiele personeelsbestand van de wegvervoersector en een evenwicht te creëren tussen de sociale bescherming van bestuurders en de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen. De bepalingen van richtlijn [96/71] betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers en van richtlijn [2014/67] inzake de handhaving van die bepalingen, zijn van toepassing op de wegvervoersector en moeten worden onderworpen aan de specifieke regels van deze richtlijn.

(8) Gezien het zeer mobiele karakter van de vervoersector worden bestuurders in het kader van een dienstencontract in de regel niet voor lange perioden naar een andere lidstaat gedetacheerd, zoals dat soms in andere sectoren wordt gedaan. Daarom moet worden verduidelijkt in welke omstandigheden de regels inzake langdurige detachering in richtlijn [96/71] niet van toepassing zijn op dergelijke bestuurders.

(9) Evenwichtige sectorspecifieke regels inzake detachering moeten gebaseerd zijn op het bestaan van voldoende verbondenheid van de bestuurder en de verleende dienst, met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst. Ter vergemakkelijking van de handhaving van die regels moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende soorten vervoer afhankelijk van de mate waarin zij verbonden zijn met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

(10) Indien een bestuurder aan bilaterale vervoersactiviteiten deelneemt vanaf de lidstaat waar de onderneming is gevestigd (‚de lidstaat van vestiging') naar het grondgebied van een andere lidstaat, een derde land of terug naar de lidstaat van vestiging, is de aard van de dienst nauw verbonden met de lidstaat van vestiging. Het is mogelijk dat een bestuurder in één reis meerdere bilaterale vervoersactiviteiten verricht. De vrijheid om grensoverschrijdende wegvervoersdiensten aan te bieden zou onevenredig worden beperkt

indien de detacheringsregels, en derhalve de in de lidstaat van ontvangst gegarandeerde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zouden gelden voor dergelijke bilaterale activiteiten.

(11) Er moet worden verduidelijkt dat er bij internationaal vervoer in doorvoer over het grondgebied van een lidstaat geen sprake is van detachering. Dergelijke operaties worden namelijk gekenmerkt door het feit dat de bestuurder door de lidstaat reist zonder vracht te laden of te lossen en zonder dat er passagiers in- of uitstappen; er is derhalve geen significante verbondenheid tussen de activiteiten van de bestuurder en de lidstaat van doorreis. Ook als de bestuurder bijvoorbeeld om hygiënische redenen halt houdt, blijft hij in die lidstaat de doorvoerstatus behouden.

(12) Als een bestuurder gecombineerd vervoer verricht, is de aard van de dienstverlening tijdens het begin- en het eindtraject nauw verbonden met de lidstaat van vestiging indien het wegtraject op zich een bilaterale vervoersactiviteit is. Daarentegen is er, als het vervoer tijdens het wegtraject binnen de ontvangende lidstaat of als niet-bilateraal internationaal vervoer wordt verricht, voldoende verbondenheid met het grondgebied van een ontvangende lidstaat, en moeten derhalve de detacheringsregels wel gelden.

(13) Wanneer een bestuurder andere soorten activiteiten verricht, in het bijzonder cabotage of niet-bilateraal internationaal vervoer, is er voldoende verbondenheid met het grondgebied van de ontvangende lidstaat. Deze verbondenheid bestaat bij cabotage zoals gedefinieerd [in verordening nr. 1072/2009 en verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van verordening nr. 561/2006 (PB 2009, L 300, blz. 88)], aangezien het volledige vervoer plaatsvindt in een ontvangende lidstaat en de dienstverlening bijgevolg nauw verbonden is met het grondgebied van de ontvangende lidstaat. Niet-bilateraal internationaal vervoer wordt gekenmerkt door het feit dat de bestuurder betrokken is bij internationaal vervoer buiten de lidstaat van vestiging van de detacherende onderneming. Daarom zijn de verrichte diensten meer verbonden met de betrokken ontvangende lidstaat dan met de lidstaat van vestiging. In deze gevallen zijn sectorspecifieke regels alleen nodig met betrekking tot de administratieve voorschriften en controlemaatregelen.

[...]

(15) In de Unie gevestigde ondernemers worden in toenemende mate beconcurreerd door ondernemers uit derde landen. Het is daarom van het grootste belang ervoor te zorgen dat in de Unie gevestigde ondernemers niet worden gediscrimineerd. Overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn [96/71], mogen ondernemingen die gevestigd zijn in een land dat geen lidstaat is, geen gunstiger behandeling krijgen dan in een lidstaat gevestigde ondernemingen. Dat beginsel moet ook gelden voor de specifieke regels betreffende de detachering waarin deze richtlijn voorziet. Het moet met name van toepassing zijn wanneer in een derde land gevestigde ondernemers vervoersactiviteiten verrichten in het kader van bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarbij toegang tot de markt van de Unie of delen daarvan wordt verleend.

[...]

(43) De nationale bepalingen ter omzetting van deze richtlijn moeten van toepassing zijn met ingang van de datum 18 maanden na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn. Richtlijn [2018/957] moet van toepassing moet zijn op de sector wegvervoer, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van deze richtlijn met ingang van 2 februari 2022."

52 Artikel 1 van richtlijn 2020/1057, met als opschrift „Specifieke regels betreffende de detachering van bestuurders", bepaalt:

„1. Dit artikel voorziet in specifieke regels met betrekking tot bepaalde aspecten van richtlijn [96/71] betreffende de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en van richtlijn [2014/67] betreffende administratieve voorschriften en controlemaatregelen voor de detachering van die bestuurders.

2. Deze specifieke regels zijn van toepassing op bestuurders die werken voor in een lidstaat gevestigde ondernemingen die de in artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn [96/71] bedoelde transnationale maatregelen nemen.

3. Niettegenstaande artikel 2, lid 1, van richtlijn [96/71], wordt een bestuurder niet geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn [96/71] wanneer hij bilaterale vervoersactiviteiten in het goederenvervoer verricht.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder bilaterale vervoersactiviteit met betrekking tot goederen verstaan: het vervoer van goederen op basis van een vervoersovereenkomst, van de lidstaat van vestiging als omschreven in artikel 2, punt 8, van verordening [nr. 1071/2009], naar een andere lidstaat of naar een derde land, of van een andere lidstaat of een derde land naar de lidstaat van vestiging.

Vanaf 2 februari 2022, dat is de datum vanaf welke bestuurders overeenkomstig artikel 34, lid 7, van verordening [nr. 165/2014] de gegevens over de grensoverschrijding handmatig moeten registreren, passen de lidstaten ook de in de eerste en tweede alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstelling voor bilaterale vervoersactiviteit met betrekking tot goederen toe wanneer de bestuurder die een bilaterale vervoersactiviteit verricht, daarnaast één laad- en/of losactiviteit verricht in de lidstaten of derde landen die de bestuurder doorkruist, mits de bestuurder goederen niet laadt en lost in dezelfde lidstaat.

Indien een in de lidstaat van vestiging aangevangen bilaterale vervoersactiviteit waarbij geen extra activiteit werd verricht, wordt gevolgd door een bilaterale vervoersactiviteit naar de lidstaat van vestiging, geldt de in de derde alinea bedoelde vrijstelling inzake extra activiteiten voor ten hoogste twee extra laad- en/of losactiviteiten, onder de in de derde alinea genoemde voorwaarden.

Deze in de derde en vierde alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstellingen inzake extra activiteiten zijn uitsluitend van toepassing tot de datum vanaf dewelke slimme tachografen die voldoen aan de vereisten inzake de registratie van grensoverschrijdingen en extra activiteiten als bedoeld in artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening [nr. 165/2014], verplicht moeten worden ingebouwd in de voertuigen die voor het eerst worden geregistreerd in een lidstaat, in het kader van artikel 8, lid 1, vierde alinea, van die verordening. Vanaf die datum gelden de in de derde en vierde alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstellingen inzake extra activiteiten slechts voor bestuurders die gebruikmaken van voertuigen waarin slimme tachografen zijn aangesloten, zoals bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 van die verordening.

4. Niettegenstaande artikel 2, lid 1, van richtlijn [96/71], wordt een bestuurder niet geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn [96/71] wanneer hij bilaterale vervoersactiviteiten in het personenvervoer verricht.

Voor de toepassing van deze richtlijn, is sprake van een bilaterale vervoersactiviteit in internationaal ongeregeld of geregeld personenvervoer in de zin van verordening [nr. 1073/2009], wanneer een bestuurder een van de volgende handelingen verricht:

a) hij neemt passagiers mee vanuit de lidstaat van vestiging en zet ze af in een andere lidstaat of een derde land;

b) hij neemt passagiers mee vanuit een lidstaat of derde land en zet ze af in de lidstaat van vestiging, of

c) hij neemt passagiers mee en zet ze af in de lidstaat van vestiging om plaatselijke excursies in een andere lidstaat of een derde land uit te voeren, overeenkomstig verordening [nr. 1073/2009].

Vanaf 2 februari 2022, dat is de datum vanaf welke bestuurders overeenkomstig artikel 34, lid 7, van verordening [nr. 165/2014] de gegevens over de grensoverschrijding handmatig moeten registreren, passen de lidstaten de in de eerste en tweede alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstelling voor bilaterale vervoersactiviteit met betrekking tot personen ook toe wanneer de bestuurder die een bilaterale vervoersactiviteit verricht, daarnaast eenmaal passagiers laat instappen en/of eenmaal passagiers laat uitstappen in de lidstaten of derde landen die de bestuurder doorkruist, mits de bestuurder geen personenvervoersdiensten tussen twee locaties binnen de doorkruiste lidstaat aanbiedt. Hetzelfde geldt voor de terugrit.

De in de derde alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstelling inzake extra activiteiten is uitsluitend van toepassing tot de datum vanaf welke slimme tachografen die voldoen aan de vereisten inzake de registratie van grensoverschrijdingen en extra activiteiten als bedoeld in artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening [nr. 165/2014], verplicht moeten worden ingebouwd in de voertuigen die voor het eerst worden geregistreerd in een lidstaat, in het kader van artikel 8, lid 1, vierde alinea, van die verordening. Vanaf die datum is de in de derde alinea van onderhavig lid bedoelde vrijstelling inzake extra activiteiten slechts van toepassing op bestuurders die gebruikmaken van voertuigen waarin een slimme tachograaf is aangesloten, zoals bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 van die verordening.

5. In afwijking van artikel 2, lid 1, van richtlijn [96/71], wordt een bestuurder niet geacht gedetacheerd te zijn in de zin van richtlijn [96/71] wanneer de bestuurder door het grondgebied van een lidstaat heen rijdt zonder dat er vracht wordt geladen of gelost en zonder dat er passagiers in- of uitstappen.

6. In afwijking van artikel 2, lid 1, van richtlijn [96/71], wordt een bestuurder niet geacht gedetacheerd te zijn in de zin van richtlijn [96/71] wanneer hij het begin- of eindtraject doet van gecombineerd vervoer als omschreven in richtlijn [92/106] van de Raad, indien het wegtraject op zich bestaat uit bilaterale vervoersactiviteiten zoals gedefinieerd in lid 3 van dit artikel.

7. Een bestuurder die cabotage verricht als omschreven in verordeningen [nr. 1072/2009 en nr. 1073/2009], wordt geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn [96/71].

[...]

10. In een derde land gevestigde vervoersondernemingen mogen geen gunstiger behandeling krijgen dan in een lidstaat gevestigde ondernemingen, ook niet wanneer zij vervoersactiviteiten verrichten in het kader van bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarbij toegang tot de markt van de Unie of delen daarvan wordt verleend.

11. In afwijking van artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn [2014/67], mogen de lidstaten uitsluitend de volgende administratieve voorschriften en controlemaatregelen opleggen ten aanzien van de detachering van bestuurders:

a) een verplichting voor de in een andere lidstaat gevestigde wegvervoerondernemer om uiterlijk bij de aanvang van de detachering een detacheringsverklaring in te dienen bij de nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarin de bestuurder is gedetacheerd, met behulp van een meertalig standaardformulier van de openbare interface die verbonden is met het bij verordening (EU) nr. 1024/2012 [van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van beschikking 2008/49/EG van de Commissie (hierna: ‚IMI-verordening') (PB 2012, L 316, blz. 1)] ingestelde Informatiesysteem interne markt (‚IMI'). […]

[…]"

53 Artikel 9 van richtlijn 2020/1057, met als opschrift „Omzetting", bepaalt in lid 1, eerste en tweede alinea, ervan:

„De lidstaten stellen de nodige maatregelen vast om aan deze richtlijn te voldoen, en publiceren deze, uiterlijk op 2 februari 2022. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Zij passen die maatregelen toe vanaf 2 februari 2022."

4. Interinstitutioneel Akkoord

54 De punten 12 tot en met 16 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB 2016, L 123, blz. 1; hierna: „Interinstitutioneel Akkoord"), die deel uitmaken van hoofdstuk III met als opschrift „Instrumenten voor beter wetgeven", bepalen onder het opschrift „Effectbeoordeling":

„12. De drie instellingen zijn het erover eens dat effectbeoordelingen een positieve bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de Uniewetgeving.

Effectbeoordelingen vormen een instrument dat de drie instellingen helpt om tot goed onderbouwde besluiten te komen en treden niet in de plaats van de politieke besluiten van het democratische besluitvormingsproces. Effectenbeoordelingen mogen niet leiden tot onnodige vertragingen in het wetgevingsproces, noch afdoen aan de mogelijkheid voor de medewetgevers om wijzigingen voor te stellen.

Effectbeoordelingen moeten betrekking hebben op het bestaan, de omvang en de gevolgen van een probleem en op de vraag of een optreden van de Unie nodig is. Zij moeten alternatieve oplossingen in kaart brengen en, waar mogelijk, potentiële kosten en baten op de korte en lange termijn, waarbij zij een geïntegreerde en evenwichtige beoordeling dienen te maken van de economische, ecologische en sociale gevolgen en gebruik moeten maken van zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses. Het subsidiariteits- en het

evenredigheidsbeginsel, evenals de grondrechten, moeten ten volle worden geëerbiedigd. In effectbeoordelingen moet daarnaast waar mogelijk worden ingegaan op ‚de kosten van geen Europa' en op de gevolgen van de verschillende opties voor het concurrentievermogen en de administratieve lasten, met bijzondere aandacht voor de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) (‚denk eerst klein'), digitale aspecten en territoriale gevolgen. Effectbeoordelingen moeten gebaseerd zijn op exacte, objectieve en volledige informatie en moeten evenredig zijn qua reikwijdte en aandachtsgebied.

13. De Commissie verricht effectbeoordelingen voor haar wetgevings- en niet-wetgevingsinitiatieven, gedelegeerde handelingen en uitvoeringsmaatregelen die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. De initiatieven die zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie of in de gezamenlijke verklaring gaan in de regel vergezeld van een effectbeoordeling.

    In haar eigen effectbeoordelingsproces voert de Commissie op zo breed mogelijke schaal overleg. De Raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie voert een objectieve kwaliteitscontrole uit van de effectbeoordelingen van de Commissie. De definitieve resultaten van de effectbeoordelingen worden voorgelegd aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen en worden bekendgemaakt bij de vaststelling van het initiatief van de Commissie, samen met het advies/de adviezen van de Raad voor regelgevingstoetsing.

14. Bij de behandeling van wetgevingsvoorstellen van de Commissie houden het Europees Parlement en de Raad ten volle rekening met de effectbeoordelingen van de Commissie. Daartoe worden effectbeoordelingen zodanig gepresenteerd dat het Europees Parlement en de Raad de door de Commissie gemaakte keuzes gemakkelijk kunnen bestuderen.

15. Wanneer zij dit passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces, stellen het Europees Parlement en de Raad effectbeoordelingen op over hun wezenlijke wijzigingen van het Commissievoorstel. Het Europees Parlement en de Raad nemen in de regel de effectbeoordeling van de Commissie als uitgangspunt voor hun verdere werkzaamheden. Elke instelling moet zelf definiëren wat zij onder een ‚wezenlijke' wijziging verstaat.

16. De Commissie kan, op eigen initiatief of op verzoek van het Europees Parlement of de Raad, haar eigen effectbeoordeling aanvullen of verdere analyses verrichten die zij noodzakelijk acht. Daarbij houdt de Commissie rekening met alle beschikbare informatie, het actuele stadium in het wetgevingsproces en de noodzaak om onnodige vertragingen in dat proces te vermijden. De medewetgevers houden ten volle rekening met alle bijkomende gegevens die de Commissie in dat verband heeft verstrekt."

55 Punt 42 van het Interinstitutioneel Akkoord, dat deel uitmaakt van hoofdstuk VII met als opschrift „Uitvoering en toepassing van Uniewetgeving", bepaalt:

„De drie instellingen benadrukken de noodzaak van een snelle en correcte toepassing van Uniewetgeving in de lidstaten. De termijn voor omzetting van richtlijnen zal zo kort mogelijk zijn en zal in de regel niet meer dan twee jaar bedragen."

II. Voorgeschiedenis van het geding

56 Op 31 mei 2017 heeft de Europese Commissie meerdere voorstellen aangenomen die deel uitmaken van een „reeks maatregelen inzake mobiliteit", ook wel het „Mobiliteitspakket" genoemd, en die strekken tot wijziging van een aantal aspecten van de Uniewetgeving voor de wegvervoersector.

57 Daartoe behoren ten eerste het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen [COM(2017) 277 final; hierna: „voorstel voor een arbeidstijdenverordening"], ten tweede het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009 en (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector [COM(2017) 281 final; hierna: „voorstel voor een vestigingsverordening"] en ten derde het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71/EG en richtlijn 2014/67/EU voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector [COM(2017) 278 final; hierna: „voorstel voor een detacheringsrichtlijn"].

58 Die voorstellen gingen vergezeld van twee effectbeoordelingen, waarvan de eerste betrekking had op het tweede en derde voorstel [SWD (2017) 186 final, hierna: „effectbeoordeling, deel sociale aspecten"], en de tweede op het tweede voorstel [SWD (2017) 194 final; hierna: „effectbeoordeling, deel vestiging"].

59 Op 18 januari 2018 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) twee afzonderlijke adviezen uitgebracht over, ten eerste, het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de sector [COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)] (PB 2018, C 197, blz. 38) en, ten tweede, het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71/EG en richtlijn 2014/67/EU voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen [COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (PB 2018, C 197, blz. 45). Op 1 februari 2018 heeft het Europees Comité van de Regio's (CvdR) op zijn beurt over deze drie voorstellen een advies uitgebracht met als titel „Europa in beweging: arbeidsaspecten van wegvervoer" (PB 2018, C 176, blz. 57).

60 Na lange besprekingen, zowel binnen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie als tussen die instellingen, is over de drie voorstellen een compromis bereikt tijdens onderhandelingen die op 11 en 12 december 2019 werden gevoerd in het kader van de interinstitutionele trialoog tussen de Raad, het Parlement en de Commissie.

61 Op 7 april 2020 is binnen de Raad gestemd over de vaststelling van de drie betrokken wetgevingshandelingen, die werden gesteund door een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten. De volgende negen lidstaten hebben zich evenwel tegen de vaststelling ervan verzet: de Republiek Bulgarije, de Republiek Cyprus, de Republiek Estland, Hongarije, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Malta, de Republiek Polen en Roemenië.

62 Op 15 juli 2020 hebben het Parlement en de Raad de verordeningen 2020/1054 en 2020/1055 alsook richtlijn 2020/1057 goedgekeurd (hierna gezamenlijk: „bestreden handelingen").

III. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

A. Zaak C-541/20

63 De Republiek Litouwen verzoekt het Hof:

– primair, artikel 1, leden 3 en 7, van richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren of, subsidiair, deze richtlijn in haar geheel nietig te verklaren;

– primair, artikel 1, punt 6, onder d), en artikel 3 van verordening 2020/1054 nietig te verklaren of, subsidiair, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

64 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Litouwen in de kosten te verwijzen.

65 Bij beschikking van 13 april 2021, Litouwen/Parlement en Raad (C-541/20 R, EU:C:2021:264), heeft de vicepresident van het Hof het verzoek van de Republiek Litouwen om opschorting van de tenuitvoerlegging van artikel 1, punt 6, onder d), en van artikel 3 van verordening 2020/1054 afgewezen.

66 Bij beslissingen van 27 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Litouwen.

67 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

68 Ter terechtzitting van 25 april 2023 heeft de Republiek Litouwen haar beroep tot nietigverklaring van artikel 1, lid 7, van richtlijn 2020/1057 ingetrokken.

B. Zaak C-542/20

69 De Republiek Litouwen verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;

– artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

70 Bij beslissingen van 26 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Litouwen.

71 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

C. Zaak C-543/20

72 De Republiek Bulgarije verzoekt het Hof:

– primair, artikel 1, punt 6, onder c) en d), van verordening 2020/1054 nietig te verklaren of, subsidiair, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

73 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Bulgarije in de kosten te verwijzen.

74 Bij beslissingen van 29 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Bulgarije.

75 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

D. Zaak C-544/20

76 De Republiek Bulgarije verzoekt het Hof:

– richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

77 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Bulgarije in de kosten te verwijzen.

78 Bij beslissingen van 29 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Bulgarije.

79 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

E. Zaak C-545/20

80 De Republiek Bulgarije verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt of, subsidiair, dat artikel 1, punt 3, in zijn geheel nietig te verklaren;

– artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 nietig te verklaren of, subsidiair, dat artikel 2, punt 4, in zijn geheel nietig te verklaren;

– meer subsidiair, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren.

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

81 Bij beslissingen van 29 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Bulgarije.

82 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

83 Bij beschikking van 3 juni 2022, Bulgarije/Parlement en Raad (C-545/20 R, EU:C:2022:445), heeft de vicepresident van het Hof het verzoek van de Republiek Bulgarije om opschorting van de tenuitvoerlegging, primair, van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt of, subsidiair, van dat artikel 1, punt 3, in zijn geheel of, meer subsidiair, van verordening 2020/1055 in haar geheel, afgewezen.

F. Zaak C-546/20

84 Roemenië verzoekt het Hof:

– primair, artikel 1, punt 6, onder c) en d), van verordening 2020/1054 nietig te verklaren of, subsidiair, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

85 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– Roemenië in de kosten te verwijzen.

86 Bij beslissing van 21 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Letland toegelaten tot interventie aan de zijde van Roemenië.

87 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

G. Zaak C-547/20

88 Roemenië verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;

– artikel 2, punt 4, onder a) tot en met c), van verordening 2020/1055 nietig te verklaren;

– subsidiair, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

89 Bij beslissingen van 22 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en de Republiek Litouwen toegelaten tot interventie aan de zijde van Roemenië.

90 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

91 Bij beschikking van 3 juni 2022, Roemenië/Parlement en Raad (C-547/20 R, EU:C:2022:446), heeft de vicepresident van het Hof het verzoek van Roemenië om opschorting van de tenuitvoerlegging van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, afgewezen.

H. Zaak C-548/20

92 Roemenië verzoekt het Hof:

– primair, artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren of, subsidiair, deze richtlijn in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

93 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– Roemenië in de kosten te verwijzen.

94 Bij beslissingen van 22 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland en de Republiek Letland toegelaten tot interventie aan de zijde van Roemenië.

95 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

I. Zaak C-549/20

96 De Republiek Cyprus verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt of, subsidiair, artikel 1, punt 3, in zijn geheel nietig te verklaren;

– meer subsidiair, verordening 2020/1055 in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

97 Bij beslissingen van 12 mei 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Cyprus.

98 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

J. Zaak C-550/20

99 De Republiek Cyprus verzoekt het Hof:

– richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

100 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Cyprus in de kosten te verwijzen.

101 Bij beslissingen van 29 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Cyprus.

102 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

K. Zaak C-551/20

103 Hongarije verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 6, onder c), en artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054nietig te verklaren, alsook in voorkomend geval de bepalingen van die verordening die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn of zelfs de verordening in haar geheel, nietig te verklaren;

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt, alsook in voorkomend geval de bepalingen van die verordening die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn nietig te verklaren;

– primair, artikel 1 van richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren of, subsidiair, artikel 1, lid 6, ervan, alsook in voorkomend geval de bepalingen van die richtlijn die onlosmakelijk daarmee verbonden zijn, nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

104 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– Hongarije in de kosten te verwijzen.

105 Bij beslissingen van 13 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van Hongarije.

106 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

L. Zaak C-552/20

107 De Republiek Malta verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;

– artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

108 Bij beslissingen van 22 april 2021 heeft de president van het Hof het Koninkrijk België, de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Malta.

109 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

M. Zaak C-553/20

110 De Republiek Polen verzoekt het Hof:

– primair, artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 nietig te verklaren of, subsidiair, deze verordening in haar geheel, nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

111 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Polen in de kosten te verwijzen.

112 Bij beslissingen van 27 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.

113 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

N. Zaak C-554/20

114 De Republiek Polen verzoekt het Hof:

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;

– artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig te verklaren, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), toevoegt;

– artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 nietig te verklaren;

– artikel 2, punt 5, onder b), van die verordening nietig te verklaren;

– subsidiair, genoemde verordening in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

115 Bij beslissingen van 27 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.

116 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

O. Zaak C-555/20

117 De Republiek Polen verzoekt het Hof:

– artikel 1, leden 3, 4, 6 en 7, en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 nietig te verklaren of, subsidiair, die richtlijn in haar geheel nietig te verklaren, en

– het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

118 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

– het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Republiek Polen in de kosten te verwijzen.

119 Bij beslissingen van 27 april 2021 heeft de president van het Hof de Republiek Estland, de Republiek Letland en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.

120 Bij beslissingen van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad, en de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

P. Voeging van de zaken C-541/20 tot en met C-555/20

121 Overeenkomstig artikel 54, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof heeft de president van het Hof op 13 oktober 2023 beslist om de zaken C-541/20 tot en met C-555/20 te voegen, zowel voor de mondelinge behandeling, voor zover deze nog niet was afgesloten, als voor het eindarrest.

IV. Middelen

A. Verordening 2020/1054

122 De Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20), Hongarije (zaak C-551/20) en de Republiek Polen (zaak C-553/20) vorderen nietigverklaring van meerdere bepalingen van verordening 2020/1054 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel.

123 In de eerste plaats strekken de door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije ingestelde beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 heeft vervangen door een nieuw lid 8 dat, in wezen, bestuurders verbiedt om hun normale wekelijkse rusttijden en wekelijkse rusttijden van meer dan 45 uur ter compensatie van eerdere verkorte wekelijkse rusttijden in een voertuig te nemen (hierna: „verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine”).

124 In de tweede plaats strekken de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, dat een lid 8 bis aan artikel 8 van verordening nr. 561/2006 heeft toegevoegd, waarin is bepaald dat vervoersondernemingen het werk van de bestuurders zodanig moeten plannen dat zij binnen elke periode van drie of vier opeenvolgende weken, naargelang zij al dan niet eerder twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden hebben genomen, kunnen terugkeren naar de exploitatievestiging van hun werkgever dan wel naar hun woonplaats, zodat zij er ten minste één normale of compenserende wekelijkse rusttijd kunnen beginnen of doorbrengen [hierna: „verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054”].

125 In de derde plaats strekt het door Hongarije ingestelde beroep tevens tot nietigverklaring van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054, waarbij artikel 3, lid 4, van verordening nr. 165/2014 is vervangen door een nieuw lid 4 en een lid 4 bis, op grond waarvan de datum van inwerkingtreding van de verplichting tot installatie van slimme tachografen van de tweede generatie is vervroegd (hierna: „V2-tachografen”).

126 In de vierde en laatste plaats strekt het door de Republiek Litouwen ingestelde beroep tevens tot nietigverklaring van artikel 3 van 2020/1054, voor zover in de eerste alinea daarvan is bepaald dat deze verordening in werking treedt op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

1. Overzicht van de middelen

127 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-541/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voert de Republiek Litouwen vier middelen aan betreffende schending van, ten eerste, artikel 45 VWEU, ten tweede, artikel 26 VWEU (eerste onderdeel) en het algemene discriminatieverbod (tweede onderdeel), ten derde, artikel 3, lid 3, VEU, de artikelen 11 en 191 VWEU alsook de Unierechtelijke bepalingen inzake milieu- en klimaatveranderingsbeleid en, ten vierde, het evenredigheidsbeginsel. Ter ondersteuning van datzelfde beroep tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening 2020/1054 voert dezelfde lidstaat drie middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het evenredigheidsbeginsel, ten tweede, de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht en, ten derde, het in artikel 4, lid 3, VEU verankerde beginsel van loyale samenwerking.

128 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-543/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), en artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voert de Republiek Bulgarije vijf middelen aan. Het eerste tot en met het derde middel zijn gericht tegen artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening en betreffen schending van, ten eerste, artikel 45 VWEU (eerste onderdeel), artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") (tweede onderdeel), ten tweede, het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU en in artikel 1 van het aan de Verdragen gehechte Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (hierna: „Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid") en, ten derde, het rechtszekerheidsbeginsel. Het vierde middel is gericht tegen artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 en betreft schending van het in artikel 5, lid 4, VEU en in artikel 1 van voornoemd Protocol neergelegde evenredigheidsbeginsel. Het vijfde middel is gericht tegen artikel 1, punt 6, onder c) en d), van die verordening en betreft schending van de in artikel 18 VWEU en in de artikelen 20 en 21 van het Handvest neergelegde beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, van het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en, „indien het Hof dit relevant acht", van artikel 95, lid 1, VWEU.

129 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-546/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), en artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voert Roemenië drie middelen aan. Het eerste middel is gericht tegen deze beide bepalingen en betreft schending van het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel. Het tweede middel is gericht tegen artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening en betreft schending van het in artikel 49 VWEU verankerde beginsel van vrijheid van vestiging. Het derde middel, dat in twee onderdelen uiteenvalt, is gericht tegen artikel 1, punt 6, onder c) en d), van genoemde verordening en betreft schending van het in artikel 18 VWEU neergelegde beginsel van verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

130 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-551/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voert Hongarije één middel aan betreffende een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel. Ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring van artikel 2, punt 2, van deze verordening voert deze lidstaat drie

middelen aan betreffende, ten eerste, een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel, ten tweede, schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en, ten derde, schending van de in artikel 151, tweede alinea, VWEU neergelegde verplichting om het economische concurrentievermogen van de Unie te handhaven.

131 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-553/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voert de Republiek Polen vijf middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, ten tweede, het rechtszekerheidsbeginsel, ten derde, artikel 91, lid 2, VWEU, ten vierde, artikel 94 VWEU en, ten vijfde, artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest.

132 De beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), artikel 1, punt 6, onder c), artikel 2, punt 2, en artikel 3 van verordening 2020/1054 moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

2. Artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054

133 Ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, lid 6, onder d), van verordening 2020/1054 voeren de Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20) en de Republiek Polen (zaak C-553/20) in wezen schending aan van, naargelang het geval:

– het evenredigheidsbeginsel (eerste tot en met derde onderdeel van het vierde middel van de Republiek Litouwen, tweede middel van de Republiek Bulgarije, tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië en eerste middel van de Republiek Polen);

– de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie (tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen, eerste onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en tweede onderdeel van het derde middel van Roemenië);

– het rechtszekerheidsbeginsel (vierde onderdeel van het vierde middel van de Republiek Litouwen, derde middel van de Republiek Bulgarije en tweede middel van de Republiek Polen);

– het in artikel 21, lid 1, VWEU en in artikel 45 van het Handvest bedoelde recht van vrij verkeer van Unieburgers (tweede onderdeel van het eerste middel van de Republiek Bulgarije);

– de werking van de interne markt, zoals bedoeld in artikel 26 VWEU (eerste onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen);

– het vrije verkeer van werknemers, zoals bedoeld in artikel 45 VWEU (eerste middel van de Republiek Litouwen en eerste onderdeel van het eerste middel van de Republiek Bulgarije);

– de vrijheid van vestiging, zoals bedoeld in artikel 49 VWEU (tweede middel van Roemenië);

– de Unierechtelijke regels op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals bedoeld in artikel 91, lid 2, VWEU (tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, en derde middel van de Republiek Polen) en in artikel 94 VWEU (tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, en vierde middel van de Republiek Polen), en

– de Unierechtelijke regels op het gebied van milieubescherming (derde middel van de Republiek Litouwen en vijfde middel van de Republiek Polen).

a) Ontvankelijkheid

1) Argumenten van partijen

134 In zaak C-543/20 betwijfelt de Raad of het door de Republiek Bulgarije ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ontvankelijk is, aangezien dit beroep in werkelijkheid niet strekt tot nietigverklaring van deze bepaling, maar tot verduidelijking van de uitlegging ervan.

135 In dit verband brengt de Raad in herinnering dat een tekst van afgeleid recht zo veel mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat hij verenigbaar is met de bepalingen van de Verdragen. Hij merkt op dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 volgens de Republiek Bulgarije in casu op een dergelijke verdragsconforme wijze zou kunnen worden uitgelegd, met als gevolg dat, mocht dat zo zijn, het Hof de door deze lidstaat aangevoerde middelen ter ondersteuning van zijn beroep niet hoeft te onderzoeken. Bijgevolg is de door die lidstaat voorgestane uitlegging ofwel juist, in welk geval hij de geldigheid van deze bepaling niet betwist, ofwel onjuist om reden dat er een andere verdragsconforme uitlegging bestaat, in welk geval alle aangevoerde middelen ongegrond moeten worden verklaard.

136 Het is niet aanvaardbaar dat een lidstaat gebruikmaakt van zijn bevoorrechte positie krachtens artikel 263 VWEU om de wettigheid van wetgevingshandelingen van Unierecht te betwisten met als enig doel om de betekenis ervan verduidelijkt te zien door het Hof verschillende uitleggingen voor te leggen met het verzoek enkele daarvan terzijde te schuiven. Net als artikel 267 VWEU mag artikel 263 VWEU niet worden aangewend om het Hof hypothetische vragen te stellen.

137 De Republiek Bulgarije is van mening dat haar beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ontvankelijk is.

2) Beoordeling door het Hof

138 Uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 263 en 264 VWEU volgt dat een op grond van eerstgenoemde bepaling ingesteld beroep tot nietigverklaring van een van de in de eerste alinea daarvan genoemde handelingen, moet strekken tot nietigverklaring van die handeling. Hieruit volgt dat een beroep in het petitum waarvan het Hof om uitlegging van een dergelijke handeling wordt verzocht, geen grondslag vindt in artikel 263 VWEU en niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

139 Indien een partij echter, op grond van artikel 263 VWEU, nietigverklaring vordert van een handeling van de Unie en in haar verzoekschrift, zoals dat door artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering is voorgeschreven, de ter ondersteuning van haar vordering aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen opneemt, moet het Hof noodzakelijkerwijs, en onafhankelijk van elk daartoe strekkend verzoek van de verzoekende partij, nagaan of de uitlegging van de bestreden handeling, die als uitgangspunt

dient voor genoemde middelen en argumenten, gegrond is. Indien het Hof een andere uitlegging aan die handeling geeft, kan die namelijk volstaan als motivering om die middelen en argumenten ongegrond te verklaren.

140 In casu bevat het door de Republiek Bulgarije ingediende verzoekschrift in zaak C-543/20 een duidelijke en nauwkeurige beschrijving van de middelen en argumenten die zijn aangevoerd ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen. Zo blijkt uit dit verzoekschrift dat het in deze zaak ingestelde beroep ertoe strekt de wettigheid van deze bepaling te betwisten op grond van artikel 263 VWEU, met inachtneming van de vereisten van artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering.

141 Voorts blijkt bij lezing van dat verzoekschrift dat de door de Republiek Bulgarije aangevoerde middelen en argumenten uitgaan van de premisse dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aldus moet worden uitgelegd dat het bestuurders verplicht om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van hun werkgever dan wel naar hun woonplaats om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen, zonder bestuurders de mogelijkheid te bieden om zelf te bepalen waar zij die rusttijd willen nemen.

142 Bij het onderzoek van deze middelen en argumenten moet het Hof dus nagaan of de in het vorige punt weergegeven uitlegging van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, die als uitgangspunt dient voor die middelen en argumenten, juist is.

143 Het is inderdaad zo dat de Republiek Bulgarije zelf, in een inleidend deel van haar verzoekschrift, ten eerste erkent dat deze bepaling ook aldus kan worden uitgelegd dat zij bestuurders niet verplicht om naar een van de twee daarin genoemde plaatsen terug te keren en dat zij derhalve vrij zijn om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen waar zij dat wensen, en ten tweede dat, mocht het Hof deze uitlegging volgen, de ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middelen en argumenten betreffende schending van het fundamentele recht van vrij verkeer van werknemers en Unieburgers, alsook van het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, niet hoeven te worden onderzocht. Deze omstandigheid biedt evenwel geen rechtvaardigingsgrond om dit beroep niet ontvankelijk te verklaren. Het Hof moet namelijk hoe dan ook nagaan of de uitlegging van genoemde bepaling, die als uitgangspunt dient voor die middelen en argumenten, op goede gronden berust.

144 Derhalve moet de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen het door de Republiek Bulgarije ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 worden afgewezen.

b) Ten gronde

145 Uit de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 volgt dat de door deze lidstaten opgeworpen middelen betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden en de bepalingen van het VWEU op het gebied van milieubescherming, uitgaan van de premisse dat deze bepaling moet worden uitgelegd op de wijze zoals is weergegeven in punt 141 van dit arrest, namelijk dat bestuurders verplicht zijn om, naargelang het geval, elke drie of vier

weken terug te keren naar de exploitatievestiging van hun werkgever dan wel naar hun woonplaats, zodat hun de mogelijkheid wordt ontnomen om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen waar zij dat wensen.

146 Aangezien de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen de Uniewetgever in dit verband verwijten het rechtszekerheidsbeginsel te hebben geschonden op grond dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 onvoldoende nauwkeurig is geformuleerd, moeten evenwel in de eerste plaats de middelen en argumenten inzake schending van dit beginsel worden onderzocht.

1) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel

i) Argumenten van partijen

147 De Republiek Litouwen, met het vierde onderdeel van haar vierde middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, de Republiek Bulgarije, met haar derde middel, en de Republiek Polen, met haar tweede middel, betogen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet voldoet aan de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereisten vanwege het gebrek aan duidelijkheid over de precieze draagwijdte ervan.

148 Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, zodat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen. Hoewel kan worden aanvaard dat een regeling vaag is, abstracte termen bevat of een beoordelingsmarge laat, is daaraan niettemin de voorwaarde verbonden dat zij niet tot willekeur leidt en in de rechtspraak nader kan worden verduidelijkt, wat in casu niet het geval is.

149 In de eerste plaats zijn de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen van mening dat de aard zelf van de op de bestuurders of vervoersondernemingen rustende verplichtingen niet nauwkeurig is omschreven. De bewoordingen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 laten namelijk aanzienlijke twijfels bestaan over de vraag of bestuurders ervoor kunnen kiezen om hun wekelijkse rusttijd door te brengen op een andere plaats dan de twee in die bepaling genoemde plaatsen, of de bewijslast inzake de naleving van de uit die bepaling voortvloeiende verplichting op de bestuurders dan wel op de vervoersondernemingen rust en, in dat laatste geval, of die ondernemingen enkel verplicht zijn om de bestuurder rusttijd te geven en hem een vorm van vervoer aan te bieden zodat hij zijn rusttijd op een van de aangegeven plaatsen kan doorbrengen, dan wel of zij ervoor moeten zorgen dat de bestuurder zich daadwerkelijk naar een van die plaatsen begeeft, zoals lijkt te worden gesuggereerd in overweging 14 van die verordening, waarin wordt verwezen naar het nakomen door de vervoersonderneming van haar verplichtingen „inzake de organisatie van de regelmatige terugkeer”.

150 De Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije zijn van mening dat de enige uitlegging van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 die strookt met de fundamentele vrijheden van bestuurders en het nagestreefde doel om de arbeidsvoorwaarden te verbeteren, inhoudt dat deze bepaling de bestuurder niet verplicht naar zijn woonplaats of naar de lidstaat van vestiging van zijn werkgever terug te keren, maar dat de vervoersonderneming het werk van de bestuurder zodanig moet plannen dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het recht van de bestuurder om vrij te bepalen waar hij zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd wil doorbrengen. Volgens

de Republiek Bulgarije mag, zelfs al heeft genoemde bepaling een dergelijke draagwijdte, die verplichting echter alleen aan de werkgever worden opgelegd wanneer de bestuurder de wens te kennen geeft om naar een van deze twee plaatsen terug te keren.

151 In de tweede plaats zijn de Republiek Litouwen en de Republiek Polen van mening dat het zeer onduidelijk is op welke wijze vervoersondernemingen in de praktijk aan de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 moeten voldoen. In dit verband betoogt de Republiek Litouwen dat de Uniewetgever niet heeft verduidelijkt op welke manier deze verplichting in de praktijk moet worden nagekomen. Zo zijn noch de regelingen voor de terugkeer van een bestuurder, zoals de kosten en het bewijs van terugkeer, noch die voor een weigering van terugkeer en de gevolgen daarvan in termen van sancties voor de werkgever en eventueel de werknemer gespecificeerd. Ook wordt met betrekking tot bestuurders het begrip „woonplaats" niet nauwkeurig omschreven. Het staat meer bepaald niet vast of een bestuurder uit een derde land moet terugkeren naar zijn woonplaats in dat land of naar de tijdelijke verblijfplaats in de betrokken lidstaat, en meer in het algemeen is het onduidelijk of dit begrip verwijst naar de betrokken lidstaat of naar een specifiek adres van de woonplaats. Al deze onzekerheden maken het onmogelijk om verordening 2020/1054 eenvormig toe te passen. De Republiek Polen voert van haar kant aan dat op basis van deze verordening niet kan worden uitgemaakt op welke manier vervoersondernemingen hun bestuurders moeten verplichten om van de door hen geboden terugkeermogelijkheid gebruik te maken en welk voertuig daarvoor moet worden gebruikt. Het gevaar bestaat dus dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan vervoersondernemingen verplichtingen oplegt waaraan zij niet kunnen voldoen zonder het fundamentele recht op individuele vrijheid van de werknemers te schenden.

152 In de derde plaats is de Republiek Polen van mening dat ook de vraag of een bestuurder niet eerst naar de exploitatievestiging dient terug te keren alvorens naar zijn woonplaats terug te gaan, grote twijfels oproept. In het licht van de bewoordingen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 is het namelijk niet duidelijk of een vervoersonderneming aan haar verplichting voldoet om haar bestuurders een rusttijd te garanderen door hen toe te staan rechtstreeks naar hun woonplaats terug te keren, aangezien de bestuurders „hun wekelijkse rusttijd beginnen" in de exploitatievestiging van de werkgever. Dit gebrek aan nauwkeurigheid kan ertoe leiden dat vervoersondernemingen hun bestuurders een voertuig ter beschikking stellen om zich eerst naar de exploitatievestiging te begeven en pas van daaruit naar hun woonplaats. Voor bestuurders die ver van deze exploitatievestiging wonen, kan dit resulteren in een rusttijd van mindere kwaliteit.

153 In de vierde plaats is het volgens de Republiek Polen niet duidelijk of de tachograaf, waarvan de registraties het bewijs vormen zoals vereist door artikel 8, lid 8 bis, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, die is van het voertuig waarmee de bestuurder naar de exploitatievestiging of naar zijn woonplaats is teruggekeerd, dan wel die van het voertuig dat de bestuurder gewoonlijk gebruikt. Volgens artikel 33, lid 2, van verordening nr. 165/2014 moeten de door tachografen geregistreerde gegevens ten minste één jaar worden bewaard. Overeenkomstig overweging 14 van verordening 2020/1054 kan de vervoersonderneming echter ook andere documentatie gebruiken om aan te tonen dat zij de in artikel 1, punt 6, onder d), van die verordening gestelde verplichting nakomt, hoewel in artikel 8, lid 8 bis, van verordening nr. 561/2006 niet nader is gespecificeerd hoe lang die documentatie moet worden bewaard.

154 Hoewel de lidstaten onder bepaalde voorwaarden maatregelen kunnen vaststellen om het Unierecht ten uitvoer te brengen, moet de inhoud van die nationale uitvoeringsmaatregelen niettemin voldoende nauwkeurig in verordeningen zijn bepaald. Dit is niet het geval voor de

bepalingen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, die de bevoegde nationale autoriteiten een te ruime beoordelingsmarge laten of een te breed scala aan heterogene nationale oplossingen mogelijk maken. Deze verordening beoogt evenwel juist om de rechtszekerheid omtrent de op vervoersondernemingen rustende verplichtingen te versterken. Die verplichtingen moeten bijgevolg op uitputtende en onbetwistbare wijze worden vastgelegd in een rechtstreeks toepasselijke handeling van de Unie teneinde een eenvormige toepassing van het Unierecht op de interne markt te waarborgen. De door de verschillende lidstaten in de bepalingen van genoemde verordening aangebrachte preciseringen leiden daarentegen tot uiteenlopende toepassingen, waardoor de rechtsonzekerheid juist toeneemt.

155 In de vijfde plaats betoogt de Republiek Bulgarije dat de rechtsonzekerheid waartoe artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 leidt, wordt aangetoond door de tegenstrijdige uitleggingen die zowel blijken uit de in eerste lezing van de wetgevingsprocedure door de Raad gegeven toelichting als uit de door het Parlement in de loop van die procedure verstrekte toelichtingen op een – uiteindelijk niet aangenomen – amendement. Dit gebrek aan rechtszekerheid blijkt tevens uit de verklaringen van de Commissie in antwoord op de tot haar gerichte verzoeken om verduidelijking van de vertegenwoordigers van de wegvervoersector, alsook uit de documenten met als titel „Vragen en antwoorden" met betrekking tot met name verordening 2020/1054 [„Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2" („Mobiliteitspakket I – Sociale regels, rij- en rusttijden – Vragen en antwoorden – Delen 1 en 2"), 25 november 2020 en 21 april 2021], waarin richtsnoeren zijn opgenomen die in ieder geval niet bindend zijn.

156 In de zesde plaats benadrukt de Republiek Bulgarije dat bij gebreke van rechtszekerheid niet valt uit te sluiten dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 door lokale overheden of Unieburgers aldus kan worden uitgelegd dat het aan bestuurders de verplichting oplegt om elke drie of vier weken terug te keren naar hun woonplaats of naar de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd. Uit een Belgisch politieverslag blijkt bijvoorbeeld dat er een boete aan een vervoersonderneming is opgelegd om de enkele reden dat de gecontroleerde bestuurder na dertien weken niet was teruggekeerd, zonder dat is nagegaan of deze bestuurder ervoor had gekozen om zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd elders door te brengen, terwijl hij de mogelijkheid had om naar zijn woonplaats of naar de lidstaat van vestiging van zijn werkgever terug te keren.

157 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

158 Volgens vaste rechtspraak vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn alsook dat hun toepassing voorzienbaar is voor de justitiabelen, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben. Dat beginsel vereist met name dat een regeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen, en dat deze laatsten ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 223 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

159 Die vereisten kunnen evenwel niet aldus worden opgevat dat zij zich ertegen verzetten dat de Uniewetgever een abstract juridisch begrip gebruikt bij de vaststelling van een norm, of verlangen dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die

norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen niet vooraf kunnen worden bepaald (arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 224 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

160 Zo is het niet noodzakelijk dat een wetgevingshandeling zelf verduidelijkingen van technische aard verschaft en mag de Uniewetgever gebruikmaken van een algemeen rechtskader dat in voorkomend geval later moet worden gespecificeerd (arrest van 30 januari 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 32 aldaar aangehaalde rechtspraak).

161 Bijgevolg is het feit dat een wetgevingshandeling een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering ervan op zich niet in strijd met het vereiste van voorzienbaarheid, mits de strekking en de wijze van uitoefening van een dergelijke bevoegdheid, gelet op het betrokken rechtmatige doel, voldoende duidelijk zijn omschreven om voldoende bescherming te bieden tegen willekeur (arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 225 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

162 Evenzo brengt het rechtzekerheidsbeginsel geen verplichting met zich mee om de rechtsorde ongewijzigd te laten in de tijd, aangezien de Uniewetgever de bestaande rechtssituatie in het kader van zijn beoordelingsbevoegdheid kan wijzigen (zie in die zin arrest van 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punt 50).

163 In het licht van deze overwegingen moet worden beoordeeld of artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 strookt met het rechtszekerheidsbeginsel.

164 In dit verband zij eraan herinnerd dat op grond van deze bepaling een lid 8 bis is ingevoegd in artikel 8 van verordening nr. 561/2006. Dit nieuwe lid beslaat drie alinea's.

165 In de eerste alinea is bepaald dat vervoersondernemingen het werk van de bestuurders zodanig plannen dat zij binnen elke periode van vier opeenvolgende weken kunnen terugkeren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, teneinde aldaar hun normale dan wel compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen.

166 De tweede alinea bepaalt dat indien de bestuurder twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden heeft genomen overeenkomstig artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 6, onder a), van verordening 2020/1054, de vervoersonderneming het werk van de bestuurder zodanig plant dat hij in de derde week kan terugkeren voor het nemen van zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd.

167 Tot slot is in de derde alinea bepaald dat de vervoersonderneming toelicht hoe zij die verplichting vervult en de documentatie op haar zetel bijhoudt om deze op verzoek ter beschikking te kunnen stellen van de controleautoriteiten.

168 In de eerste plaats moet met betrekking tot het betoog van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen dat uit artikel 8, lid 8 bis, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, niet kan worden opgemaakt of, ten eerste, de verplichting inzake de terugkeer van de bestuurders op de vervoersondernemingen dan wel op de bestuurders rust en, ten tweede, de bestuurders vrij zijn om een andere plaats te kiezen dan de exploitatievestiging van de onderneming of hun woonplaats om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen, worden vastgesteld dat uit de formulering van dat artikel 8, lid 8 bis, en met name uit de

bewoordingen „vervoersondernemingen plannen", die in eerste twee alinea's ervan voorkomen, en „de onderneming licht toe hoe zij die verplichting vervult", die in de derde alinea ervan voorkomen, duidelijk blijkt dat de bepalingen van genoemd artikel 8, lid 8 bis, niet gericht zijn aan de bestuurders, maar aan de vervoersondernemingen, doordat zij hen verplichten het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat deze, zoals blijkt uit de in de eerste twee alinea's gebruikte term „kunnen", de mogelijkheid hebben om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, teneinde aldaar hun normale dan wel compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen.

169 Zoals de advocaat-generaal in punt 126 van zijn conclusie heeft opgemerkt, legt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan de vervoersondernemingen zodoende een organisatorische verplichting op, in die zin dat deze ondernemingen in hun hoedanigheid van werkgever, en met gebruikmaking van alle middelen waarover zij in het kader van de arbeidsverhouding met hun bestuurders beschikken, ervoor moeten zorgen dat deze laatsten de mogelijkheid hebben om tijdens hun arbeidstijd terug te keren naar een van beide in deze bepaling genoemde plaatsen, namelijk de exploitatievestiging van de onderneming of de woonplaats van de bestuurders, waarbij deze verplichting overigens beperkt is tot het organiseren van de terugkeer naar een van deze beide plaatsen en zich dus niet uitstrekt tot andere plaatsen.

170 De in het voorgaande punt genoemde verplichting doet echter niet af aan de vrijheid van bestuurders om de plaats te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd wensen te nemen.

171 Artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 legt de bestuurders namelijk geen enkele verplichting op met betrekking tot de plaats waar hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd wordt genomen. Hoewel deze bepaling, zoals bevestigd in overweging 8 van verordening 2020/1055, de bestuurders met name het „recht" garandeert om terug te keren naar een van beide specifiek daarin genoemde plaatsen om aldaar die rusttijd te beginnen of door te brengen, legt zij hun dienaangaande geen enkele verplichting op. Kortom, zij bepaalt niet dat de bestuurders in alle omstandigheden verplicht zijn om terug te keren naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats, zodat zij vrij zijn te bepalen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd wensen te nemen.

172 De draagwijdte die moet worden toegekend aan de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vindt overigens bevestiging in overweging 14 van die verordening, waarin wordt gepreciseerd dat vervoersondernemingen het werk van de bestuurders zodanig moeten plannen dat zij niet buitensporig lang van huis weg zijn en hun terugkeer zo moeten organiseren dat de exploitatievestiging van de werkgever of hun woonplaats, naargelang het geval, elke drie of vier weken „kan" worden bereikt, waarbij uitdrukkelijk is aangegeven dat de bestuurders „vrij [zijn] te bepalen waar zij hun rusttijd willen doorbrengen".

173 Hieruit blijkt niet alleen dat het de bestuurders overeenkomstig artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vrij blijft staan om te bepalen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd willen beginnen of nemen, maar ook en vooral dat de Uniewetgever – meer fundamenteel beschouwd – ervoor heeft willen zorgen dat er geen druk op de bestuurders wordt uitgeoefend om zogezegd af te zien van een terugkeer naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats. In dit verband wordt er in de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 49) op gewezen dat het voor bestuurders moeilijk is om aan te tonen dat ze er vrij voor hebben gekozen om hun rusttijd in het voertuig te nemen.

174 Er zij namelijk aan herinnerd dat de werknemer moet worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen de arbeidsverhouding, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen of dat de werknemer ervan wordt weerhouden uitdrukkelijk zijn rechten uit te oefenen jegens zijn werkgever (zie in die zin arrest van 14 mei 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

175 Bijgevolg kan artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, anders dan de Republiek Bulgarije suggereert, niet aldus worden uitgelegd dat het een werkgever kan ontslaan van de verplichting om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij kunnen terugkeren om de reden dat deze bestuurders van tevoren en algemeen afstand hebben gedaan van het hun door deze bepaling verleende recht om vrij te bepalen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd wensen te nemen.

176 Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, vormt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aldus een aanvulling op artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 561/2006, waarvan de inhoud in wezen niet is gewijzigd bij artikel 1, punt 8, onder b), van verordening 2020/1054 en waaruit volgt dat, wanneer de bestuurder het voertuig achterlaat op een andere plaats dan zijn woonplaats of de exploitatievestiging van de werkgever, de tijd besteed om zich naar dat voertuig te begeven en van die plaats terug te keren, in beginsel niet wordt geteld als rust. Tegen die achtergrond waarborgt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de bestuurders thans het – aan artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 561/2006 ten grondslag liggende – recht om zich naar een van die twee plaatsen te begeven om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen. Aangezien de voor deze terugkeer benodigde tijd niet als rusttijd maar als werktijd wordt geteld, is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om alle met die terugkeer verbonden kosten te dekken.

177 Hieruit volgt dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan vervoersondernemingen de verplichting oplegt om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij de mogelijkheid hebben om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van de onderneming of naar hun woonplaats, teneinde aldaar hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen.

178 Teneinde te voorkomen dat er afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het recht van de bestuurder om terug te keren naar een van de in het voorgaande punt genoemde plaatsen, legt deze bepaling de vervoersonderneming in beginsel tevens de verplichting op om de terugkeer van deze bestuurder op eigen kosten te organiseren, tenzij deze laatste ervoor kiest niet daarheen terug te keren om er zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen. Bijgevolg is een vervoersonderneming niet ertoe gehouden om de nodige organisatorische stappen te ondernemen voor de terugkeer van een bepaalde bestuurder indien deze haar te kennen heeft gegeven niet naar een van deze plaatsen te willen terugkeren.

179 Anders dan de Republiek Polen suggereert, verlangt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 dus evenmin van vervoersondernemingen dat zij bestuurders verplichten om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd daadwerkelijk in hun woonplaats te nemen, aangezien een werkgever niet kan voorschrijven waar zijn werknemer die rusttijd zal nemen en a fortiori geen controle kan uitoefenen over de activiteiten die een bestuurder verricht wanneer hij niet werkt.

180 Hieruit volgt ook dat, anders dan de Republiek Litouwen oppert, er geen sanctie kan worden opgelegd aan de bestuurder wanneer deze weigert om zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd in zijn woonplaats te nemen, en evenmin aan de vervoersonderneming wanneer de bestuurder niet is teruggekeerd naar een van de in deze bepaling genoemde plaatsen, voor zover deze onderneming kan aantonen dat de bestuurder er vrij voor heeft gekozen om geen gebruik te maken van de terugkeermogelijkheid die zij voornemens was te organiseren.

181 In de tweede plaats moet met betrekking tot het betoog van de Republiek Litouwen en de Republiek Polen dat verordening 2020/1054 geen nadere verduidelijking verschaft over de praktische uitvoering van de in artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening neergelegde verplichting om bestuurders een terugkeermogelijkheid te bieden, en met name over de wijze waarop deze eventuele terugkeer door de vervoersondernemingen moet worden georganiseerd, zij erop gewezen dat het rechtszekerheidsbeginsel overeenkomstig de in punt 159 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak zich er niet tegen verzet dat de Uniewetgever bij de vaststelling van een norm een abstract juridisch begrip gebruikt, en evenmin verlangt dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen niet vooraf door deze wetgever kunnen worden bepaald.

182 Voor de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel is het dus niet vereist dat de Uniewetgever alle specifieke nadere voorwaarden voor de uitvoering van bepalingen van een wetgevingshandeling vaststelt, noch dat hij rekening houdt met alle concrete situaties waarop die bepalingen betrekking kunnen hebben, aangezien deze wetgever, zoals volgt uit de in punt 160 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, omwille van de flexibiliteit en teneinde te handelen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel gebruik kan maken van een algemeen rechtskader dat eventueel later moet worden verduidelijkt.

183 Bijgevolg kan de Uniewetgever niet worden verweten dat hij in een bepaling van algemene strekking, zoals artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, niet alle praktische regelingen inzake de planning van het werk met het oog op de eventuele terugkeer van bestuurders heeft gepreciseerd, en met name die welke betrekking hebben op het voor die terugkeer te gebruiken vervoermiddel. Dergelijke preciseringen zouden afbreuk doen aan de speelruimte die de Uniewetgever heeft willen bieden aan de vervoersondernemingen om, in hun hoedanigheid van werkgever en in het kader van de arbeidsverhouding met hun bestuurders, zelf en afhankelijk van elke specifieke situatie te beslissen over de praktische regelingen voor de uitoefening van de daarmee samenhangende en aan laatstgenoemden toegekende rechten. Tenzij wordt voorbijgegaan aan dit flexibiliteitsvereiste, kan de Uniewetgever evenmin worden verweten dat hij in een dergelijke bepaling van algemene strekking niet nader heeft uiteengezet op welke wijzen de vervoersondernemingen de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 moeten verzoenen met de eerbiediging van de vrijheid van de bestuurders om te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden willen doorbrengen, aangezien die wijzen immers van geval tot geval verschillen.

184 Evenzo moet het argument van de Republiek Litouwen dat het begrip „woonplaats” niet duidelijk is gedefinieerd, worden afgewezen. Gelet op de gebruikelijke betekenis van dit begrip en op de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke de woonplaats de plaats is waar zich het gewone centrum van de belangen van de betrokkene bevindt (zie in die zin arresten van 11 november 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, punt 37, en 11 september 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet dit begrip worden geacht te verwijzen naar een precieze plaats en niet, zoals de Republiek Litouwen oppert, naar het gehele grondgebied van een lidstaat.

185 Wat de specifieke situatie van bestuurders uit derde landen betreft, kan evenmin worden aangevoerd dat het feit dat die situatie niet uitdrukkelijk wordt geregeld door artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, een schending van het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt, aangezien vervoersondernemingen dergelijke bestuurders volgens deze bepaling de mogelijkheid moeten bieden om tijdens hun arbeidstijd terug te keren naar hetzij hun – eventueel in een derde land gelegen – woonplaats, hetzij de op het grondgebied van de Unie gelegen exploitatievestiging van de werkgever.

186 In de derde plaats kan het meer specifieke argument dat de Republiek Polen in dit verband aanvoert en volgens hetwelk artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vervoersondernemingen lijkt te verplichten om ervoor te zorgen dat de bestuurders eerst naar de exploitatievestiging van de werkgever dienen terug te keren alvorens naar hun woonplaats te kunnen teruggaan, waardoor hun de mogelijkheid wordt ontnomen om rechtstreeks naar huis terug te keren, niet worden aanvaard. Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling, gelezen in het licht van overweging 14 van deze verordening, volgt namelijk dat de bestuurders de mogelijkheid moeten hebben om terug te keren naar de eerste „of" de tweede van die twee specifieke plaatsen teneinde er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen. De vermeende praktische complicaties die voor een bestuurder zouden voortvloeien uit de verplichting om eerst naar de exploitatievestiging van de werkgever terug te keren alvorens naar zijn woonplaats te kunnen teruggaan, komen dus voort uit een onjuiste lezing van die bepaling door deze lidstaat.

187 Hoewel dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de bestuurders inderdaad niet verplicht om eerst naar de exploitatievestiging van de werkgever terug te keren alvorens overeenkomstig hun wens naar hun woonplaats terug te gaan, neemt dit echter niet weg dat deze bepaling niet verbiedt dat een vervoersonderneming, in haar hoedanigheid van werkgever, van de bij haar in dienst zijnde bestuurders verlangt dat zij eerst naar deze exploitatievestiging terugkeren, op voorwaarde dat deze verplichting tijdens de arbeidstijd wordt opgelegd, aangezien een dergelijke met de arbeidstijd samenhangende verplichting wordt beheerst door het recht dat van toepassing is op de arbeidsverhouding tussen deze onderneming en haar bestuurders.

188 Bovendien doet een dergelijke eventuele verplichting om eerst naar de exploitatievestiging van de werkgever terug te keren, geenszins afbreuk aan het recht van de betrokken bestuurders om, na in voorkomend geval gehoor te hebben gegeven aan de instructie van hun werkgever om naar die exploitatievestiging terug te keren en zodoende te hebben voldaan aan een op hen rustende verplichting uit hoofde van de met die werkgever aangegane arbeidsverhouding, te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd wensen door te brengen.

189 In de vierde plaats moet met betrekking tot het betoog van de Republiek Polen dat artikel 8, lid 8 bis, derde alinea, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, onduidelijk is met betrekking tot de wijze waarop vervoersondernemingen moeten aantonen dat zij aan de in deze bepaling neergelegde verplichting hebben voldaan, worden opgemerkt dat overeenkomstig overweging 14 van laatstgenoemde verordening aan deze bewijsplicht kan worden voldaan aan de hand van zowel tachograafgegevens als het dienstrooster van de bestuurder of andere documentatie.

190 Hieruit volgt dat de Uniewetgever, zoals de advocaat-generaal in punt 140 van zijn conclusie heeft opgemerkt, aan vervoersondernemingen een zekere speelruimte heeft willen laten door hun de mogelijkheid te geven om, aan de hand van alle daartoe relevante documenten, aan te tonen dat aan de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 is voldaan, alsook

aan te tonen op welke wijze die verplichting in een concreet geval waar nodig is verzoend met de uitdrukkelijke keuze van de bestuurder om zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd elders dan in zijn woonplaats te nemen. Een dergelijke speelruimte strookt overigens met die welke de Uniewetgever aan vervoersondernemingen heeft gelaten met betrekking tot de concrete organisatie van de terugkeer van de bestuurder.

191 In dit verband houdt de omstandigheid dat in artikel 8, lid 8 bis, derde alinea, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, niet nauwkeuriger is aangegeven op welke wijze en, meer in bijzonder, aan de hand van welke documenten vervoersondernemingen kunnen aantonen dat zij aan de in deze bepaling neergelegde verplichting voldoen, niet in dat die bepaling in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

192 Om te beginnen mogen, zoals volgt uit de in punt 159 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereisten immers niet aldus worden opgevat dat een norm steeds de verschillende concrete gevallen dient te noemen waarop zij kan worden toegepast, aangezien al die gevallen niet vooraf door de Uniewetgever kunnen worden bepaald. Derhalve kan en mag een bepaling als die van artikel 8, lid 8 bis, derde alinea, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, die voor een groot aantal verschillende situaties geldt, niet in detail alle situaties omschrijven en regelen waarop zij van toepassing is.

193 Voorts moet met betrekking tot tachograafgegevens, die volgens overweging 14 van verordening 2020/1054 als relevant bewijs kunnen gelden, eraan worden herinnerd dat verordening nr. 165/2014, zoals gewijzigd bij artikel 2 van verordening 2020/1054, zelf een reeks specifieke bepalingen bevat ter waarborging van de naleving van de bepalingen van verordening nr. 561/2006, waarbij de Commissie krachtens artikel 2, lid 8, onder a), van verordening 2020/1054 belast is met het vaststellen van gedetailleerde bepalingen die nodig zijn voor de eenvormige toepassing van de verplichting om te zorgen voor de registratie en de opslag van bepaalde gegevens in verband met de arbeidstijd.

194 Bovendien, en voor zover dat nodig mocht zijn ter nadere verduidelijking van bepaalde praktische regelingen die door de vervoersondernemingen moeten worden getroffen ter vervulling van hun verplichtingen uit hoofde van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, zoals die inzake de bewijslevering van naleving van die bepaling, moet erop worden gewezen dat artikel 18 van verordening nr. 561/2006, dat niet is gewijzigd bij verordening 2020/1054, de lidstaten in overeenstemming met artikel 291, lid 1, VWEU uitdrukkelijk machtigt om de nodige maatregelen voor de uitvoering van verordening nr. 561/2006 vast te stellen. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien zij de rechtstreekse werking van die verordening niet belemmeren, niet verheimelijken dat zij een rechtshandeling van de Unie is, en binnen de grenzen van haar bepalingen preciseren welke beoordelingsmarge zij hun heeft toegekend (zie arrest van 12 april 2018, Commissie/Denemarken, C-541/16, EU:C:2018:251, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

195 Tot slot is het, bij gebreke van precieze voorschriften op Unie- of nationaal niveau met betrekking tot de wijze waarop vervoersondernemingen moeten aantonen dat zij voldoen aan de op hen rustende verplichting uit hoofde van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, aan die ondernemingen zelf om, in hun hoedanigheid van werkgever, binnen het kader van de door de Uniewetgever geboden speelruimte en met gebruikmaking van alle middelen waarover zij in

het kader van de arbeidsverhouding met hun bestuurders beschikken, een betrouwbare en doeltreffende methode te kiezen die eerbiediging van het uit die verplichting voortvloeiende bewijsvereiste kan waarborgen (zie naar analogie arrest van 30 januari 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

196 Wat in de vijfde plaats het betoog van de Republiek Bulgarije betreft, waarin deze lidstaat zich baseert op bepaalde aanwijzingen uit de wetgevingsprocedure, volstaat het vast te stellen dat noch de door het Parlement verstrekte toelichtingen op tijdens die procedure verworpen amendementen, noch de door de Raad gegeven toelichting op het voorstel voor een arbeidstijdenverordening, dat wil zeggen tussentijdse handelingen die door de instellingen van de Unie worden vastgesteld ter voorbereiding van de vaststelling van een wetgevingshandeling zonder hun standpunt definitief te bepalen, gevolgen kunnen hebben voor de uitlegging van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, zoals die volgt uit de bewoordingen van de door de Uniewetgever vastgestelde definitieve versie van deze bepaling. Hieruit volgt dat dergelijke documenten niet tot rechtsonzekerheid kunnen leiden.

197 Hetzelfde geldt voor de verklaringen die de Commissie na de vaststelling van verordening 2020/1054 heeft afgelegd, zoals die welke zijn opgenomen in de in punt 155 van dit arrest genoemde documenten met de titel „Vragen en antwoorden” met betrekking tot deze verordening, aangezien deze – overigens niet ongebruikelijke – documenten juridisch niet bindend zijn (zie naar analogie arrest van 12 april 2018, Commissie/Denemarken, C-541/16, EU:C:2018:251, punt 47). Aan de hand van deze verklaringen kan dus niet worden aangetoond dat artikel 1, punt 6, onder d), van genoemde verordening in strijd is met het rechtzekerheidsbeginsel.

198 In de zesde en laatste plaats kan de door de Republiek Bulgarije aangevoerde omstandigheid dat de Belgische politie een boete heeft opgelegd om de enkele reden dat de gecontroleerde bestuurder na dertien weken niet was teruggekeerd, zonder dat is nagegaan of hij ervoor had gekozen om zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd elders door te brengen, terwijl deze bestuurder de mogelijkheid had om naar zijn woonplaats of naar de lidstaat van vestiging van zijn werkgever terug te keren, zo zij al bewezen mocht zijn, niet aantonen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 schending oplevert van het rechtzekerheidsbeginsel. Een dergelijke schending kan namelijk redelijkerwijs niet worden afgeleid uit de wijze waarop nationale autoriteiten deze bepaling in een specifiek geval hebben toegepast.

199 Bijgevolg moeten het vierde onderdeel van het vierde middel van de Republiek Litouwen, het derde middel van de Republiek Bulgarije en het tweede middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

200 Hieruit volgt dat de andere middelen en argumenten die de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen hebben aangevoerd ter ondersteuning van hun beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, zoals de eerstgenoemde twee lidstaten zelf uitdrukkelijk in hun beroepen en ter terechtzitting hebben erkend, moeten worden afgewezen voor zover zij berusten op de onjuiste premisse dat deze bepaling aan de bestuurders de verplichting oplegt om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats, zonder hun de mogelijkheid te bieden om zelf te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd willen nemen.

2) Schending van het evenredigheidsbeginsel

i) Argumenten van partijen

201 De Republiek Litouwen, met het eerste tot en met het derde onderdeel van haar vierde middel, de Republiek Bulgarije, met haar tweede middel, Roemenië, met het tweede onderdeel van zijn eerste middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, betogen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

202 In de eerste plaats betwisten deze vier lidstaten de evenredigheid als zodanig van de in die bepaling neergelegde verplichting.

203 Ten eerste zijn de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen van mening dat deze verplichting niet verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel vanwege de nadelige gevolgen ervan voor de vervoersondernemingen, met name gezien de aanzienlijke financiële kosten die voor die ondernemingen ontstaan.

204 Om te beginnen leidt die verplichting tot exploitatiekosten die verband houden met de organisatie van de terugkeer naar de lidstaat van vestiging, alsook tot inkomstenderving vanwege de tijd die nodig is voor die terugkeer, gedurende welke de bestuurders, door zonder lading te reizen, geen winstgevende werkzaamheden verrichten, waardoor de bedrijfsactiviteit wordt beperkt en de inkomsten dalen. Voorts ontstaan ook aanzienlijke extra lasten door de verplichting die door artikel 8, lid 8 bis, derde alinea, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, aan vervoersondernemingen wordt opgelegd, om gedocumenteerd toe te lichten hoe zij de in die bepaling neergelegde verplichting vervullen.

205 De meeste vervoersondernemingen zijn kleine en middelgrote ondernemingen, waarvoor al die lasten bijzonder zwaar wegen. In dit verband heeft het EESC benadrukt dat die lasten moeten worden beperkt en heeft het CvdR erop gewezen dat de perifere lidstaten van de Unie meer moeite hebben om tot het hart van de interne markt door te dringen. De in geding zijnde bepaling is bovendien vastgesteld in een periode van economische crisis die werd veroorzaakt door de COVID-19-pandemie, waardoor de nadelige gevolgen ervan groter zijn.

206 Ten tweede is de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel vanwege de nadelige gevolgen ervan voor de bestuurders.

207 Om te beginnen betogen de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije dat deze verplichting in strijd is met dat beginsel, omdat die verplichting, doordat zij het recht beperkt van de bestuurders om zelf te kiezen waar zij hun rusttijd willen doorbrengen en aldus hun bewegingsvrijheid aantast, een kennelijk ongeschikte maatregel is die verder gaat dan noodzakelijk is om het doel, namelijk het verbeteren van de rustomstandigheden van de werknemers, te bereiken. De Republiek Polen, van haar kant, stelt in dat verband dat genoemde verplichting in strijd is met artikel 4, onder f), van verordening nr. 561/2006, volgens hetwelk het begrip „rust” moet worden verstaan als „iedere ononderbroken periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”. De Republiek Polen betoogt voorts dat de Uniewetgever in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 willekeurig heeft bepaald op welke plaatsen de bestuurders hun rust moeten nemen.

208 Voorts voeren de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aan dat de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde terugkeerverplichting een groter aantal ritten met zich meebrengt, waardoor vooral bestuurders die naar perifere lidstaten van de Unie moeten terugkeren, meer vermoeid raken. Het gebrek aan evenwicht dat voor de bestuurders uit die verplichting voortvloeit, heeft gevolgen voor hun gezondheid en arbeidsvermogen, omdat het intensieve tempo van de terugritten hen uitput. Dit heeft ook nadelige gevolgen voor de verkeersveiligheid. De betrokken maatregel is bijgevolg niet geschikt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening, die erin bestaan de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders in de Unie en de verkeersveiligheid te verbeteren.

209 Tot slot voert Roemenië aan dat, hoewel een van de doelstellingen van verordening 2020/1054 – zoals uiteengezet in overweging 1 ervan – erin bestaat te komen tot een wegvervoersector die aantrekkelijk is voor gekwalificeerde werknemers, een aanzienlijk aantal van hen door de noodgedwongen verhuizing van vervoersondernemingen als gevolg van de aan deze nieuwe verplichting verbonden kosten het risico lopen hun baan te verliezen of naar een andere lidstaat te moeten emigreren teneinde de activiteit waarvoor zij zijn opgeleid te kunnen blijven uitoefenen. Volgens de informatie waarover Roemenië beschikt, overweegt meer dan 45 % van de vervoersondernemingen in Roemenië om vennootschappen of dochterondernemingen op te richten in, of hun activiteiten te verplaatsen naar West-Europese lidstaten, teneinde de nadelige gevolgen van de maatregelen uit het „Mobiliteitspakket” te verzachten. Die nadelige gevolgen doen zich voor in een sector die van essentieel belang is voor de nationale economie, aangezien goederenvervoer over de weg tot de sectoren behoort die de grootste Roemeense export opleveren en zorgen voor een aanzienlijke bijdrage aan het in evenwicht brengen van de nationale handelsbalans.

210 Ten derde zijn de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen van mening dat de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde terugkeerverplichting niet verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel vanwege de nadelige milieueffecten ervan. Die verplichting houdt namelijk in dat er extra ritten moeten worden gepland voor het vertrek en de terugkeer van duizenden bestuurders per dag. Vooral de bestuurders uit perifere lidstaten van de Unie moeten objectief gezien heel ver reizen, veel verder dan hun collega’s uit Midden- en West-Europa, waar zich het grootste deel van het vervoer binnen de Unie situeert. Bovendien vinden de terugritten wellicht plaats met minder of zelfs zonder lading, waardoor duizenden voertuigen leeg moeten rondrijden. Die aanzienlijke toename van het aantal ritten doet de CO2-emissies stijgen en heeft een aanzienlijke impact op het milieu.

211 Ten vierde betogen de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen dat er minder belastende alternatieven voor bestuurders en vervoersondernemingen bestonden. De vrijheid van de bestuurders had immers kunnen worden beschermd door vervoersondernemingen enkel te verplichten de terugkeer te organiseren wanneer die bestuurders willen terugkeren. Op die manier ontstaan er voor vervoersondernemingen geen buitensporige extra kosten. Dit alternatief garandeert meer flexibiliteit en dus een passende bescherming van de rechten van de bestuurders. Voor het overige wijst de Republiek Polen erop dat er in de loop van de wetgevingsprocedure een maatregel in die zin door de commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Parlement was voorgesteld.

212 In de tweede plaats betwisten Roemenië en de Republiek Polen de door de Uniewetgever verrichte evenredigheidstoetsing van de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vastgestelde maatregel, en in het bijzonder laken zij het feit dat er, in strijd met het Interinstitutioneel Akkoord en met name de punten 12 tot en 15 daarvan, ten aanzien van de

definitieve versie van die bepaling geen effectbeoordeling is uitgevoerd. Bijgevolg heeft de Uniewetgever een aantal relevante omstandigheden van de situatie die genoemde bepaling beoogt te regelen, niet onderzocht.

213 Ten eerste betoogt de Republiek Polen dat de Uniewetgever niet heeft onderzocht of de nakoming van de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting zou leiden tot een toename van het verkeer. Aangezien die verplichting wordt uitgevoerd via wegvervoer, zou de nakoming ervan in de praktijk nochtans 8 880 000 terugritten per jaar teweegbrengen. Bovendien heeft de Uniewetgever geen rekening gehouden met de aanzienlijke afstanden die bestuurders uit perifere lidstaten van de Unie moeten afleggen ter nakoming van die verplichting.

214 Ten tweede voert de Republiek Polen aan dat de Uniewetgever niet naar behoren heeft onderzocht welke gevolgen de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 heeft voor de veiligheid van de bestuurders. Deze wetgever is voorbijgegaan aan het advies van het EESC over het voorstel voor een arbeidstijdenverordening, waarin dat comité had betreurd dat de voorgestelde wijzigingen niet gepaard gingen met een grondige beoordeling van de veiligheid van bestuurders, passagiers of het verkeer in verband met vermoeidheid bij bestuurders. Roemenië stelt dat bij de vaststelling van deze bepaling geen rekening is gehouden met de gevolgen voor werknemers van herhaalde lange ritten in korte tijd.

215 Ten derde voert de Republiek Polen aan dat vervoersondernemingen op grond van de definitieve tekst van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, anders dan was bepaald in de oorspronkelijke versie ervan, worden verplicht, zonder dat dienaangaande een effectbeoordeling is verricht, toe te lichten hoe zij de daarin neergelegde verplichting vervullen en de desbetreffende documentatie bij te houden, zodat deze in geval van controle ter beschikking kan worden gesteld. Volgens deze lidstaat moet dit soort verplichtingen worden voorafgegaan door een uitputtende effectbeoordeling, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat de meeste vervoersondernemingen kleine en middelgrote ondernemingen zijn.

216 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

217 Met hun betoog betwisten de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Aangezien Roemenië en de Republiek Polen bovendien aanvoeren dat de Uniewetgever deze bepaling niet eens aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen, moet eerst dat laatste argument worden onderzocht.

– Vraag of de Uniewetgever artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen

218 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de Uniewetgever voor het Hof moet kunnen aantonen dat hij bij de vaststelling van de betrokken handeling zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend. Te dien einde moet hij op zijn minst in staat zijn om de basisgegevens die als grondslag voor de vaststelling van die handeling hebben gediend en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, over te leggen alsook duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

219 Dit neemt evenwel niet weg dat de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever niet alleen geldt voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar ook voor de relevantie van die basisgegevens (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

220 In dit verband is het vaste rechtspraak dat het niet relevant is in welke vorm die basisgegevens zijn geregistreerd. De Uniewetgever kan zowel rekening houden met de effectbeoordeling als met elke andere informatiebron (arrest van 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

221 Zo heeft het Hof gepreciseerd dat uit de tekst van de punten 12 tot en met 15 van het Interinstitutioneel Akkoord geen verplichting volgt om in alle omstandigheden een effectbeoordeling te verrichten (arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek /Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 82).

222 Hoewel het Interinstitutioneel Akkoord in punt 14 ervan bepaalt dat het Parlement en de Raad bij het onderzoek van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie ten volle rekening moeten houden met de effectbeoordelingen van de Commissie, wordt in punt 12 van datzelfde akkoord echter verklaard dat dergelijke beoordelingen „een instrument [vormen] dat de drie instellingen helpt om tot goed onderbouwde besluiten te komen en [...] niet in de plaats [treden] van de politieke besluiten van het democratische besluitvormingsproces”. Bijgevolg zijn het Parlement en de Raad, hoewel zij rekening moeten houden met de effectbeoordelingen van de Commissie, niet gebonden door de inhoud daarvan, in het bijzonder wat de daarin vervatte beoordelingen betreft (arrest van 21 maart 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

223 Het enkele feit dat de Uniewetgever heeft gekozen voor een andere, in voorkomend geval strengere maatregel dan die welke in de effectbeoordeling was aanbevolen, kan dan ook niet aantonen dat hij de grenzen heeft overschreden van hetgeen noodzakelijk was om de beoogde doelstelling te bereiken (arrest van 21 maart 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

224 Evenzo volgt uit de rechtspraak van het Hof dat wanneer de Uniewetgever wezenlijke onderdelen van het door de Commissie ingediende voorstel heeft gewijzigd, punt 15 van het Interinstitutioneel Akkoord hoe dan ook geen categorische verplichting voor deze wetgever inhoudt om de effectbeoordeling van de Commissie te actualiseren, aangezien een dergelijke actualisering volgens deze bepaling enkel mogelijk is wanneer het Parlement en de Raad „dit passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces” (zie in die zin arrest van 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punt 43).

225 Hieruit volgt dat een effectbeoordeling weliswaar een stap in het wetgevingsproces is die in de regel moet worden gezet zodra een wetgevingsinitiatief naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben, maar dat het achterwege laten van een dergelijke effectbeoordeling desondanks niet als een schending van het evenredigheidsbeginsel kan worden aangemerkt indien de Uniewetgever zich in een bijzondere situatie bevindt waardoor hij daarvan moet afzien en hij over voldoende gegevens beschikt om te beoordelen of een vastgestelde maatregel evenredig is (zie in die zin arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punten 84 en 85).

226 In dit verband kan van de Uniewetgever ook worden verlangd dat hij voor de daadwerkelijke uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid tijdens de wetgevingsprocedure rekening houdt met wetenschappelijke gegevens en andere bevindingen die beschikbaar zijn geworden, met inbegrip van wetenschappelijke documenten die door de lidstaten zijn gebruikt tijdens de bijeenkomsten van de Raad en die deze laatste zelf niet in handen heeft (zie in die zin arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De Uniewetgever kan tevens rekening houden met informatie die openbaar is en dus toegankelijk voor alle geïnteresseerde personen of ondernemingen (zie in die zin arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 39).

227 In casu staat vast dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening 2020/1054 over een effectbeoordeling beschikte en dat deze beoordeling onder meer betrekking had op de in artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening neergelegde verplichting. Nadat was gewezen op de negatieve gevolgen voor de gezondheid van bestuurders, in de vorm van stress en vermoeidheid als gevolg van de omstandigheid dat de bestuurders lange tijd ver van huis zijn, is in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2 , blz. 20), die bij het voorstel voor een arbeidstijdenverordening was gevoegd, namelijk nader ingegaan op de gevolgen van een maatregel die het bestuurders gemakkelijker maakt om hun wekelijkse rusttijd in hun woonplaats te nemen (deel 1/2, blz. 41, 55 en 63).

228 Tegen die achtergrond bepaalde artikel 1, punt 5, onder c), van dit voorstel dat er in artikel 8 van verordening nr. 561/2006 een lid 8 ter moest worden opgenomen, waarin stond dat vervoersondernemingen het werk van de bestuurders zodanig moeten plannen dat zij binnen elke periode van drie opeenvolgende weken ten minste één normale of compenserende wekelijkse rusttijd op hun woonplaats kunnen doorbrengen.

229 Zoals de Republiek Polen ter ondersteuning van haar betoog terecht opmerkt, is er voor de definitieve versie van de in artikel 1, punt 6, onder d), neergelegde verplichting, zoals die door de Uniewetgever is vastgesteld, inderdaad geen aanvullende effectbeoordeling is gemaakt, ook al verschilt die van artikel 1, punt 5, onder c), van het voorstel voor een arbeidstijdenverordening.

230 Er zij evenwel aan herinnerd dat de Uniewetgever, overeenkomstig de in de punten 220 tot en met 226 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, niet alleen niet verplicht is om in alle omstandigheden over een effectbeoordeling te beschikken, maar bovendien ook niet aan een dergelijke beoordeling is gebonden, zodat hij vrij blijft om andere maatregelen vast te stellen dan wie welke waarop de effectbeoordeling betrekking had. Derhalve kan het enkele feit dat de Uniewetgever in casu in verordening 2020/1054 een bepaling heeft vastgesteld die afwijkt van die welke de Commissie had voorgesteld op basis van de effectbeoordeling – deel sociale aspecten, niet volstaan om aan te tonen dat deze wetgever heeft nagelaten om artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan een evenredigheidstoetsing te onderwerpen.

231 Anders dan de Republiek Polen suggereert, wordt aan deze overwegingen niet afgedaan door het Interinstitutioneel Akkoord, en inzonderheid door punt 15 daarvan. Daarin is weliswaar bepaald dat „het Europees Parlement en de Raad effectbeoordelingen op[stellen] over hun wezenlijke wijzigingen van het Commissievoorstel”, maar dit neemt niet weg dat voornoemd punt 15, zoals in punt 224 van dit arrest is opgemerkt, geen categorische verplichting voor deze instellingen inhoudt, aangezien deze bepaling enkel de mogelijkheid biedt om een dergelijke effectbeoordeling uit te voeren wanneer, luidens de uitdrukkelijke bewoordingen daarvan, het Parlement en de Raad „dit passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces”.

232 In ieder geval moet ten eerste worden opgemerkt dat de regel dat bestuurders om de drie weken moeten terugkeren, zoals die door de Commissie was opgenomen in haar voorstel voor een arbeidstijdenverordening, overeenkomstig artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 beperkt blijft tot de situatie waarin de bestuurder conform de afwijkingsbepaling van artikel 8, lid 6, derde alinea, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder a), van verordening 2020/1054, twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden heeft genomen. Op grond van artikel 1, punt 6, onder d), van laatstgenoemde verordening geldt bijgevolg als algemene regel dat de bestuurders om de vier weken moeten terugkeren.

233 Ten tweede bepaalt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 dat de vervoersonderneming het werk van de bestuurders ook zodanig kan plannen dat zij kunnen terugkeren naar hetzij hun woonplaats, hetzij de exploitatievestiging van de werkgever. Deze laatste keuzemogelijkheid moet, zoals de Raad heeft opgemerkt, ervoor zorgen dat de in deze bepaling neergelegde verplichting gemakkelijker kan worden nageleefd, vooral wanneer, zoals in punt 185 van dit arrest is aangestipt, de bestuurder in een derde land woont of op een plaats die ver verwijderd is van de exploitatievestiging van de werkgever.

234 Hieruit volgt dat een verplichting om een aanvullende effectbeoordeling te verrichten in het onderhavige geval des te minder noodzakelijk was, aangezien de uiteindelijk door de Uniewetgever in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vastgestelde bepaling voor vervoersondernemingen flexibeler is dan de door de Commissie voorgestelde bepaling, waardoor zij voor die ondernemingen minder significante gevolgen met zich meebrengt.

235 Geen van de door Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten kan aantonen dat de Uniewetgever verplicht was een dergelijke aanvullende effectbeoordeling te verrichten met betrekking tot de in die bepaling neergelegde verplichting.

236 Wat, in de eerste plaats, het betoog van Roemenië en de Republiek Polen betreft dat de Uniewetgever niet heeft onderzocht welke gevolgen de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 zou hebben voor het verkeersvolume vanwege de extra ritten die zij met zich zou meebrengen, blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 20 en 21) dat de meeste bestuurders – reeds vóór de inwerkingtreding van deze bepaling, ondanks bepaalde verschillen naargelang de bestuurders in dienst waren in een op of vóór 1 mei 2004 tot de Unie toegetreden lidstaat – ten minste om de vier weken naar hun woonplaats terugkeerden, ongeacht de lidstaat waar hun werkgever was gevestigd. In deze effectbeoordeling wordt in dit verband met name opgemerkt dat, hoewel steeds meer bestuurders – voornamelijk diegene die in dienst zijn in een op 1 mei 2004 tot de Unie toegetreden lidstaat – gedurende lange tijd ver van huis zijn, zelfs deze bestuurders over het algemeen slechts twee tot vier opeenvolgende weken onderweg zijn alvorens naar hun woonplaats terug te keren, terwijl bestuurders die in dienst zijn in een vóór die datum tot de Unie toegetreden lidstaat over het algemeen niet langer dan één tot twee weken van huis weg zijn. Hieruit volgt dus dat de Uniewetgever over voldoende gegevens beschikte om de gevolgen van dit artikel 1, punt 6, onder d), voor het verkeersvolume te beoordelen.

237 In de tweede plaats faalt het betoog van de Republiek Polen dat de Uniewetgever niet naar behoren heeft onderzocht welke gevolgen de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 zou hebben voor de veiligheid van de bestuurders, om dezelfde reden als die welke in het voorgaande punt is uiteengezet.

238 Wat, in de derde plaats, het betoog van deze lidstaat betreft dat er geen effectbeoordeling is verricht voor de maatregel van artikel 8, lid 8 bis, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, volgens welke vervoersondernemingen moeten toelichten hoe zij de in die bepaling neergelegde verplichting vervullen, volstaat de vaststelling dat deze maatregel, waarmee wordt beoogd een antwoord te bieden op een van de voornaamste problemen die in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten naar voren zijn gebracht, namelijk de moeilijkheid om de wetgeving van de Unie te handhaven, met name op sociaal gebied (deel 1/2, blz. 14-17), intrinsiek verbonden is met die verplichting, die wel aan een effectbeoordeling is onderworpen en die die maatregel moet doen naleven. Zoals bovendien volgt uit overweging 14 van laatstgenoemde verordening en zoals ook is opgemerkt in punt 189 van dit arrest, kan aan de door genoemde maatregel opgelegde bewijsplicht worden voldaan aan de hand van elk document, aangezien de Uniewetgever dienaangaande geen bijzondere regeling heeft opgelegd.

239 Derhalve moeten de door Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten dat de Uniewetgever niet heeft onderzocht welke gevolgen de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 met zich meebrengt, worden afgewezen.

– *Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054*

240 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, vereist dat de door de Uniewetgever vastgestelde handelingen geschikt zijn voor de verwezenlijking van de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelen en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is, met dien verstande dat wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 340 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

241 Dit beginsel is tevens neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU en in artikel 1 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

242 Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten betreft, heeft het Hof erkend dat de Uniewetgever bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarop van hem politieke, economische of sociale keuzen worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan om het door de Uniewetgever nagestreefde doel te bereiken de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

243 Niettemin moet de Uniewetgever ook ingeval hij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt zijn keuze baseren op objectieve criteria en moet hij onderzoeken of de met de gekozen maatregel nagestreefde doelstellingen rechtvaardigen dat bepaalde marktdeelnemers negatieve economische gevolgen ondervinden, zelfs als die aanzienlijk zijn. Krachtens artikel 5 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid moet bij ontwerpen van wetgevingshandelingen namelijk rekening worden gehouden met het vereiste dat alle lasten voor

marktdeelnemers tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel (arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

244 Wanneer tegen de betrokken handeling beroep is ingesteld, is het aan de Uniewetgever om voor het Hof aan te tonen dat hij bij de vaststelling van de handeling zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend, met inachtneming van alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie die door die handeling moest worden geregeld. Hieruit volgt dat, zoals reeds blijkt uit punt 218 van dit arrest, deze wetgever op zijn minst in staat moet zijn om de basisgegevens die in aanmerking dienden te worden genomen als grondslag voor de betwiste maatregelen van die handeling en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, over te leggen alsook duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

245 In dit verband is het aan de verzoekende partij om de redenen uiteen te zetten waarom de nadelen die uit de normatieve keuze van de Uniewetgever voortvloeien, onevenredig zijn in verhouding tot de voordelen zij voor het overige oplevert (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad, C-5/16, EU:C:2018:483, punt 177 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

246 Voorts moet worden benadrukt dat, wanneer de betreffende handeling van de Unie gevolgen heeft voor alle lidstaten en veronderstelt dat, rekening houdend met haar doelstellingen, een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen wordt gewaarborgd, het streven naar een dergelijk evenwicht met inachtneming van de specifieke situatie van alle lidstaten van de Unie op zichzelf niet kan worden geacht het evenredigheidsbeginsel te schenden (arresten van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad, C-5/16, EU:C:2018:483, punt 167, en 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punt 106).

247 De beginselen die voortvloeien uit de in de punten 240 tot en met 246 van dit arrest aangehaalde rechtspraak zijn onverkort van toepassing op op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vastgestelde maatregelen zoals die welke zijn neergelegd in verordening 2020/1054, welke verordening is vastgesteld op grond van artikel 91, lid 1, VWEU en politieke keuzen alsmede ingewikkelde beoordelingen van de economische en sociale gevolgen daarvan met zich meebrengt (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punten 112 en 113). Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat het VWEU het Parlement en de Raad met de invoering van een gemeenschappelijk vervoerbeleid belast, waartoe het deze instellingen een ruime normatieve bevoegdheid geeft om passende gemeenschappelijke regels vast te stellen (zie in die zin arrest van 9 september 2004, Spanje en Finland/Parlement en Raad, C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, punten 29 en 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

248 In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht of de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

249 Het met deze bepaling nagestreefde doel, in het licht waarvan de evenredigheid ervan moet worden onderzocht, is blijkens onder meer de overwegingen 1, 2, 6, 8, 14 en 36 van deze verordening erin gelegen om de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren, door ervoor te zorgen dat deze met regelmatige tussenpozen naar hun woonplaats kunnen terugkeren om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen, zodat bestuurders die ver van deze woonplaats internationaal langeafstandsvervoer

verrichten, niet buitensporig lang van huis zijn. Zodoende beoogt die bepaling een oplossing te bieden voor het gebrek aan duidelijke regels inzake wekelijkse rusttijden en de terugkeer van bestuurders naar hun woonplaats.

250 Dit doel past in de ruimere doelstelling die met verordening 2020/1054 wordt beoogd, die blijkens overweging 1 ervan erin bestaat te zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoersondernemingen om te komen tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector, die niet-discriminerend is en aantrekkelijk voor gekwalificeerde werknemers. Met het oog daarop heeft deze verordening tot doel een sociale regelgeving van de Unie inzake wegvervoer tot stand te brengen die duidelijk, evenwichtig en doelmatig is, gemakkelijk toe te passen en te handhaven is, en in de hele Unie op een doeltreffende en consequente manier wordt uitgevoerd.

251 De Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen betwisten de legitimiteit van deze verschillende doelstellingen niet, maar betogen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 op zich niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

252 Om na te gaan of deze bepaling dit beginsel eerbiedigt, moet worden onderzocht of de daarin neergelegde verplichting geschikt is voor de verwezenlijking van het door deze bepaling nagestreefde doel – namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders door ervoor te zorgen dat bestuurders die ver van hun woonplaats internationaal langeafstandsvervoer verrichten, niet buitensporig lang van huis weg zijn –, niet kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken en evenredig is in het licht van datzelfde doel.

Geschiktheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel

253 Wat in de eerste plaats de geschiktheid betreft van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor de verwezenlijking van het daarmee nagestreefde doel, kan worden volstaan met de vaststelling dat een maatregel die vervoersondernemingen verplicht om hun bestuurders de mogelijkheid te bieden om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, teneinde aldaar hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen dan wel door te brengen, ervoor kan zorgen dat bestuurders niet voor lange tijd ver van hun woonplaats zijn. Die maatregel biedt hun namelijk de mogelijkheid om, indien zij dat wensen, met regelmatige tussenpozen van niet langer dan vier weken daarheen terug te keren, na eventueel, volgens de concrete voorwaarden voor de uitvoering van deze verplichting, te zijn teruggekeerd naar de exploitatievestiging van de werkgever, overeenkomstig de dienaangaande aan de vervoersondernemingen geboden keuzemogelijkheden, zoals die in de punten 186 tot en met 188 en in punt 233 van dit arrest in herinnering zijn gebracht.

254 Het is inderdaad zo dat uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 20 en 21) blijkt dat tal van bestuurders reeds vóór de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 en ongeacht de lidstaat waar hun werkgever was gevestigd, om de twee tot vier weken naar hun woonplaats terugkeerden, zodat de in deze bepaling neergelegde verplichting slechts beperkte gevolgen voor de vervoersondernemingen met zich mee zou moeten brengen.

255 Anders dan de Republiek Polen stelt, kan hieruit echter niet worden afgeleid dat deze verplichting niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken.

256 Hoewel een reeds aanzienlijk aantal in de Unie in dienst zijnde bestuurders vóór de vaststelling van verordening 2020/1054 ten minste om de vier weken naar hun woonplaats terugkeerde, gold dit namelijk niet voor alle bestuurders. Bovendien heeft de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 20), net als de – in overweging 4 van deze verordening vermelde – studie van de Commissie over de sociale wetgeving in de wegvervoersector [„Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report" („Ex-postevaluatie van de sociale wetgeving in de wegvervoersector en van de handhaving ervan, Eindverslag", juni 2016; hierna: „ex-postevaluatie van de sociale wetgeving"), blz. 24], uitgewezen dat de duur van de perioden die in de Unie in dienst zijnde bestuurders ver van huis doorbrengen, in de afgelopen tien jaar significant is toegenomen. Juist daarom zorgt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor een betere sociale bescherming voor de betrokken bestuurders en tegelijkertijd, door toepassing van een dwingende en eenvormige regel binnen de Unie, voor een gelijker speelveld tussen vervoersondernemingen en een verbetering van de verkeersveiligheid in de hele Unie.

257 In deze omstandigheden kon de Uniewetgever op goede gronden aannemen dat deze bepaling geschikt is voor het bereiken van het daarmee beoogde doel.

Noodzakelijkheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054

258 In de tweede plaats betwisten de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen de noodzaak van de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting op grond dat er minder bezwarende alternatieven bestonden.

259 In dit verband is het, blijkens het door de Republiek Polen genoemde voorstel van de commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Parlement, inderdaad zo dat de mogelijkheid om die verplichting te beperken tot situaties waarin bestuurders ervoor kiezen om terug te keren, tijdens de wetgevingsprocedure is overwogen.

260 Dit alternatief is echter door de Uniewetgever terzijde geschoven. Aangezien de bestuurder, zoals reeds is opgemerkt in punt 174 van dit arrest, de zwakste partij is in de contractuele relatie met zijn werkgever, zou een dergelijke alternatieve oplossing ertoe kunnen leiden dat de werknemer geen volledig vrije keuze heeft en onder druk komt te staan om een keuze te maken die in het belang is van de werkgever. In de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 49) wordt er trouwens juist op gewezen dat het moeilijk is om aan te tonen dat bestuurders daadwerkelijk over keuzevrijheid beschikken bij het nemen van de wekelijkse rusttijd.

261 In deze omstandigheden kon de Uniewetgever op goede gronden aannemen dat het door de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen beoogde alternatief niet tot hetzelfde resultaat zou leiden als artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054.

Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054

262 Wat in de derde plaats de evenredigheid betreft van de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, moet worden onderzocht of die bepaling, zoals de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aanvoeren, gelet op het ermee nagestreefde doel een buitensporige last oplegt in verhouding tot de nadelige gevolgen die zij met zich meebrengt voor respectievelijk de vervoersondernemingen, de bestuurders en het milieu.

263 Met betrekking tot het door artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 nagestreefde doel van algemeen belang zij eraan herinnerd dat de Unie blijkens artikel 3, lid 3, VEU niet alleen een interne markt tot stand brengt, maar zich ook inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa, die met name is gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen welke is gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en in het bijzonder sociale bescherming bevordert. De Unie heeft bijgevolg niet alleen een economisch, maar ook een sociaal doel (zie in die zin arrest du 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punten 76 en 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens de preambule van het VWEU is een voortdurende verbetering van de leef- en werkomstandigheden een „wezenlijk doel" van de Unie.

264 In dit verband bepaalt artikel 90 VWEU dat de doelstellingen van de Verdragen worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Bovendien wordt in artikel 9 VWEU, specifiek met betrekking tot de doelstellingen op het gebied van sociaal beleid, gepreciseerd dat de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid rekening houdt met de eisen in verband met die doelstellingen. Bijgevolg dient de Uniewetgever ten volle rekening te houden met genoemde doelstellingen die overeenkomstig artikel 151, eerste alinea, VWEU onder meer een hoog werkgelegenheidsniveau, de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid omvatten.

265 Het belang van deze doelstellingen kan de voor sommige marktdeelnemers – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen rechtvaardigen (zie naar analogie arresten van 23 oktober 2012, Nelson e.a., C-581/10 et C-629/10, EU:C:2012:657, punt 81, en 2 september 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punt 98).

266 Tegen deze achtergrond zij er ook op gewezen dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever niet de mogelijkheid kan worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in artikel 9 van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder de vereisten in verband met de bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en de waarborging van een adequate sociale bescherming. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die in het Verdrag erkende algemene belangen en transversale doelstellingen van de Unie immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of evoluties (arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punten 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

267 In dit verband heeft het Hof met name opgemerkt dat de Uniewetgever, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling mag aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel om de

sociale bescherming van de betrokken werknemers te verbeteren en de mededinging op die markt eerlijker te doen verlopen door de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te wijzigen (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punten 62 en 64).

268 In de bij het voorstel voor een arbeidstijdenverordening gevoegde effectbeoordeling – deel sociale aspecten, heeft de Commissie niet alleen vastgesteld dat de omstandigheid dat bestuurders lange tijd ver van huis zijn nadelige gevolgen kan hebben voor hun gezondheid in de vorm van stress en vermoeidheid, maar ook dat de duur van de perioden die in de Unie in dienst zijnde bestuurders ver van huis doorbrengen, in de afgelopen tien jaar significant lijkt te zijn toegenomen vanwege de internationalisering van de wegvervoersector, er daarbij op wijzend dat het tekort aan bestuurders deels toe te schrijven was aan de verslechtering van de arbeidsvoorwaarden, wat ten koste is gegaan van het imago en de aantrekkelijkheid van het beroep (deel 1/2, blz. 9 en 20).

269 In het licht van deze overwegingen dienen in de eerste plaats de argumenten te worden onderzocht die door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen zijn aangevoerd met betrekking tot de uit de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voortvloeiende nadelige gevolgen voor vervoersondernemingen.

270 In dit verband moet van meet af aan worden opgemerkt dat de Uniewetgever ervoor heeft gezorgd dat deze ondernemingen over een zekere speelruimte beschikken teneinde die gevolgen te verzachten.

271 Om te beginnen geldt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet voor alle wekelijkse rusttijden, maar enkel voor die welke bestuurders binnen elke periode van vier opeenvolgende weken hebben genomen, waarbij die periode alleen dan tot drie weken wordt teruggebracht wanneer zij daarvoor twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden hebben genomen.

272 Voorts heeft de Uniewetgever, door niet precies aan te geven hoe de in deze bepaling neergelegde verplichting moet worden uitgevoerd, de vervoersondernemingen speelruimte gelaten om naar eigen goeddunken te kiezen welke wijze het meest gepast is om die verplichting uit te voeren.

273 Bovendien biedt deze bepaling, zoals reeds is aangegeven in de punten 186 en 233 van dit arrest, de werkgever de mogelijkheid om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij desgewenst kunnen terugkeren naar hetzij hun woonplaats, hetzij de exploitatievestiging van de werkgever, terwijl de Commissie, vanuit een strengere benadering, in artikel 1, punt 5, onder c), van haar voorstel voor een arbeidstijdenverordening had overwogen om de werkgever te verplichten om uitsluitend een terugkeer van zijn bestuurders naar hun woonplaats te organiseren.

274 Tot slot laat artikel 12 van verordening nr. 561/2006, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 11, van verordening 2020/1054, extra speelruimte met betrekking tot de terugkeer van bestuurders. Volgens dit artikel 1, punt 11, is het een bestuurder namelijk bij afwijking toegestaan de dagelijkse en wekelijkse rijtijd met maximaal één uur, en zelfs met maximaal twee uur, te overschrijden om de exploitatievestiging van de werkgever of zijn woonplaats te kunnen bereiken voor het beginnen dan wel nemen van een normale of compenserende wekelijkse rusttijd, op voorwaarde dat hij onmiddellijk vóór het extra rijden een aaneengesloten onderbreking van dertig minuten heeft genomen en voor zover deze overschrijding wordt gecompenseerd door een equivalente periode van rust, die voor het einde van de derde week na de betrokken week en bloc

in combinatie met een rusttijd moet worden genomen. Uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 51) blijkt dat die wijziging tot doel heeft om bestuurders, met name diegenen die over lange afstanden internationaal vervoer verrichten, in staat te stellen hun woonplaats of de exploitatievestiging van de werkgever te bereiken voor het nemen van een normale of compenserende wekelijkse rusttijd in die woonplaats of op een andere privéplek van hun keuze.

275 Wat meer in bijzonder de argumenten betreft met betrekking tot de kosten die artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 inhoudt voor vervoersondernemingen, zij erop gewezen dat de versterking van de sociale bescherming van bepaalde categorieën van werknemers door de Uniewetgever, in casu door middel van de in deze bepaling vastgestelde verplichting waarmee wordt beoogd hun arbeidsvoorwaarden te verbeteren door ervoor te zorgen dat de tijd gedurende welke zij ver van huis zijn niet buitensporig lang is, extra kosten met zich kunnen meebrengen voor de vervoersondernemingen die aan die verplichting moeten voldoen. Het feit dat een door de Uniewetgever ingestelde verplichting bepaalde kosten met zich mee kan brengen voor de vervoersondernemingen die deze last moeten dragen, vormt op zichzelf echter geen schending van het evenredigheidsbeginsel, tenzij deze kosten kennelijk onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

276 Wat in dit verband allereerst het betoog van de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen betreft, volgens welk artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 leidt tot aanzienlijke extra kosten voor ondernemingen – die overwegend kleine en middelgrote ondernemingen zijn – omdat de terugkeer van bestuurders moet worden georganiseerd, waarbij in aanzienlijke mate lege voertuigen worden ingezet, volstaat het op te merken dat deze lidstaten deze gevolgen voor de kosten van vervoersondernemingen slechts in algemene en abstracte bewoordingen beschrijven, zonder enig concreet bewijs aan te voeren waaruit blijkt dat deze gevolgen buitensporig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. De Republiek Polen benadrukt overigens zelf dat de kosten die voortvloeien uit een terugkeer naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar de woonplaats van de bestuurder „moeilijk zijn in te schatten” en dat het „moeilijk is om de kostenberekening over te leggen”.

277 Zoals evenwel blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 20 en 21), keerden de meeste bestuurders, ongeacht de lidstaat waar hun werkgever was gevestigd, reeds vóór de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ten minste om de vier weken terug naar hun woonplaats.

278 Wat vervolgens het door Roemenië en de Republiek Polen opgeworpen argument betreft dat deze bepaling aan in zogeheten „aan de periferie van de Unie gelegen” lidstaten gevestigde vervoersondernemingen bijzonder zware lasten oplegt in vergelijking met ondernemingen die in „centraal gelegen” dan wel in „westelijke” lidstaten van de Unie zijn gevestigd, moet worden opgemerkt dat de uit de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voortvloeiende kosten hoger kunnen uitvallen voor vervoersondernemingen die, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, gekozen hebben voor een bedrijfsmodel waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht aan afnemers die gevestigd zijn in lidstaten die ver van hun lidstaat van vestiging liggen en waarvan de bestuurders bijgevolg ver van hun woonplaats vervoer verrichten.

279 Zoals de Raad echter terecht heeft benadrukt, hebben juist de bestuurders die in dienst zijn van vervoersondernemingen die voor een dergelijk bedrijfsmodel hebben gekozen, het meest behoefte aan de bij de harmonisatieregel van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ingestelde bescherming, wat ervoor pleit dat deze bepaling evenredig is voor het bereiken van het daarmee nagestreefde doel, namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden.

280 Bovendien volgt, voor zover het desbetreffende bedrijfsmodel overwegend wordt gehanteerd door in bepaalde lidstaten gevestigde vervoersondernemingen, uit de in punt 246 van dit arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof dat wanneer de betreffende handeling van de Unie gevolgen heeft voor alle lidstaten en veronderstelt dat, rekening houdend met haar doelstellingen, een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen wordt gewaarborgd, het streven naar een dergelijk evenwicht met inachtneming van de specifieke situatie van alle lidstaten van de Unie op zichzelf niet kan worden geacht het evenredigheidsbeginsel te schenden.

281 Voorts volgt uit de in de punten 266 en 267 van dit arrest in herinnering gebrachte vaste rechtspraak dat de Uniewetgever, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling mag aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel om de sociale bescherming van bestuurders te verbeteren en te zorgen voor een eerlijke mededinging door de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te wijzigen.

282 In het onderhavige geval blijkt dat het juist de bedoeling van de Uniewetgever is geweest om middels een wijziging van de Uniewetgeving inzake de arbeidstijden van bestuurders een nieuw evenwicht tot stand te brengen, daarbij overeenkomstig overweging 1 van verordening 2020/1054 rekening houdend met het belang van de bestuurders bij betere arbeidsvoorwaarden en een grotere verkeersveiligheid enerzijds, en het belang van de werkgevers bij de uitoefening van hun vervoersactiviteiten onder eerlijke concurrentievoorwaarden anderzijds.

283 Door aldus de verschillende in geding zijnde belangen af te wegen heeft de Uniewetgever, in het kader van de ruime beoordelingsmarge waarover hij op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt, kunnen oordelen dat het door de significante toename in de afgelopen tien jaar van de duur van de perioden die in de Unie in dienst zijnde bestuurders ver van huis doorbrengen, nodig was een specifieke maatregel ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de betrokken bestuurders in te voeren en dat de nadelige invloed op hun gezondheid van de lange perioden die zij ver van huis doorbrengen zwaarder woog dan de nadelige gevolgen, met name in termen van kosten, voor een bepaald aantal ondernemingen die op min of meer permanente basis diensten verlenen in andere lidstaten dan die waarin zij zijn gevestigd. Een dergelijk evenwichtsherstel strookt met de sociale ambities van de Unie, zoals die met name zijn neergelegd in artikel 9 VWEU.

284 Hoewel dus niet kan worden uitgesloten dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 verschillende gevolgen teweegbrengt voor vervoersondernemingen naargelang van de lidstaat waarin zij zijn gevestigd, neemt dit niet weg dat de eventuele negatieve gevolgen in termen van lasten voor bepaalde werkgevers moeten worden afgewogen tegen de positieve gevolgen die daaruit zullen voortvloeien op het gebied van sociale bescherming voor alle bestuurders die in de Unie in dienst zijn. De omstandigheid dat deze bepaling niet in alle lidstaten dezelfde gevolgen teweegbrengt, toont bijgevolg niet aan dat de Uniewetgever een kennelijk onevenredige maatregel heeft vastgesteld.

285 Met betrekking tot het door de Republiek Polen gevoerde betoog over de kosten die voortvloeien uit de documentatieverplichting, zoals die is neergelegd in de derde alinea van artikel 8, lid 8 bis, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, moet er bovendien op worden gewezen dat met deze verplichting wordt beoogd een antwoord te bieden op een van de voornaamste problemen die in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten naar voren is gebracht, namelijk de moeilijkheid om de wetgeving van de Unie te handhaven (deel 1/2, blz. 14 tot en met 17). Overigens kan de vervulling van de in laatstgenoemde bepaling vastgestelde verplichting, zoals onder meer in punt 189 van dit arrest al is aangegeven, worden aangetoond met elk document en dus ook aan de hand van met name tachograafgegevens en het dienstrooster van de bestuurder, wat de kosten van de aldus vereiste documentatie kan helpen drukken. Overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 561/2006 en artikel 33, lid 2, van verordening nr. 165/2014, in de versies die golden vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, waren vervoersondernemingen namelijk reeds verplicht om die laatste twee soorten documenten gedurende ten minste één jaar bij te houden en te bewaren.

286 Wat tot slot de argumenten met betrekking tot de COVID-19-pandemie betreft, volstaat het vast te stellen dat het niet aan de Uniewetgever was om de gevolgen van deze pandemie te ondervangen in het kader van verordening 2020/1054, die tot doel heeft de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders te verbeteren, temeer daar er andere specifieke wetgevingshandelingen van de Unie met dat doel voor ogen waren vastgesteld zoals, op het gebied van vervoer, verordening (EU) 2020/698 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 tot vaststelling van specifieke en tijdelijke maatregelen naar aanleiding van de COVID-19-uitbraak in verband met de vernieuwing of verlenging van bepaalde certificaten, getuigschriften en vergunningen, en het uitstel van bepaalde periodieke controles en periodieke opleidingen op bepaalde gebieden van de vervoerswetgeving (PB 2020, L 165, blz. 10). De gevolgen van de COVID-19-pandemie zijn bijgevolg irrelevant voor de beoordeling of artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

287 In ieder geval biedt artikel 14, lid 2, van verordening nr. 561/2006, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 13, van verordening 2020/1054, de lidstaten in dringende gevallen de mogelijkheid om voor een periode van ten hoogste dertig dagen een tijdelijke uitzondering toe te staan op de toepassing van de bepalingen van verordening nr. 561/2006 inzake – onder meer – de rij- en rusttijden. Deze uitzondering dient naar behoren te worden gemotiveerd en moet onmiddellijk ter kennis van de Commissie worden gebracht.

288 Wat in de tweede plaats de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten betreft met betrekking tot de uit de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voortvloeiende nadelige gevolgen voor bestuurders, moet om te beginnen het door deze lidstaten aangevoerde betoog dat deze bepaling het recht van bestuurders beperkt om te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd willen doorbrengen, ongegrond worden verklaard. Zoals volgt uit de punten 168 tot en met 180 van dit arrest, berust dit argument namelijk op de onjuiste premisse dat die bepaling de bestuurders in hun vrijheid beperkt om die rusttijd elders te nemen. Bijgevolg moet dit betoog, zoals is aangegeven in punt 200 van dit arrest, alleen al op die grond worden afgewezen.

289 Ook faalt het in dit verband door de Republiek Polen aangevoerde argument dat de bestuurders, volgens deze lidstaat, op grond van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 elke drie of vier weken hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd, naargelang het geval, op

willekeurige plaatsen moeten beginnen of doorbrengen. Naast hetgeen in het voorgaande punt in herinnering is gebracht, kan namelijk niet serieus worden betwist dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 211 en 212 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de exploitatievestiging van de werkgever en de woonplaats van de bestuurder, die objectief beschouwd plaatsen zijn waar een bestuurder naargelang het geval zijn wekelijkse rusttijd waarschijnlijk zal beginnen of doorbrengen, een reëel verband met die bestuurder vertonen.

290 In dit verband zij er ten eerste aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de exploitatievestiging van de werkgever waaraan de bestuurder normalerwijze verbonden is, moet worden verstaan als de plaats van waaruit hij, in het kader van de normale verrichting van zijn werkzaamheden, regelmatig zijn dienst opneemt om een met een controleapparaat uitgerust voertuig over te nemen en te besturen, en waarnaar hij aan het einde van zijn dienst terugkeert (zie in die zin arrest van 29 april 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, punten 27 en 31).

291 Ten tweede volgt, zoals reeds is aangegeven in punt 184 van dit arrest, uit vaste rechtspraak dat de staat waar de betrokkenen hun gewone verblijfplaats hebben, de staat is waar zich ook het gewone centrum van hun belangen bevindt.

292 Voorts faalt het betoog van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 leidt tot grotere vermoeidheid bij de bestuurders vanwege terugritten over lange afstanden. Overeenkomstig artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 561/2006, waarvan de inhoud niet wezenlijk is gewijzigd bij artikel 1, punt 8, onder b), van verordening 2020/1054, wordt de rijtijd die de bestuurder besteedt om te reizen naar de exploitatievestiging van zijn werkgever of naar zijn woonplaats, immers als arbeidstijd geteld. Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, leggen deze lidstaten niet uit waarom de arbeidstijd die aan een dergelijke terugrit wordt besteed, vermoeiender zou zijn dan de arbeidstijd die wordt besteed aan een andere rit in het kader van een door de werkgever opgedragen vervoer. In werkelijkheid blijkt zowel uit de ex-postevaluatie van de sociale wetgeving (blz. 24) als uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 20) dat juist de omstandigheid dat de bestuurders lange tijd ver van huis zijn een bron van vermoeidheid en stress is, wat overigens door geen van deze vier lidstaten wordt betwist.

293 Tot slot is het betoog van Roemenië dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de belangen van de bestuurders schaadt vanwege het mogelijke banenverlies als gevolg van faillissementen en verhuizingen van vervoersondernemingen, speculatief van aard bij gebreke van concrete bewijzen ter staving van de gegrondheid ervan.

294 Wat in de derde plaats de argumenten betreft inzake de nadelige milieueffecten die de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 teweegbrengt, voeren de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen met name aan dat als gevolg van die verplichting een groot aantal extra ritten over lange afstanden zal moeten worden gepland. Zoals onder meer in punt 236 van dit arrest is aangegeven, is uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten echter gebleken dat de meeste bestuurders, onder wie ook bestuurders die in dienst waren in vóór 1 mei 2004 tot de Unie toegetreden lidstaten, reeds vóór de vaststelling van deze bepaling met regelmatige tussenpozen van minder dan vier weken naar hun woonplaats terugkeerden.

295 Bovendien is het, anders dan de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen suggereren, geenszins onvermijdelijk dat bestuurders lege voertuigen gebruiken voor de uitoefening van het hun op grond van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 toegekende recht. Ten eerste kunnen vervoersondernemingen, gelet op de speelruimte waarover zij volgens deze

bepaling beschikken om de daarin vastgestelde verplichting te vervullen, namelijk andere vervoermiddelen inschakelen, zoals het openbaar vervoer waarvan het gebruik niet noodzakelijkerwijs lijkt te leiden tot een toename van emissies waarmee de vervulling van deze verplichting als zodanig wordt geassocieerd. Ten tweede is het niet ondenkbaar dat de terugkeer naar een van beide in die bepaling genoemde plaatsen kan worden gecombineerd met de terugkeer van bedrijfsvoertuigen naar de exploitatievestiging in het kader van de normale vervoersactiviteiten.

296 In deze omstandigheden zijn de vermeende nadelige milieueffecten van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, met name in de vorm van een mogelijke toename van verontreinigende emissies, niet rechtstreeks terug te voeren op deze bepaling, maar hangen zij af van de organisatorische keuzen van de vervoersondernemingen bij de uitvoering van de in die bepaling vastgestelde verplichting.

297 Bijgevolg brengt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 geen nadelige gevolgen met zich mee die kennelijk onevenredig zijn aan het met die bepaling nagestreefde doel.

298 In het licht van het voorgaande kan niet worden geoordeeld dat de Uniewetgever bij het vaststellen van genoemde bepaling zijn beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan.

299 Bijgevolg moeten de argumenten waarmee de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen de evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 betwisten, van de hand worden gewezen.

300 Derhalve moeten het eerste tot en met het derde onderdeel van het vierde middel van de Republiek Litouwen, het tweede middel van de Republiek Bulgarije, het tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië en het eerste middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

3) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie

i) Argumenten van partijen

301 De Republiek Litouwen, met het tweede onderdeel van haar tweede middel, de Republiek Bulgarije, met het eerste onderdeel van haar vijfde middel, en Roemenië, met het tweede onderdeel van zijn derde middel, betogen dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet voldoet aan de vereisten van het in artikel 18 VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel. Voorts voert de Republiek Bulgarije schending aan van de artikelen 20 en 21 van het Handvest, alsmede van het in artikel 4, lid 2, VEU verankerde beginsel van gelijkheid van de lidstaten en, „indien het Hof dit relevant acht", van artikel 95, lid 1, VWEU.

302 In de eerste plaats betogen deze drie lidstaten dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, aangezien die bepaling leidt tot discriminatie tussen vervoersondernemingen die zijn gevestigd in perifere lidstaten van de Unie en die welke zijn gevestigd in centrale lidstaten van de Unie. Voor vervoersondernemingen die in lidstaten met een grote nationale markt zijn gevestigd, waarvan de bestuurders dicht bij hun woonplaats in de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming vervoer verrichten, is het immers veel minder belastend dan voor vervoersondernemingen die in perifere lidstaten zijn gevestigd, waarvan de nationale markt klein is en die zich concentreren op

internationaal vervoer, om vrachtwagenwerk zodanig te plannen dat die bestuurders ten minste om de vier weken naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van hun werkgever kunnen terugkeren. Meer bepaald Roemenië betoogt dat de in dit artikel 1, punt 6, onder d), neergelegde verplichting kan leiden tot aanzienlijke verliezen die hoe dan ook veel groter zijn voor ondernemingen die zijn gevestigd in perifere lidstaten van de Unie dan voor ondernemingen die zijn gevestigd in Centraal- of West-Europa. Bovendien kunnen de gevolgen van verordening 2020/1054 voor de vervoermarkt, en met name van de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), daarvan, niet worden beoordeeld zonder rekening te houden met de overige elementen van het eerste mobiliteitspakket. Zo komt uit een algehele beoordeling van die maatregelen namelijk naar voren dat zij in hun geheel genomen discriminerend zijn voor vervoersondernemingen in perifere lidstaten.

303 De Republiek Litouwen betoogt bovendien dat de door artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in het leven geroepen discriminatie ten aanzien van vervoersondernemingen uit de perifere lidstaten van de Unie de uitoefening van de kenmerkende vrijheden van de interne markt belemmert, aangezien die ondernemingen worden benadeeld ten opzichte van vervoersondernemingen die zijn gevestigd in het centrum van de Unie en in de regio's rond dat centrum. Deze bepaling is dan ook een protectionistische maatregel waarbij de in de perifere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen in een deel van het grondgebied van de Unie van de vervoermarkt worden verdreven, met als doel het activiteitenvolume van die ondernemingen te verminderen. Laatstgenoemde ondernemingen moeten hun bestuurders namelijk niet alleen arbeidsvoorwaarden bieden die hun bewegingsvrijheid beperken, maar hun werkzaamheden ook zodanig plannen dat een deel van de met de voertuigen afgelegde trajecten niet rendabel is of dat de voertuigen leeg blijven in afwachting dat de bestuurders worden vervangen of na hun rusttijd terugkeren uit hun exploitatievestiging of woonplaats.

304 In de tweede plaats betogen de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 leidt tot discriminatie tussen bestuurders in dienst van in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen en bestuurders die werken voor vervoersondernemingen uit centrale lidstaten van de Unie, aangezien de terugkeer naar de lidstaat van vestiging vereist dat over korte perioden lange afstanden worden afgelegd, hetgeen voor bestuurders wellicht niet wenselijk is. De betrokken verplichting leidt binnen een en dezelfde lidstaat ook tot discriminatie tussen plaatselijke bestuurders en bestuurders uit andere lidstaten. Bovendien is de situatie van werknemers in perifere lidstaten van de Unie objectief gezien ingewikkelder, aangezien zij voor de uitoefening van hun recht op normale of compenserende wekelijkse rusttijden grotere afstanden zullen moeten afleggen en meer tijd zullen verliezen dan werknemers in regio's rond het centrum van de Unie.

305 In de derde plaats betoogt de Republiek Bulgarije dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ook in strijd is met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten wegens de aanzienlijk ongunstigere positie waarin perifere lidstaten van de Unie zich bevinden.

306 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

307 Om te beginnen moet het betoog van de Republiek Bulgarije inzake schending van artikel 95, lid 1, VWEU van de hand worden gewezen, aangezien deze lidstaat, in strijd met de uit artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, onder c), van

het Reglement voor de procesvoering voortvloeiende vereisten, die in punt 139 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, deze schending aanvoert zonder specifieke argumenten ter ondersteuning van zijn betoog te geven en enkel verwijst naar artikel 95, lid 1, VWEU, „indien het Hof dit relevant acht".

308 Nu dit is verduidelijkt moet in herinnering worden gebracht dat het beginsel van gelijke behandeling een algemeen beginsel van Unierecht is, dat in artikel 20 van het Handvest is neergelegd en waarvan het in artikel 21, lid 1, daarvan neergelegde non-discriminatiebeginsel een bijzondere uitdrukking vormt, op grond waarvan vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie in die zin arresten van 24 februari 2022, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto", C-262/20, EU:C:2022:117, punt 58, en 14 juli 2022, Commissie/VW e.a., C-116/21 P–C-118/21 P, C-138/21 P en C-139/21 P, EU:C:2022:557, punten 95 en 140 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

309 De vergelijkbaarheid van situaties moet niet algemeen en abstract worden beoordeeld, maar specifiek en concreet aan de hand van alle aspecten waardoor zij worden gekenmerkt. Die aspecten moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de Uniehandeling die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt [zie in die zin arresten van 26 juni 2018, MB (Geslachtsverandering en ouderdomspensioen), C-451/16, EU:C:2018:492, punt 42, en 10 februari 2022, OE (Gewone verblijfplaats van een echtgenoot – Nationaliteitscriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

310 Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 47, en 27 januari 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

311 Wat meer bepaald het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit betreft, is het juist dat dit beginsel weliswaar in artikel 21, lid 2, van het Handvest is neergelegd, maar dat in artikel 52, lid 2, daarvan is bepaald dat de door het Handvest erkende rechten die voorkomen in de bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld. Dit geldt voor artikel 21, lid 2, van het Handvest, dat, zoals wordt bevestigd door de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) die op deze bepaling betrekking hebben, overeenkomt met artikel 18, eerste alinea, VWEU, en overeenkomstig die bepaling moet worden toegepast (arrest van 10 oktober 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

312 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 18 VWEU, waarin een algemeen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd, niet alleen directe discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle indirecte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

313 Voorts heeft het Hof met betrekking tot het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling door de Uniewetgever geoordeeld dat de Uniewetgever in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en wanneer hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is dus slechts onrechtmatig wanneer deze kennelijk ongeschikt is om het door de Unierechter nagestreefde doel te bereiken [zie in die zin arrest van 10 februari 2022, OE (Gewone verblijfplaats van een echtgenoot – Nationaliteitscriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Zelfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, moet de Uniewetgever zijn keuze dus baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel, daarbij rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens (zie in die zin arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 58).

314 Bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid moet de Uniewetgever de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking nemen. In het kader van het onderzoek van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, rechtvaardigt het belang van de nagestreefde doelstellingen weliswaar — zelfs aanzienlijke — negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers, maar de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever mag niet tot resultaten leiden die kennelijk minder geschikt zijn dan die van andere maatregelen die ook passend zijn om die doelstellingen te bereiken (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

315 In casu staat vast dat de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde regel, voor zover daarbij aan vervoersondernemingen de verplichting wordt opgelegd om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij de mogelijkheid hebben om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, geen directe en door het Unierecht verboden discriminatie oplevert, aangezien hij zonder onderscheid geldt voor alle betrokken vervoersondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, voor alle bestuurders, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, en tevens voor alle lidstaten.

316 Bijgevolg moet overeenkomstig de in de punten 308 tot en met 310 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of deze bepaling op ongerechtvaardigde wijze een identieke regel toepast op verschillende situaties, met name in het licht van het ermee nagestreefde doel, en om die reden een indirecte en door het Unierecht verboden discriminatie oplevert doordat zij, zoals de verzoekende lidstaten in wezen aanvoeren, grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die gevestigd zijn in – naar hun zeggen – „aan de periferie van de Unie gelegen” lidstaten, voor de bestuurders in dienst bij deze ondernemingen en voor deze groep lidstaten.

317 In dit verband zij eraan herinnerd dat voornoemde bepaling, zoals in de punten 249 en 250 van dit arrest is opgemerkt, tot doel heeft om de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren door ervoor te zorgen dat zij niet buitensporig lang ver van huis zijn, en tevens te zorgen voor een eerlijke en onvervalste mededinging tussen vervoersondernemingen op het grondgebied van de Unie.

318 Wat in de eerste plaats het bestaan betreft van een vermeende discriminatie tussen in de Unie gevestigde vervoersondernemingen, kan, zoals in punt 278 van dit arrest is opgemerkt, niet worden uitgesloten dat, ook al is artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 zonder onderscheid op al die ondernemingen van toepassing, deze bepaling grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, gekozen hebben voor een bedrijfsmodel waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht aan afnemers die gevestigd zijn in lidstaten die ver van hun lidstaat van vestiging zijn gelegen.

319 Zoals echter in punt 236 van dit arrest is opgemerkt, blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten dat tal van deze vervoersondernemingen, met inbegrip van die uit een lidstaat die op 1 mei 2004 tot de Unie is toegetreden, hun werkzaamheden reeds uitoefenden in overeenstemming met de thans in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting.

320 Tegen die achtergrond brengt deze bepaling hoegenaamd geen discriminatie tussen vervoersondernemingen teweeg, maar beoogt zij daarentegen, zoals blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 17 en 18) en overweging 2 van verordening 2020/1054, de oneerlijke concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemingen, die voorheen, bij gebreke van duidelijke regels inzake de terugkeer van bestuurders, door uiteenlopende interpretaties en handhavingspraktijken in de lidstaten in de hand waren gewerkt, weg te werken door de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders, en met name die welke zijn bedoeld in punt 316 van dit arrest, te verbeteren en op die wijze te zorgen voor zowel een verbetering van de verkeersveiligheid als een eerlijke en onvervalste mededinging tussen vervoersondernemingen.

321 Zoals volgt uit de in de punten 266 en 267 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, mag de Uniewetgever, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel om de sociale bescherming van de bestuurders te verbeteren door de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te wijzigen.

322 Een bepaling van Unierecht kan dus niet worden geacht op zich in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, louter op grond dat zij voor bepaalde marktdeelnemers verschillende gevolgen heeft, wanneer deze situatie voortvloeit uit de verschillende exploitatieomstandigheden waarin zij zich bevinden, met name als gevolg van hun geografische ligging (zie in die zin arresten van 21 juni 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e.a./Hoge Autoriteit, 13/57, EU:C:1958:10, blz. 292, en 13 november 1973, Werhahn Hansamühle e.a./Raad en Commissie, 63/72–69/72, EU:C:1973:121, punt 17), en niet uit een rechtsongelijkheid die inherent is aan de bestreden bepaling.

323 Zelfs al had artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 tot gevolg dat verschillende situaties gelijk worden behandeld in de zin van de in punt 308 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, dan is deze behandeling op grond van artikel 90 VWEU hoe dan ook objectief gerechtvaardigd door de doelstellingen die worden nagestreefd in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Tot die doelstellingen behoren onder meer de verbetering van de arbeidsvoorwaarden, als bedoeld in de preambule van het VEU en in artikel 151, eerste alinea, VWEU, alsmede het waarborgen van een adequate sociale bescherming, als bedoeld in artikel 9 en in artikel 151, eerste alinea, VWEU.

324 In dat opzicht heeft de Uniewetgever, in het licht van de in punt 313 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet overschreden met zijn keuze om, middels de vaststelling van een bepaling die zonder onderscheid van toepassing is op alle in de Unie gevestigde vervoersondernemingen, bepaalde praktijken tegen te gaan waarvan is vastgesteld dat zij bijdragen aan de verslechtering van de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders, ook al houdt deze keuze in dat bepaalde vervoersondernemingen hogere kosten zullen moeten dragen.

325 In het licht van de feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken bepaling beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, heeft de Uniewetgever die keuze namelijk gebaseerd op objectieve criteria die in een passende verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen en daarbij de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking genomen, in de zin van de in de punten 313 en 314 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.

326 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het door de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije aangevoerde bestaan van discriminatie tussen bestuurders, moet worden opgemerkt dat het betoog van deze beide lidstaten voornamelijk, zo niet uitsluitend, berust op de onjuiste premisse dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan de bestuurders de verplichting oplegt om terug te keren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, zonder vrij te kunnen kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen. In zoverre moet dit betoog dan ook worden afgewezen, zoals reeds is aangegeven in punt 200 van dit arrest.

327 Voor het overige bevinden alle in de Unie in dienst zijnde bestuurders zich in een vergelijkbare situatie ten aanzien van hun recht op het nemen van een normale of compenserende wekelijkse rusttijd. In het bijzonder moeten al deze bestuurders, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, deze rusttijd regelmatig in hun woonplaats kunnen nemen indien zij dat wensen.

328 In deze omstandigheden kan, zoals de advocaat-generaal in punt 342 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet worden aangenomen dat de Uniewetgever zijn ruime beoordelingsbevoegdheid kennelijk heeft overschreden door geen onderscheid te maken tussen de verschillende bestuurders naargelang van de afstand die zij moeten afleggen om naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van hun werkgever terug te keren, terwijl een dergelijk onderscheid tot gevolg zou hebben gehad dat bepaalde bestuurders vanwege het door hun werkgever gekozen bedrijfsmodel zouden zijn uitgesloten van de door de maatregel van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 geboden sociale bescherming.

329 Zoals de Raad terecht betoogt, bevinden alle bestuurders uit de wegvervoersector zich immers in een vergelijkbare situatie ten aanzien van hun recht op het nemen van een normale of compenserende wekelijkse rusttijd en moeten zij bijgevolg dezelfde rechten krijgen – met name met betrekking tot de terugkeer naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van de werkgever – ondanks het verschil in lasten dat de uitoefening van die rechten meebrengt voor hun respectieve werkgevers naargelang van het door die werkgevers gekozen bedrijfsmodel.

330 Zoals reeds is opgemerkt in punt 279 van dit arrest, zijn het in dit verband juist de bestuurders in dienst bij vervoersondernemingen die hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, verrichten aan afnemers die gevestigd zijn in lidstaten die ver van hun lidstaat van vestiging zijn

gelegen, en die bijgevolg – althans in beginsel – ver van hun woonplaats vervoer verrichten, die het meest behoefte hebben aan de bij de harmonisatieregel van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ingestelde bescherming.

331 Wat in de derde plaats het door de Republiek Bulgarije aangevoerde bestaan van discriminatie tussen de lidstaten betreft, hetgeen schending oplevert van het in artikel 4, lid 2, VEU verankerde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, moet worden opgemerkt dat het betoog van deze lidstaat eveneens voornamelijk, zo niet uitsluitend, berust op de onjuiste premisse dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan de bestuurders de verplichting oplegt om naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats terug te keren, zonder vrij te kunnen kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen. In zoverre moet dit betoog dan ook worden afgewezen.

332 Verondersteld dat bepaalde lidstaten indirect harder door de betrokken bepaling worden getroffen dan andere, zelfs al is die bepaling zonder onderscheid van toepassing, volstaat het voor het overige eraan te herinneren dat een Uniehandeling die wettelijke regelingen van de lidstaten beoogt te harmoniseren, volgens de rechtspraak van het Hof niet kan worden geacht te discrimineren voor zover deze op gelijke wijze op alle lidstaten wordt toegepast, aangezien een dergelijke harmonisatiehandeling onvermijdelijk verschillende gevolgen teweegbrengt naargelang van de voorafgaande stand van de verschillende nationale wettelijke regelingen en praktijken (zie in die zin arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, punt 20).

333 Aan deze overwegingen kan niet worden afgedaan door de door Roemenië gestelde bewering dat er een algemeen discriminerende werking uitgaat van alle bepalingen van het „Mobiliteitspakket", waartegen de drie door deze lidstaat ingestelde beroepen in de zaken C-546/20 tot en met C-548/20 zijn gericht. In zaak C-546/20 heeft Roemenië namelijk niet aangetoond dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 discriminatie oplevert. Voor het overige zullen de grieven van Roemenië met betrekking tot verordening 2020/1055 en richtlijn 2020/1057 worden onderzocht in het kader van de middelen en argumenten die deze lidstaat heeft aangevoerd ter ondersteuning van zijn beroepen in de zaken C-547/20 en C-548/20 tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van deze Uniehandelingen.

334 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond worden verklaard, en moeten het tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen en het tweede onderdeel van het derde middel van Roemenië ongegrond worden verklaard.

4) Schending van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden

i) Argumenten van partijen

335 In de eerste plaats betogen de Republiek Litouwen, met haar eerste middel, en de Republiek Bulgarije, met het eerste onderdeel van haar eerste middel, dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in strijd is met artikel 45 VWEU, aangezien deze bepaling aan bestuurders de verplichting oplegt om naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats terug te keren, zonder te voorzien in de mogelijkheid voor de bestuurders om zelf te kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd willen doorbrengen. Voorts merken deze lidstaten op dat bestuurders overeenkomstig artikel 4, onder f), van verordening nr. 561/2006 het fundamentele recht hebben om te kiezen waar zij hun rusttijd nemen.

336 Artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ontneemt bestuurders tevens het recht om in een lidstaat te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen of om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld. Bestuurders kunnen namelijk niet in de lidstaat van ontvangst verblijven nadat zij daar vervoer hebben verricht.

337 Zoals het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, punten 20 en 21), moet het recht van werknemers om zonder discriminatie te worden tewerkgesteld en een beroep uit te oefenen – wil het doeltreffend en zinvol zijn – als complement het recht van de werkgevers hebben om werknemers met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer in dienst te nemen. Met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 heeft de Uniewetgever echter een regeling ingevoerd die vervoersondernemingen dwingt het vrije verkeer van werknemers te schenden door van deze ondernemingen te verlangen dat zij hun bestuurders – tegen hun wil in – ertoe verplichten om naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van de onderneming terug te keren. Aldus roept deze bepaling een discriminatie in het leven tussen bestuurders in de wegvervoersector en werknemers in andere vervoersectoren.

338 In de tweede plaats voert de Republiek Litouwen met het eerste onderdeel van haar tweede middel aan dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet verenigbaar is met de in artikel 26 VWEU neergelegde doelstelling om de doeltreffende en concurrerende werking van de interne markt te verzekeren. Genoemd artikel 1, punt 6, onder d), belemmert ten eerste het vrije verkeer van werknemers en behandelt ten tweede werknemers uit perifere lidstaten van de Unie op discriminerende wijze ten opzichte van werknemers in centraal gelegen lidstaten van de Unie en in de regio's daarrond.

339 Eerstgenoemde werknemers bevinden zich immers in een objectief gezien ingewikkeldere situatie, aangezien zij voor de uitoefening van hun recht op normale of compenserende wekelijkse rusttijden grotere afstanden moeten afleggen en meer tijd verliezen dan laatstgenoemde werknemers. Evenzo worden vervoersondernemingen uit de perifere lidstaten van de Unie belemmerd in de uitoefening van de kenmerkende vrijheden van de interne markt, aangezien deze ondernemingen worden benadeeld ten opzichte van vervoersondernemingen die in het centrum van de Unie zijn gevestigd. Bijgevolg moet artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, om dezelfde redenen als die welke in punt 303 van dit arrest zijn genoemd in verband met het betoog inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, worden aangemerkt als een protectionistische maatregel.

340 In de derde plaats betoogt de Republiek Bulgarije met het tweede onderdeel van haar eerste middel dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in strijd is met artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45 van het Handvest.

341 In hun hoedanigheid van Unieburger hebben bestuurders namelijk het recht om zich tijdens hun rusttijden vrij te bewegen op het grondgebied van de Unie. De omstandigheid dat zij worden verplicht om het grondgebied van een lidstaat te verlaten en zich te begeven naar een specifieke plaats om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen, vormt dan ook een beperking van het door die bepalingen gewaarborgde recht op vrij verkeer.

342 Bovendien is deze beperking niet gerechtvaardigd in het licht van het nagestreefde legitieme doel, namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden.

343 Ten eerste is de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet geschikt voor het bereiken van die doelstelling. Het recht van bestuurders om vrij over hun rusttijd te beschikken moet zich namelijk ook uitstrekken tot de vrijheid om te bepalen waar zij die rusttijd willen doorbrengen en te beslissen of zij zich daarvoor al dan niet willen verplaatsen, met name gelet op de frequentie van de terugkeercycli naar de staat van hun woonplaats en rekening houdend met de verhoogde stress en de vermoeidheid die gepaard gaan met de frequente en lange trajecten als gevolg van de terugkeerverplichting. De betrokken maatregel zou de betrokken werknemers juist een daadwerkelijk voordeel moeten opleveren dat tastbaar bijdraagt aan hun sociale bescherming.

344 Ten tweede gaat die verplichting verder dan noodzakelijk is om het ermee nagestreefde doel te bereiken. Het doel om te zorgen voor een regelmatige terugkeer van de bestuurders naar hun woonplaats kan namelijk even doeltreffend worden bereikt met een maatregel zoals die welke de voorkeur van het Parlement had weggedragen en die erin bestaat om de bestuurders het recht toe te kennen een andere rustplaats te kiezen, op voorwaarde dat die keuze ten minste één week voor het nemen van de betrokken rusttijd schriftelijk aan de werkgever wordt meegedeeld.

345 In de vierde plaats betoogt Roemenië met zijn tweede middel dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 weliswaar zonder onderscheid van toepassing is, maar de in artikel 49 VWEU verankerde vrijheid van vestiging op ongerechtvaardigde wijze beperkt.

346 Ten eerste brengt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor vervoersondernemingen nieuwe administratieve verplichtingen en daarmee ook een stijging van de kosten met zich mee. Deze ondernemingen moeten de organisatie van de regelmatige terugkeer van bestuurders namelijk kunnen bewijzen aan de hand van tachograafgegevens, dienstroosters van bestuurders of andere documentatie. Bovendien is het minder rendabel om een onderneming op te richten in een perifere lidstaat van de Unie, gelet op de kosten van de reizen over duizenden extra kilometers die elke vier weken worden gemaakt met het oog op de organisatie van de terugkeer vanuit de lidstaten waar de vraag naar vervoer is geconcentreerd.

347 Ten tweede leidt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 tot een inkomstendaling voor vervoersondernemingen. Aangezien de meeste van deze ondernemingen klein of middelgroot zijn, heeft de naleving van de daaruit voortvloeiende maatregelen namelijk gevolgen voor een aanzienlijk deel van de markt, met name in het licht van de perioden waarin de bestuurders geen winstgevende werkzaamheden verrichten, en leidt zij dus tot een beperking van de commerciële activiteiten van die ondernemingen. Bijgevolg zet deze bepaling vervoersondernemingen uit perifere lidstaten van de Unie ertoe aan om dochterondernemingen of filialen op te richten in lidstaten die in het centrale of in het westelijke deel van de Unie zijn gelegen, of zelfs om hun activiteiten daarnaar te verplaatsen. Tegelijkertijd heeft die bepaling een afschrikkende werking voor vervoersondernemingen die in laatstgenoemde lidstaten zijn gevestigd om vennootschappen in perifere lidstaten op te richten. Die verplaatsing van activiteiten komt echter niet voort uit een echte keuze, maar is het gevolg van de beperkingen die voortvloeien uit de verplichting te voldoen aan de nieuwe voorwaarden die bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 zijn gesteld.

348 In de vijfde plaats voert Roemenië met het tweede onderdeel van zijn eerste middel aan dat de verplichting voor vervoersondernemingen om hun activiteiten zodanig te plannen dat de normale of compenserende wekelijks rusttijden kunnen worden genomen in overeenstemming met de uit artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voortvloeiende vereisten, de

vrijheid van dienstverrichting op ongerechtvaardigde wijze kan beperken. Met haar vijfde middel voert de Republiek Bulgarije tevens aan dat deze bepaling schending oplevert van deze fundamentele vrijheid.

349 Roemenië wijst er in dat verband op dat vervoersondernemingen ingevolge artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 hun activiteiten zodanig moeten plannen dat deze rusttijden overeenkomstig die vereisten worden genomen. De meeste van die ondernemingen zijn echter klein of middelgroot, zoals blijkt uit het feit dat in deze lidstaat ongeveer 83 % van de vervoersondernemingen één tot vijf voertuigen bezit. Tegen die achtergrond zijn de genomen maatregelen ter nakoming van die bepaling medebepalend voor de perioden waarin de bestuurders geen winstgevende werkzaamheden verrichten, hetgeen kan leiden tot een inkomstendaling. Aangezien het organiseren van de terugkeer van bestuurders grotere verliezen met zich meebrengt voor in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen, zien deze ondernemingen zich met het oog op kostenverminderingen gedwongen om hun activiteiten te richten op in West-Europa gelegen lidstaten door er dochterondernemingen of filialen op te richten, of zelfs door hun activiteiten daarheen te verplaatsen. De wegvervoersector is echter van essentieel belang voor de nationale economie, en in het bijzonder voor de export.

350 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

351 Om te beginnen moet het betoog van de Republiek Bulgarije inzake schending van de „vrijheid van dienstverrichting” van de hand worden gewezen, aangezien deze lidstaat, in strijd met de uit artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering voortvloeiende vereisten, die in punt 139 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, deze schending inroept zonder specifieke argumenten ter ondersteuning van dat betoog aan te voeren.

352 Nu dit is verduidelijkt moet in herinnering worden gebracht dat de vrijheid van dienstverrichting op vervoersgebied niet wordt geregeld door artikel 56 VWEU betreffende de vrijheid van dienstverrichting in het algemeen, maar door de specifieke bepaling van artikel 58, lid 1, VWEU, waarin staat dat „[h]et vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer”, te weten titel VI van het derde deel van het VWEU, die de artikelen 90 tot en met 100 VWEU omvat [zie in die zin arresten van 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 29, en 21 december 2023, Commissie/Denemarken (Beperking van de parkeerduur), C-167/22, EU:C:2023:1020, punt 39].

353 Daaruit volgt dat diensten op het gebied van het vervoer als bedoeld in artikel 58, lid 1, VWEU, uitgesloten zijn van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU [arresten van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 160, en 21 december 2023, Commissie/Denemarken (Beperking van de parkeerduur), C-167/22, EU:C:2023:1020, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

354 De toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van vervoersdiensten moet bijgevolg volgens het VWEU worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals dat is geregeld bij de artikelen 90 tot en met 100 VWEU (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 30).

355 Meer in het bijzonder zij er in dit verband vooreerst aan herinnerd dat artikel 91, lid 1, VWEU bepaalt dat het Parlement en de Raad, met het oog op de totstandbrenging van dat gemeenschappelijk beleid en met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het EESC en het CvdR, overgaan tot de vaststelling van, ten eerste, gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, ten tweede, de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn, ten derde, de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren en, ten vierde, alle overige dienstige bepalingen. Bij de vaststelling van die maatregelen moet de Uniewetgever op grond van artikel 91, lid 2, VWEU rekening houden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten. Vervolgens bepaalt artikel 94 VWEU dat elke in het kader van de Verdragen genomen maatregel op het gebied van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers. Tot slot geldt er op grond van artikel 95, lid 1, VWEU een verbod op discriminaties in het verkeer binnen de Unie welke daarin bestaan, dat een vervoerondernemer voor dezelfde verbindingen verschillende vrachtprijzen en vervoervoorwaarden voor gelijke goederen toepast naargelang van het land van herkomst of bestemming van de vervoerde waren.

356 De door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting kan derhalve slechts op vervoersdiensten van toepassing zijn voor zover zij van toepassing is verklaard door een Uniehandeling die op grond van de Verdragsbepalingen betreffende het vervoer is vastgesteld [zie in die zin arresten van 5 oktober 1994, Commissie/Frankrijk, C-381/93, EU:C:1994:370, punten 12 en 13; 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punt 24, en 21 december 2023, Commissie/Denemarken (Beperking van de parkeerduur), C-167/22, EU:C:2023:1020, punt 40].

357 De bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging, zoals die zijn vastgesteld in de artikelen 49 tot en met 55 VWEU, zijn daarentegen rechtstreeks van toepassing op vervoer (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 33).

358 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 48 en 50 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de Unierechtelijke regeling voor vervoer zich onderscheidt door de gecombineerde toepassing van een recht van vestiging in elke lidstaat, dat op het VWEU is gebaseerd, en een recht van vervoerondernemers op het vrij verrichten van vervoersdiensten, dat uitsluitend wordt gewaarborgd voor zover het is verleend in de vorm van maatregelen van afgeleid recht die de Uniewetgever heeft vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals dat is neergelegd in de artikelen 90 tot en met 100 VWEU. Deze bijzondere rechtsregeling beperkt derhalve de mogelijkheid voor onderdanen van lidstaten om hun wegvervoersdiensten tijdelijk aan te bieden in een andere lidstaat dan hun lidstaat van vestiging, terwijl de onderdanen van alle lidstaten daarentegen het recht hebben om zich, met uitoefening van de in de artikelen 49 tot en 55 VWEU verankerde fundamentele vrijheid, duurzaam in een andere lidstaat te vestigen en aldaar het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

359 Wat in casu in de eerste plaats de vermeende schending betreft van, ten eerste, artikel 26 VWEU, dat ziet op de werking van de interne markt en, ten tweede, artikel 21, lid 1, VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest, die zien op het vrije verkeer van de burgers van de Unie, alsmede artikel 45

VWEU, dat ziet op het vrije verkeer van werknemers, moet worden vastgesteld dat de dienaangaande door de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije aangevoerde middelen en argumenten, zoals is opgemerkt in de punten 168 tot en met 180 van dit arrest, uitsluitend berusten op de onjuiste premisse dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan de bestuurders de verplichting oplegt om naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats terug te keren, zonder dat zij zelf kunnen kiezen waar zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd willen nemen. Bijgevolg moeten deze middelen en argumenten, zoals reeds is aangegeven in punt 200 van dit arrest, alleen al op die grond worden afgewezen.

360 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de vermeende schending van de vrijheid van vestiging waarop Roemenië zich beroept, zij eraan herinnerd dat artikel 49, eerste alinea, VWEU bepaalt dat, in het kader van de in hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU opgenomen bepalingen, beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn.

361 Zoals volgt uit punt 357 van dit arrest, zijn deze bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging rechtstreeks van toepassing op vervoer en niet, anders dan de vrijheid van dienstverrichting, middels de daarop betrekking hebbende titel VI van het derde deel van het VWEU.

362 Het is vaste rechtspraak dat de vrijheid van vestiging die in artikel 49 VWEU aan de onderdanen van de lidstaten wordt toegekend, en die voor hen de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst alsook de oprichting en het bestuur van ondernemingen onder dezelfde voorwaarden als in de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld omvat, overeenkomstig artikel 54 VWEU voor de vennootschappen die in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en die hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Unie hebben, het recht meebrengt om in de betrokken lidstaat hun bedrijfsactiviteit uit te oefenen door middel van een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap (arrest van 22 september 2022, Admiral Gaming Network e.a., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

363 Het begrip „vestiging” in de zin van het VWEU is zeer ruim en houdt in dat een onderdaan van een lidstaat duurzaam kan deelnemen aan het economisch leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit kan halen, anders dan het vrij verrichten van diensten, waarbij een dergelijk onderdaan zijn werkzaamheden in een andere lidstaat tijdelijk uitoefent (zie in die zin arrest van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punten 25 en 26).

364 Dit begrip impliceert dus de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd door middel van een vaste vestiging in de lidstaat van ontvangst. Dit veronderstelt bijgevolg dat de betrokken marktdeelnemer werkelijk in die lidstaat is gevestigd en daar daadwerkelijk een economische activiteit uitoefent (arrest van 2 september 2021, Instituut van de auto-experts, C-502/20, EU:C:2021:678, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

365 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat alle maatregelen die de uitoefening van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van de vrijheid van vestiging moeten worden beschouwd (arresten van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 juni 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punt 61), waarbij

dit verbod niet enkel geldt voor nationale maatregelen, maar ook voor maatregelen die van de instellingen van de Unie uitgaan (zie naar analogie, met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting, arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

366 In dit verband dient tevens te worden opgemerkt dat het VWEU zelfs een geringe of minder belangrijke beperking van een fundamentele vrijheid in beginsel verbiedt (arrest van 22 september 2022, Admiral Gaming Network e.a., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

367 Volgens vaste rechtspraak is een beperking van de vrijheid van vestiging slechts toelaatbaar voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken (arresten van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 65, en 8 juni 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punt 64).

368 Anders dan Roemenië aanvoert, levert artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, dat zonder onderscheid van toepassing is op alle vervoersondernemingen die binnen de werkingssfeer vallen van verordening nr. 561/2006, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, in het onderhavige geval zelfs geen minimale beperking op van de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging.

369 Ten eerste belemmert artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 op generlei wijze het recht van in andere lidstaten dan Roemenië gevestigde vervoersondernemingen om hun vervoersactiviteiten in die lidstaat uit te oefenen door er een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap op te richten.

370 Ten tweede belemmert deze bepaling net zomin het recht van in Roemenië gevestigde vervoersondernemingen om hun activiteiten in andere lidstaten van hun keuze uit te oefenen door er een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap op te richten.

371 Aan deze overwegingen wordt niet afgedaan door de argumenten van Roemenië met betrekking tot de kosten die de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 met zich meebrengt voor vervoersondernemingen.

372 Het is inderdaad zo dat vervoersondernemingen die vóór de vaststelling van deze bepaling het werk van hun bestuurders niet zodanig planden dat deze, naargelang het geval, elke drie of vier weken konden terugkeren naar de lidstaat van vestiging van deze ondernemingen of naar hun woonplaats, met extra lasten kunnen worden opgezadeld als gevolg van de invoering van de in die bepaling neergelegde verplichting. Die impact treft die ondernemingen echter ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, en juist om reden van het door hen gekozen bedrijfsmodel.

373 Het is bovendien juist dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 waarschijnlijk een grotere impact heeft op vervoersondernemingen waarvan de bestuurders gedurende lange perioden trajecten afleggen die ver van de exploitatievestiging van hun werkgever of van hun woonplaats gelegen zijn, doordat zij gepaard kan gaan met bepaalde extra kosten en mogelijke inkomstendervingen. Dit verschil qua impact, dat zijn oorsprong vindt in het door deze ondernemingen gekozen bedrijfsmodel, duidt echter geenszins op het bestaan

van een beperking van de vrijheid van vestiging, aangezien deze bepaling, zoals is opgemerkt in punt 370 van dit arrest, op generlei wijze de vrijheid van vervoersondernemingen beperkt om zich in andere lidstaten te vestigen en er de activiteit van vervoerondernemer daadwerkelijk uit te oefenen door middel van een vaste vestiging.

374 Wat in de derde en laatste plaats het argument van Roemenië betreft, volgens welk artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de vrijheid van dienstverrichting op ongerechtvaardigde wijze kan beperken, volstaat het om op te merken dat, gesteld al dat de in deze bepaling neergelegde verplichting het verrichten van vervoersdiensten volgens het in de punten 372 en 373 van dit arrest beschreven bedrijfsmodel minder aantrekkelijk kan maken, dit niet betekent dat daardoor inbreuk wordt gemaakt op de regels van het VWEU inzake het vrij verrichten van diensten.

375 Zoals volgt uit de punten 352 tot en met 358 van dit arrest, wordt de vrijheid van dienstverrichting op vervoersgebied immers niet geregeld door artikel 56 VWEU betreffende het vrij verrichten van diensten in het algemeen, maar door de specifieke bepaling van artikel 58, lid 1, VWEU, waarin is neergelegd dat het vrij verrichten van vervoersdiensten wordt geregeld door de artikelen 90 tot en met 100 VWEU, die titel VI vormen van het derde deel van het VWEU, dat gewijd is aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid. De toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van vervoersdiensten moet bijgevolg volgens dat Verdrag worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, dat valt binnen de werkingssfeer van de bepalingen die het Parlement en de Raad hebben vastgesteld op grond van inzonderheid artikel 91, lid 1, VWEU.

376 Precies daarin is het doel gelegen van verordening 2020/1054, die de Uniewetgever op grond van deze bepaling heeft vastgesteld tot wijziging van verordening nr. 561/2006, die zelf is vastgesteld op grond van artikel 71 VEG, thans artikel 91 VWEU, met het oog op de harmonisatie van bepaalde bepalingen van de sociale regelgeving inzake wegvervoer.

377 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 177 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de Uniewetgever het recht heeft om door aanpassing van een wetgevingshandeling ter verbetering van de sociale bescherming van de betrokken werknemers de voorwaarden te wijzigen waaronder de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van wegvervoer wordt uitgeoefend, aangezien de mate van liberalisering op grond van artikel 58, lid 1, VWEU niet rechtstreeks wordt bepaald door artikel 56 VWEU, maar door de Uniewetgever zelf in het kader van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. De door laatstgenoemde vastgestelde maatregelen op het gebied van het vrij verrichten van vervoersdiensten kunnen dus niet alleen tot doel hebben om de uitoefening van die vrijheid te vergemakkelijken, maar ook om in voorkomend geval de bescherming te verzekeren van andere door de Unie erkende fundamentele belangen die door de betreffende vrijheid kunnen worden aangetast (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 105), daaronder begrepen de verbetering van de arbeidsvoorwaarden, als bedoeld in de preambule van het VWEU en in artikel 15, eerste alinea, VWEU, en de waarborging van een adequate sociale bescherming in de zin van artikel 9 en artikel 15, eerste alinea, VWEU.

378 Bovendien volgt uit artikel 90 VWEU dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid het mogelijk moet maken om de doelstellingen van de Verdragen na te streven, waaronder die als bedoeld in het voorgaande punt.

379 Hieruit volgt dat de Uniewetgever in de context van maatregelen die ter uitvoering van het gemeenschappelijk vervoerbeleid zijn vastgesteld, zoals die waarin artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voorziet, het recht heeft om, teneinde ervoor te zorgen dat bestuurders in dienst van vervoersondernemingen niet voor lange tijd ver van huis zijn, maatregelen vast te stellen die beogen hun arbeidsvoorwaarden te verbeteren en hun een adequate sociale bescherming te waarborgen.

380 Derhalve moet het door de Republiek Bulgarije in haar vijfde middel aangevoerde argument inzake schending van de vrijheid van dienstverrichting, zoals vermeld in punt 351 van dit arrest, niet-ontvankelijk worden verklaard. Bovendien moeten het eerste onderdeel van het eerste en het tweede middel van de Republiek Litouwen, het eerste middel van de Republiek Bulgarije, het tweede middel van Roemenië alsmede de door deze lidstaat in het tweede onderdeel van zijn eerste middel aangevoerde betoog inzake schending van de regels van het VWEU inzake het vrij verrichten diensten, ongegrond worden verklaard.

5) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU

i) Argumenten van partijen

381 Roemenië, ter ondersteuning van het tweede onderdeel van zijn eerste middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, en de Republiek Polen, met haar derde en vierde middel, voeren aan dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 niet heeft voldaan aan de vereisten van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU.

382 Wat in de eerste plaats de schending van artikel 91, lid 2, VWEU betreft, betoogt de Republiek Polen dat, vanwege de oppervlakkigheid van de effectbeoordeling – sociale aspecten en het ontbreken van een dergelijke beoordeling van de uiteindelijk bij artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 vastgestelde maatregel, niet kan worden aangenomen dat er naar behoren rekening is gehouden met de gevolgen van die bepaling voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten. Niettegenstaande de ruime beoordelingsmarge van de Uniewetgever kan aan de op hem rustende verplichting om rekening te houden met bepaalde gevolgen niet worden voldaan door louter daarvan kennis te nemen, omdat anders aan artikel 91, lid 2, VWEU elke doeltreffendheid wordt ontnomen.

383 Wat ten eerste de gevolgen voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten betreft, stelt de Republiek Polen zich op het standpunt dat er in de effectbeoordeling– sociale aspecten met name geen rekening is gehouden met de invloed van 8 880 000 verplichte terugritten in één jaar op de toename van het aantal ritten op de belangrijkste transitroutes van de Unie. Volgens deze lidstaat doen die extra ritten immers de files op de wegen toenemen, waardoor de – reeds in de effectbeoordeling – sociale aspecten vastgestelde – verslechtering van de staat van de wegeninfrastructuur nog versnelt. In dit verband moet rekening worden gehouden met de – door de American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), een Amerikaanse normalisatie-instelling, uitgewerkte – „wet van de vierde macht", die de impact van voertuigen op de wegeninfrastructuur laat zien en volgens welke de verslechtering van de wegen exponentieel toeneemt met de toename van het gewicht van het voertuig tot de vierde macht. Hoewel er minder vrachtwagens dan personenwagens zijn, zijn de gevolgen daarvan voor de infrastructuur dus veel groter.

384 Wat ten tweede de gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid betreft, moet erop worden gewezen dat de toename van het wegverkeer ook ten koste gaat van de levenskwaliteit in gebieden nabij de voornaamste vervoersknooppunten. De Republiek Polen schat dat de wetswijzigingen op het gebied van het wegvervoer zullen leiden tot een toename van gemiddeld 19 % van het aantal risicovolle gedragingen van bestuurders, ingegeven door de verleiding om de regelgeving te overtreden teneinde zich aan deze nieuwe verplichting aan te passen of haar te omzeilen, waardoor tegelijkertijd het aantal dodelijke ongevallen zal toenemen. Voorts is er ook geen rekening gehouden met de pijnlijke gevolgen voor in perifere lidstaten woonachtige bestuurders, voor wie de gemiddelde afstand van de terugritten naar de exploitatievestiging van hun werkgever aanzienlijk toeneemt, en evenmin met de extra administratieve en organisatorische lasten die worden opgelegd aan de eveneens aldaar gevestigde vervoersondernemingen, waarvan meer dan de helft kleine en middelgrote ondernemingen zijn, met als gevolg dat veel van die ondernemingen waarschijnlijk failliet zullen gaan of hun activiteiten naar centraal gelegen lidstaten van de Unie zullen verplaatsen. In dezelfde geest betoogt Roemenië dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen zal leiden tot een grotere kostenstijging en inkomstenderving dan voor in centraal gelegen lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen, met als gevolg dat een groot aantal van eerstgenoemde ondernemingen hun activiteiten naar laatstgenoemde lidstaten zullen verplaatsen.

385 Wat in de tweede plaats de schending van artikel 94 VWEU betreft, betoogt de Republiek Polen dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 geen rekening heeft gehouden met de economische toestand van de vervoersondernemingen, en in het bijzonder met die van de kleine en middelgrote ondernemingen die daarvan in de Unie het grootste aandeel uitmaken. In de effectbeoordeling – sociale aspecten zijn de gevolgen van deze bepaling voor kleine en middelgrote ondernemingen namelijk slechts oppervlakkig onderzocht, hoewel die bepaling administratieve en organisatorische lasten aan deze ondernemingen oplegt. Ook Roemenië is de mening toegedaan dat de in laatstgenoemde bepaling neergelegde verplichting om diezelfde reden ernstige nadelige gevolgen voor de situatie van vervoersondernemingen met zich meebrengt.

386 Bovendien wijst de Republiek Polen erop dat de toename van het aantal kilometers, die onvermijdelijk voortvloeit uit die verplichting, moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het eerste mobiliteitspakket in zijn geheel, waarvan verordening 2020/1055 deel uitmaakt. De toepassing van de bepalingen van deze verordening leidt tot 2 035 200 000 kilometer per jaar aan ritten met alleen voertuigen die terugkeren naar exploitatievestigingen in Polen. In de veronderstelling dat 60 % van die trajecten zonder lading wordt afgelegd, zouden die voertuigen in één jaar 1 221 120 000 kilometer leeg rondrijden. Van de vele maatregelen die kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat werknemers hun recht op rust uitoefenen, heeft de Uniewetgever aldus gekozen voor de maatregel die het meest belastend is voor de vervoersondernemingen.

387 Die situatie zal er onder meer toe leiden dat een deel van de in de perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen uit de sector van de kleine en middelgrote ondernemingen van de markt zal verdwijnen, omdat het door de afstand tot het geografische centrum van de Unie voor hen bijzonder moeilijk zal zijn om te voldoen aan de administratieve en organisatorische eisen in verband met de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054. Sommige van die vervoersondernemingen kunnen mogelijk ook beslissen om hun exploitatievestiging over te brengen naar centraal gelegen lidstaten van de Unie. De stelling dat de commerciële beslissing om de onderneming te verplaatsen niet nadelig voor hen kan uitvallen, wordt tegengesproken door het feit dat zetelverplaatsingen een zeer grote

belasting voor de werking van een onderneming vormen. Bovendien zijn kleine en middelgrote ondernemingen, anders dan multinationals, gebonden aan de plaats van waaruit zij hun diensten verrichten.

388 Volgens de Republiek Polen toont de omstandigheid dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 tijdens de COVID-19-pandemie is opgelegd, eveneens aan dat er geen rekening is gehouden met de economische toestand van de vervoersondernemingen. De economische gevolgen van deze pandemie hebben zich namelijk vooral in de vervoersector laten gevoelen, aangezien die sector werd geconfronteerd met de daling van de vraag en met de door de lidstaten opnieuw ingevoerde beperkingen bij overschrijding van de binnengrenzen. Die gevolgen waren al voelbaar tijdens de wetgevingsprocedure.

389 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

390 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat, zoals is opgemerkt in de punten 352, 354 en 355 van dit arrest, zowel artikel 91, lid 2, VWEU als artikel 94 VWEU deel uitmaken van titel VI van het derde deel van het VWEU, dat is gewijd aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

391 Wat in de eerste plaats de vermeende schending van artikel 91, lid 2, VWEU betreft, zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever op grond van deze bepaling bij de vaststelling van de in lid 1 van dat artikel bedoelde maatregelen, die de uitvoering beogen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, rekening moet houden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

392 Aangezien verordening 2020/1054 door de Uniewetgever is vastgesteld op grond van artikel 91, lid 1, VWEU, en deze rechtsgrondslag in de onderhavige beroepen niet wordt betwist, was het bijgevolg aan deze wetgever om bij de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening rekening te houden met de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten.

393 In dat verband verlangt artikel 91, lid 2, VWEU van de Uniewetgever dat hij bij de vaststelling van maatregelen op grond van lid 1 van datzelfde artikel „rekening houdt" met de gevolgen daarvan voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, hetgeen past in het ruimere kader van een afweging van de nagestreefde doelstellingen tegen de verschillende op het spel staande belangen. Bovendien duidt, zoals de advocaat-generaal in punt 285 van zijn conclusie heeft benadrukt, het gebruik van de term „ernstige" erop dat artikel 91, lid 2, VWEU vereist dat de betrokken maatregelen significante – en niet louter – gevolgen voor die parameters hebben.

394 Uit artikel 91, lid 2, VWEU volgt dus dat ernstige gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten geen absolute grenzen stellen aan de ruime beoordelingsmarge waarover de Uniewetgever op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt voor het vaststellen van maatregelen dienaangaande, op voorwaarde dat hij met deze elementen rekening houdt.

395 De Uniewetgever dient bij de beoordeling van de gevolgen die voortvloeien uit de vaststelling van een op artikel 91, lid 1, VWEU gebaseerde maatregel dan ook een evenwichtige afweging te maken van de verschillende op het spel staande belangen teneinde de met die bepaling nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Het enkele feit dat deze wetgever rekening moet houden met de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en dus ook met de economische belangen van de vervoersondernemingen, verzet er zich bijgevolg niet tegen dat voor deze ondernemingen dwingende maatregelen worden getroffen (zie naar analogie arrest van 9 september 2004, Spanje en Finland/Parlement en Raad, C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

396 Hieruit volgt dat artikel 91, lid 2, VWEU in wezen uitdrukking geeft aan de op de Uniewetgever rustende verplichting om in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te handelen door maatregelen vast te stellen die geschikt zijn voor het bereiken van het nagestreefde doel en die niet kennelijk verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

397 Los van het feit dat de aangevoerde middelen en argumenten in het kader van het onderzoek van de vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel zijn afgewezen, hebben Roemenië en de Republiek Polen ter onderbouwing van de onderhavige middelen en argumenten inzake vermeende schending van artikel 91, lid 2, VWEU geen aanvullend bewijs geleverd ter staving van hun bewering dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 ernstige gevolgen heeft voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, waarmee de Uniewetgever, in strijd met artikel 91, lid 2, VWEU, geen rekening heeft gehouden bij de invoering van die verplichting.

398 Bovendien vertonen deze middelen en argumenten hetzij een volledige, in het geval van Roemenië, hetzij een ruime, in het geval van de Republiek Polen, overlapping met die welke reeds zijn aangevoerd ter ondersteuning van de middelen inzake schending van het evenredigheidsbeginsel.

399 Wat ten eerste de gevolgen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten betreft, berust het door de Republiek Polen ontwikkelde betoog, waarin deze lidstaat laakt dat de negatieve gevolgen van deze bepaling voor de wegeninfrastructuur niet in de effectbeoordeling – sociale aspecten is onderzocht, namelijk volledig op de premisse dat de verplichting voor vervoersondernemingen om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats kunnen terugkeren, aan de basis ligt van een aanzienlijke toename van het verkeer. Zoals immers volgt uit de punten 236 en 295 van dit arrest is deze premisse onjuist, aangezien zij ervan uitgaat dat, ten eerste, vóór de vaststelling van deze maatregel een beperkt aantal bestuurders naar een van beide genoemde plaatsen terugkeerde en, ten tweede, deze terugkeer noodzakelijkerwijs moet worden verricht met het door de bestuurder gebruikte voertuig.

400 Zoals overigens in punt 295 van dit arrest is benadrukt, staat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 er niet aan in de weg dat de vervoersonderneming de terugkeer van de bestuurder laat samenvallen met een door hem verricht vervoer naar de lidstaat waar genoemde plaatsen zich bevinden, teneinde het aantal lege terugritten te beperken die uitsluitend zijn bedoeld om de krachtens deze bepaling op hen rustende verplichting te vervullen. In dit verband legt de Republiek Polen echter niet uit hoe een dergelijke terugrit de wegeninfrastructuur meer zou belasten dan enige andere rit die diezelfde bestuurders met hun voertuig afleggen in het kader van de normale vervoersactiviteiten van hun werkgever. Bovendien is evenmin aangetoond

dat een voertuig dat niet terugkeert naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar de woonplaats van de bestuurder, noodzakelijkerwijs tot stilstand is gebracht en bijgevolg voor de duur van die stilstand niet wordt gebruikt om de normale activiteiten van de vervoersonderneming voort te zetten.

401 Met betrekking tot, ten tweede, de gevolgen van dit artikel 1, punt 6, onder d), voor de levenskwaliteit in gebieden nabij de voornaamste vervoersknooppunten en de risico's voor de verkeersveiligheid die de in deze bepaling neergelegde verplichting doet ontstaan, berusten de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten in wezen eveneens op de dezelfde onjuiste premisse dat genoemde bepaling aan de basis ligt van een aanzienlijke toename van het verkeer, zodat niet kan worden geconcludeerd dat de Uniewetgever geen rekening heeft gehouden met die gevolgen. Voor zover deze lidstaat de Uniewetgever verwijt te hebben nagelaten om de gevolgen van diezelfde bepaling te onderzoeken voor in bepaalde lidstaten in dienst zijnde bestuurders, in de vorm van de aanzienlijke afstanden die zij zullen moeten afleggen en de daaruit voortvloeiende toegenomen vermoeidheid, moet zijn betoog voor het overige worden afgewezen om de reeds in punt 292 van dit arrest uiteengezette redenen.

402 Wat ten derde de gevolgen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 voor de werkgelegenheid betreft, betoogt de Republiek Polen dat deze bepaling extra administratieve en organisatorische lasten met zich meebrengt, met als gevolg dat veel vervoersondernemingen „zeer waarschijnlijk" failliet zullen gaan of hun activiteiten naar „centraal gelegen lidstaten" van de Unie zullen verplaatsen. Een dergelijke bewering moet echter, bij gebreke van enig concreet bewijs ter staving ervan, worden aangemerkt als speculatief en in ieder geval als onvoldoende om ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid aan te tonen. Hetzelfde geldt voor, zoals in de punten 276 en 293 van dit arrest is opgemerkt, de evenzeer algemene en abstracte bewering van Roemenië dat de in deze bepaling neergelegde verplichting ertoe zal leiden dat in bepaalde lidstaten gevestigde vervoersondernemingen hun activiteiten zullen verplaatsen als gevolg van de stijging van hun kosten en de daling van hun inkomsten.

403 In zoverre kunnen deze argumenten niet afdoen aan de door de Commissie gedane bevindingen in de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 60 en 61), volgens welke de maatregelen met betrekking tot arbeidstijd en regelingen voor wekelijkse rusttijden een positieve impact zouden moeten hebben op de aantrekkelijkheid van het beroep van bestuurder en, derhalve, op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, aangezien dienaangaande uit deze effectbeoordeling is gebleken dat het tekort aan bestuurders deels toe te schrijven was aan de verslechtering van de arbeidsvoorwaarden, wat ten koste is gegaan van het imago en de aantrekkelijkheid van dat beroep (deel 1/2, blz. 9). Zoals blijkt uit een door de Republiek Polen aangehaalde studie [„*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030*" („Het vervoer van de toekomst: verslag over de ontwikkelingsvooruitzichten van het wegvervoer in Polen over de periode 2020-2030"), 2019, blz. 42], vormen juist de lange ritten ver van huis een van de redenen van dat tekort.

404 In ieder geval zij er tevens op gewezen dat, anders dan Roemenië en de Republiek Polen suggereren, het loutere feit dat er voor bepaalde vervoersondernemingen hogere kosten en meer administratieve lasten kunnen ontstaan als gevolg van de verbetering van de sociale bescherming die door artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan bestuurders wordt geboden, geenszins kan worden beschouwd als een stap achteruit in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid die schending oplevert van artikel 91, lid 2, VWEU.

405 Zoals is aangegeven in punt 266 van dit arrest, kan de Uniewetgever in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling immers niet de mogelijkheid worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in artikel 9 van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder de waarborging van een adequate sociale bescherming. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die algemene belangen en transversale doelstellingen namelijk alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of evoluties.

406 Wat in de tweede plaats de vermeende schending van artikel 94 VWEU betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling voorschrijft dat elke in het kader van de Verdragen genomen maatregel „op het gebied der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden" rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers.

407 Artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 regelt echter niet de prijzen of de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers, maar stelt de voorwaarden vast waaronder bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen, door te bepalen dat vervoersondernemingen het werk van hun bestuurders zodanig moeten plannen dat zij, naargelang het geval, elke drie of vier weken kunnen terugkeren naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats. Deze bepaling heeft dan ook een invloed op de prijzen en de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers die te indirect is om binnen de werkingssfeer van artikel 94 VWEU te kunnen vallen, hetgeen volstaat om de door Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake schending van die bepaling van de hand te wijzen.

408 Derhalve moeten zowel het door Roemenië in het kader van het tweede onderdeel van zijn eerste middel aangevoerde argument inzake schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, als het derde en vierde middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

6) Schending van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming

i) Argumenten van partijen

409 De Republiek Litouwen, met haar derde middel, en de Republiek Polen, met haar vijfde middel, betogen dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de Unierechtelijke regels inzake milieubescherming heeft geschonden. De Republiek Litouwen beroept zich in dit verband op schending van artikel 3, lid 3, VEU, van de artikelen 11 en 191 VWEU alsook van „het Uniebeleid op het gebied van het milieu en de strijd tegen klimaatverandering", terwijl de Republiek Polen schending van artikel 11 VWEU en van artikel 37 van het Handvest aanvoert.

410 Deze lidstaten wijzen erop dat de Uniewetgever overeenkomstig die bepalingen rekening moet houden met de eisen inzake milieubescherming, zowel bij de vaststelling en uitvoering van het beleid van de Unie op andere gebieden als in het kader van andere optredens van de Unie. De in artikel 191 VWEU vastgestelde doelstelling van milieubescherming kan namelijk niet in acht worden genomen of verwezenlijkt aan de hand van louter maatregelen die zijn vastgesteld ingevolge artikel 192 VWEU, binnen een apart en zelfstandig beleidsgebied. Het in artikel 11

VWEU verankerde integratiebeginsel maakt het mogelijk om de doelstellingen en eisen inzake milieubescherming te verzoenen met de andere belangen en doelstellingen die door de Unie worden nagestreefd.

411 De Republiek Polen stelt dat wanneer artikel 11 VWEU aldus wordt uitgelegd dat het enkel ziet op gebieden van het recht van de Unie, en niet op specifieke maatregelen, de door deze bepaling nagestreefde doelstelling niet kan worden bereikt. De omstandigheid dat verordening 2020/1054 deel uitmaakt van een ruimer maatregelenpakket waarmee een vermindering van de vervoeremissies wordt beoogd, bewijst niet dat er naar behoren rekening is gehouden met de gevolgen van deze verordening voor het milieu, en inzonderheid voor de mogelijkheid om de milieudoelstellingen te bereiken, zoals die zijn vastgelegd in door de Unie vastgestelde documenten en handelingen op milieugebied. Bovendien kan onmogelijk worden aangenomen dat de doelstellingen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen onveranderlijk zullen blijven zodra zij vastliggen, ongeacht de extra emissies die in de toekomst zullen ontstaan als gevolg van het vervullen van verplichtingen die uit nieuwe regelgeving van de Unie voortvloeien.

412 De Republiek Litouwen en de Republiek Polen zijn het eens met de door advocaat-generaal Geelhoed voorgestane uitlegging in de punten 59 en 60 van zijn conclusie in de zaak Oostenrijk/Parlement en Raad (C-161/04, EU:C:2006:66), die inhoudt dat wanneer milieubelangen duidelijk niet in aanmerking zijn genomen of geheel terzijde zijn geschoven, artikel 11 VWEU kan worden gehanteerd als norm bij de toetsing van de geldigheid van Uniewetgeving. Wanneer vaststaat dat een bepaalde maatregel van de Uniewetgever tot gevolg heeft dat afbreuk wordt gedaan aan de verwezenlijking van de doelstellingen die hij in andere handelingen van afgeleid recht op milieugebied heeft vastgesteld, dient deze wetgever de tegenstrijdige belangen af te wegen en, zo nodig, passende wijzigingen aan te brengen in de handelingen die op milieugebied van toepassing zijn.

413 In het onderhavige geval is de Uniewetgever deze verplichting niet nagekomen, aangezien hij niet heeft onderzocht welke gevolgen de uitvoering van de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 met zich meebrengt op het gebied van milieueisen.

414 De uitvoering van laatstgenoemde verplichting gaat namelijk gepaard met extra ritten door vrachtwagens, daaronder begrepen lege ritten over lange afstanden, wat resulteert in emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen die tal van gezondheidsproblemen veroorzaken. De milieueffecten van de bestreden bepalingen van verordening 2020/1054 moeten tevens gezamenlijk worden onderzocht met die welke worden veroorzaakt door verordening 2020/1055 en richtlijn 2020/1057, die ook deel uitmaken van het „Mobiliteitspakket” en op grond waarvan vrachtwagenbestuurders eveneens verplicht zijn om extra ritten af te leggen.

415 De Republiek Litouwen stelt zich bovendien op het standpunt dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de efficiëntie van het vervoersysteem onvermijdelijk zal verminderen en het milieu- en klimaatveranderingsbeleid van de Unie zal ondermijnen.

416 De Republiek Polen van haar kant wijst er met name op dat de bij verordening 2020/1055 verplichte terugkeer van voertuigen volgens de schattingen van de Internationale Wegvervoerorganisatie (IRU), zoals die blijken uit haar open brief van 26 oktober 2018, alleen al zal leiden tot extra CO2-emissies die tot 100 000 ton per jaar kunnen oplopen. Uit een rapport van KPMG [*„Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I”* („Effectbeoordeling van het voorlopige akkoord over het eerste Mobiliteitspact”), 20 februari 2020] blijkt eveneens, aan de hand van het voorbeeld van Bulgaarse

vervoerondernemers, dat de jaarlijkse toename van CO2-emissies als gevolg van deze verplichte terugkeer van voertuigen naar Bulgarije ongeveer 71 000 ton zal bedragen. Volgens een andere schatting van het European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Europees Centrum voor Internationale Politieke Economie) [Bauer, M., „*4 Million Tonnes Additional CO2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*" („4 miljoen extra CO2 als gevolg van de voorgestelde EU-cabotageregels als onderdeel van het Mobiliteitspakket"), januari 2020], waarbij is uitgegaan van berekeningen van KPMG voor de Bulgaarse internationale wegvervoersector en gegevens van Eurostat, zouden de extra CO2-emissies als gevolg van het voorstel voor wijziging van de cabotagebepalingen voor de gehele Unie neerkomen op ongeveer vier miljoen ton. Volgens de eigen schattingen van de Republiek Polen zouden de extra lege ritten als gevolg van de verplichte terugkeer van voertuigen, die geldt voor de Poolse vloot van vrachtwagens van meer dan 2,5 ton die voor internationaal wegvervoer worden ingezet, CO2-emissies van 672 024 ton veroorzaken.

417 Volgens de Republiek Litouwen en de Republiek Polen kunnen deze extra CO2-emissies in de weg staan aan de verwezenlijking van de tegen 2050 door de Unie nagestreefde klimaatdoelstellingen, zoals die zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11 december 2019, „De Europese Green Deal" [COM(2019) 640 final; hierna: „Green Deal")], welke doelstellingen de Europese Raad tijdens een vergadering op 12 december 2019 heeft onderschreven. Daarnaast verwijst de Republiek Polen naar de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 17 september 2020, met als titel „Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal" [COM(2020) 562 final, blz. 26].

418 De Republiek Polen is van mening dat deze extra CO2-emissies ook afbreuk kunnen doen aan de verwezenlijking door de lidstaten van de doelstellingen van verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 525/2013 (PB 2018, L 156, blz. 26).

419 Wat de extra emissies van luchtverontreinigende stoffen betreft, stelt de Republiek Polen dat deze een aanzienlijke belemmering kunnen vormen voor de naleving door de lidstaten van de verplichtingen die op hen rusten krachtens richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van richtlijn 2001/81/EG (PB 2016, L 344, blz. 1). Ook de doelstellingen die worden nagestreefd met richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1) kunnen als gevolg van deze extra emissies in het gedrang komen.

420 In geen van de bestreden handelingen die samen het „Mobiliteitspakket" vormen, wordt er nader ingegaan op deze uiteenlopende risico's voor nadelige gevolgen. In de effectbeoordeling – sociale aspecten beperkt de Commissie zich tot de vaststelling dat de overwogen opties volgens haar geen nadelige milieueffecten met zich meebrengen. Deze vaststelling is evenwel niet onderbouwd en evenmin geloofwaardig.

421 Hoewel sommige lidstaten en de Commissie hebben gewezen op de noodzaak om rekening te houden met de nadelige gevolgen van de voorgestelde maatregelen – en met name van de terugkeerverplichting van voertuigen en van de aan cabotagevervoer gestelde beperkingen – in de vorm van een toenemend aantal lege ritten en hogere CO-emissies, en hebben benadrukt dat de effecten van al deze maatregelen op Unieniveau moeten worden beoordeeld, is de Uniewetgever aan deze bezorgdheden voorbijgegaan. Deze tekortkoming wordt geenszins verholpen door de extra analysen die de commissaris voor Vervoer Vălean voor het einde van 2020 heeft aangekondigd en die betrekking hebben op de gevolgen van de verplichte acht-wekelijkse terugkeer van voertuigen naar de lidstaat van vestiging en van de aan gecombineerd vervoer gestelde beperkingen. Deze analysen bevestigen zelfs de gegrondheid van de onderhavige middelen en argumenten betreffende schending van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming.

422 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

423 Wat in de eerste plaats het door de Republiek Litouwen ingeroepen artikel 3, lid 3, VEU betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 566 van zijn conclusie, een opsomming geeft van verschillende wezenlijke doelstellingen die door de Unie worden nagestreefd zonder daarin een hiërarchie aan te brengen. De verwezenlijking van deze doelstellingen – die, naast de bescherming van het milieu, onder meer de totstandbrenging van een duurzame ontwikkeling op basis van een evenwichtige economische groei en een op sociale vooruitgang gerichte sociale markteconomie, alsook de bevordering van sociale bescherming omvatten – moet daarom het resultaat zijn van het beleid en het optreden van de Unie en van de lidstaten.

424 Anders dan de specifieke bepalingen van het VWEU die de in die bepaling opgesomde algemene doelstellingen concretiseren en de betrokken materie regelen, kan deze bepaling dus geen deel uitmaken van de parameters aan de hand waarvan de verenigbaarheid van een bepaling van afgeleid recht met het primaire recht kan worden beoordeeld (zie in die zin arrest van 11 maart 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e.a., C-78/90–C-83/90, EU:C:1992:118, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

425 Wat in de tweede plaats het eveneens door de Republiek Litouwen ingeroepen artikel 191 VWEU betreft, zij opgemerkt dat dit artikel is opgenomen in titel XX van het derde deel van het VWEU, dat aan het milieubeleid van de Unie is gewijd. Verordening 2020/1054 is echter niet vastgesteld op grond van dat beleid, maar op grond van het gemeenschappelijk vervoerbeleid dat valt onder titel VI van datzelfde derde deel van het VWEU, en meer bepaald op grond van 91, lid 1, VWEU, welke rechtsgrondslag in het kader van de onderhavige beroepen niet wordt betwist.

426 In dat laatste opzicht zij er tevens aan herinnerd dat een wetgevingshandeling zoals verordening 2020/1054 niet noodzakelijkerwijs binnen het kader van het milieubeleid van de Unie valt op de enkele grond dat zij rekening moet houden met eisen inzake milieubescherming (zie in die zin arrest van 15 april 2021, Nederland/Raad en Parlement, C-733/19, EU:C:2021:272, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

427 Hieruit volgt dat artikel 191 VWEU betreffende het beleid van de Unie op milieugebied niet relevant is voor de wettigheidstoetsing van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054.

428 Wat in de derde plaats artikel 11 VWEU betreft, dat is opgenomen in titel II van het eerste deel van dit Verdrag, dat algemeen toepasselijke bepalingen bevat, zij eraan herinnerd dat de eisen inzake milieubescherming volgens dit artikel moeten worden geïntegreerd in de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

429 In de vierde plaats bepaalt artikel 37 van het Handvest dat een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu in het beleid van de Unie moeten worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling worden gewaarborgd.

430 In dit verband blijkt uit de toelichtingen bij het Handvest dat het in dit artikel neergelegde beginsel in wezen is gebaseerd op artikel 3, lid 3, VEU en op de artikelen 11 en 19 VWEU (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punt 62).

431 Wat in de vijfde plaats de overige door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen ingeroepen instrumenten van afgeleid recht betreft, zij met betrekking tot de verschillende in de punten 418 en 419 van dit arrest genoemde verordeningen en richtlijnen, waarop laatstgenoemde lidstaat zich beroept, eraan herinnerd dat de interne rechtmatigheid van een Uniehandeling niet kan worden getoetst aan een andere Uniehandeling met dezelfde normatieve rang, behalve wanneer zij is vastgesteld ter uitvoering van laatstgenoemde handeling of indien in een van beide handelingen uitdrukkelijk is bepaald dat de ene voorrang heeft op de andere (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 119), wat in casu niet het geval is.

432 Hetzelfde geldt a fortiori voor de door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen ingeroepen Green Deal, die ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 2020/1054 niet meer was dan een door de Commissie aangenomen mededeling, en voor de in punt 417 van dit arrest genoemde conclusies van de vergadering van de Europese Raad, waarop de Republiek Litouwen zich beroept en waarvan de gestelde invloed van „politieke” aard op de wetgevende bevoegdheid van het Parlement en de Raad geen grond kan opleveren voor nietigverklaring van de bepalingen van genoemde verordening door het Hof (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad, C-5/16, EU:C:2018:483, punt 86).

433 In deze omstandigheden hoeft enkel te worden onderzocht of, zoals de Republiek Litouwen en de Republiek Polen in wezen betogen, de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 de uit artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest voortvloeiende vereisten inzake milieubescherming heeft geschonden.

434 Dienaangaande moet ten eerste worden vastgesteld dat de Republiek Litouwen slechts in algemene en abstracte bewoordingen stelt dat de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 onvermijdelijk afbreuk zal doen aan het milieubeleid van de Unie. Haar betoog berust echter, zoals volgt uit de punten 168 tot en met 180 van dit arrest, op de onjuiste premisse dat de bestuurders, naargelang het geval, elke drie of vier weken verplicht – en vaak met lege vrachtwagens – moeten terugkeren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats. Hieruit volgt dat dit betoog moet worden afgewezen.

435 Ten tweede hebben de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten vrijwel uitsluitend betrekking op bepalingen van andere handelingen waaruit het „Mobiliteitspakket" bestaat, en niet zozeer op de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054. De studies en de overige elementen waarop deze lidstaat zich in deze context beroept houden namelijk overwegend verband met artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd met betrekking tot het vereiste dat de voertuigen om de acht weken terugkeren naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming. Tegen laatstgenoemde bepaling zijn echter afzonderlijke middelen aangevoerd in het kader van de beroepen die tegen verordening 2020/1055 zijn ingesteld in de zaken C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 tot en met C-552/20 en C-554/20. Voor zover de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten geen verband houden met de bepalingen van verordening 2020/1055, moeten zij dan ook als niet ter zake dienend worden afgewezen.

436 Ten derde moet, voor zover het betoog van de Republiek Polen inzake schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest toch specifiek betrekking heeft op de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, om te beginnen worden opgemerkt dat artikel 11 VWEU een horizontale bepaling is, wat inhoudt dat de Uniewetgever de eisen inzake milieubescherming moet integreren in het beleid en het optreden van de Unie, en met name in het gemeenschappelijk vervoerbeleid waarvan verordening 2020/1054 deel uitmaakt.

437 Voorts heeft de door het Hof in de onderhavige zaak uit te voeren wettigheidstoetsing van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in het licht van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest betrekking op een handeling van de Unie in het kader waarvan de Uniewetgever gehouden is om, zoals volgt uit punt 282 van dit arrest, een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen en doelstellingen te waarborgen.

438 Zelfs al zou de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/105 op zichzelf beschouwd aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben, moet – om uit te maken of er daadwerkelijk sprake is van schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest – in deze omstandigheden rekening worden gehouden met andere maatregelen die de Uniewetgever heeft genomen om de nadelige gevolgen van het wegvervoer voor het milieu te beperken en de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies te bereiken.

439 In het onderhavige geval voert de Republiek Polen in haar betoog inzake schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest in wezen aan dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 zal resulteren in extra emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen, aangezien de toepassing ervan zal leiden tot extra ritten van – vaak lege – vrachtwagens over lange afstanden.

440 Dit betoog berust dus volledig op de premisse dat deze bepaling inhoudt dat de voertuigen verplicht moeten terugkeren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar de woonplaats van de bestuurders, terwijl vóór de vaststelling van verordening 2020/1054 slechts een beperkt aantal voertuigen naar een van die beide plaatsen terugkeerde.

441 Deze premisse is echter onjuist, zoals volgt uit met name de punten 170, 171, 236 en 295 van dit arrest.

442 In het licht daarvan zijn er in de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 48) dan ook logischerwijs geen nadelige gevolgen voor het milieu vastgesteld die voortvloeien uit de door de Commissie overwogen maatregelen in haar voorstel voor een arbeidstijdenverordening.

443 Gelet op het voorgaande moeten de argumenten van de Republiek Litouwen en de Republiek Polen inzake schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest worden afgewezen.

444 Bijgevolg hoeven noch de argumenten van de Republiek Litouwen en de Republiek Polen inzake andere handelingen van de Unie, waarvan de milieudoelstellingen door de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 in gevaar zouden zijn gebracht, noch de verschillende door de Uniewetgever in de wegvervoersector genomen maatregelen, waarop het Parlement en de Raad zich beroepen, te worden onderzocht teneinde te beoordelen in hoeverre deze wetgever rekening heeft gehouden met de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies in die sector.

445 Derhalve moeten het derde middel van de Republiek Litouwen en het vijfde middel van de Republiek Polen worden afgewezen.

446 Gelet op al het voorgaande moeten de door de Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20) en de Republiek Polen (zaak C-553/20) ingestelde beroepen worden verworpen voor zover zij strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054.

3. Artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054

447 Ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voeren de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20) en Hongarije (zaak C-551/20), naargelang het geval, in wezen schending aan van:

– het evenredigheidsbeginsel (vierde middel van de Republiek Bulgarije, eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië en enig middel van Hongarije);

– de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie (tweede onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en eerste onderdeel van het derde middel van Roemenië);

– de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van dienstverrichting (eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel), en

– artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU (eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel).

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel

1) Argumenten van partijen

448 De Republiek Bulgarije, met haar vierde middel, Roemenië, met het eerste onderdeel van zijn eerste middel, en Hongarije, met zijn enige middel, betogen dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 niet voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel. Hoewel Hongarije in het kader van zijn enige middel ook formeel een kennelijke beoordelingsfout aanvoert, beoogt zijn betoog dienaangaande enkel een schending van dit beginsel aan te tonen.

449 In de eerste plaats betogen de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 genoemd beginsel als zodanig schendt, aangezien het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine vanwege de huidige staat van de Europese infrastructuur een verplichting vormt die uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk kan worden nageleefd. Gelet op het ontoereikend aantal beveiligde parkeerterreinen en geschikte verblijfsmogelijkheden in de nabijheid daarvan, krijgen bestuurders en vervoersondernemingen namelijk vaak te maken met eisen waaraan onmogelijk kan worden voldaan. In die omstandigheden kan die maatregel niet op zodanige wijze worden uitgevoerd dat de nagestreefde doelstellingen worden bereikt, hetgeen aantoont dat de maatregel kennelijk ongeschikt is. Genoemde maatregel vormt bovendien een kennelijk onevenredige belasting voor bestuurders en vervoersondernemingen. Door een dergelijke praktisch onuitvoerbare eis op te leggen, heeft de Uniewetgever dan ook een kennelijke beoordelingsfout gemaakt.

450 De Republiek Bulgarije en Hongarije wijzen erop dat de Commissie reeds in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 18) had aangegeven dat er in de Unie over het algemeen een tekort was aan adequate rustfaciliteiten en beveiligde parkeerterreinen. De ontoereikendheid van de rustfaciliteiten in de Unie blijkt ook uit een door de Commissie gepubliceerde studie over veilige en beveiligde parkeerplaatsen [„Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report" („Eindverslag van de studie over veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens", februari 2019; hierna: „studie van 2019 over parkeerplaatsen"), blz. 8 en 18-20]. Volgens die studie zijn slechts circa 47 000 van de 300 000 voor vrachtwagens bedoelde parkeerplaatsen in de Unie gedeeltelijk beveiligd en hebben slechts 7 000 ervan een gecertificeerd veiligheidsniveau. Aangezien de gemiddelde vraag naar nachtparkeerplaatsen wordt geschat op 400 000 plaatsen, is er een tekort van ongeveer 100 000 plaatsen, waarbij bovendien slechts een zeer klein aantal van de bestaande parkeerterreinen een passend beveiligings- en veiligheidsniveau garandeert. Uit die studie blijkt voorts dat de veilige en beveiligde parkeerplaatsen ongelijk over de Europese transitroutes zijn verdeeld, waarbij de 7 000 gecertificeerde parkeerplaatsen zich slechts in enkele lidstaten bevinden. Ook het EESC en verschillende lidstaten hebben tijdens de wetgevingsprocedure op die situatie gewezen.

451 De kwestie van de parkeerterreinen en de kwestie van passende verblijfsmogelijkheden zijn weliswaar verschillend, maar toch nauw met elkaar verbonden in die zin dat enkel een verblijf in de nabijheid van een geschikt en beveiligd parkeerterrein waarvan de bestuurder weet dat zijn lading er veilig is, als passend voor die bestuurder kan worden beschouwd. Doordat er niet veel van dergelijke parkeerterreinen zijn, komt het aantal potentiële verblijfsmogelijkheden waarvan de bestuurder voor zijn wekelijkse rusttijd gebruik kan maken, nog meer onder druk.

452 De Republiek Bulgarije wijst er voorts op dat de ontoereikendheid van de infrastructuur blijkt uit de verplichting die krachtens artikel 1, punt 7, van verordening 2020/1054 op de Commissie rust om uiterlijk op 31 december 2024 aan het Parlement en de Raad verslag uit te brengen over de

beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor bestuurders. Roemenië voegt daaraan toe dat de Commissie op grond van dit artikel een lijst van alle parkeerterreinen dient te publiceren. Tot op heden is daarvoor echter nog geen website opgezet.

453 Roemenië betoogt verder dat bestuurders op routes waar geen veilige en beveiligde parkeerterreinen zijn, ter naleving van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 geen andere keuze hebben dan gebruik te maken van onbeveiligde terreinen, waar zij de voertuigen tijdens hun rusttijd in een passend verblijf onbewaakt achterlaten, waardoor het voertuig blootstaat aan criminaliteit. Volgens het op 19 mei 1956 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (CMR) is de vervoersonderneming echter aansprakelijk voor geheel of gedeeltelijk verlies of schade die optreedt tussen het moment van inontvangstneming van de goederen en het moment van aflevering ervan, evenals voor vertraging in de aflevering. Gezien de huidige staat van de Europese infrastructuur leidt de in deze verordening gekozen wetgevingsoplossing dus niet tot betere arbeidsvoorwaarden voor de bestuurders, maar kan zij daarentegen hun vermoeidheid en stress, alsook de risico's voor hun veiligheid, hun goederen en hun voertuig juist doen toenemen. In dezelfde geest betoogt de Republiek Bulgarije dat het gebrek aan beveiligde parkeerterreinen voor vrachtwagens in de Unie het risico van diefstal vergroot en verzekeringsproblemen voor vervoersondernemingen meebrengt.

454 De Republiek Bulgarije voegt daar nog aan toe dat bestuurders en vervoersondernemingen door de onmogelijkheid om het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine na te leven, het risico lopen op sancties, hetgeen ertoe kan leiden dat zij hun betrouwbaarheid verliezen in de zin van artikel 6 van verordening nr. 1071/2009, en bijgevolg niet langer toegang hebben tot de Uniemarkt voor goederenvervoer over de weg. In dit verband is het irrelevant dat inbreuken op dat verbod niet zijn opgenomen in de lijst met de ernstigste inbreuken op de Unievoorschriften.

455 In dat verband verwijzen Roemenië en Hongarije naar de TEN-V-verordening, en met name naar artikel 38, lid 3, en artikel 39, lid 2, onder c), daarvan, alsook naar de daarbij vastgestelde herziene TEN-V-richtsnoeren voor de ontwikkeling van dit trans-Europees vervoersnetwerk, waaraan wordt gerefereerd in overweging 19 van verordening 2020/1054. Uit die bepalingen blijkt eveneens dat de Europese infrastructuur momenteel ontoereikend is.

456 Hongarije wijst er bovendien op dat artikel 8 bis, leden 3 en 4, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 7, van verordening 2020/1054, herhaaldelijk oproept tot het aanleggen van veilige en beveiligde parkeerterreinen. Voorts kunnen de maatregelen voor het aanleggen van dergelijke parkeerterreinen pas in de toekomst effect sorteren, terwijl niet is voorzien in een passende overgangsperiode en het betrokken verbod bovendien absoluut is. Ook de Republiek Bulgarije klaagt over het feit dat er voor de inwerkingtreding van de betrokken bepaling geen overgangsperiode is.

457 Vervolgens betoogt de Republiek Bulgarije dat op de lidstaten geen enkele verplichting rust om voldoende geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen te waarborgen, althans niet voor een bepaalde datum. Aldus kunnen lidstaten worden aangemoedigd om de infrastructuur niet uit te breiden teneinde de door buitenlandse vervoersondernemingen op hun grondgebied verrichte vervoersdiensten te beperken.

458 De Republiek Bulgarije voert eveneens aan dat het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine aanzienlijke extra kosten met zich meebrengt voor de vervoersondernemingen – die voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen zijn –, aangezien die ondernemingen de kosten moeten dragen van een passend verblijf waar de bestuurders die ver weg zijn van huis hun wekelijkse rust kunnen nemen. Tevens leidt dat verbod tot kosten van eventuele omwegen en lege ritten waarvoor een zoektocht naar een passend verblijf de enige reden is. Volgens een studie van KPMG, met als titel „*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*" („De Bulgaarse sector van goederenvervoer over de weg – Marktstudie: effectbeoordeling van het eerste Mobiliteitspakket"), gepubliceerd op 8 oktober 2019 (blz. 37), worden de kosten die de Bulgaarse vervoersondernemingen als gevolg van de betrokken maatregel moeten maken, geschat op 143 miljoen EUR. In dezelfde geest stelt Roemenië dat deze maatregel kennelijk ongeschikt en niet noodzakelijk is in het licht van de doelstelling om de administratieve en financiële lasten voor vervoersondernemingen te verminderen.

459 De Republiek Bulgarije betoogt ook nog dat de uitlegging van het begrip „passend verblijf" een bron van rechtsonzekerheid is dat, zoals de Commissie zelf heeft toegegeven, aanleiding geeft tot uitvoeringsproblemen. Roemenië van zijn kant stelt dat de verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de sancties voor inbreuken op het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine, waarop in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 18) is gewezen, in verordening 2020/1054 niet worden aangepakt, zodat de lidstaten verschillende sancties zullen blijven toepassen en de rechtsonzekerheid voor vervoersondernemingen en bestuurders dus zal blijven bestaan. De wetgevingsoplossing is bijgevolg ook uit dat oogpunt ongeschikt, omdat zij ingaat tegen de doelstelling van verordening 2020/1054 om de uitlegging en de toepassing van de regels te uniformiseren en een consequente grensoverschrijdende toepassing van de sociale wetgeving te vergemakkelijken.

460 De Republiek Bulgarije, Hongarije en Roemenië zetten vervolgens vraagtekens bij de relevantie van het arrest van 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012; hierna: „arrest Vaditrans"). Zo heeft dat arrest volgens Hongarije en Roemenië hoegenaamd geen gevolgen voor de onderhavige beroepen, aangezien er tijdens de gerechtelijke procedure die tot genoemd arrest heeft geleid geen gegevens over de in de lidstaten beschikbare rustfaciliteiten aan het Hof zijn overgelegd en dus ook niet door het Hof in aanmerking zijn genomen. Bijgevolg kan worden aangenomen dat het Hof de kwestie van de evenredigheid niet heeft behandeld, met name omdat het geen beoordeling heeft gemaakt van een omstandigheid die relevant was voor de toepassing van de betrokken regeling, namelijk dat het in de praktijk vaak onmogelijk is om het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine toe te passen omdat in de lidstaten onvoldoende rustfaciliteiten beschikbaar zijn. Het Hof heeft in dat arrest geantwoord op een uitleggingsvraag, terwijl het in het onderhavige geval gaat om de vraag of de Uniewetgever in het licht van de beschikbare gegevens zijn beoordelingsbevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en aan het evenredigheidsvereiste heeft voldaan.

461 Roemenië wijst er voorts op dat verordening nr. 561/2006 op grond van het arrest Vaditrans hoe dan ook aldus moet worden uitgelegd dat zij verbiedt om de normale wekelijkse rusttijd in de cabine van het voertuig te nemen. Dat verbod wordt in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 evenwel niet alleen verankerd, maar ook aanvullend verduidelijkt. Ook de Republiek Bulgarije betoogt dat deze verordening niet alleen uitvoering geeft aan het arrest Vaditrans, maar daaraan het vereiste toevoegt dat de betrokken rusttijden worden genomen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen.

462 Tot slot zijn er volgens de Republiek Bulgarije en Roemenië geschikte alternatieve maatregelen die minder belastend zijn. Ten eerste zou het, volgens het door de Commissie zelf uitgebrachte advies in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 46), bestuurders moeten zijn toegestaan hun normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine te nemen, mits dit hun vrije keuze is of in het licht van de omstandigheden gerechtvaardigd is. Ten tweede zou als alternatieve maatregel kunnen worden voorzien in een uitzondering voor gevallen waarin er geen passend verblijf beschikbaar is binnen een bepaalde straal rond de plaats waar de bestuurder zich bevindt. Ten derde zou er, zoals voorgesteld door het CvdR, ook voor kunnen worden gekozen om het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine niet toe te passen indien deze rusttijd wordt genomen op een plaats waar er sprake is van voldoende beveiliging en geschikte sanitaire voorzieningen en de cabine van de bestuurder voldoet aan de door het Comité voor het wegvervoer vast te stellen voorschriften. Ten vierde zou er een overgangsperiode kunnen worden ingevoerd aan het einde waarvan de Commissie vaststelt dat er in de hele Unie voldoende verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen zijn. Die overgangsperiode zou vergezeld kunnen gaan van een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat zij de nodige stappen ondernemen om passende infrastructuur uit te bouwen.

463 In de tweede plaats zetten Roemenië en Hongarije vraagtekens bij de door de Uniewetgever verrichte toetsing van de evenredigheid van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine.

464 Uit de ten tijde van de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 beschikbare informatie blijkt namelijk dat de Uniewetgever op de hoogte was van de huidige tekortkomingen van de Europese infrastructuur. In de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 18) wordt het tekort aan geschikte parkeerterreinen en verblijfsmogelijkheden aangeduid als een factor die in de praktijk in de hand werkt dat rusttijd wordt genomen in de cabine van het voertuig. In deze effectbeoordeling wordt zelfs aangegeven dat de bestuurders vanwege die situatie betere rustomstandigheden vinden in de cabine dan wanneer zij gebruikmaken van andere beschikbare opties. Bovendien heeft de Commissie in de studie van 2019 over parkeerplaatsen gewezen op de omvang van dit tekort. Voorts wordt in artikel 8 bis, leden 3 en 4, van verordening nr. 561/2006, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 7, van verordening 2020/1054, herhaaldelijk opgeroepen om veilige en beveiligde parkeerterreinen aan te leggen, waaruit blijkt dat de Uniewetgever het bestreden voorschrift heeft vastgesteld in het besef dat er niet voldoende geschikte parkeerterreinen waren.

465 Hieruit volgt dat de Uniewetgever een kennelijke fout heeft gemaakt door bij de vaststelling van de betrokken maatregel wezenlijke elementen buiten beschouwing te laten en relevant bewijsmateriaal niet te beoordelen.

466 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

467 Met hun betoog betwisten de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Aangezien Roemenië en Hongarije bovendien aanvoeren dat de Uniewetgever deze bepaling niet eens aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen, moet eerst dat laatste argument worden onderzocht.

i) Vraag of de Uniewetgever artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen

468 Het staat vast dat de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van verordening 2020/1054 beschikte over een effectbeoordeling die onder meer betrekking had op het nemen van de normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine. In de effectbeoordeling – deel sociale aspecten, die bij het voorstel voor een arbeidstijdenverordening was gevoegd, werd namelijk gewezen op de uiteenlopende wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten uitlegging gaven aan de bepalingen van verordening nr. 561/2006 inzake de wekelijkse rusttijden, alsook op de verschillen in de nationale regelingen en praktijken inzake het nemen van die rusttijden in de cabine (deel 1/2, blz. 21, 23, 30, 31 en 34). In die effectbeoordeling was ook, met het oog op de uitkomst van een toen bij het Hof aanhangige prejudiciële procedure in zaak C-102/16, Vaditrans, nader ingegaan op de gevolgen van een maatregel ter verduidelijking van deze kwestie (deel 1/2, blz. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 en 70).

469 In dit verband moest volgens artikel 1, punt 5, onder c), van dit voorstel een lid 8 bis worden toegevoegd aan in artikel 8 van verordening nr. 561/2006, waarin was bepaald dat de normale of compenserende wekelijkse rusttijden niet in een voertuig mogen worden genomen, maar worden genomen in een passend verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen, dat ter beschikking wordt gesteld of betaald door de werkgever, of thuis of op een andere privélocatie die door de bestuurder wordt gekozen.

470 Met hun betoog verwijten Roemenië en Hongarije de Uniewetgever echter dat hij bij de instelling van het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 opgenomen verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine, geen rekening heeft gehouden met het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen in de hele Unie, terwijl dat gegeven volgens deze lidstaten van wezenlijk belang was bij de evenredigheidstoetsing van dit verbod.

471 Niettemin dient te worden opgemerkt dat de Uniewetgever zich volledig bewust was van dat tekort toen hij het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine heeft vastgesteld. Zoals Roemenië en Hongarije zelf aangeven, was dat tekort namelijk tijdens de wetgevingsprocedure duidelijk naar voren gekomen, zowel in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 18, 23, 31 en 34) als in de studie van 2019 over parkeerplaatsen.

472 Bovendien heeft de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 naar behoren rekening gehouden met deze omstandigheid. Ten eerste heeft hij namelijk geen verbod ingesteld op het nemen van alle rusttijden in de cabine van het voertuig, aangezien het nog steeds is toegestaan om onderbrekingen, dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden in de cabine te nemen. Ten tweede heeft hij overeenkomstig het voorstel voor een arbeidstijdenverordening, dat de Commissie op basis van deze effectbeoordeling had opgesteld, geoordeeld dat het tekort aan verblijfsinfrastructuur en parkeerterreinen geen belemmering vormde voor het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine, gelet op het bestaan van alternatieve plaatsen waar de bestuurder deze rusttijden kan nemen, in het bijzonder zijn woonplaats, die één van de plaatsen is waarnaar de vervoersonderneming de bestuurder, indien hij dit wenst, overeenkomstig artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 met regelmatige tussenpozen van, naargelang het geval, drie of vier weken moet kunnen laten terugkeren.

473 In deze omstandigheden kan de Uniewetgever niet worden verweten dat hij niet ten volle rekening heeft gehouden met een wezenlijk gegeven voor de evenredigheidstoetsing van het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod.

474 Dienaangaande is het irrelevant dat de Uniewetgever uit de verschillende gegevens die hem ter beschikking stonden niet de conclusies heeft getrokken waartoe hij volgens Roemenië en Hongarije had moeten komen. In dit verband moeten de door deze lidstaten aangevoerde grieven waarmee zij de Uniewetgever verwijten het tekort aan verblijfsinfrastructuur en parkeerterreinen niet op adequate wijze te hebben aangepakt in verordening 2020/1054, worden beoordeeld in het kader van het onderzoek of artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 op zich voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.

475 Bijgevolg moeten de door Roemenië en Hongarije aangevoerde argumenten dat de Uniewetgever de gevolgen van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine niet heeft onderzocht, worden afgewezen.

ii) Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054

476 Artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 bepaalde dat wanneer een bestuurder dit zo verkiest, dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in een voertuig mogen worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat.

477 Met ingang van 20 augustus 2020 is dit artikel 8, lid 8, vervangen door artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, waarin is bepaald dat de normale of compenserende wekelijkse rusttijden, dat wil zeggen andere rusttijden dan die welke in die voorgaande bepaling waren genoemd, niet in een voertuig mogen worden genomen, maar worden genomen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen, met dien verstande dat eventuele kosten voor het verblijf buiten het voertuig door de werkgever worden gedekt.

478 Het met artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 nagestreefde doel, in het licht waarvan de evenredigheid van deze bepaling moet worden onderzocht, is erin gelegen om, zoals blijkt uit onder meer de overwegingen 1, 2, 6, 8, 13 en 36 van deze verordening, de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren, door ervoor te zorgen dat deze over een kwalitatief hoogwaardig verblijf beschikken voor het nemen van hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd. Zodoende beoogt die bepaling een oplossing te bieden voor het gebrek aan duidelijke regels inzake wekelijkse rusttijden. Zoals reeds is opgemerkt in punt 250 van dit arrest, past dit doel in de ruimere doelstelling die met verordening 2020/1054 wordt beoogd, namelijk het zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoersondernemingen om te komen tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector, die niet-discriminerend is en aantrekkelijk voor gekwalificeerde werknemers.

479 De Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije, die de legitimiteit van deze verschillende doelstellingen niet betwisten, betogen dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 op zichzelf niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

480 Om na te gaan of het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine, zoals dat in deze bepaling is neergelegd, het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, moet worden onderzocht of deze maatregel geschikt is om het door deze bepaling nagestreefde doel te bereiken – te weten het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders –, niet kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken en evenredig is in het licht van datzelfde doel.

– Geschiktheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voor het bereiken van het nagestreefde doel

481 Wat in de eerste plaats de geschiktheid betreft van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 om het daarmee nagestreefde doel te bereiken, zij er om te beginnen aan herinnerd dat het Hof in het arrest Vaditrans, en met name in de punten 31 tot en met 33 en 48 ervan, in essentie heeft geoordeeld dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van dit artikel 1, punt 6, onder c), teneinde de nuttige werking ervan te behouden en mede gelet op lid 6 van datzelfde artikel 8, aldus moest worden uitgelegd dat de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mochten worden doorgebracht. Volgens de bewoordingen van genoemd artikel 8, lid 8, was het namelijk alleen, en dan nog onder bepaalde voorwaarden, uitdrukkelijk toegestaan om de dagelijkse en de verkorte wekelijkse rusttijden in het voertuig te nemen.

482 Na te hebben aangegeven dat deze uitlegging werd bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van laatstgenoemde bepaling en door de context ervan, heeft het Hof benadrukt dat deze uitlegging duidelijk paste bij de met verordening nr. 561/2006 nagestreefde doelstelling om de arbeidsvoorwaarden voor de bestuurders en de verkeersveiligheid te verbeteren (arrest Vaditrans, punt 43).

483 Het Hof heeft namelijk verduidelijkt dat een vrachtwagencabine, ondanks het duidelijk verbeterde ontwerp van voertuigen en cabines, toch geen geschikte plaats bleek te vormen voor langere rusttijden dan de dagelijkse rusttijden en de verkorte wekelijkse rusttijden, en dat bestuurders de mogelijkheid moesten hebben om hun normale wekelijkse rusttijden door te brengen op een plaats met passende en geschikte accommodatie (arrest Vaditrans, punt 44).

484 In dit verband heeft het Hof daaraan toegevoegd dat indien artikel 8 van verordening nr. 561/2006 aldus moest worden uitgelegd dat de bestuurder zijn normale wekelijkse rusttijden in zijn voertuig zou kunnen doorbrengen, hij al zijn rusttijden in de cabine van zijn voertuig zou kunnen doorbrengen, met andere woorden op een plaats die geen passende accommodatie biedt, wat niet kon bijdragen tot de met deze verordening nagestreefde doelstelling om de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders te verbeteren (arrest Vaditrans, punt 45).

485 Hieruit volgt dat het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod, waarbij de door het Hof in het arrest Vaditrans gegeven uitlegging is gecodificeerd, geschikt is om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling om de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders te verbeteren.

486 Geen van de door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije aangevoerde argumenten kan aan deze bevinding afdoen.

487 Ten eerste moet, voor zover de Republiek Bulgarije en Roemenië aanvoeren dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 nadere verduidelijkingen bevat ten opzichte van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, zoals dat door het Hof in het arrest Vaditrans is uitgelegd, worden opgemerkt dat de Republiek Bulgarije zich beperkt tot het betoog dat de in dat artikel 1, punt 6, onder c), neergelegde verplichting dat de rusttijd wordt genomen „in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen", een extra vereiste is dat voortvloeit uit de vaststelling van verordening 2020/1054.

488 Dit betoog kan echter niet slagen.

489 Om te beginnen heeft het Hof in de punten 44 en 45 van het arrest Vaditrans er namelijk uitdrukkelijk op gewezen dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, aldus moest worden uitgelegd dat de normale wekelijkse rusttijd moet worden genomen op een plaats met passende en geschikte accommodatie, wat noodzakelijkerwijs inhoudt dat de slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen van die plaats gendervriendelijk zijn. Overigens was het vereiste van „voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten" reeds uitdrukkelijk opgenomen in de bewoordingen zelf van laatstgenoemde bepaling.

490 Vervolgens heeft het Hof in punt 44 van het arrest Vaditrans geoordeeld dat een vrachtwagencabine geen geschikte plaats vormt voor langere rusttijden dan de in die laatstgenoemde bepaling genoemde dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden, die overeenkomstig artikel 4, onder g) en h), van verordening nr. 561/2006 overeenstemmen met perioden van rust van, naargelang het geval, ten minste 3 uur doch minder dan 45 uur. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat een periode van wekelijkse rust van ten minste 45 uur, die wordt genomen ter compensatie van voorafgaande verkorte wekelijkse rusttijden, krachtens artikel 8, lid 8, van die verordening evenmin in het voertuig mocht worden genomen.

491 Tot slot, aangezien een passende en geschikte accommodatie voor langere rusttijden, zoals door het Hof bedoeld in punt 44 van het arrest Vaditrans, geacht wordt de vrachtwagencabine te vervangen voor het nemen van de normale wekelijkse rusttijden, en deze vrachtwagencabine in beginsel op kosten van de werkgever ter beschikking van de bestuurder wordt gesteld, volgt hieruit even noodzakelijkerwijs dat elke passende en geschikte accommodatie ter vervanging van de vrachtwagencabine eveneens door de werkgever ter beschikking moet worden gesteld.

492 Derhalve moet worden vastgesteld dat de omstandigheid dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 de in het arrest Vaditrans gegeven uitlegging heeft gecodificeerd en op bepaalde punten heeft gepreciseerd, de geschiktheid van deze bepaling ter bereiking van het nagestreefde doel kracht bijzet.

493 Ten tweede is, anders dan Hongarije en Roemenië aanvoeren, het arrest Vaditrans relevant voor de evenredigheidsbeoordeling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, aangezien, zoals zojuist is opgemerkt, uit dat arrest volgt dat het verbod voor een bestuurder om de normale of compenserende wekelijkse rusttijden in het voertuig te nemen, niet voortvloeit uit de inwerkingtreding van laatstgenoemde bepaling, maar uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054. In dit verband is het irrelevant dat het Hof in het arrest Vaditrans, dat gewezen is op grond van artikel 267 VWEU, bij gebreke van een daartoe strekkend verzoek van de verwijzende rechter in

die zaak, artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, niet op evenredigheid heeft getoetst.

494 Indien Hongarije en Roemenië meenden dat de oude versie van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 ongeldig was of op een andere wijze had moeten worden uitgelegd, hadden zij dit immers overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen aanvoeren in het kader van de prejudiciële procedure in de zaak die tot het arrest Vaditrans heeft geleid. Een dergelijk argument kan daarentegen geen doel treffen ter ondersteuning van middelen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054.

495 Wat ten derde het betoog betreft van de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije inzake het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen op het grondgebied van de Unie, zij er om te beginnen aan herinnerd dat, zoals in punt 471 van dit arrest is benadrukt, dit tekort door de Commissie is aangekaart in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten en vervolgens opnieuw in haar studie van 2019 over parkeerplaatsen. Het Parlement noch de Raad betwist overigens het tekort aan veilige en beveiligde parkeerterreinen.

496 Verordening 2020/1054 heeft echter tot doel om de sociale bescherming voor bestuurders te verbeteren, terwijl de verbetering van de vervoer- en parkeerinfrastructuur in de Unie in wezen het voorwerp uitmaakt van andere wetgevingshandelingen die op grond van onderscheiden rechtsgrondslagen zijn vastgesteld.

497 Met name de TEN-V-verordening, die is vastgesteld op de grondslag van artikel 172 VWEU, volgens hetwelk de goedkeuring van de betrokken lidstaat is vereist voor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied ervan, bepaalt, in artikel 39, lid 2, onder c), ervan, dat langs autosnelwegen rustplaatsen worden aangelegd op ongeveer 100 km afstand van elkaar, in overeenstemming met de behoeften van de samenleving, van de markt en van het milieu, teneinde onder meer te voorzien in adequate parkeergelegenheid voor het commerciële vervoer, met een adequaat veiligheids- en beveiligingsniveau.

498 Bovendien is het ontegenzeglijk zo dat meerdere instrumenten van Unierecht mogelijkheden bieden voor medefinanciering door de Unie met het doel de aanleg van passende parkeerinfrastructuur te versnellen en te bevorderen. Dit geldt met name voor verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 (PB 2013, L 348, blz. 129), en gedelegeerde verordening (EU) 2016/1649 van de Commissie van 8 juli 2016 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1316/2013 (PB 2016, L 247, blz. 1), waarin de financieringsprioriteiten voor vervoer voor de meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's zijn vastgesteld.

499 De geschiktheid van het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod kan evenwel niet worden onderzocht in het licht van een doelstelling die niet met die maatregel wordt nagestreefd.

500 Veeleer moet worden nagegaan of, zoals de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije aanvoeren, het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine, gelet op het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen, niet kan worden aangemerkt als een geschikte maatregel voor het bereiken van de doelstelling om de arbeidsvoorwaarden voor de bestuurders te verbeteren. Volgens deze lidstaten maakt dit tekort het namelijk buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk, om dat verbod na te leven, met als gevolg dat die doelstelling door genoemd verbod kan worden doorkruist doordat de vermoeidheid en stress van de bestuurder juist toenemen.

501 In dit verband is het juist dat de mogelijkheid om de in verordening nr. 561/2006 vastgestelde regels inzake rusttijden na te leven, in het algemeen onder meer kan afhangen van de beschikbaarheid van geschikte verblijfsmogelijkheden en parkeerterreinen [zie in die zin arrest van 21 december 2023, Commissie/Denemarken (Beperking van de parkeerduur), C-167/22, EU:C:2023:1020, punt 45].

502 Met betrekking tot, ten eerste, de gevolgen van het beweerde tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden voor de geschiktheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 om de daarmee nagestreefde doelstelling van sociale bescherming te bereiken, zij er echter allereerst op gewezen dat deze bepaling, zoals reeds is aangegeven in punt 472 van dit arrest, bestuurders niet verbiedt om welke rusttijd dan ook in de cabine van het voertuig te nemen, maar uitsluitend van toepassing is op de normale of compenserende wekelijkse rusttijden. Het daarin gestelde verbod geldt dus niet voor onderbrekingen, dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden.

503 Voorts komen deze rusttijden die bestuurders krachtens artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 niet in het voertuig mogen nemen, juist overeen met die rusttijden waarvoor de werkgever overeenkomstig artikel 1, punt 6, onder d), van deze richtlijn het werk van de bestuurders zodanig moet plannen dat zij de mogelijkheid hebben om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van de werkgever of naar hun woonplaats, teneinde aldaar hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen.

504 Anders dan de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije veronderstellen, is het voor het nemen van de normale of compenserende wekelijkse rusttijden dus niet automatisch vereist dat bestuurders toegang hebben tot verblijfsmogelijkheden die niet samenvallen met hun woonplaats. Zoals blijkt uit overweging 13 van verordening 2020/1054, moeten bestuurders enkel wanneer zij hun recht uitoefenen om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden buitenshuis door te brengen, overeenkomstig het vereiste van artikel 1, punt 6, onder c), van deze verordening kunnen beschikken over een kwalitatief hoogwaardig en gendervriendelijk verblijf voor het nemen van die rusttijden. Hieruit volgt dat deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 1, punt 6, onder d), van genoemde verordening, het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden, zoals dat door de Commissie in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten is vastgesteld, in werkelijkheid op zijn minst gedeeltelijk kan verhelpen.

505 Tot slot is het juist dat in overweging 15 van verordening 2020/1054 te lezen staat dat bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden kunnen nemen in geschikte accommodatie die „eventueel” grenst aan een parkeerterrein. Dit neemt niet weg dat wanneer bestuurders beslissen om niet terug te keren naar een van beide in artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening genoemde plaatsen om er deze rusttijden te nemen, zij – anders dan de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije betogen – geenszins verplicht zijn om te kiezen voor dergelijke

aan een parkeerterrein grenzende accommodatie. Artikel 1, punt 6, onder c), van genoemde verordening verlangt weliswaar dat bestuurders die rusttijden nemen in een „passend verblijf", maar niet dat dit verblijf aan een parkeerterrein grenst. In dat opzicht kan van een bestuurder redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij zijn wekelijkse rusttijd van ten minste 45 uur in de nabijheid van een dergelijk parkeerterrein doorbrengt. Geen van deze lidstaten betoogt evenwel dat het tekort aan verblijfsinfrastructuur, zoals dat door de Commissie in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten is vastgesteld, betrekking heeft op verblijfsplaatsen die niet aan een parkeerterrein grenzen en dat dergelijke verblijfsplaatsen niet geschikt zijn.

506 Met betrekking tot, ten tweede, de gevolgen van het beweerde tekort aan geschikte parkeerterreinen voor de geschiktheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 om de daarmee nagestreefde doelstelling van sociale bescherming te bereiken, zij er allereerst op gewezen dat deze bepaling geen enkele verplichting oplegt met betrekking tot de plaats waar het voertuig moet worden geparkeerd. Bestuurders zijn dus niet verplicht om hun voertuig op een voor vrachtwagens voorbehouden parkeerterrein achter te laten wanneer zij hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen.

507 Vervolgens zou, zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, de opheffing van het aan bestuurders opgelegde verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine het – in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten aangekaarte – tekort aan veilige en beveiligde parkeerterreinen niet kunnen verhelpen, aangezien er hoe dan ook een parkeerplaats nodig zou blijven tijdens de periode waarin die rusttijden worden genomen. Meer nog, aangezien een opheffing van dat verbod bestuurders in hun mogelijkheid zou beperken om die rusttijden in hun woonplaats door te brengen nadat zij hun voertuig in de exploitatievestiging van de werkgever hebben geparkeerd, zou hierdoor het door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije aan de kaak gestelde tekort zelfs kunnen verergeren, en wel omdat bestuurders in een dergelijk geval meer van de beschikbare veilige en beveiligde parkeerterreinen zouden innemen.

508 Wat tot slot het beweerde risico van ladingdiefstal betreft, waardoor ladingen moeilijk te verzekeren zijn, zij erop gewezen dat bestuurders overeenkomstig artikel 4, onder f) tot en met h), van verordening nr. 561/2006 vrijelijk over hun dagelijkse dan wel wekelijkse rusttijd moeten kunnen beschikken, zodat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de bewaking van dergelijke ladingen wanneer zij hun rusttijd nemen.

509 In ieder geval vloeit dit risico niet voort uit het specifieke verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine, zoals dat is ingesteld bij artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, maar meer in het algemeen uit het tekort aan veilige en beveiligde parkeerterreinen, waarbij evenwel in gedachten moet worden gehouden dat bestuurders al hun andere rusttijden in een geparkeerd voertuig mogen nemen.

510 Ook al is het juist dat ladingdiefstallen in de Unie volgens de studie van 2019 over parkeerplaatsen neerkomen op een verlies van meer dan 8,2 miljard EUR, toch blijkt uit diezelfde studie niet dat dit verlies specifiek te wijten is aan diefstallen die worden gepleegd terwijl bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen, welke reeds op grond van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, niet in het voertuig mocht worden genomen.

511 In deze omstandigheden kan niet worden aangenomen dat het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine geen geschikte maatregel is ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling, namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de

verkeersveiligheid voor bestuurders, om de reden dat de inwerkingtreding ervan niet afhankelijk is gesteld van de aanleg van geschikte infrastructuur op het gebied van accommodatie en parkeerterreinen.

512 Overigens zij erop gewezen dat de Uniewetgever bij artikel 1, punt 7, van verordening 2020/1054 een artikel 8 bis in verordening nr. 561/2006 heeft ingevoegd, dat blijkens de overwegingen 15, 17 en 18 van verordening 2020/1054 specifieke bepalingen bevat met als doel om de aanleg van parkeerterreinen van hoge kwaliteit aan te moedigen door de ontwikkeling van minimumnormen, alsook om informatie over beschikbare rustfaciliteiten beter toegankelijk te maken. Dergelijke verbeteringen moeten het voor de werkgever gemakkelijker maken om de activiteiten van de bestuurder te plannen, zodat deze een parkeerterrein kan bereiken dat de werkgever geschikt acht voor de vervoerde goederen.

513 Om te beginnen heeft de Commissie namelijk bij artikel 8 bis, lid 2, van verordening nr. 561/2006, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 7, van verordening 2020/1054, de bevoegdheid gekregen om meer gedetailleerde normen op te stellen met betrekking tot het dienstverleningsniveau en de beveiliging van parkeerterreinen, onder meer op het gebied van gendervriendelijke sanitaire voorzieningen, alsook betreffende de procedures voor certificering. Bovendien moet de Commissie er overeenkomstig lid 1 van datzelfde artikel 8 bis voor zorgen dat informatie over veilige en beveiligde parkeerterreinen gemakkelijk toegankelijk is voor bestuurders, en dat een lijst van gecertificeerde parkeerterreinen beschikbaar wordt gesteld op één officiële website die geregeld wordt bijgewerkt.

514 Hoewel het door Roemenië aangevoerde feit dat de Commissie deze lijst niet heeft gepubliceerd in voorkomend geval kan worden aangemerkt als een niet-nakoming van die verplichting door die instelling, kan dat echter geenszins aantonen dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 een maatregel heeft genomen die niet geschikt is voor het bereiken van het daarmee nagestreefde doel.

515 Vervolgens moet de Commissie overeenkomstig artikel 8 bis, lid 4, van verordening nr. 561/2006 uiterlijk op 31 december 2024 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor bestuurders en van beveiligde parkeerfaciliteiten, evenals over de aanleg van gecertificeerde veilige en beveiligde parkeerterreinen.

516 Tot slot wordt in artikel 8 bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 561/2006 herhaald dat het aan de lidstaten staat om overeenkomstig artikel 39, lid 2, onder c), van de TEN-V-verordening het aanleggen van parkeergelegenheid voor het commerciële wegverkeer aan te moedigen, terwijl in overweging 19 van verordening 2020/1054 bovendien wordt herinnerd aan het belang dat er voldoende mogelijkheden voor medefinanciering door de Unie beschikbaar zijn om de aanleg van passende parkeerinfrastructuur te versnellen en te bevorderen.

517 Anders dan de Republiek Bulgarije beweert, tonen deze verplichtingen allesbehalve aan dat artikel 1, punt 6, onder c), van deze verordening niet geschikt is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken, en blijkt daaruit juist integendeel dat de Uniewetgever aandacht blijft schenken aan het problematische tekort aan parkeerterreinen.

518 Voorts moet het argument van de Republiek Bulgarije dat bij gebreke van een termijn waarbinnen de lidstaten voor passende infrastructuur moeten zorgen, sommige van hen zouden kunnen worden aangemoedigd om de infrastructuur niet uit te breiden teneinde de dienstverrichtingen van in andere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen op hun grondgebied te beperken, bij gebreke van enig bewijs ter staving van de gegrondheid ervan als speculatief worden afgewezen.

519 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dan ook dat de omstandigheid dat er op het grondgebied van de Unie een tekort is aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen, niet kan aantonen dat het bij artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 ingestelde verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine niet geschikt is om de met deze verordening nagestreefde doelstelling te bereiken.

520 Wat ten vierde het betoog betreft van de Republiek Bulgarije en Roemenië inzake de vermeende rechtsonzekerheid rond de uitlegging en de toepassing van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, zij opgemerkt dat de Uniewetgever met deze bepaling heeft willen zorgen voor een uniforme toepassing van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine en de daarmee samenhangende verplichting om die rusttijd in een passend verblijf te nemen. Het is namelijk zo dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, onzekerheden in de hand had kunnen werken vanwege de verschillen in uitlegging en toepassing van die bepaling door de bevoegde nationale autoriteiten, welke verschillen duidelijk naar voren waren gekomen in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 5, 18 en 23).

521 Anders dan de Republiek Bulgarije betoogt, zijn de in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 gebruikte bewoordingen „passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen” volstrekt ondubbelzinnig. Het feit dat de draagwijdte van deze formulering voldoende rekbaar is om een relatief breed scala aan accommodatie te omvatten waar een bestuurder zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd kan nemen, doet geenszins afbreuk aan de geschiktheid van deze bepaling om het daarmee nagestreefde doel te bereiken, maar kan – zoals het Parlement terecht heeft opgemerkt – die geschiktheid juist versterken. In dit verband is het argument van de Republiek Bulgarije dat de lidstaten die bepaling waarschijnlijk verschillend zullen uitleggen, speculatief en moet het bijgevolg alleen al om die reden worden afgewezen.

522 Met betrekking tot het door Roemenië aangehaalde risico van verschillen in sancties waarin de nationale wetgevingen voorzien ingeval van inbreuken op het aan de orde zijnde verbod, is het juist dat verordening 2020/1054 de sanctieregelingen van de lidstaten op dat punt niet heeft geharmoniseerd. Dat risico wordt echter aanzienlijk verkleind door de verplichting die krachtens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 16, van verordening 2020/1054, op de lidstaten rust om, zoals tevens in overweging 23 van laatstgenoemde verordening wordt benadrukt, te voorzien in sancties die doeltreffend en in verhouding met de ernst van de inbreuken zijn, alsook een afschrikkende werking hebben en niet-discriminerend zijn, waarbij bovendien geen enkele inbreuk aan meer dan één sanctie of procedure mag worden onderworpen. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat het risico van verschillen in sancties tot gevolg heeft dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 niet geschikt is het daarmee nagestreefde doel te bereiken.

– *Noodzakelijkheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054*

523 Wat in de tweede plaats de noodzakelijkheid betreft van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 en, meer in het bijzonder, het betoog waarmee wordt gesteld dat er minder belastende maatregelen bestaan dan die welke in deze bepaling zijn vastgesteld, moet worden opgemerkt dat de Republiek Bulgarije enkel verwijst naar een aantal maatregelen waarvan de meeste tijdens de wetgevingsprocedure zijn besproken, zonder dat deze evenwel aan het einde van deze procedure door de Uniewetgever in de definitieve versie van de vastgestelde wetgevingshandeling zijn overgenomen.

524 De door deze lidstaat bedoelde maatregelen, die gemeen hebben dat zij op de een of andere wijze toestaan dat de normale of compenserende wekelijkse rusttijd in het voertuig wordt genomen, waarbij de keuze aan de bestuurder wordt gelaten, zouden echter niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan het bereiken van de door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders, aangezien deze maatregelen, gesteld dat zij zouden worden uitgevoerd, tot gevolg zouden kunnen hebben dat bestuurders al hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden regelmatig in het voertuig nemen. Aangezien de bestuurder, zoals reeds is opgemerkt in punt 174 van dit arrest, de zwakkere partij is binnen de arbeidsverhouding met zijn werkgever, zouden dergelijke maatregelen immers het risico inhouden dat de bestuurder niet volledig vrij is in zijn keuze en dat hij onder druk kan komen te staan om een keuze te maken die de belangen van de werkgever dient. Evenzo zou de invoering van uitzonderingen het risico in zich dragen dat bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd op een ongeschikte plaats doorbrengen, wat op een achteruitgang van hun sociale bescherming zou neerkomen.

525 Hoewel de Commissie, zoals de Republiek Bulgarije heeft benadrukt, in de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 44-47) de mogelijkheid heeft overwogen om bestuurders toe te staan hun normale wekelijkse rusttijden in het voertuig nemen, mits dit hun vrije keuze is of in het licht van de omstandigheden gerechtvaardigd is, staat daartegenover dat zij in dezelfde effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 49) heeft gepreciseerd dat die keuzemogelijkheid, met name gelet op de moeilijkheid om aan te tonen dat bestuurders over keuzevrijheid beschikken, kan leiden tot een toename van opzettelijke onrechtmatigheden, in die zin dat die rusttijden moedwillig en stelselmatig in het voertuig worden genomen.

526 Wat het in dat verband door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije gevoerde betoog inzake het comfort van voertuigen betreft, is het inderdaad juist dat de Commissie in haar effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 18), die vóór het wijzen van het arrest Vaditrans was afgerond, heeft aangegeven dat voertuigen vaak betere verblijfsomstandigheden bieden dan de andere beschikbare alternatieven.

527 Daartegenover staat, ten eerste, dat de Commissie in dezelfde effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 73-75), na afweging van de voor- en nadelen van de verschillende overwogen alternatieven, evenwel tot de bevinding is gekomen dat het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine het meest geschikte alternatief was om stress en vermoeidheid bij bestuurders te verminderen, met als gevolg dat zij een dergelijk verbod heeft opgenomen in artikel 1, punt 5, onder c), van het voorstel voor een arbeidstijdenverordening.

528 Ten tweede heeft de Uniewetgever bij de uitoefening van de ruime beoordelingsmarge waarover hij beschikt, net als het Hof in punt 45 van het arrest Vaditrans, kunnen oordelen dat de verwezenlijking van de doelstelling om de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders te verbeteren, in de weg stond aan de mogelijkheid om alle rusttijden in de cabine door te brengen, aangezien een dergelijke plaats geen passende accommodatie biedt voor het nemen van de langere rusttijden.

529 Wat betreft de door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije geopperde maatregel, namelijk de invoering van een overgangsperiode om de inwerkingtreding van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine uit te stellen, is het evident dat een dergelijke maatregel niet als een minder bezwarend alternatief kan worden aangemerkt. Een dergelijk verbod gold namelijk al toen verordening 2020/1054 werd vastgesteld, aangezien het, zoals blijkt uit de punten 30, 31 en 48 van het arrest Vaditrans, voortvloeit uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054. In deze omstandigheden zou de invoering van een overgangsperiode neerkomen op een temporele beperking van de draagwijdte van dat arrest, terwijl het Hof dit niet noodzakelijk heeft geacht.

– *Evenredigheid van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054*

530 Wat in de derde plaats de evenredigheid betreft van het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod, moet allereerst worden herinnerd aan het belang dat volgens de preambule van het VWEU toekomt aan het „wezenlijk doel" van de voortdurende verbetering van de leef- en werkomstandigheden waarmee de Uniewetgever op grond van de artikelen 9 en 90 VWEU ten volle rekening moet houden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Zoals het Hof in wezen heeft opgemerkt in het arrest Vaditrans (punten 44 en 45), biedt een vrachtwagencabine geen passende en geschikte accommodatie voor langere rusttijden dan de dagelijkse rusttijden en de verkorte wekelijkse rusttijden. Bijgevolg kunnen bestuurders de normale of compenserende wekelijkse rusttijden niet in een dergelijke cabine doorbrengen zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de beoogde verbetering van hun arbeidsvoorwaarden.

531 Vervolgens moet worden opgemerkt dat, zoals in de punten 472 en 502 van dit arrest in herinnering is gebracht, artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, net als het daarbij gewijzigde artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, bestuurders niet verbiedt om welke rusttijd dan ook in het voertuig te nemen, maar zich er uitsluitend tegen verzet dat zij er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden doorbrengen. Bestuurders blijven dus gerechtigd om al hun onderbrekingen, dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden in het voertuig te nemen.

532 Bovendien mogen, zoals dat reeds was bepaald in artikel 8, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, normale wekelijkse rusttijden overeenkomstig artikel 8, lid 6, eerste alinea, onder b), van verordening nr. 561/2006, in de versie die voortvloeit uit artikel 1, punt 6, onder a), van verordening 2020/1054, enkel worden genomen per periode van twee opeenvolgende weken, waardoor de omvang van het verbod van normale wekelijkse rusttijden in de cabine verder wordt ingeperkt.

533 Tot slot heeft de Uniewetgever bij artikel 1, punt 6, onder a), van verordening 2020/1054 een derde alinea ingevoegd in artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006, op grond waarvan een bestuurder die internationaal goederenvervoer verricht thans, in afwijking van de in de eerste

alinea van dat artikel 8, lid 6, vervatte algemene regel en voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan, buiten de lidstaat van vestiging van zijn werkgever twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden mag nemen die in het voertuig mogen worden doorgebracht, aangezien die rusttijden niet vallen onder het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod. Met de invoering van die mogelijkheid, die was uitgesloten door artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, heeft de Uniewetgever aldus meer flexibiliteit willen bieden aan bestuurders die lange afstanden afleggen, door hen toe te staan om gedurende drie opeenvolgende weken al hun rusttijden in het voertuig te nemen.

534 In deze omstandigheden kan artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 niet worden geacht nadelige gevolgen met zich mee te brengen die kennelijk onevenredig zijn aan de met deze bepaling nagestreefde doelstelling.

535 Geen van de door de Republiek Bulgarije, Roemenië en Hongarije aangevoerde argumenten kan aan deze overwegingen afdoen.

536 Wat ten eerste het argument betreft inzake de aanzienlijke extra kosten die de uitvoering van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 met zich meebrengt voor vervoersondernemingen, en met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, volstaat het eraan te herinneren dat het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine niet voortvloeit uit de inwerkingtreding van deze bepaling, maar, zoals het Hof in wezen in de punten 30, 31 en 48 van het arrest Vaditrans heeft geoordeeld, uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054. Artikel 1, punt 6, onder c), van laatstgenoemde verordening kan op zichzelf dus geen aanleiding geven tot aanzienlijke extra kosten.

537 Bovendien is het weliswaar juist dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 thans uitdrukkelijk van de werkgever verlangt dat hij eventuele kosten voor het verblijf buiten het voertuig dekt, maar dit neemt niet weg dat uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 64) blijkt dat heel wat werknemers dergelijke kosten reeds vóór de inwerkingtreding van deze verordening voor hun rekening namen. Bovendien moeten die kosten alleen worden gedekt wanneer de bestuurder ervoor kiest – wat zijn volste recht is – om geen gebruik te maken van de mogelijkheid die zijn werkgever hem overeenkomstig artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 moet bieden om, naargelang het geval, elke drie of vier weken terug te keren naar de exploitatievestiging van deze werkgever of naar zijn woonplaats, teneinde aldaar zijn normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen. Tot slot doet deze verplichting om dergelijke kosten te dekken, geen afbreuk aan het recht van de vervoersonderneming om in dat laatste geval de accommodatie of het type accommodatie te kiezen waarvan zij de kosten zal dekken, voor zover die accommodatie voldoet aan de uit genoemde bepaling voortvloeiende vereisten.

538 In deze omstandigheden lijkt het erop dat de schatting in de in punt 458 van dit arrest aangehaalde studie van KPMG over Bulgarije, volgens welke de kosten die de Bulgaarse vervoersondernemingen moeten maken als gevolg van de in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 vastgestelde maatregel 143 miljoen EUR bedragen, niet kan worden geacht bewijskracht te hebben, aangezien zij berust op de onjuiste premisse dat deze bepaling een nieuw verbod oplegt en bestuurders verplicht om hun rusttijden stelselmatig buiten hun woonplaats te nemen door hun voertuig op veilige en beveiligde parkeerterreinen te parkeren.

539 Wat ten tweede het argument betreft inzake het risico van sancties en het verlies van betrouwbaarheid van de vervoersonderneming in de zin van artikel 6 van verordening nr. 1071/2009, kan de Republiek Bulgarije op grond daarvan niet met succes stellen dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 onevenredig is door te speculeren over de frequentie van gedragingen die inbreuk maken op het in laatstgenoemde bepaling neergelegde verbod. In dit verband voert deze lidstaat bovendien ten onrechte aan dat dit verbod onmogelijk kan worden nageleefd, aangezien dit argument berust op de in punt 505 van dit arrest genoemde onjuiste premisse dat deze bepaling bestuurders verplicht om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen in een aan een parkeerterrein grenzende accommodatie.

540 In het licht van de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine niet kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is om het met dat verbod nagestreefde doel te bereiken.

541 Derhalve moeten het vierde middel van de Republiek Bulgarije, het eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië en het enige middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie

1) Argumenten van partijen

542 De Republiek Bulgarije, met het tweede onderdeel van haar vijfde middel, en Roemenië, met het eerste onderdeel van zijn derde middel, betogen dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het in artikel 18 VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel. De Republiek Bulgarije beroept zich tevens op schending van de artikelen 20 en 21 van het Handvest, van het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten alsook, „indien het Hof dit relevant acht", van artikel 95, lid 1, VWEU.

543 Volgens deze beide lidstaten is het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie en benadeelt het zowel de in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen als de bestuurders in dienst van die ondernemingen. Het is voor in centraal gelegen lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen en hun bestuurders immers veel gemakkelijker om dit verbod na te leven dan voor vervoersondernemingen uit perifere lidstaten en hun bestuurders. Bovendien leidt het betreffende verbod binnen een en dezelfde lidstaat tot discriminatie tussen plaatselijke bestuurders en bestuurders uit andere lidstaten. Binnenlandse bestuurders die binnen hun eigen lidstaat vervoer verrichten, ondervinden geen hinder van het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen, aangezien zij thuis kunnen overnachten en hun vrachtwagens in de exploitatievestiging van de vervoersonderneming kunnen parkeren. Dit geldt niet voor bestuurders die internationaal vervoer verrichten in dienst van in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen, aangezien zij als gevolg van het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden en veilige en beveiligde parkeerterreinen niet anders kunnen dan dat verbod – dat zorgt voor hogere kosten bij de vervoersondernemingen die voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen zijn – naast zich neer te leggen.

544 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 19 december 2024] In dat verband voegt Roemenië daaraan toe dat het optreden van de Uniewetgever des te meer onevenredig wordt door de omstandigheid dat de lidstaten de ontwikkeling van accommodatie- en parkeerinfrastructuur op

verschillende wijze aanpakken en dat zij onderling ook verschillen vertonen naargelang zij zich aan de periferie van de Unie dan wel in de nabijheid van de centrale wegvervoersassen van de Unie bevinden. Aangezien het netwerk van parkeerterreinen in de transitlidstaten onderontwikkeld is, heeft het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod vooral nadelige gevolgen voor de in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen.

545 Roemenië betoogt voorts dat de gevolgen van de bepalingen van verordening 2020/1054 voor de vervoermarkt niet kunnen worden beoordeeld zonder rekening te houden met verordening 2020/1055 en richtlijn 2020/1057, die ook deel uitmaken van het „Mobiliteitspakket". Zo blijkt uit een algehele beoordeling van dit maatregelenpakket dat de door de Uniewetgever vastgestelde regeling de in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen nadelig behandelt ten aanzien van de concrete mogelijkheid om vervoersdiensten in de Unie te verrichten. Aangezien de bestreden maatregelen van het „Mobiliteitspakket" aanzienlijke kosten meebrengen en bezwarende verplichtingen opleggen, die met name de in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen treffen, zien die ondernemingen hun concurrentievermogen de facto immers tot nihil afnemen. De sociale bescherming van bestuurders kan niet worden gewaarborgd zonder passende maatregelen waarmee vervoersondernemingen worden gesteund in de uitoefening van het recht van vrije dienstverrichting.

546 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

547 Om te beginnen moet, om dezelfde redenen als die welke zijn genoemd in punt 307 van dit arrest, het betoog van de Republiek Bulgarije inzake schending van artikel 95, lid 1, VWEU niet-ontvankelijk worden verklaard, aangezien deze lidstaat zich alleen op een dergelijke schending beroept „indien het Hof dit relevant acht", zonder specifieke argumenten dienaangaande aan te voeren.

548 Na deze verduidelijking moet met betrekking tot de gegrondheid van de onderhavige middelen en argumenten worden vastgesteld dat de in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde regel, voor zover daarbij aan vervoersondernemingen de verplichting wordt opgelegd om er op eigen kosten voor te zorgen dat hun bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden niet in het voertuig nemen maar in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen, zonder onderscheid geldt voor alle betrokken werkgevers, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, voor alle betrokken bestuurders, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat van hun woonplaats, alsook voor alle lidstaten, zodat hij geen directe en door het Unierecht verboden discriminatie oplevert.

549 Bijgevolg moet overeenkomstig de in de punten 308 tot en met 310 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of de Uniewetgever met artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 een identieke regel op ongerechtvaardigde wijze op verschillende situaties heeft toegepast, met name in het licht van het met deze bepaling nagestreefde doel, wat om die reden een indirecte en door het Unierecht verboden discriminatie oplevert doordat deze regel, zoals de verzoekende lidstaten in wezen aanvoeren, naar zijn aard zelf grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die gevestigd zijn in – naar hun zeggen – „aan de periferie van de Unie gelegen" lidstaten, voor de bestuurders in dienst bij deze ondernemingen en voor deze groep lidstaten.

550 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, zoals in punt 478 van dit arrest is opgemerkt, tot doel heeft om de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren door ervoor te zorgen dat deze over een kwalitatief hoogwaardig verblijf beschikken voor het nemen van hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd teneinde, zoals blijkt uit de overwegingen 8 en 13 van deze verordening, bescherming te bieden aan met name bestuurders die betrokken zijn bij internationaal langeafstandsvervoer van goederen en die lange tijd van huis zijn.

551 Evenwel dient te worden vastgesteld dat alle in de Unie in dienst zijnde bestuurders zich, ten aanzien van hun recht op het nemen van een normale of compenserende wekelijkse rusttijd in een kwalitatief hoogwaardig verblijf, in een vergelijkbare situatie bevinden. Deze bestuurders moeten deze rusttijd immers allen, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, in een dergelijk verblijf kunnen nemen om voor hen te zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid te waarborgen.

552 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het door de Republiek Bulgarije en Roemenië aangevoerde bestaan van vermeende discriminatie tussen bestuurders die internationaal vervoer verrichten in dienst van in bepaalde lidstaten gevestigde vervoersondernemingen en bestuurders die binnenlands vervoer verrichten in dienst van in centraal gelegen lidstaten gevestigde vervoersondernemingen, kan zeker niet worden uitgesloten dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 grotere gevolgen kan hebben voor bestuurders die internationaal vervoer verrichten naar lidstaten die ver gelegen zijn van de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, aangezien het voor deze bestuurders moeilijker kan zijn dan voor plaatselijke of binnenlandse bestuurders om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd in hun woonplaats te nemen en zij dus meer hinder ondervinden van het heersende tekort aan geschikte accommodatie- en parkeerinfrastructuur.

553 Dit verschil in gevolgen voor bestuurders die internationaal vervoer verrichten vloeit evenwel voort uit de andere aard van de door deze bestuurders verrichte vervoersactiviteiten, die tevens tot uitdrukking komt in de bepalingen van artikel 91, lid 1, onder a) en b), VWEU. Internationale vervoersactiviteiten kunnen immers, vaker dan binnenlandse vervoersactiviteiten, plaatsvinden over afstanden die ver zijn gelegen van de woonplaats van de bestuurders en van de plaats waar hun werkgever is gevestigd.

554 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 433 van zijn conclusie zou, wanneer de door de Republiek Bulgarije en Roemenië ontwikkelde redenering wordt gevolgd en bestuurders die internationaal vervoer verrichten hun normale wekelijkse rusttijd in het voertuig mogen doorbrengen, dat wil zeggen op een plaats die niet geschikt is voor dergelijke lange rusttijden, in dit opzicht nog meer discriminatie ontstaan ten opzichte van binnenlandse bestuurders, die deze rusttijd gemakkelijker in hun woonplaats kunnen doorbrengen.

555 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het door de Republiek Bulgarije en Roemenië aangevoerde bestaan van vermeende discriminatie tussen in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen die internationaal vervoer verrichten en de bestuurders in dienst van die ondernemingen enerzijds, en in centraal gelegen lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen die dergelijk vervoer verrichten en de bestuurders in dienst van die ondernemingen anderzijds, is het inderdaad juist dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054, zoals volgt uit punt 552 van dit arrest, grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, gekozen hebben voor

een bedrijfsmodel waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht aan afnemers die gevestigd zijn in lidstaten die ver van hun lidstaat van vestiging zijn gelegen en waarvan de bestuurders bijgevolg ver van hun woonplaats vervoer verrichten.

556 Zoals reeds is aangegeven in punt 321 van dit arrest, mag de Uniewetgever, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel de sociale bescherming van de bestuurders te verbeteren en te zorgen voor een eerlijke mededinging door de voorwaarden waaronder hun werkgevers hun recht op vrijheid van dienstverrichting uitoefenen te wijzigen.

557 Zoals is opgemerkt in punt 322 van dit arrest, kan een bepaling van Unierecht niet worden geacht op zichzelf in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie louter op grond dat zij voor bepaalde marktdeelnemers verschillende gevolgen heeft, wanneer deze situatie voortvloeit uit de verschillende exploitatieomstandigheden waarin zij zich bevinden, met name als gevolg van hun geografische ligging, en niet uit een rechtsongelijkheid die inherent is aan de bestreden bepaling.

558 In het onderhavige geval is het, zoals reeds is opgemerkt in punt 282 van dit arrest, juist de bedoeling van de Uniewetgever geweest om een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen het belang van de bestuurders bij betere arbeidsvoorwaarden enerzijds, en het belang van de werkgevers bij de uitoefening van hun vervoersactiviteiten onder eerlijke concurrentievoorwaarden anderzijds, om zodoende te komen tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector.

559 Tegen die achtergrond brengt het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod hoegenaamd geen oneerlijke concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemingen teweeg, maar beoogt het daarentegen, zoals blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 17, 18 en 23), de verschillen in behandeling weg te werken die voorheen, vanwege de verschillen in de wijze waarop artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 door de bevoegde nationale autoriteiten werd uitgelegd en toegepast, konden voortvloeien uit de toepassing van uiteenlopende nationale sanctieregelingen in de lidstaten. De Uniewetgever heeft de door het Hof in het arrest Vaditrans gegeven uitlegging van dat artikel 8, lid 8, immers gecodificeerd door middel van een meer eenduidige harmonisatieregel, om ervoor te zorgen dat het verbod om de normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine te nemen uniform wordt toegepast.

560 Zoals de Raad terecht heeft benadrukt, zijn het juist de bestuurders van wie de werkgevers hun vervoersdiensten voor het merendeel verrichten aan afnemers die gevestigd zijn in lidstaten die ver van hun lidstaat van vestiging zijn gelegen, en die bijgevolg ver van hun woonplaats vervoer verrichten, die het meest behoefte hebben aan de uit de harmonisatieregel van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voortvloeiende bescherming. Daarmee kan in ieder geval worden aangetoond dat de Uniewetgever zich met het oog op het bereiken van de met deze bepaling nagestreefde doelstelling, namelijk het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, in zijn keuze heeft laten leiden door objectieve en passende criteria.

561 Overigens heeft de Uniewetgever – zoals is aangegeven in punt 533 van dit arrest – nog steeds om een passend evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen te waarborgen en tegelijk de nagestreefde doelstelling van sociale bescherming te verwezenlijken, artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006 gewijzigd bij artikel 1, punt 6, onder a), van verordening 2020/1054, dit met het doel om een bestuurder die internationaal goederenvervoer verricht, bij wijze van

afwijking en voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan, toe te staan om buiten de lidstaat van vestiging van zijn werkgever twee verkorte wekelijkse rusttijden te nemen die in het voertuig mogen worden doorgebracht.

562 Bovendien beoogt artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 juist het in punt 552 van dit arrest geschetste probleem te matigen door werkgevers te verplichten om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat laatstgenoemden, indien zij dit wensen, de mogelijkheid hebben om, naargelang het geval, elke drie of vier weken naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats terug te keren.

563 Met betrekking tot, in de derde plaats, het door de Republiek Bulgarije aangevoerde bestaan van vermeende discriminatie tussen de lidstaten die in strijd is met het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, moet de door deze lidstaat geuite kritiek worden afgewezen. Zelfs al worden bepaalde lidstaten indirect harder door artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 getroffen dan andere, ondanks dat deze bepaling zonder onderscheid van toepassing is, kan een Uniehandeling die wettelijke regelingen van de lidstaten beoogt te harmoniseren, overeenkomstig de in punt 332 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof immers niet worden geacht te discrimineren wanneer deze op gelijke wijze op alle lidstaten wordt toegepast, aangezien een dergelijke harmonisatiehandeling onvermijdelijk verschillende gevolgen teweegbrengt naargelang van de voorafgaande stand van de verschillende nationale wettelijke regelingen en praktijken.

564 In deze omstandigheden kan niet worden aangenomen dat de Uniewetgever, in strijd met de in de punten 313 en 314 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, de grenzen van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan door in het kader van de uitoefening van de hem krachtens het VWEU verleende bevoegdheden artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 vast te stellen met het doel de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor alle bestuurders in de gehele Unie te verbeteren.

565 Tot slot moet worden vastgesteld dat de argumenten van Roemenië inzake schending van het beginsel van gelijke behandeling, voor zover daarmee de onevenredige gevolgen van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voor in perifere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen aan de kaak worden gesteld, betrekking hebben op schending van het evenredigheidsbeginsel, zoals deze lidstaat zelf benadrukt. Bijgevolg moet dit betoog worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke in de punten 481 tot en met 540 van dit arrest zijn uiteengezet.

566 Zoals reeds blijkt uit punt 333 van dit arrest kan aan deze overwegingen niet worden afgedaan door het argument van Roemenië dat er een algemeen discriminerende werking uitgaat van alle bepalingen van het „Mobiliteitspakket”, waartegen de door deze lidstaat ingestelde beroepen in de zaken C-546/20 tot en met C-548/20 zijn gericht. In zaak C-546/20 heeft Roemenië namelijk niet aangetoond dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 discriminatie oplevert. Voor het overige moeten de grieven van deze lidstaat met betrekking tot verordening 2020/1055 en richtlijn 2020/1057 worden onderzocht in het kader van de middelen en argumenten die hij ter ondersteuning van zijn beroepen in de zaken C-547/20 en C-548/20 tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van deze Uniehandelingen heeft aangevoerd.

567 Derhalve moeten het tweede onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond en het eerste onderdeel van het derde middel van Roemenië ongegrond worden verklaard.

c) Schending van de bepalingen van het VWEU op het gebied van het vrij verrichten van diensten

1) Argumenten van partijen

568 Met het eerste onderdeel van zijn eerste middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel betoogt Roemenië dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 eveneens in strijd is met de Unierechtelijke bepalingen op het gebied van het vrij verrichten van vervoersdiensten op de interne markt. De uitvoering van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine zal namelijk leiden tot een beperking van die vrijheid in de zin van artikel 58, lid 1, VWEU, aangezien voor onbepaalde tijd enkel vervoer zal worden verricht over trajecten die kunnen worden afgelegd binnen een tijdspanne waarin de bestuurder geen wekelijkse rusttijd hoeft te nemen, of die zullen worden bepaald op basis van de aanwezigheid van veilige en beveiligde parkeerterreinen. Volgens Roemenië zal de maatregel vanwege die beperking leiden tot een versnippering van de interne markt, wat een stap achteruit zal betekenen in de verwezenlijking van de in artikel 3 VEU vastgestelde doelstelling van duurzame ontwikkeling van die markt, die ook een van de doelstellingen is die de Commissie in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 39) heeft omschreven.

569 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

570 Er zij aan herinnerd dat, zoals volgt uit de punten 352 tot en met 358 van dit arrest, het vrij verrichten van vervoersdiensten overeenkomstig artikel 58, lid 1, VWEU niet valt onder de algemene regeling van artikel 56 VWEU, maar onder een specifieke regeling, volgens welke vervoersondernemingen alleen recht hebben op het vrij verrichten van diensten voor zover dit recht hun is verleend door middel van maatregelen van afgeleid recht, zoals verordening 2020/1054, die de Uniewetgever heeft vastgesteld op grond van de bepalingen van het VWEU betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, in het bijzonder artikel 91, lid 1, VWEU.

571 Aangezien artikel 58, lid 1, VWEU dus alleen tot doel heeft om het vrij verrichten van vervoersdiensten uit te sluiten van de werkingssfeer van de algemene bepalingen van het VWEU inzake het vrij verrichten van diensten om het onder de specifieke bepalingen in titel VI van het derde deel van dit Verdrag te laten vallen, heeft de Uniewetgever, anders dan Roemenië aanvoert, dat artikel 58, lid 1, niet kunnen schenden vanwege het enkele feit dat hij overeenkomstig deze bepaling gemeenschappelijke regels voor de wegvervoersector heeft vastgesteld, op de grondslag van die specifieke bepalingen.

572 Voor zover Roemenië de Uniewetgever verwijt dat hij met de vaststelling van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 een stap achteruit heeft gezet in het liberaliseringsproces dat met verordening nr. 561/2006 tot stand is gebracht, is dat betoog in ieder geval ongegrond. Zoals met name in punt 493 van dit arrest is opgemerkt, vloeit het verbod van normale of compenserende wekelijkse rust in de cabine niet voort uit de inwerkingtreding van deze bepaling, maar uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van dat artikel 1, punt 6, onder c), zoals uitgelegd door het Hof in het arrest Vaditrans.

573 Bovendien zij erop gewezen dat, overeenkomstig de in punt 266 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever het recht heeft om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in de preambule, in artikel 9 en in artikel 151, eerste alinea, van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en het waarborgen van een adequate sociale bescherming. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die in het Verdrag erkende algemene belangen en transversale doelstellingen van de Unie immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of ontwikkelingen.

574 Hieruit volgt dat, anders dan Roemenië suggereert, het loutere feit dat bepaalde vervoersondernemingen een aantal van hun vervoersroutes moeten aanpassen teneinde de arbeidsvoorwaarden en de sociale bescherming voor bestuurders overeenkomstig het met artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 nagestreefde doel te verbeteren, geenszins kan worden beschouwd als een stap achteruit in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, die schending oplevert van artikel 91, lid 2, VWEU.

575 Bijgevolg moeten de door Roemenië in het kader van het eerste onderdeel van zijn eerste middel opgeworpen argumenten inzake schending van de artikelen van het VWEU op het gebied van het vrij verrichten van diensten ongegrond worden verklaard.

d) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU

1) Argumenten van partijen

576 In het kader van het eerste onderdeel van zijn eerste middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel betoogt Roemenië eveneens dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 in strijd is met de vereisten van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, aangezien die bepaling de belangen van vervoersondernemingen en bestuurders ernstig schaadt.

577 Wat ten eerste de vervoersondernemingen betreft – doorgaans kleine en middelgrote ondernemingen – gaan de kosten die artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 voor hen met zich brengt, veel verder dan die voor de terbeschikkingstelling van accommodatie aan de bestuurders. Tot die kosten moeten immers ook de kosten worden gerekend van routewijzigingen naargelang van de beschikbaarheid van geschikte verblijfsmogelijkheden en parkeerterreinen, hogere verzekeringspremies als gevolg van de toegenomen veiligheidsrisico's voor de vervoerde goederen, extra afstand die de bestuurder moet afleggen om een geschikt parkeerterrein te vinden en de kosten om de bestuurder vervolgens van dat parkeerterrein te vervoeren naar het verblijf dat zich, gelet op de in de studie van 2019 over parkeerplaatsen beschreven situatie, op een aanzienlijke afstand kan bevinden. Bovendien verliezen vervoersondernemingen inkomsten, omdat het tekort aan infrastructuur gevolgen heeft voor de mogelijkheid om in de praktijk langere ritten te plannen en op bepaalde routes vervoer in alle veiligheid te verrichten.

578 Wat ten tweede de bestuurders betreft, leiden de gevolgen voor vervoersondernemingen van het in artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 neergelegde verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine tot banenverlies en de noodzaak om uit te wijken naar centraal gelegen lidstaten van de Unie. Bovendien zorgt deze bepaling als gevolg van het tekort aan infrastructuur voor meer vermoeidheid en stress bij de bestuurders.

579 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

580 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het betoog van Roemenië dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 kan leiden tot banenverlies en het uitwijken van bestuurders naar „centraal gelegen lidstaten" van de Unie, wat in strijd is met de vereisten van artikel 91, lid 2, VWEU, volgens welk de Uniewetgever bij het vaststellen van maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid rekening moet houden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, moet worden vastgesteld dat dit betoog, bij gebreke van enig concreet bewijs ter staving van de gegrondheid ervan, speculatief overkomt.

581 In deze omstandigheden kan dat betoog met name niet afdoen aan de vaststelling van de Commissie in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 61), dat de maatregelen met betrekking tot arbeidstijd en regelingen voor wekelijkse rusttijden een positieve impact zouden moeten hebben op de aantrekkelijkheid van het beroep van bestuurder en, derhalve, op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

582 In ieder geval kan, zoals reeds volgt uit de punten 404 en 405 alsook 573 en 574 van dit arrest, het loutere feit dat er voor bepaalde vervoersondernemingen hogere kosten kunnen ontstaan als gevolg van de verbetering van de sociale bescherming die door artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 aan de bestuurders wordt geboden, geenszins worden beschouwd als schending van de vereisten van artikel 91, lid 2, VWEU.

583 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het betoog van Roemenië dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 in strijd is met de vereisten van artikel 94 VWEU doordat het aanzienlijke extra kosten voor vervoersondernemingen met zich brengt, volstaat het op te merken dat laatstgenoemde bepaling, op grond waarvan de Uniewetgever bij het nemen van een maatregel „op het gebied der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden" rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers, in het onderhavige geval irrelevant is, aangezien dit artikel 1, punt 6, onder c), niet de prijzen of de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers regelt, maar de voorwaarden vaststelt waaronder bestuurders hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd nemen.

584 In ieder geval kan deze bepaling, zoals reeds is benadrukt in punt 536 van dit arrest, geen aanleiding geven tot extra kosten voor vervoersondernemingen, aangezien daarin, zoals volgt uit de punten 30, 31 en 48 van het arrest Vaditrans, slechts het bestaande recht wordt gecodificeerd zoals dat voortvloeide uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054.

585 Bijgevolg moeten de argumenten inzake schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU die door Roemenië zijn opgeworpen in het kader van het eerste onderdeel van zijn eerste middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, ongegrond worden verklaard.

586 In het licht van het voorgaande moeten de door de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20) en Hongarije (zaak C-551/20) ingestelde beroepen worden verworpen voor zover zij strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054.

4. Artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054

587 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-551/20) tot nietigverklaring van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 voert Hongarije drie middelen aan. Het eerste betreft schending van het evenredigheidsbeginsel, het tweede betreft schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en het derde betreft schending van artikel 151, tweede alinea, VWEU.

a) Inleidende opmerkingen

588 Met het oog op het onderzoek van deze middelen moet eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 3, lid 4, van verordening nr. 165/2014, gelezen in samenhang met artikel 6, derde alinea, van uitvoeringsverordening 2016/799, nieuw ingeschreven voertuigen die in een andere lidstaat dan de lidstaat van inschrijving worden gebruikt, binnen een termijn van vijftien jaar na de inwerkingtreding op 15 juni 2019 van de voorschriften voor deze tachografen van de eerste generatie, zoals vastgelegd in bijlage IC bij die uitvoeringsverordening, dienden te worden voorzien van een slimme tachograaf, zoals geregeld bij de artikelen 8 tot en met 11 van verordening nr. 165/2014. Hieruit volgt dat de uiterste datum voor de installatie van die tachografen was vastgesteld op 15 juni 2034.

589 [Zoals gewijzigd bij beschikking van 12 maart 2025] Bij artikel 2, punt 2 en punt 8, onder a), van verordening 2020/1054 tot wijziging van respectievelijk artikel 3, lid 4, en artikel 11, eerste alinea, van verordening nr. 165/2014, heeft de Uniewetgever een systeem ingesteld om de V2-tachografen in een overgangsperiode geleidelijk in te voeren. Zo is, ten eerste, de aanvangsdatum van deze overgangsperiode bepaald door de datum van inwerkingtreding van de specificaties voor die tachografen, die door de Commissie zijn vastgesteld in de op 19 augustus 2021 in werking getreden uitvoeringsverordening 2021/1228. Ten tweede is de duur van die overgangsperiode afhankelijk van het type tachograaf waarmee het voertuig reeds is uitgerust.

590 [Zoals gewijzigd bij beschikking van 12 maart 2025] In dit verband moet worden opgemerkt dat, terwijl voertuigen met een analoge of digitale tachograaf uiterlijk drie jaar na het einde van het jaar van inwerkingtreding van die specificaties, dat wil zeggen uiterlijk op 31 december 2024, met een V2-tachograaf moeten zijn uitgerust, voertuigen met een tachograaf van de eerste generatie uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van diezelfde specificaties van een V2-tachograaf moeten zijn voorzien, dat wil zeggen uiterlijk op 19 augustus 2025.

591 Hieruit volgt dat de Uniewetgever de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen heeft vervroegd met, naargelang het geval, negenenhalf jaar of negen jaar.

592 In het licht van deze inleidende overwegingen moeten de door Hongarije aangevoerde middelen worden onderzocht.

b) Bestaan van een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel

1) Argumenten van partijen

593 Met zijn eerste middel betoogt Hongarije dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden en een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door niet de economische gevolgen van de aanzienlijke vervroeging van de termijn voor de installatie van V2-tachografen te toetsen.

594 Aangezien deze bepaling niet was opgenomen in het voorstel voor een arbeidstijdenverordening, is er dienaangaande geen effectbeoordeling opgesteld. De wijziging van de termijn voor de installatie van V2-tachografen is in de definitieve tekst van verordening 2020/1054 opgenomen op grond van het tussen het Parlement en de Raad gesloten akkoord, waarbij ook die instellingen geen effectbeoordeling hebben verricht. Er kan echter alleen van een effectbeoordeling worden afgezien wanneer de Uniewetgever over voldoende informatie beschikt om de evenredigheid van de vastgestelde maatregel te kunnen toetsen. Hongarije verklaart evenwel niet op de hoogte te zijn geweest van het bestaan van dergelijke informatie of van enige door deze wetgever uitgevoerde analyse. In twee studies van februari en maart 2018 zijn de kosten voor aanpassing aan deze nieuwe technologie weliswaar onderzocht, maar is niet uitdrukkelijk ingegaan op de kwestie van de evenredigheid ervan, hoewel het mogelijk onevenredige karakter ervan in de tweede studie ter sprake is gebracht.

595 Uit het bovenstaande volgt eveneens dat de Uniewetgever het Interinstitutioneel Akkoord heeft geschonden. Aangezien artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2020/1054 een „wezenlijke wijziging" in het voorstel van de Commissie vormt in de zin van punt 15 van dat Akkoord, was er voldoende grond om een aanvullende effectbeoordeling op te stellen of om de Commissie daarmee overeenkomstig punt 16 van genoemd Akkoord te belasten. In dit verband benadrukt Hongarije dat wanneer de instellingen van de Unie regels vaststellen waarmee zij zelf grenzen stellen aan hun beoordelingsbevoegdheid, het aan hen is om zich te houden aan de indicatieve regels die zij zichzelf hebben opgelegd.

596 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

597 Met dit middel verwijt Hongarije de Uniewetgever in wezen de evenredigheid van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 niet te hebben onderzocht, aangezien hij de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen aanzienlijk heeft vervroegd zonder voorafgaand een effectbeoordeling te hebben opgesteld en zonder over informatie te beschikken om de evenredigheid van die maatregel te kunnen beoordelen.

598 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever, zoals blijkt uit overweging 27 van deze verordening, van mening was dat de overgangsperiode voor de installatie van slimme tachografen in ingeschreven voertuigen moest worden bekort met het oog op de kosteneffectiviteit van de handhaving van de sociale regelgeving, de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, de digitalisering in de economie van de Unie en de behoefte aan een gelijk

speelveld voor bedrijven in het internationale wegvervoer, aangezien controles met behulp van die slimme tachografen eenvoudiger zouden zijn, hetgeen het werk van de nationale autoriteiten zou vergemakkelijken.

599 Het staat evenwel vast dat een dergelijke vervroeging van de uiterste datum voor de installatie van slimme tachografen, die in het kader van de wetgevingsprocedure door het EESC en het CvdR werd geopperd, niet aan bod was gekomen in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten en daarom ook niet door de Commissie was overwogen in haar voorstel voor een arbeidstijdenverordening. Meer in het bijzonder had de in overweging 4 van verordening 2020/1054 genoemde ex-postevaluatie van de sociale wetgeving, op basis waarvan deze effectbeoordeling was opgesteld, geen betrekking op verordening nr. 165/2014.

600 Uit de in de punten 220 tot met 226 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak volgt echter dat de Uniewetgever voor de beoordeling van de evenredigheid van de door hem vastgestelde maatregelen zowel rekening kan houden met de effectbeoordeling als met elke andere informatiebron.

601 In deze omstandigheden moet in het onderhavige geval worden nagegaan of het Parlement en de Raad ten tijde van de vaststelling van artikel 2, punt 2, van verordening nr. 2020/1054 voldoende informatie konden putten uit andere informatiebronnen dan de effectbeoordeling – deel sociale aspecten, om de evenredigheid van de vervroeging van de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen te toetsen.

602 In dit verband blijkt uit de aan het Hof verstrekte informatie dat het Parlement in februari 2018 het eindverslag heeft gepubliceerd van een studie [EPRS, „*Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*” („Upgrade van slimme tachografen tegen 2020: Kosten en baten”), 2 februari 2018] die tot doel had een beoordeling te maken van de kosten en baten van de installatie op korte termijn van een slimme tachograaf in vrachtwagens in het internationale vervoer. Het staat vast dat deze studie onder meer een gedetailleerde kosten-batenanalyse omvatte, met als slotsom dat de langetermijnvoordelen van een upgrade van slimme tachografen, die pas na 2020 kon worden uitgevoerd, opwogen tegen de diverse kortetermijnkosten die deze upgrade zou meebrengen voor de belangrijkste marktdeelnemers op de wegvervoermarkt.

603 Bovendien wordt evenmin betwist dat de Commissie in maart 2018 ook het eindverslag van een andere studie [Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer, „*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*” („Studie over de maatregelen ter bevordering van de uitrol van de slimme tachograaf”), eindverslag, maart 2018] heeft gepubliceerd over maatregelen ter ondersteuning van de invoering van de slimme tachograaf. Vaststaat dat deze studie tot doel had onderzoek te doen naar verschillende strategische beleidskeuzen voor de versnelling van de invoering van de slimme tachograaf in de loop van de periode tussen 2023 en 2027. Om te bepalen wat de meest geschikte keuze was, werd er een beoordeling gemaakt van de economische en sociale gevolgen, alsook van de gevolgen voor de verkeersveiligheid en de interne markt, die zouden vereisen dat voertuigen die vóór juni 2019 waren geregistreerd zouden worden aangepast. Diezelfde studie omvatte ook een gedetailleerde kosten-batenanalyse van die gevolgen voor vervoersondernemingen en nationale autoriteiten.

604 Uit de inhoud van deze beide studies blijkt duidelijk dat daarin de basisgegevens waren opgenomen met betrekking tot de kosten in verband met de vervroeging van de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen, wat Hongarije overigens in repliek uitdrukkelijk heeft erkend.

605 Hieruit volgt dat de Uniewetgever, toen hij vervolgens verordening 2020/1054 vaststelde waarin deze maatregel is opgenomen, over voldoende informatie beschikte aan de hand waarvan hij de gevolgen van die maatregel voor de situatie van internationale vervoersondernemingen kon inschatten en hij dus, in het kader van de uitoefening van de ruime beoordelingsmarge waarover hij beschikt, zijn keuze kon rechtvaardigen om die uiterste datum te vervroegen.

606 Aan deze overwegingen wordt niet afgedaan door de door Hongarije aangevoerde omstandigheid dat in deze beide studies niet specifiek werd onderzocht of een maatregel zoals het vervroegen van de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen, voldeed aan het evenredigheidsbeginsel.

607 De genoemde studies bevatten immers de relevante objectieve informatie over de kosten die de vervroeging van deze uiterste datum met zich bracht, informatie aan de hand waarvan de Uniewetgever de uit deze vervroeging voortvloeiende economische gevolgen voor de betrokken marktdeelnemers kon beoordelen, waarbij zij opgemerkt dat het, zoals volgt uit de punten 222 en 223 van dit arrest alsook uit punt 12 van het Interinstitutioneel Akkoord, alleen aan de Uniewetgever stond om, bij de uitoefening van de ruime beoordelingsmarge waarover hij ter zake beschikt, de verschillende in geding zijnde belangen tegen elkaar af te wegen.

608 Bovendien is het, overeenkomstig de in punt 220 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, niet relevant in welke vorm de voor de vaststelling van een maatregel in aanmerking genomen basisgegevens zijn geregistreerd. Bijgevolg kan niet worden verlangd dat deze basisgegevens in het kader van een evenredigheidsbeoordeling worden gepresenteerd.

609 Derhalve moet het eerste middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

c) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

1) Argumenten van partijen

610 Met zijn tweede middel betoogt Hongarije dat de legitieme verwachtingen van marktdeelnemers door het vervroegen van de termijn voor de installatie van V2-tachografen zijn beschaamd en bijgevolg het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zijn geschonden. Marktdeelnemers mochten er krachtens artikel 3, lid 4, van verordening nr. 165/2014 immers van uitgaan dat zij vanaf de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van deze bepaling over een termijn van vijftien jaar beschikten om aan de verplichting tot installatie van slimme tachografen te voldoen. Niet enkel hebben marktdeelnemers vertrouwd op de handhaving van een bestaande situatie, de Uniewetgever heeft bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid zelf een termijn vastgesteld waarop zij hun economische beslissingen mochten baseren. In Hongarije strekt de verplichting tot installatie van V2-tachografen zich als gevolg van de vervroegde termijnen uit tot ongeveer 60 % van het vrachtwagenpark, met een geschatte kostprijs van ongeveer 2 000 EUR per eenheid.

611 De Uniewetgever heeft verordening 2020/1054 vastgesteld op 15 juli 2020, zodat de nieuwe datum voor de aanpassingsverplichting vanaf dat moment met zekerheid bekend kon zijn. Bijgevolg kon de periode waarover marktdeelnemers beschikken om zich aan te passen, enkel ingaan vanaf die datum en niet vanaf de datum van publicatie van de studies waarin voor het eerst op de kwestie is ingegaan. Zelfs als de marktdeelnemers op de hoogte waren van die studies, konden zij niet met zekerheid weten voor welke oplossing zou worden gekozen.

612 Hoewel het juist is dat voertuigen die voor internationaal wegvervoer worden ingezet, om de drie tot vijf jaar door nieuwe voertuigen worden vervangen, wijst de in punt 603 van dit arrest genoemde studie er zelf op dat vervangen voertuigen via de tweedehandsmarkt in handen komen van nieuwe eigenaren. Het is niet uitgesloten dat een internationale vervoersonderneming een tweedehandsvoertuig aankoopt of haar vrachtwagenvloot niet in het voornoemde tempo vernieuwt. Tal van kleine en middelgrote ondernemingen die op de markt voor internationaal wegvervoer actief zijn, kunnen immers een beperkte financiële slagkracht hebben.

613 Geen van de in overweging 27 van verordening 2020/1054 genoemde dwingende redenen van algemeen belang kan de wijziging van de termijnen voor de invoering van V2-tachografen rechtvaardigen. Ten eerste is de effectiviteit van de controle op de toepassing van de sociale regelgeving ten aanzien van de kosten niet daadwerkelijk onderzocht tijdens de wetgevingsprocedure. Ten tweede vormen de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën en de digitalisering in de economie geen dwingende redenen van algemeen belang op grond waarvan afbreuk kan worden gedaan aan het gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers. Bovendien zijn de V2-tachografen nog niet ontwikkeld en is niet bekend wanneer zij op de markt zullen worden gebracht. Wat ten derde de behoefte aan een gelijk speelveld voor ondernemingen in het internationale wegvervoer betreft, valt het moeilijk te begrijpen waarom internationale vervoersondernemingen uit derde landen niet onder die verplichting vallen. De verplichting om een digitale tachograaf te installeren is momenteel immers opgenomen in de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (hierna: „AETR-overeenkomst”).

614 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

615 Zoals in punt 162 van dit arrest in herinnering is gebracht, brengt het rechtzekerheidsbeginsel geen verplichting met zich mee om de rechtsorde ongewijzigd te laten in de tijd, aangezien de Uniewetgever de bestaande rechtssituatie in het kader van zijn beoordelingsbevoegdheid kan wijzigen.

616 Met betrekking tot het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zij eraan herinnerd dat het recht om zich op deze bescherming te beroepen, als uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, toekomt aan iedere particulier die in een situatie verkeert waarin de autoriteiten van de Unie bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die afkomstig zijn van bevoegde en betrouwbare bronnen zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken. Niemand kan evenwel schending van dit beginsel aanvoeren wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die hem door de autoriteiten zijn gedaan. Evenzo kan een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer die de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

617 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat een marktdeelnemer er niet op mag vertrouwen dat er zich in het geheel geen wetswijziging zal voordoen, maar alleen de wijze waarop een dergelijke wijziging wordt toegepast ter discussie kan stellen (zie in die zin arrest van 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

618 Voorts is het vaste rechtspraak dat aan het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet een dusdanig ruime draagwijdte mag worden gegeven dat nieuwe regelgeving nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regelgeving zijn ontstaan [arrest van 8 september 2022, Ministerstvo životního prostředí (Blauwe ara's), C-659/20, EU:C:2022:642, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak], inzonderheid op gebieden waarvan het doel een voortdurende aanpassing aan de wijzigingen van de economische situatie meebrengt (zie in die zin arrest van 4 mei 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

619 In het licht van deze rechtspraak moet allereerst worden benadrukt dat het enkele feit dat artikel 3, lid 4, en artikel 11, eerste alinea, van verordening nr. 165/2014, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, voor de installatie van slimme tachografen in een andere datum voorzagen dan die welke uiteindelijk is vastgesteld bij artikel 2, punt 2 en punt 8, onder a), van laatstgenoemde verordening, niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van schending van de rechtszekerheid of van het gewettigd vertrouwen en, in het bijzonder, van schending van nauwkeurige toezeggingen die aanleiding hadden kunnen geven tot een gewettigd vertrouwen dat de wetgeving van de Unie op dat punt ongewijzigd zou blijven. Dat is nog minder het geval voor een wetgevingshandeling die, zoals in casu, betrekking heeft op de invoering van apparatuur die kan worden beïnvloed door de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën en die bijgevolg een voortdurende aanpassing kan vereisen om gelijke tred met die ontwikkeling te houden.

620 [Zoals gewijzigd bij beschikking van 12 maart 2025] Vervolgens is de door de Uniewetgever bij artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 vastgestelde termijn van drie of vier jaar voor de installatie van de V2-tachografen niet ingegaan op 20 augustus 2020, de datum van inwerkingtreding van deze verordening, maar overeenkomstig die bepaling respectievelijk aan het einde van het jaar van inwerkingtreding of na de inwerkingtreding van de uitvoeringsverordening die de Commissie krachtens punt 8, onder a), van dat artikel 2 moest vaststellen met betrekking tot de technische specificaties, te weten, gelet op de inwerkingtreding op 19 augustus 2021 van uitvoeringsverordening 2021/1228, met ingang van, naargelang het geval, 31 december 2021 of diezelfde 19 augustus 2021. Hieruit volgt dat de betrokken vervoersondernemingen, afhankelijk van het type tachograaf waarmee hun voertuigen zijn uitgerust, in werkelijkheid over een langere termijn beschikken om overeenkomstig die nieuwe bepalingen V2-tachografen te installeren, dat wil zeggen een termijn die bijna vierenhalf jaar of vijf jaar loopt tot respectievelijk 31 december 2024 en 19 augustus 2025.

621 Bovendien was reeds uit de in de punten 602 en 603 van dit arrest genoemde studies, die het Parlement en de Commissie in februari en maart 2018 hadden gepubliceerd tijdens de wetgevingsprocedure die tot de vaststelling van verordening 2020/1054 heeft geleid, naar voren gekomen dat de Uniewetgever overwogen had om de uiterste datum voor de installatie van slimme tachografen te vervroegen. Bijgevolg kon, zoals de advocaat-generaal in punt 473 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer reeds vóór de vaststelling van deze verordening vooruitlopen op de vaststelling van een dergelijke maatregel.

622 Tot slot blijkt uit de door Hongarije zelf verstrekte gegevens dat de installatie van een V2-tachograaf zou moeten neerkomen op een prijs van ongeveer 2 000 EUR per voertuig. Vastgesteld moet worden dat een dergelijk bedrag, dat in verhouding tot de aankoopprijs van het voertuig zelf beperkt is en bovendien enkel betrekking heeft op het deel van de vrachtwagenvloot van een vervoersonderneming dat voor internationaal vrachtvervoer wordt ingezet, redelijkerwijs door een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer kan worden geïnvesteerd binnen de termijn van

vierenhalf jaar of vijf jaar die voortvloeit uit artikel 2, punt 2, en punt 8, onder a), van verordening 2020/1054. Dit is te meer het geval omdat, zoals is aangegeven op bladzijde 41 van de in punt 603 van dit arrest genoemde studie van de Commissie, voor internationaal vervoer ingezette voertuigen vaak na drie tot vijf jaar worden vervangen, zonder dat het, anders dan Hongarije dienaangaande stelt, uitmaakt of de betrokken vervoersonderneming zich voor die vervanging in voorkomend geval wendt tot de tweedehandsmarkt voor voertuigen. Evenzo moet er, in weerwil van het betoog van Hongarije dat een vervoersonderneming haar voertuigen mogelijkerwijs niet in een dergelijk tempo vervangt, op worden gewezen dat een dergelijk betoog niets afdoet aan de gegevens waarnaar in deze studie van de Commissie wordt verwezen en die betrekking hebben op het – in deze context als enige ter zake doende – algemene gedrag van marktdeelnemers op de markt voor vervoerdiensten, en niet op losstaande gedragingen van bepaalde specifieke marktdeelnemers op die markt.

623 Geen van de andere door Hongarije aangevoerde argumenten kan aan deze overwegingen afdoen.

624 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het argument dat de door de Uniewetgever in overweging 27 van 2020/1054 aangevoerde redenen geen rechtvaardigingsgrond bieden voor het vervroegen van de uiterste datum voor de installatie van V2-tachografen, volstaat het vast te stellen dat een dergelijke omstandigheid, gesteld dat zij is bewezen, op zichzelf niet kan aantonen dat de Uniewetgever aan de betrokken marktdeelnemers nauwkeurige en onvoorwaardelijke toezeggingen heeft gedaan die aanleiding hadden kunnen geven tot een gewettigd vertrouwen dat de wetgeving van de Unie ter zake gedurende een periode van 15 jaar ongewijzigd zou blijven.

625 Overigens heeft het Hof reeds geoordeeld dat, ook al zou de Unie op een eerder tijdstip een situatie hebben geschapen waardoor een gewettigd vertrouwen kan worden gewekt, wat in casu niet het geval is, een dwingend algemeen belang zich kan verzetten tegen de vaststelling van overgangsmaatregelen voor situaties die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zijn ontstaan, maar die in hun ontwikkeling nog niet zijn voltooid (arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

626 Bij artikel 2, punt 2, en punt 8, onder a), van verordening 2020/1054 heeft de Uniewetgever voor de installatie van V2-tachografen evenwel een overgangsperiode – zij het voor een kortere duur – gehandhaafd, zodat hij die maatregel geenszins hoefde te rechtvaardigen door dwingende redenen van algemeen belang.

627 Wat betreft de rechtvaardiging uit hoofde van de effectiviteit van de handhaving van de sociale regelgeving, moet in ieder geval worden benadrukt dat deze een dwingende reden van algemeen belang vormt [zie in die zin arrest van 3 december 2014, De Clercq e.a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punten 66 en 67; zie naar analogie in belastingzaken arrest van 12 oktober 2023, BA (Nalatenschappen – Beleid voor sociale huisvesting in de Unie), C-670/21, EU:C:2023:763, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak] en dat, anders dan Hongarije aanvoert, die rechtvaardiging tijdens de wetgevingsprocedure is besproken, zoals met name blijkt uit de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 32), waarin de Commissie een specifiek onderzoek heeft gewijd aan de gevolgen van de invoering van slimme tachografen voor de doeltreffendheid van controles.

628 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het argument betreffende de onzekerheid rond de datum waarop V2-tachografen op de markt zullen worden gebracht, blijkt uit de door de Raad verstrekte informatie, die is opgenomen in een brief die op 4 oktober 2018 door de Commissie aan deze instelling is toegezonden en die niet door Hongarije wordt betwist, dat de Uniewetgever vóór de

vaststelling van verordening 2020/1054 gesprekken heeft gevoerd met vertegenwoordigers van de wegvervoersector om zich ervan te vergewissen dat de meest recente versie van slimme tachografen, in casu de V2-tachografen, vóór het einde van 2024 in voertuigen voor internationaal vervoer kon worden geïnstalleerd.

629 Ter terechtzitting heeft Hongarije aangevoerd dat de V2-tachografen zich op diezelfde datum nog in de testfase bevonden, aangezien het authenticatiesysteem nog niet was goedgekeurd. Gesteld al dat dit het geval was, zij eraan herinnerd dat de geldigheid van een Uniehandeling moet worden beoordeeld op basis van de gegevens waarover de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte (arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hieruit volgt dat de geldigheid van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 in casu moet worden beoordeeld aan de hand van de informatie waarover de Uniewetgever beschikte ten tijde van de vaststelling van deze verordening. Bij een eventuele vertraging in de beschikbaarheid van V2-tachografen kan van de Commissie weliswaar worden verlangd dat zij het Parlement en de Raad voorstelt om de in deze bepaling vastgestelde overgangsperiode te verlengen, maar die omstandigheid kan geen afbreuk doen aan de geldigheid van die bepaling.

630 Tot slot en in de derde plaats moet worden opgemerkt dat het argument inzake de gevolgen van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 voor de mededingingsvoorwaarden samenvalt met het derde middel betreffende schending van artikel 151, tweede alinea, VWEU en bijgevolg in die context moet worden onderzocht.

631 Derhalve moet het tweede middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

d) Schending van artikel 151, tweede alinea, VWEU

1) Argumenten van partijen

632 Met zijn derde middel betoogt Hongarije dat artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 indruist tegen de in artikel 151, tweede alinea, VWEU neergelegde verplichting om het economische concurrentievermogen van de Unie te handhaven. Hoewel deze verordening is vastgesteld op de rechtsgrondslag van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, ressorteert zij onder de sociale politiek. Arbeidsvoorwaarden kunnen evenwel niet worden verbeterd door middel van een onderlinge aanpassing van de wetgevingen zonder dat er tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de noodzaak om het concurrentievermogen van de economie van de Unie te bewaren. Niettemin gelden soortgelijke eisen niet voor voertuigen van vervoersondernemingen die niet in een lidstaat zijn gevestigd. Bovendien hoeven voertuigen van ondernemingen die zijn gevestigd in de landen waarop de AETR-overeenkomst van toepassing is, volgens deze overeenkomst slechts te zijn voorzien van een digitale tachograaf, wat deze ondernemingen dus een concurrentievoordeel oplevert.

633 Hoewel de Uniewetgever in overweging 34 van verordening 2020/1054 zelf heeft erkend dat het concurrentievermogen van in de Unie gevestigde vervoersondernemingen moet worden gehandhaafd, legt geen enkele bepaling van deze verordening de Commissie ter zake een concrete verplichting of precieze termijn op, zodat er geen enkele garantie is dat de AETR-overeenkomst in die zin zal worden gewijzigd, of althans dat de onderhandelingen daarover op korte termijn kunnen beginnen. Op de Uniewetgever rust weliswaar geen resultaatsverbintenis, maar wel een zorgvuldigheidsplicht, in die zin dat hij alles in het werk moet

stellen om te voorkomen dat de Unie in een nadelige concurrentiepositie wordt gebracht. Om aan die plicht te voldoen, volstaat het niet om een overweging vast te stellen, die geen enkele bindende werking heeft.

634 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

635 Er zij aan herinnerd dat artikel 151 VWEU, dat is opgenomen in titel X van het derde deel van het VWEU, gewijd aan de sociale politiek van de Unie, in de tweede alinea ervan bepaalt dat de Uniewetgever en de lidstaten maatregelen ten uitvoer moeten leggen waarin rekening wordt gehouden met, onder meer, de noodzaak om het concurrentievermogen van de economie van de Unie te handhaven.

636 Verordening 2020/1054 is door de Uniewetgever echter niet vastgesteld op de grondslag van de bepalingen van het VWEU betreffende de sociale politiek, maar op de grondslag van artikel 91, lid 1, VWEU, dat is opgenomen in titel VI van datzelfde derde deel van het VWEU, gewijd aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid, dat het Parlement en de Raad met name machtigt voor het vaststellen van, ten eerste, gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten en, ten tweede, de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn. Hieruit volgt dat artikel 151, tweede alinea, VWEU irrelevant is voor de beoordeling van de geldigheid van de bepalingen van verordening 2020/1054.

637 In ieder geval staat in overweging 34 van verordening 2020/1054 te lezen dat het „[b]elangrijk is dat in derde landen gevestigde vervoersondernemingen bij het verrichten van wegvervoer op het grondgebied van de Unie, onderworpen zijn aan voorschriften die evenwaardig zijn aan de voorschriften van de Unie" en dat „de Commissie moet nagaan of dit beginsel op Unieniveau wordt toegepast en passende oplossingen voorstellen waarover in de context van de [AETR-overeenkomst] onderhandeld dient te worden".

638 Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening 2020/1054 geen rekening heeft gehouden met het concurrentienadeel dat voor in de Unie gevestigde vervoersondernemingen voortvloeit uit de omstandigheid dat in derde landen gevestigde vervoersondernemingen bij het verrichten van wegvervoer op het grondgebied van de Unie niet noodzakelijkerwijs zijn onderworpen aan voorschriften die evenwaardig zijn aan de voorschriften van de Unie, aangezien deze wetgever de Commissie specifiek heeft opgedragen om passende oplossingen voor te stellen waarover in de context van de AETR-overeenkomst dient te worden onderhandeld.

639 Derhalve moet het derde middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

640 Gelet op al het voorgaande moet het door Hongarije ingestelde beroep (zaak C-551/20) worden verworpen voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054.

5. Artikel 3 van verordening 2020/1054

641 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-541/20) tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054, voor zover in de eerste alinea daarvan wordt bepaald dat artikel 1, punt 6, onder c) en d), van deze verordening in werking treedt op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, voert Republiek Litouwen drie middelen aan, die tezamen moeten worden onderzocht, betreffende schending van, ten eerste, het evenredigheidsbeginsel, ten tweede, de motiveringsplicht in de zin van artikel 296 VWEU en, ten derde, het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

a) Argumenten van partijen

642 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het evenredigheidsbeginsel betoogt de Republiek Litouwen dat de Uniewetgever, door in artikel 3, eerste alinea, van verordening 2020/1054 de datum van inwerkingtreding vast te stellen van de in artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening neergelegde verplichting en van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine, is voorbijgegaan aan het feit dat de lidstaten en de vervoersondernemingen zich zonder overgangsperiode niet aan die voorschriften konden aanpassen, en geen enkel argument heeft aangevoerd om een dergelijke spoed bij de inwerkintreding te rechtvaardigen.

643 Door te kiezen voor een ongeschikt mechanisme voor de uitvoering van verordening 2020/1054 heeft de Uniewetgever dan ook wetgeving ingevoerd waarvan de naleving bijzonder moeilijk kan worden gewaarborgd. Zodoende heeft hij gehandeld in strijd met artikel 5 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, waaruit volgt dat er in de ontwerpen van wetgevingshandelingen rekening mee wordt gehouden dat alle lasten voor het bedrijfsleven tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

644 Ten eerste heeft de Uniewetgever er geen rekening mee gehouden dat er momenteel onvoldoende geschikte en veilige parkeerterreinen zijn waar bestuurders buiten de cabine passende rustomstandigheden kunnen genieten. Als gevolg daarvan zullen vervoersondernemingen onnodige en buitensporige risico's moeten nemen door bestuurders op te dragen hun vrachtwagen achter te laten op parkeerterreinen waar de veiligheid van de lading niet is gewaarborgd. Bovendien heeft de Commissie in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten zelf bevestigd dat de uitvoering van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine tot moeilijkheden kan leiden als gevolg van het tekort aan verblijfsmogelijkheden en veilige parkeerterreinen. Ook heeft zij aangegeven dat cabines om diezelfde reden betere verblijfsomstandigheden bieden dan andere beschikbare accommodatie. Het is onjuist om te beweren dat artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 een loutere codificatie van het arrest Vaditrans is, aangezien de verplichting om de toegekende rusttijden te nemen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen een nieuwe verplichting is. Hoe dan ook moet de Uniewetgever, zelfs om een bepaling te codificeren, de gewone wetgevingsprocedure volgen, waarin hij met name de evenredigheid van de voorgestelde maatregel moet toetsen en moet nagaan of deze gemakkelijk kan worden uitgevoerd. Dit had des te meer moeten gelden daar er vóór de vaststelling van verordening 2020/1054 geen uniforme praktijk bestond vanwege het gebrek aan voldoende accommodatie- en parkeerinfrastructuur.

645 Ten tweede blijkt uit de studie van 2019 over parkeerplaatsen dat de beschikbare parkeerterreinen in slechts enkele lidstaten zijn geconcentreerd en dat er sprake is van een tekort van ongeveer 100 000 plaatsen. Bovendien heeft de Commissie noch in haar effectbeoordeling – deel sociale aspecten, noch in deze studie onderzocht of hotels en verblijfsaccommodatie in de nabijheid van beveiligde parkeerterreinen dit tekort kunnen verhelpen. Daarenboven heeft de Commissie in diezelfde studie aangetoond dat er, ter voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe verplichtingen, meerdere jaren en een doorgedreven strategische aanpak van de infrastructuurontwikkeling in de Unie noodzakelijk zijn.

646 Ten derde was de Uniewetgever door het EESC en de parlementaire commissies Werkgelegenheid en Sociale Zaken en Vervoer en Toerisme op de hoogte gebracht van de moeilijkheden bij de toepassing van verordening 2020/1054, maar hij heeft die informatie toch naast zich neergelegd.

647 Ten vierde werpt het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine ook andere belangrijke rechtsvragen op, bijvoorbeeld met betrekking tot voorzorgsmaatregelen en verzekeringsdekking, omdat de bestuurder in de meeste gevallen de lading onbewaakt op een onbeveiligd parkeerterrein zal moeten achterlaten. Zo wordt het achterlaten van goederen op een onbeveiligd parkeerterrein volgens de rechtspraak van de Litouwse rechterlijke instanties beschouwd als een opzettelijke fout van de vervoerder, met als gevolg dat de verzekeraar zal weigeren om eventueel verlies van goederen te dekken.

648 Ten vijfde blijkt het ongerechtvaardigde karakter van artikel 3 van verordening 2020/1054 ook uit het ontbreken van een basisdocument aan de hand waarvan vervoersondernemingen de terugkeer van bestuurders naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van de werkgever kunnen organiseren. Bij gebreke van een dergelijk document is de in artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening neergelegde verplichting moeilijk uitvoerbaar, wat aanleiding geeft tot uiteenlopende praktijken tussen lidstaten en tussen vervoersondernemingen.

649 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de motiveringsplicht betoogt de Republiek Litouwen dat de Uniewetgever er bij het onderzoek van het voorstel voor een arbeidstijdenverordening via zowel de effectbeoordeling – deel sociale aspecten als andere bronnen van op de hoogte was dat het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine tot praktische problemen zou leiden bij de uitvoering van dat verbod, en dat de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting, voor de uitvoering waarvan er geen duidelijke regels bestonden, het vrije verkeer van werknemers op ongerechtvaardigde wijze zou beperken.

650 Tegen die achtergrond had de Uniewetgever steekhoudende argumenten moeten aanvoeren om te rechtvaardigen dat niet was voorzien in een overgangsperiode of dat de inwerkingtreding van de regeling in kwestie niet was uitgesteld. Onverminderd het belang van de in het voorstel voor een arbeidstijdenverordening aangegeven doelstellingen, namelijk betere arbeidsvoorwaarden voor bestuurders, een hogere verkeersveiligheid en passende rustomstandigheden, kan daaraan geen rechtvaardigingsgrond worden ontleend om die regeling met spoed in werking te laten treden. De datum van inwerkingtreding van een wetgevingshandeling, die het tijdstip bepaalt waarop die handeling van toepassing wordt en overeenkomstige verplichtingen voor de betrokken personen doet ontstaan, kan niet worden beschouwd als een louter technische keuze.

651 Met betrekking tot, in de derde plaats, het beginsel van loyale samenwerking betoogt de Republiek Litouwen dat, ten eerste, de Uniewetgever niet alleen op geen enkele wijze de noodzaak heeft aangetoond van de onmiddellijke inwerkingtreding van het verbod van normale of

compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine en van de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting, maar bovendien ook niet heeft onderzocht op welke manier door de vaststelling van een overgangsperiode passende voorwaarden hadden kunnen worden geschapen om de lidstaten en vervoersondernemingen in staat te stellen zich aan deze nieuwe regels aan te passen. De Uniewetgever heeft met name niet onderzocht of er maatregelen konden worden genomen die de lidstaten in staat zouden stellen zich geleidelijk aan die nieuwe regels aan te passen en die ervoor zouden zorgen dat vervoersondernemingen geen sancties zouden oplopen als gevolg van het tekort aan geschikte verblijfsmogelijkheden.

652 Ten tweede heeft de Uniewetgever er geen rekening mee gehouden dat het niet duidelijk was hoe de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting correct moest worden uitgevoerd en dat het ter waarborging van een consistente uitvoering van die verplichting derhalve noodzakelijk was om aanvullende maatregelen vast te stellen.

653 Ten derde is evenmin voldaan aan de verplichting tot wederzijdse bijstand, aangezien het zonneklaar is dat de lidstaten objectief gezien geen toereikende accommodatie- en parkeerinfrastructuur kunnen garanderen. Bovendien moeten de instellingen van de Unie in beginsel in dialoog treden met de lidstaten en motiveren waarom zij hun bezwaren afwijzen.

654 Het Parlement en de Raad betogen in wezen dat deze middelen en argumenten niet ter zake dienend zijn. Zelfs al werd artikel 3 van verordening 2020/1054 nietig verklaard, dan zou dezelfde datum van inwerkingtreding immers hoe dan ook van toepassing blijven krachtens artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU. In ieder geval zijn genoemde middelen en argumenten ongegrond.

b) Beoordeling door het Hof

655 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de gegrondheid van het door het Parlement en de Raad geformuleerde bezwaar dat het door de Republiek Litouwen ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054 om de in het voorgaande punt gegeven reden niet ter zake dienend is, zij er met betrekking tot de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder c), van deze verordening aan herinnerd dat, zoals reeds is opgemerkt in de punten 481 tot en met 494 van dit arrest en anders dan de Republiek Litouwen betoogt, bij deze bepaling, waarin het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine is neergelegd, de door het Hof in het arrest Vaditrans ontwikkelde rechtspraak over de uitlegging van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van dit artikel 1, punt 6, onder c), is gecodificeerd.

656 In deze omstandigheden, en aangezien de Republiek Litouwen bovendien de geldigheid van laatstgenoemde bepaling niet betwist, moet worden vastgesteld dat de middelen en argumenten waarmee deze lidstaat de Uniewetgever verwijt dat hij de inwerkingtreding ervan niet heeft uitgesteld, noodzakelijkerwijs niet ter zake dienend zijn, aangezien het daarin neergelegde verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in de cabine reeds gold vóór de inwerkingtreding van diezelfde bepaling.

657 Bijgevolg moeten alle door de Republiek Litouwen aangevoerde middelen en argumenten ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054, voor zover in de eerste alinea daarvan de datum van inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder c), van deze verordening is vastgesteld, als niet ter zake dienend worden afgewezen.

658 Derhalve moeten deze middelen en argumenten enkel worden onderzocht voor zover zij zijn aangevoerd ter ondersteuning van het beroep tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054 met betrekking tot de inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening.

659 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel stelt de Republiek Litouwen alleen dat het ongerechtvaardigde karakter van artikel 3 van verordening 2020/1054 blijkt uit het ontbreken van een basisdocument aan de hand waarvan vervoersondernemingen kunnen voldoen aan de op hen rustende verplichting om de terugkeer van bestuurders naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats te organiseren. Het volstaat evenwel eraan te herinneren dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, zoals volgt uit de punten 168 tot en met 199 en 269 tot en met 274 van dit arrest, voldoet aan de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid en de vervoersondernemingen bij de toepassing ervan tegelijkertijd een zekere speelruimte laat, waarmee de voor hen nadelige gevolgen van deze bepaling kunnen worden verzacht.

660 In deze omstandigheden kan het ontbreken van een dergelijk basisdocument op zichzelf niet aantonen dat de Uniewetgever, door de inwerkingtreding van deze verplichting overeenkomstig artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU vast te stellen op de twintigste dag na die van de bekendmaking van deze verordening in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

661 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het middel betreffende schending van de motiveringsplicht zij eraan herinnerd dat artikel 296, tweede alinea, VWEU bepaalt dat rechtshandelingen van instellingen van de Unie met redenen worden omkleed. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt evenwel dat een dergelijke motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld (arrest van 15 juli 2021, Commissie/Landesbank Baden-Württemberg en GAR, C-584/20 P en C-621/20 P, EU:C:2021:601, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

662 Aangezien de Uniewetgever in het onderhavige geval in artikel 3, eerste alinea, van verordening 2020/1054 heeft bepaald dat artikel 1, punt 6, onder d), ervan in werking zou treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking van genoemde verordening in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, hoefde hij de keuze voor deze datum van inwerkingtreding niet te motiveren, aangezien die datum overeenkwam met die welke waarin het primaire recht overeenkomstig artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU standaard voorziet voor de inwerkingtreding van wetgevingshandelingen.

663 Wat in de derde plaats de schending van de verplichting tot loyale samenwerking betreft, is het juist dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU voorschrijft dat de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

664 Op de gebieden waarop de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, gaat het Hof – overeenkomstig de in de punten 218 en 244 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak – echter alleen na of deze wetgever kan aantonen dat hij bij de vaststelling van de betrokken handeling zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend en te dien einde in staat is om de basisgegevens die als grondslag voor de vaststelling van die handeling hebben gediend en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

665 De verplichting tot loyale samenwerking kan geen ruimere omvang hebben, in die zin dat zij tot gevolg zou hebben dat de Uniewetgever onder alle omstandigheden genoodzaakt zou zijn om op verzoek van een lidstaat beweerdelijk ontbrekende documenten en informatie over te leggen of om hem ter beschikking staande informatie te corrigeren, voordat hij een handeling kan vaststellen. Een dergelijke uitlegging zou de instellingen immers kunnen beletten hun beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen en zou het wetgevingsproces kunnen blokkeren. Het staat weliswaar buiten kijf dat de verplichting tot loyale samenwerking zich mede uitstrekt tot de verplichting tot wederzijdse bijstand, die met name impliceert dat de instellingen en de lidstaten in het kader van het wetgevingsproces relevante informatie uitwisselen, maar deze verplichting kan een van die staten niet de mogelijkheid bieden om de wettigheid van het besluitvormingsproces te betwisten op de enkele grond dat er onenigheid bestaat over de toereikendheid, relevantie of nauwkeurigheid van de beschikbare gegevens (zie in die zin arrest van 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punten 74 en 75).

666 In deze omstandigheden kan de op het Parlement en de Raad rustende verplichting tot loyale samenwerking niet worden geacht te zijn geschonden doordat een wetgevende handeling met inachtneming van de relevante bepalingen van het VWEU is vastgesteld ondanks het verzet van meerdere lidstaten (zie in die zin arrest van 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

667 Zoals de advocaat-generaal in punt 523 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt in casu evenwel niet betwist dat de Republiek Litouwen, overeenkomstig de verplichting tot wederzijdse bijstand zoals die voortvloeit uit de in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde verplichting tot loyale samenwerking, tijdens de wetgevingsprocedure toegang heeft gehad tot alle documenten waarop de Uniewetgever zich voor de vaststelling van verordening 2020/1054 heeft gebaseerd en haar opmerkingen over de in die documenten vervatte gegevens en de gemaakte veronderstellingen heeft kunnen indienen.

668 Aan die vaststelling kan niet worden afgedaan door de in de punten 651 tot en met 653 van dit arrest weergegeven argumenten van de Republiek Litouwen. Los van het feit dat deze argumenten in wezen samenvallen met het in de punten 659 tot en met 662 van dit arrest van de hand gewezen betoog inzake de noodzakelijke invoering van een overgangsperiode en de vaststelling van een basisdocument, impliceert de nakoming van de verplichting tot wederzijdse bijstand immers geenszins dat de Uniewetgever het over die twee punten eens moet zijn met deze lidstaat.

669 Bijgevolg moeten de drie door de Republiek Litouwen aangevoerde middelen ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054, voor zover in de eerste alinea daarvan de datum van inwerkingtreding van artikel 1, punt 6, onder d), van deze verordening is vastgesteld, ongegrond worden verklaard.

670 In het licht van al deze overwegingen moet het door de Republiek Litouwen ingestelde beroep (zaak C-541/20), voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 3 van verordening nr. 2020/1054, deels als niet ter zake dienend worden verworpen en deels ongegrond worden verklaard.

6. Conclusie omtrent verordening 2020/1054

671 Gelet op al het voorgaande moeten zowel de door de Republiek Litouwen (zaak C-541/20) en Hongarije (zaak C-551/20) ingestelde beroepen, voor zover zij betrekking hebben op verordening 2020/1054, als de door de Republiek Bulgarije (zaak C-543/20), Roemenië (zaak C-546/20) en de Republiek Polen (zaak C-553/20) ingestelde beroepen in hun geheel worden verworpen.

B. Verordening 2020/1055

672 De Republiek Litouwen (zaak C-542/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-545/20), Roemenië (zaak C-547/20), de Republiek Cyprus (zaak C-549/20), Hongarije (zaak C-551/20), de Republiek Malta (zaak C-552/20) en de Republiek Polen (zaak C-554/20) vorderen nietigverklaring van meerdere bepalingen van verordening 2020/1055 of, subsidiair, van deze verordening in haar geheel.

673 In de eerste plaats strekken de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd met betrekking tot het vereiste dat de voor internationaal vervoer gebruikte voertuigen om de acht weken terugkeren naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming (hierna: „terugkeerverplichting van voertuigen”).

674 In de tweede plaats strekt het door de Republiek Polen ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd waarbij aan vervoersondernemingen de verplichting wordt opgelegd om in de regel en op permanente basis te beschikken over een aantal voertuigen en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in hun lidstaat, in beide gevallen in verhouding tot het volume vervoersactiviteiten dat deze ondernemingen uitvoeren.

675 In de derde plaats strekken de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Malta en de Republiek Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, waarbij aan artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 een lid 2 bis is toegevoegd waarin is bepaald dat vervoerders binnen vier dagen na het einde van een cabotage in een lidstaat, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, met de trekker van datzelfde voertuig, geen cabotage mogen uitvoeren in diezelfde lidstaat (hierna: „wachttijd”).

676 In de vierde plaats strekt het door Roemenië ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder b), van verordening 2020/1055, waarbij in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1072/2009 de eerste alinea is vervangen door een nieuwe alinea die ondernemingen die cabotagevervoer wensen te verrichten, aan de verplichting onderwerpt om bewijs te leveren van het voorafgaande vervoer en van elke verrichte cabotageactiviteit.

677 In de vijfde plaats strekt het door Roemenië ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder c), van verordening 2020/1055, waarbij aan artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 een lid 4 bis is toegevoegd, waarin de nadere regels voor de overlegging van dat bewijs zijn vastgesteld.

678 In de zesde en laatste plaats strekt het door de Republiek Polen ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, waarbij aan artikel 10 van verordening nr. 1072/2009 een lid 7 is toegevoegd, volgens hetwelk de lidstaten kunnen bepalen dat artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 in een lidstaat van ontvangst van toepassing is op vervoerders wanneer zij in die lidstaat van ontvangst begin- of eindtrajecten uitvoeren tijdens gecombineerd vervoer tussen lidstaten.

1. Overzicht van de middelen

679 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-542/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voert de Republiek Litouwen vijf middelen aan betreffende schending van ten eerste artikel 3, lid 3, VEU, de artikelen 11 en 191 VWEU alsook de Unierechtelijke bepalingen inzake milieu- en klimaatveranderingsbeleid, ten tweede artikel 26 VWEU (eerste onderdeel) en het algemene discriminatieverbod (tweede onderdeel), ten derde artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, ten vierde het beginsel van „behoorlijke regelgeving" en ten vijfde het evenredigheidsbeginsel.

680 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-545/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, alsook van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voert de Republiek Bulgarije zeven middelen aan, waarvan er vijf gezamenlijk gericht zijn tegen de twee bestreden bepalingen, terwijl het derde en het zesde middel enkel worden opgeworpen ter ondersteuning van het beroep tot nietigverklaring van de eerste van deze bepalingen. Het eerste middel betreft schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU en artikel 11 VWEU, alsook van artikel 37 van het Handvest (eerste onderdeel), en van artikel 3, lid 5, VEU, artikel 208, lid 2, en artikel 216, lid 2, VWEU, alsook van de Overeenkomst van Parijs (tweede onderdeel). Het tweede middel, dat eveneens in twee onderdelen uiteenvalt, betreft schending van het evenredigheidsbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU en in artikel 1 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het derde middel betreft schending van de in artikel 18 VWEU en in de artikelen 20 en 21 van het Handvest neergelegde beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, van het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en van, „indien het Hof dit relevant acht", artikel 95, lid 1, VWEU. Het vierde middel betreft schending van artikel 91, lid 1, VWEU. Het vijfde middel betreft schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU. Het zesde middel betreft schending van de vrijheid van beroepsuitoefening, van de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging alsook van de artikelen 15 en 16 van het Handvest. Het zevende middel betreft, primair, schending van artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU, of, subsidiair, van artikel 56 VWEU (eerste onderdeel) en van de artikelen 34 en 35 VWEU (tweede onderdeel).

681 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-547/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en van artikel 2, punt 4, onder a), b) en c), van verordening 2020/1055 voert Roemenië drie middelen aan, waarvan er twee gezamenlijk gericht zijn tegen de twee bestreden bepalingen, terwijl het tweede middel enkel wordt opgeworpen ter ondersteuning van het beroep tot nietigverklaring van de eerste van deze bepalingen. Het eerste middel, dat in twee onderdelen uiteenvalt, betreft schending van het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde

evenredigheidsbeginsel. Het tweede middel betreft schending van het in artikel 49 VWEU neergelegde beginsel van vrijheid van vestiging. Het derde middel betreft schending van het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

682 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-549/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, voert de Republiek Cyprus zeven middelen aan. Het eerste middel betreft schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU en artikel 11 VWEU, alsook van artikel 37 van het Handvest (eerste onderdeel), en van artikel 3, lid 5, VEU, artikel 208, lid 2, en artikel 216, lid 2, VWEU, alsook van de Overeenkomst van Parijs (tweede onderdeel). Het tweede middel betreft schending van het evenredigheidsbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU en in artikel 1 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het derde middel betreft schending van de in artikel 18 VWEU en in de artikelen 20 en 21 van het Handvest neergelegde beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, van het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en van, „indien het Hof dit relevant acht", artikel 95, lid 1, VWEU. Het vierde middel betreft schending van artikel 91, lid 1, VWEU. Het vijfde middel betreft schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU. Het zesde middel betreft schending van de vrijheid van beroepsuitoefening, van de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging alsook van de artikelen 15 en 16 van het Handvest. Het zevende middel betreft, primair, schending van artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU, of, subsidiair, van artikel 56 VWEU (eerste onderdeel) en van de artikelen 34 en 35 VWEU (tweede onderdeel).

683 Ter ondersteuning van zijn beroep (zaak C-551/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, voert Hongarije twee middelen aan. Het eerste middel betreft een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel (eerste onderdeel), alsmede schending van het voorzorgsbeginsel (tweede onderdeel). Het tweede middel betreft schending van het non-discriminatiebeginsel.

684 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-552/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, voert de Republiek Malta twee middelen aan. Het eerste middel betreft schending van wezenlijke vormvoorschriften en van artikel 91, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest. Het tweede middel betreft schending van artikel 5, lid 4, VEU en van het evenredigheidsbeginsel. Ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voert deze lidstaat drie middelen aan betreffende schending van ten eerste artikel 91, lid 2, VWEU, ten tweede artikel 5, lid 4, VEU en het evenredigheidsbeginsel en ten derde de artikelen 20 en 21 van het Handvest en het non-discriminatiebeginsel.

685 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-554/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 en van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 voert de Republiek Polen drie identieke middelen aan tegen elk van de bestreden bepalingen afzonderlijk beschouwd, en één middel tegen deze bepalingen in hun geheel beschouwd. Het eerste middel betreft schending van het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel. Het tweede middel betreft schending van artikel 91, lid 2, VWEU. Het derde middel betreft schending van artikel 94 VWEU. Het enige

middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055 betreft schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest. Ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, voert deze lidstaat twee middelen aan betreffende schending van, respectievelijk, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel, alsmede het voornoemde enige middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055.

686 De beroepen tot nietigverklaring van ten eerste artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, ten tweede artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, ten derde artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, en ten vierde artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

2. Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd

687 Ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, voeren de de Republiek Litouwen (zaak C-542/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-545/20), Roemenië (zaak C-547/20), de Republiek Cyprus (zaak C-550/20), Hongarije (zaak C-551/20), de Republiek Malta (zaak C-552/20) en de Republiek Polen (zaak C-554/20) in wezen schending aan van, naargelang het geval:

– het evenredigheidsbeginsel (vierde en vijfde middel van de Republiek Litouwen, eerste onderdeel van het tweede middel van de Republiek Bulgarije, eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië, tweede middel van de Republiek Cyprus, eerste onderdeel van het eerste middel van Hongarije, tweede middel van de Republiek Malta en eerste middel van de Republiek Polen);

– het voorzorgsbeginsel (tweede onderdeel van het eerste middel van Hongarije);

– de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie [tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen, derde middel van de Republiek Bulgarije, derde middel van Roemenië, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, derde middel van de Republiek Cyprus en tweede middel van Hongarije];

– de Unierechtelijke bepalingen inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals die zijn neergelegd in ten eerste artikel 91, lid 1, VWEU [vierde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en vierde middel van de Republiek Cyprus] en ten tweede artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU [derde middel van de Republiek Litouwen met betrekking tot artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, vijfde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, vijfde middel van de Republiek Cyprus, eerste middel van de Republiek Malta, voor zover het betrekking heeft op artikel 91, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met

artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest, en tweede en derde middel van de Republiek Polen met betrekking tot artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU];

– de werking van de interne markt, zoals die is omschreven in artikel 26 VWEU (eerste onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen);

– de vrijheid van vestiging, zoals neergelegd in artikel 49 VWEU (zesde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het betrekking heeft op deze bepaling, tweede middel van Roemenië en zesde middel van de Republiek Cyprus, voor zover het betrekking heeft op deze bepaling);

– de vrijheid van beroepsuitoefening en de artikelen 15 en 16 van het Handvest (zesde middel van de Republiek Bulgarije en zesde middel van de Republiek Cyprus, voor zover zij betrekking hebben op deze bepalingen);

– de vrijheid van dienstverrichting, zoals neergelegd in artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU of, subsidiair, in artikel 56 VWEU [eerste onderdeel van het zevende middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en eerste onderdeel van het zevende middel van de Republiek Cyprus];

– het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in de artikelen 34 en 35 VWEU [tweede onderdeel van het zevende middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en tweede onderdeel van het zevende middel van de Republiek Cyprus], en

– de Unierechtelijke bepalingen en verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming [eerste middel van de Republiek Litouwen, eerste en tweede onderdeel van het eerste middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, eerste en tweede onderdeel van het eerste middel van de Republiek Cyprus, eerste middel van de Republiek Malta, voor zover het betrekking heeft op deze regels, en het door de Republiek Polen aangevoerde middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van deze verordening, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd].

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel

688 De Republiek Litouwen, met haar vierde en vijfde middel, de Republiek Bulgarije, met het eerste onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met het eerste onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Cyprus, met haar tweede middel, en Hongarije, met het eerste onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Malta, met haar tweede middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, voeren aan dat artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

689 Ten eerste betwisten deze lidstaten dat de Uniewetgever onderzoek heeft gedaan naar de evenredigheid van deze bepaling, met name wegens het ontbreken van een effectbeoordeling van de daarin vastgestelde terugkeerverplichting van voertuigen. Hoewel in bijzonder het vierde middel van de Republiek Litouwen formeel berust op schending van het beginsel van „behoorlijke regelgeving" en van „wezenlijke vormvoorschriften", blijkt uit de ter ondersteuning daarvan aangevoerde argumenten dat deze lidstaat in werkelijkheid schending van het evenredigheidsbeginsel beoogt aan te tonen op grond dat de gevolgen van deze verplichting niet naar behoren zijn beoordeeld. Evenzo voert Hongarije met het eerste onderdeel van zijn eerste middel formeel aan dat er sprake is van een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel, maar het betoog dienaangaande van deze lidstaat beoogt enkel schending van dat laatstgenoemde beginsel aan te tonen.

690 Ten tweede betwisten de verzoekende lidstaten de evenredigheid als zodanig van genoemde verplichting.

1) De verrichting door de Uniewetgever van een evenredigheidstoetsing van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd

i) Argumenten van partijen

691 De Republiek Litouwen, met haar vierde middel, de Republiek Bulgarije, met het eerste onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met het eerste onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Cyprus, met haar tweede middel, Hongarije, met het eerste onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Malta, met haar tweede middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, voeren aan dat de Uniewetgever geen evenredigheidstoetsing heeft verricht van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd.

692 In de eerste plaats betogen deze lidstaten dat er geen effectbeoordeling is opgesteld met betrekking tot de in deze bepaling vastgestelde terugkeerverplichting van voertuigen.

693 De Republiek Litouwen wijst erop dat de Commissie krachtens artikel 11, lid 3, VEU verplicht is om ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen.

694 Samen met Hongarije en de Republiek Malta voert deze lidstaat aan dat artikel 2 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid aan de Commissie een soortgelijke verplichting oplegt om brede raadplegingen te houden. Hetzelfde geldt voor artikel 5 van dit Protocol, dat bepaalt dat de ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en verlangt dat ieder ontwerp van wetgevingshandeling een uitgebreide toelichting bevat van de elementen op basis waarvan de naleving van deze beginselen kan worden beoordeeld. Daaruit volgt dat er in deze ontwerpen noodzakelijkerwijs rekening mee wordt gehouden dat alle lasten voor het bedrijfsleven tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

695 Voorts betogen de Republiek Litouwen, Roemenië, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen dat het Interinstitutioneel Akkoord, met name in de punten 12 tot en met 15 ervan, bepaalt dat de Commissie effectbeoordelingen verricht voor haar wetgevingsinitiatieven

die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. Dergelijke beoordelingen moeten zijn gebaseerd op exacte, objectieve en volledige informatie en moeten evenredig zijn qua reikwijdte en aandachtsgebied.

696 Bij de behandeling van wetgevingsvoorstellen van de Commissie houden het Parlement en de Raad dan ook ten volle rekening met de effectbeoordelingen van de Commissie, die een stap in het wetgevingsproces zijn die in de regel moet worden gezet zodra een wetgevingsinitiatief naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben. Wanneer er tijdens het wetgevingsproces wezenlijke wijzigingen in het Commissievoorstel worden aangebracht, stellen het Parlement en de Raad, wanneer zij dit passend en noodzakelijk achten, effectbeoordelingen op over die wezenlijke wijzigingen.

697 Volgens de Republiek Litouwen kan de vraag of een effectbeoordeling passend en noodzakelijk is niet zuiver subjectief en uitsluitend afhankelijk van de wil van de Uniewetgever worden beantwoord. Die vraag moet daarentegen worden behandeld op basis van bestaande objectieve gegevens, aangezien enkel op die manier kan worden verzekerd dat de Uniewetgever geen misbruik maakt van zijn beoordelingsbevoegdheid.

698 Ten eerste voeren alle verzoekende lidstaten aan dat de terugkeerverplichting van voertuigen niet was opgenomen in het voorstel voor de „vestigingsverordening” en bijgevolg niet in de effectbeoordeling – deel vestiging is onderzocht. Ten tweede moet de invoering van deze verplichting vanwege de significante economische en ecologische gevolgen ervan worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging van het oorspronkelijke voorstel. De belanghebbende partijen en sommige lidstaten hebben de Uniewetgever op die gevolgen gewezen en hem herhaaldelijk verzocht om daarover een effectbeoordeling op te stellen.

699 Met name de Republiek Bulgarije en Roemenië wijzen erop dat de terugkeerverplichting van voertuigen naar haar aard verschilt van de andere voorwaarden die de Commissie heeft overwogen om na te gaan of een vestiging daadwerkelijk en duurzaam bestaat, en die in de effectbeoordeling – deel vestiging aan bod zijn gekomen, zoals de voorwaarde dat de vervoersondernemingen in de lidstaat van vestiging een significante bedrijfs- of vervoersactiviteit uitoefenen of aldaar ten minste één commerciële overeenkomst hebben. Dergelijke verplichtingen, waarnaar in maatregel 18 van deze effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 30 et 31) wordt verwezen, gingen namelijk niet gepaard met een verplichte terugkeer van de voertuigen naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming. Bijgevolg zijn de in die effectbeoordeling opgenomen bevindingen irrelevant voor de beoordeling van de gevolgen van de terugkeerverplichting van voertuigen.

700 In de tweede plaats voeren de verzoekende lidstaten aan dat de Uniewetgever niet over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid van deze verplichting te kunnen beoordelen.

701 Deze lidstaten erkennen dat de Uniewetgever op het gebied van vervoer over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, die niet alleen geldt voor de aard en de strekking van de vast te stellen bepalingen, maar ook, tot op zekere hoogte, voor de vaststelling van de basisgegevens. Diezelfde lidstaten zijn evenwel van mening dat deze wetgever moet kunnen aantonen dat hij bij de vaststelling van deze bepalingen zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend, met inachtneming van alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie die door die bepalingen moeten worden geregeld. Te dien einde moet hij dus in staat zijn om de

basisgegevens die als grondslag voor de vaststelling van de bestreden maatregelen hebben gediend en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, over te leggen en deze duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

702 In dit verband benadrukt Roemenië dat de wetenschappelijke gegevens waarop de door de Uniewetgever vastgestelde bepalingen zijn gebaseerd niet alleen de grondslag bieden voor zijn beoordelingsbevoegdheid, maar ook de grenzen ervan bepalen.

703 Het Parlement en de Raad hebben namelijk niet aangetoond dat deze wetgever over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid te kunnen beoordelen van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd.

704 Deze vaststelling vindt steun in het besluit van de Commissie om na de vaststelling van verordening 2020/1055 een effectbeoordeling op te stellen met betrekking tot de terugverkeerverplichting van voertuigen, die in februari 2021 is uitgemond in de studie met als titel „Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) nº 1071/2009 and Regulation (EC) nº 1072/2009, Final report" [„Effectbeoordeling van een bepaling in de context van de herziening van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009, eindverslag"; hierna: „Ricardostudie van 2021"].

705 Daarenboven voert de Republiek Polen aan dat de beoordelingscriteria die de Uniewetgever heeft gehanteerd om de terugkeerfrequentie van de voertuigen naar de in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming gelegen exploitatievestiging te bepalen, bij gebreke van een effectbeoordeling als willekeurig moeten worden beschouwd. Bijgevolg kan moeilijk worden ingezien waarom op grond van een terugkeerfrequentie van acht weken kan worden aangenomen dat is voldaan aan het vereiste van een werkelijke en duurzame vestiging in die lidstaat.

706 In dit verband verwijst de Republiek Polen naar overweging 8 van verordening 2020/1055, volgens welke een synchronisatie van de terugkeerverplichting van de voertuigen met de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting het recht van de bestuurder om terug te keren versterkt en het risico vermindert dat het voertuig alleen maar moet terugkeren om aan deze nieuwe vestigingseis te voldoen. De in verordening 2020/1055 vastgestelde maatregelen moeten echter worden gerechtvaardigd aan de hand van de doelstellingen die met die verordening worden nagestreefd. De synchronisatie van de terugkeerverplichting van de voertuigen met een andere in verordening 2020/1054 neergelegde verplichting biedt dus geen toereikende rechtvaardigingsgrond.

707 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

708 Deze instellingen voeren aan dat de omstandigheid dat er met betrekking tot een gegeven handeling of, a fortiori, een specifieke bepaling geen effectbeoordeling is opgesteld, niet kan leiden tot de slotsom dat de vaststelling ervan in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Op de Uniewetgever rust immers geen autonome procedurele verplichting om dergelijke effectbeoordelingen te verrichten. Dergelijke beoordelingen kunnen een belangrijke rol spelen bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, maar zij zijn niet de enige bron van gegevens die het optreden van deze wetgever kunnen verduidelijken. Deze kan ook rekening houden met elke andere bron van informatie, waaronder ook publieke informatiebronnen.

709 In geval er wijzigingen worden aangebracht in het voorstel van de Commissie, is het dan ook aan de Uniewetgever om uit te maken of er een effectbeoordeling moet worden verricht ter aanvulling van die welke bij dat voorstel was gevoegd, indien hij een dergelijke aanvullende effectbeoordeling passend en noodzakelijk acht. In dit opzicht geldt de ruime beoordelingsbevoegdheid van deze wetgever niet alleen voor de aard en de strekking van de vast te stellen bepalingen, maar ook, tot op zekere hoogte, voor de vaststelling van de basisgegevens, voor zover de beleidskeuze berust op objectieve criteria en de gekozen maatregel, gelet op de ermee nagestreefde doelstellingen, de nadelige economische gevolgen voor de marktdeelnemers rechtvaardigt. Zodoende hoeft deze wetgever zich niet uitsluitend te baseren op basisgegevens die specifiek betrekking hebben op de vastgestelde bepalingen en hoeft hij evenmin dezelfde conclusies te trekken als de auteurs van de verslagen en studies waarover hij beschikt.

710 Het achterwege laten van een effectbeoordeling kan niet als een schending van het evenredigheidsbeginsel worden aangemerkt indien de Uniewetgever zich in een bijzondere situatie bevindt waardoor hij daarvan moet afzien en hij over voldoende gegevens beschikt om te beoordelen of de vastgestelde maatregel evenredig is.

711 Volgens het Parlement en de Raad beschikte de Uniewetgever in het onderhavige geval over voldoende gegevens om rekening te houden met de gevolgen van de terugkeerverplichting van voertuigen.

712 Ten eerste zijn de betrokken markt en de specifieke moeilijkheden ervan uitputtend onderzocht in de effectbeoordeling – deel vestiging. Bovendien bevatte deze effectbeoordeling onder maatregel 18 (deel 1/2, bladzijden 30 en 31) een onderzoek naar de sociale en economische gevolgen – ook voor kleine en middelgrote ondernemingen – van de verschillende hypothesen die relevant zijn voor de beoordeling van het door de Uniewetgever gehanteerde model, met als uitgangspunten dat „de onderneming in de lidstaat van vestiging een significante bedrijfs- of vervoersactiviteit moet uitoefenen” of „in de lidstaat van vestiging ten minste één commerciële overeenkomst moet hebben”.

713 De Commissie heeft dus de gevolgen bestudeerd van deze beide maatregelen, die weliswaar anders zijn geformuleerd dan de terugkeerverplichting van voertuigen, maar wel hetzelfde doel als die verplichting nastreven. De Uniewetgever heeft bijgevolg terecht kunnen aannemen dat de gevolgen van de door hem vastgestelde maatregel van dezelfde orde waren als die van de door de Commissie onderzochte maatregelen.

714 Bovendien heeft deze wetgever zich ook met recht kunnen baseren op de effectbeoordelingen van de Commissie met betrekking tot de andere aspecten van het eerste mobiliteitspakket, hetgeen genoemde wetgever heeft bewogen tot de keuze om de terugkeerverplichting van voertuigen gelijk te trekken met de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting, teneinde de gevolgen van de eerstgenoemde verplichting voor vervoersondernemingen alsook voor het milieu te beperken.

715 Ten tweede heeft de Uniewetgever tijdens de onderhandelingen kunnen beschikken over andere studies en ramingen, waarvan een aantal tot het publieke domein behoort, zoals de in 2017 in opdracht van de Commissie vervoer en toerisme (TRAN) door TRT Trasporti e Territorio uitgevoerde studie „Wegvervoersondernemingen in de EU: sociale en arbeidsvoorwaarden (update van de studie uit 2013), Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel”, of de documenten in verband met twee publieke hoorzittingen, waarvan de eerste op 16 oktober 2017 door de Commissies werkgelegenheid en sociale zaken

(EMPL) en TRAN was georganiseerd, en de tweede op 22 november 2017 door de Commissie TRAN, om kwesties in verband met de wegvervoermarkt en sociale aspecten van het Mobiliteitspakket te bespreken.

716 De Uniewetgever heeft verder nog rekening gehouden met, achtereenvolgens, de schattingen van de IRU over de gevolgen van een verplichte terugkeer van de voertuigen om de drie tot vier weken, zoals die blijken uit haar open brief van 26 oktober 2018, de in opdracht van Transport i Logistyka Polska (Vervoer en Logistiek Polen) uitgevoerde studie met als titel „*Mobility package I – Impact on the European road transport system*" („Mobiliteitspakket I: Gevolgen voor het Europese wegvervoersysteem"), waarin veel kritiek werd geuit op een tijdens het wetgevingsproces verworpen amendement, waarin een terugkeer van de voertuigen om de vier weken was bepleit, alsook met een mededeling van de Europese Federatie van Vervoerswerknemers waarin nader werd ingegaan op de gevolgen van een in een verslag van het Parlement opgenomen maatregel die voor alle voertuigen de verplichting inhield om ten minste één keer om de drie weken goederen in de lidstaat van vestiging te laden of te lossen.

717 Daarenboven erkennen de verzoekende lidstaten dat zij tijdens de wetgevingsprocedure zelf informatie aan de Uniewetgever hebben verstrekt met betrekking tot de terugkeerverplichting van voertuigen, op basis waarvan deze wetgever de gevolgen van die verplichting kon beoordelen. In dit verband verwijzen het Parlement en de Raad in de zaken C-542/20, C-545/20, C-549/20 en C-554/20 met name naar bepaalde studies die de verzoekende lidstaten ter ondersteuning van hun beroepen hebben overgelegd.

ii) Beoordeling door het Hof

718 De Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen voeren aan dat artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel op grond dat de Uniewetgever niet beschikte over een effectbeoordeling met betrekking tot deze bepaling en evenmin beschikte over voldoende informatie om de evenredigheid daarvan te beoordelen.

719 Vaststaat dat genoemde bepaling, waarin is voorzien dat voor internationaal vervoer gebruikte voertuigen om de acht weken moeten terugkeren naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming, niet aan bod is gekomen in de effectbeoordeling – deel vestiging.

720 Er zij echter op gewezen dat de Uniewetgever, zoals in de punten 218 tot en met 226 van dit arrest in herinnering is gebracht, niet alleen niet verplicht is om in alle omstandigheden over een effectbeoordeling te beschikken, maar bovendien ook niet aan een dergelijke beoordeling is gebonden, zodat het hem vrij blijft staan om andere maatregelen vast te stellen dan wie welke waarop de effectbeoordeling betrekking had.

721 Dit neemt evenwel niet weg dat dezelfde wetgever, zoals in punt 243 van dit arrest is uiteengezet, zijn keuze moet baseren op objectieve criteria en moet onderzoeken of de met de gekozen maatregel nagestreefde doelstellingen rechtvaardigen dat bepaalde marktdeelnemers nadelige economische gevolgen ondervinden, zelfs als die aanzienlijk zijn.

722 Zodoende moet de Uniewetgever, wanneer tegen de betrokken handeling beroep is ingesteld, overeenkomstig de in de punten 218 en 244 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak voor het Hof kunnen aantonen dat hij ter vaststelling van deze handeling zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend, door alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie die door die handeling moest worden geregeld in overweging te nemen. Hieruit volgt dat deze wetgever op zijn minst in staat moet zijn om de basisgegevens die in aanmerking dienden te worden genomen om de betwiste maatregelen van die handeling te onderbouwen en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, over te leggen alsook duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

723 Bijgevolg moet worden nagegaan of aan de hand van de door het Parlement en de Raad aangehaalde informatie kan worden aangetoond dat de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van de terugkeerverplichting zoals neergelegd in artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid van deze verplichting te kunnen beoordelen.

724 In dit verband moet in de eerste plaats worden nagegaan of kan worden aangetoond dat deze wetgever zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend met gebruikmaking van, zoals het Parlement en de Raad aanvoeren, de effectbeoordeling – deel vestiging of de effectbeoordelingen met betrekking tot de andere aspecten van het eerste mobiliteitspakket.

725 Ten eerste kan, anders dan deze instellingen betogen, niet worden aangetoond dat dit het geval was op grond dat de betrokken markt en de specifieke moeilijkheden ervan zijn beschreven in de effectbeoordeling – deel vestiging. Het identificeren van de kenmerken en moeilijkheden van deze markt is immers niet hetzelfde als het beoordelen van de gevolgen van de maatregelen die worden overwogen om hieraan het hoofd te bieden. Het is inderdaad juist dat de Uniewetgever zich met betrekking tot de toestand van die markt kon baseren op deze effectbeoordeling. Het aanvoeren van de daarin vervatte gegevens inzake die kenmerken en moeilijkheden is echter niet hetzelfde als het overleggen en het duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzetten van de basisgegevens op basis waarvan artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, is vastgesteld en waarvan de daadwerkelijke uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van deze wetgever afhing.

726 Hetzelfde geldt voor het beoordelen van de gevolgen van andere verplichtingen dan de terugkeerverplichting van voertuigen, zoals die zijn uiteengezet in diezelfde effectbeoordeling.

727 In dit verband moet worden opgemerkt dat de terugkeerverplichting van voertuigen inderdaad hetzelfde doel nastreeft als de in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 30 en 31) opgenomen maatregel 18, waarin onder meer werd geopperd om, teneinde ervoor te zorgen dat vervoersondernemingen werkelijk en duurzaam zijn gevestigd, van deze ondernemingen te verlangen dat zij in de lidstaat van vestiging een significante bedrijfs- of vervoersactiviteit uitoefenen of aldaar ten minste één commerciële overeenkomst hebben. Zoals de advocaat-generaal evenwel heeft opgemerkt in punt 646 van zijn conclusie, zijn deze beide maatregelen ter verwezenlijking van dat doel niet vergelijkbaar met de terugkeerverplichting van voertuigen, aangezien daarin niet was vereist dat de voertuigen terugkeerden naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat deze maatregelen soortgelijke gevolgen hebben en dat de beoordeling van de

gevolgen van de in de effectbeoordeling – deel vestiging onderzochte maatregelen kan worden „doorgetrokken" naar de terugkeerverplichting van voertuigen, die niet aan de orde was in deze effectbeoordeling.

728 Ten tweede beroepen het Parlement en de Raad zich ook tevergeefs op de de effectbeoordelingen met betrekking tot de andere aspecten van het eerste mobiliteitspakket, en met name op de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting, teneinde aan te tonen dat de Uniewetgever zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend. Zoals in de punten 220, 233 en 295 van dit arrest is opgemerkt, heeft de op vervoersondernemingen rustende verplichting uit hoofde van deze bepaling geen betrekking op de praktische regelingen met het oog op de eventuele terugkeer van bestuurders, en met name die welke betrekking hebben op het voor die terugkeer te gebruiken vervoermiddel. Inzonderheid houdt deze verplichting niet in dat bestuurders die naar de exploitatievestiging van de werknemer of naar hun woonplaats willen terugkeren, daarvoor noodzakelijkerwijs het voertuig gebruiken waarmee vervoer wordt verricht. Hieruit volgt dat de beoordelingen van de economische en ecologische gevolgen van de in de effectbeoordeling – deel vestiging onderzochte verplichting irrelevant waren voor de beoordeling van de economische en ecologische gevolgen van de terugkeerverplichting van voertuigen.

729 In de tweede plaats moet in het licht van de in punt 722 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of de Uniewetgever heeft aangetoond dat hij in het onderhavige geval zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend op basis van de andere basisgegevens waarop het Parlement en de Raad zich voor het Hof hebben beroepen.

730 Ten eerste moeten, om soortgelijke redenen als die welke in de punten 724 tot en met 727 van dit arrest zijn uiteengezet, de in punt 715 van dit arrest genoemde studie van TRT Trasporti e Territorio uit 2017, alsook de documenten in verband met de twee publieke hoorzittingen die in oktober en november 2017 waren georganiseerd door respectievelijk de Commissies EMPL en TRAN en de Commissie TRAN, terzijde worden geschoven. De in deze documenten opgenomen informatie heeft namelijk geen betrekking op de terugkeerverplichting van voertuigen.

731 Ten tweede moeten de schattingen van de IRU, zoals die naar voren komen uit haar – door het Parlement en de Raad ingeroepen – open brief van 26 oktober 2018, volgens welke een verplichte terugkeer, elke drie of vier weken, van de voertuigen naar de lidstaat van vestiging kan leiden tot een toename met 80 tot 135 miljoen van het jaarlijks door de voertuigen afgelegde aantal kilometers, buiten beschouwing worden gelaten.

732 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 652 van zijn conclusie, worden deze ramingen namelijk summier weergegeven in een brief die niet aangeeft welke berekeningsmethode daarbij is gehanteerd. Bijgevolg kan aan de hand van de overlegging van dergelijke gegevens niet worden aangetoond dat de basisgegevens die de Uniewetgever in aanmerking diende te nemen als basis voor artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, zijn overgelegd alsook duidelijk en ondubbelzinnig zijn uiteengezet.

733 Deze overwegingen gelden ook voor de mededeling van de Europese Federatie van Vervoerswerknemers, waarnaar de Raad verwijst.

734 Ten derde geldt hetzelfde voor de in opdracht van Transport i Logistyka Polska (Vervoer en Logistiek Polen) uitgevoerde studie („Mobiliteitspakket I: Gevolgen voor het Europese wegvervoersysteem"), waarnaar in punt 716 van dit arrest wordt verwezen. Afgezien van de summiere aard van de ontwikkelde argumenten rond de voorgestelde verplichte terugkeer, elke vier weken, van de voertuigen naar de lidstaat van vestiging, moet namelijk worden vastgesteld dat in deze studie (bladzijden 31 en 34) ten eerste wordt aangegeven dat geen van de deelnemers in staat was om de gevolgen van een dergelijke verplichting precies te kwantificeren en dat deze studie slechts een voorlopige en ruwe schatting van die gevolgen bevat. Ten tweede wordt in diezelfde studie benadrukt dat er nog veel vragen onbeantwoord zijn en dat er meer onderzoek nodig is voor een volledig begrip van de sociale, economische en ecologische gevolgen van het eerste mobiliteitspakket.

735 Wat ten vierde de informatie betreft die de verzoekende lidstaten zouden hebben verstrekt en waarover de Uniewetgever tijdens de wetgevingsprocedure zou kunnen hebben beschikt, dient te worden opgemerkt dat het louter aanvoeren van het bestaan van studies en documenten waartoe deze wetgever toegang heeft kunnen hebben niet volstaat om aan te nemen dat de basisgegevens op grondslag waarvan de terugkeerverplichting van voertuigen is vastgesteld en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, waren overgelegd alsook duidelijk en ondubbelzinnig waren uiteengezet.

736 Aan dit vereiste kan ook niet worden voldaan door, zoals het Parlement en de Raad in de zaken C-542/20, C-545/20, C-549/20 en C-554/20 hebben gedaan, te verwijzen naar de studies die de verzoekende lidstaten aan het Hof hebben overgelegd. Met deze verwijzing hebben het Parlement en de Raad immers in ieder geval niet gesteld dat de terugkeerverplichting van voertuigen op grondslag van die studies is vastgesteld en evenmin gepreciseerd hoe zij aan de hand van de daarin vervatte basisgegevens de evenredigheid van deze verplichting hebben kunnen beoordelen, met name in het licht van de sociale, economische en ecologische gevolgen ervan.

737 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het Parlement en de Raad, anders dan zij aanvoeren op basis van de documenten waarop zij zich voor het Hof beroepen, de basisgegevens op grondslag waarvan genoemde verplichting is vastgesteld en waarvan de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid afhing, niet hebben overgelegd en niet duidelijk en ondubbelzinnig hebben uiteengezet. Bijgevolg hebben zij niet aangetoond dat zij bij de vaststelling van verordening 2020/1055 over voldoende gegevens beschikten om de evenredigheid van de terugkeerverplichting van voertuigen te kunnen beoordelen.

738 Bijgevolg moeten het vierde middel van de Republiek Litouwen en, voor zover daarin schending van het evenredigheidsbeginsel wordt aangevoerd op grond dat de Uniewetgever de evenredigheid van de terugkeerverplichting van voertuigen niet heeft onderzocht, het eerste onderdeel van het tweede middel van de Republiek Bulgarije, het eerste onderdeel van het eerste middel van Roemenië, het tweede middel van de Republiek Cyprus, het eerste onderdeel van het eerste middel van Hongarije, het tweede middel van de Republiek Malta en het eerste middel van de Republiek Polen worden aanvaard. Derhalve moet artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, nietig worden verklaard.

2) Evenredigheid van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd

739 Aangezien, zoals volgt uit de punten 718 tot en met 738 van dit arrest, artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, nietig moet worden verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel op grond dat de Uniewetgever de evenredigheid van deze bepaling niet heeft onderzocht, hoeven de argumenten van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen, waarmee deze lidstaten de evenredigheid als zodanig van die bepaling betwisten, niet te worden onderzocht.

b) Andere middelen gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd

740 Om dezelfde reden als die welke is vermeld in het voorgaande punt, hoeven de andere door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen aangevoerde middelen ter ondersteuning van hun beroepen tot nietigverklaring van deze bepaling, niet te worden onderzocht.

3. Artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055

741 Met hun beroepen verzoeken de Republiek Litouwen (zaak C-542/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-545/20), de Republiek Malta (zaak C-552/20) en de Republiek Polen (zaak C-554/20) om nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

742 Met zijn beroep verzoekt Roemenië (zaak C-547/20) om nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder a), b) en c), van deze verordening, zonder evenwel specifieke argumenten aan te voeren met betrekking tot artikel 2, punt 4, onder b) en c), ervan, zodat het betoog van deze lidstaat in feite strekt tot nietigverklaring van deze bepalingen in hun geheel beschouwd.

743 Ter ondersteuning van hun beroepen voeren deze lidstaten in wezen schending aan van, naargelang het geval:

– het evenredigheidsbeginsel (vierde en vijfde middel van de Republiek Litouwen, tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Bulgarije, tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië, tweede middel van de Republiek Malta en eerste middel van de Republiek Polen);

– de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie [tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen, derde middel van Roemenië, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en derde middel van de Republiek Malta];

– de Unierechtelijke bepalingen inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals die zijn neergelegd in, ten eerste, artikel 91, lid 1, VWEU [vierde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055] en, ten tweede, artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU [derde middel van de Republiek Litouwen met betrekking tot artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, vijfde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht

tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, eerste middel van de Republiek Malta met betrekking tot artikel 91, lid 2, VWEU, en tweede en derde middel van de Republiek Polen met betrekking tot artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU];

– de werking van de interne markt, zoals die is omschreven in artikel 26 VWEU (eerste onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen);

– de vrijheid van dienstverrichting, zoals neergelegd in artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU of, subsidiair, in artikel 56 VWEU [eerste onderdeel van het zevende middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055];

– het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in de artikelen 34 en 35 VWEU [tweede onderdeel van het zevende middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055]; en

– de Unierechtelijke bepalingen en verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming [eerste middel van de Republiek Litouwen, eerste en tweede onderdeel van het eerste middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en het door de Republiek Polen aangevoerde middel tegen alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), ervan].

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel

744 De Republiek Litouwen, met haar vierde en vijfde middel, de Republiek Bulgarije, met het tweede onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met het tweede onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Malta, met haar tweede middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, voeren aan dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

745 Ten eerste betogen deze lidstaten dat de Uniewetgever de evenredigheid van deze bepaling niet heeft onderzocht, met name omdat er geen effectbeoordeling met betrekking tot de wachttijd is gemaakt. Hoewel in bijzonder het vierde middel van de Republiek Litouwen formeel berust op schending van het beginsel van „behoorlijke regelgeving” en van „wezenlijke vormvoorschriften”, blijkt uit de ter ondersteuning daarvan aangevoerde argumenten dat deze lidstaat in werkelijkheid beoogt aan te tonen dat er sprake is van schending van het evenredigheidsbeginsel op grond dat de gevolgen van deze wachttijd niet naar behoren zijn beoordeeld.

746 Ten tweede betwisten de verzoekende lidstaten de evenredigheid als zodanig van genoemde verplichting.

1) Verrichting door de Uniewetgever van een evenredigheidstoetsing van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055

i) Argumenten van partijen

747 De Republiek Litouwen, met haar vierde middel, de Republiek Bulgarije, met het tweede onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met het tweede onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Malta, met haar tweede middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, voeren aan dat de Uniewetgever artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet op evenredigheid heeft getoetst, met name omdat er geen effectbeoordeling van de in deze bepaling vastgestelde wachttijd is gemaakt.

748 Deze lidstaten kaarten in wezen dezelfde argumenten aan als die welke in de punten 691 tot en met 703 van dit arrest zijn uiteengezet.

749 Zo voeren zij aan dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel tot invoering van de wachttijd van vier dagen niet was opgenomen in het voorstel voor een vestigingsverordening. Zij betogen dat deze maatregel pas in de loop van de wetgevingsprocedure is toegevoegd, na de verwerping door het Parlement en de Raad van de in dat voorstel voor een verordening voorgenomen wijziging van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, welke wijziging bestond in het schrappen van de verwijzing naar het maximumaantal cabotageritten dat tijdens dezelfde cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst mag worden uitgevoerd en het verkorten van de periode waarin die cabotageritten in die lidstaat mogen worden uitgevoerd, van zeven tot vijf dagen.

750 De maatregel tot invoering van de wachttijd moet echter worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging van het voorstel voor een vestigingsverordening, die aan een aanvullende effectbeoordeling had moeten zijn onderworpen. Aangezien de Uniewetgever heeft nagelaten om die effectbeoordeling uit te voeren, beschikte hij niet over voldoende gegevens om zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk uit te oefenen.

751 Bovendien heeft deze wetgever geen objectieve redenen aangevoerd waarom het niet noodzakelijk was om een aanvullende effectbeoordeling uit te voeren.

752 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

753 Er zij op gewezen dat de Commissie, zoals de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Malta en de Republiek Polen aanvoeren, in het voorstel voor een vestigingsverordening heeft overwogen om artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 te wijzigen door het schrappen van de verwijzing naar het maximumaantal cabotageritten dat tijdens dezelfde cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst mag worden uitgevoerd en het verkorten van de periode waarin die cabotageritten in die lidstaat mogen worden uitgevoerd, van zeven tot vijf dagen.

754 De Uniewetgever heeft evenwel een andere maatregel vastgesteld dan die welke door de Commissie was voorgesteld. Terwijl hij nog steeds heeft toegestaan om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van

ontvangst, binnen zeven dagen maximum drie cabotageritten uit te voeren, en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 dus ongewijzigd heeft gelaten, heeft hij met artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, waarbij in dat artikel 8 een lid 2 bis wordt ingevoegd, namelijk een aanvullende maatregel ingevoerd in de vorm van de wachttijd. Overeenkomstig dat artikel 8, lid 2 bis, mogen vervoerders dus binnen vier dagen na het einde van een cabotage in een lidstaat van ontvangst met hetzelfde voertuig geen cabotage uitvoeren in diezelfde lidstaat.

755 Er zij echter aan herinnerd dat de Uniewetgever, zoals is uiteengezet in punt 720 van dit arrest, niet alleen niet verplicht is om in alle omstandigheden over een effectbeoordeling te beschikken, maar bovendien evenmin aan een dergelijke beoordeling is gebonden, zodat het hem vrij blijft staan om andere maatregelen vast te stellen dan wie welke waarop de effectbeoordeling betrekking had. In het onderhavige geval volstaat het enkele feit dat de Uniewetgever in verordening 2020/1055 een andere bepaling heeft vastgesteld dan die welke de Commissie aanvankelijk op basis van de effectbeoordeling – deel vestiging had voorgesteld, dan ook niet om aan te tonen dat hij het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, voor zover deze wetgever kan aantonen dat hij zijn beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk heeft uitgeoefend en te dien einde in staat is om de basisgegevens die als grondslag voor de vaststelling van de bepaling met betrekking tot deze wachttijd hebben gediend en waarvan de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid afhing, duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

756 Bijgevolg moet worden nagegaan of aan de hand van de door het Parlement en de Raad genoemde informatie kan worden aangetoond dat de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid van de daarin voorgeschreven wachttijd te kunnen beoordelen.

757 In de eerste plaats blijkt uit de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, blz. 41, 46 en 48) dat de Commissie de mogelijkheid had overwogen om een wachttijd tussen twee cabotageritten verplicht te stellen. In dit verband volstaat de omstandigheid dat de Uniewetgever de maatregel waarbij een dergelijke wachttijd wordt opgelegd heeft vastgesteld hoewel de Commissie van die maatregel had afgezien, niet om aan te tonen dat de Uniewetgever niet over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid van genoemde maatregel te onderzoeken.

758 In de tweede plaats konden, zoals het Parlement en de Raad betogen, aan de hand van de in de effectbeoordeling – deel vestiging opgenomen beoordelingselementen inzake de maatregel om niet langer het maximumaantal cabotageritten te vermelden dat tijdens dezelfde cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst mag worden uitgevoerd en de periode waarin die cabotageritten in die lidstaat mogen worden uitgevoerd te verkorten, eveneens de gevolgen van de uiteindelijk vastgestelde wachttijd worden beoordeeld.

759 De verkorting van de periode waarin een vervoerder cabotage in een en dezelfde lidstaat van ontvangst mag verrichten van zeven tot vier dagen, zoals is bepaald in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 en hetgeen het voornaamste punt was in deze effectbeoordeling (deel 1/2, blz. 29), of van zeven tot vijf dagen, zoals de Commissie had voorgesteld, zou namelijk tot gevolg hebben gehad dat de verrichting van cabotagevervoer in dezelfde lidstaat van ontvangst met regelmatigere tussenpozen zou worden onderbroken.

760 Uit deze overwegingen volgt dat de Uniewetgever uit de effectbeoordeling – deel vestiging en uit de beoordeling van de gevolgen van de daarin geanalyseerde maatregelen voldoende relevante gegevens kon putten om de evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 te beoordelen.

761 In de derde plaats bevatte de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 20-25) prognoses van de ontwikkeling van de wegvervoersmarkt die waren opgesteld op basis van de regeling die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, met name die welke was vastgesteld in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, teneinde de gevolgen te beoordelen van de in deze effectbeoordeling bestudeerde maatregelen, meer bepaald met betrekking tot de wijzigingen inzake de duur van cabotageperioden en het aantal cabotageritten dat tijdens die perioden mag worden uitgevoerd.

762 Aangezien de Uniewetgever heeft besloten om deze regeling in verordening 2020/1055 te handhaven voor zover daarbij overeenkomstig dat artikel 8, lid 2, toestemming wordt verleend om binnen zeven dagen een maximumaantal van drie opeenvolgende cabotageritten uit te voeren, en tegelijkertijd bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 een aanvullende maatregel in de vorm van de wachttijd heeft ingevoerd, bleven die prognoses relevant ter beoordeling van de evenredigheid van laatstgenoemde bepaling.

763 Hieruit volgt dat, anders dan de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Malta en de Republiek Polen betogen, de Uniewetgever over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 te kunnen beoordelen.

764 Derhalve moeten het vierde middel van de Republiek Litouwen en, voor zover daarmee schending wordt aangevoerd van het evenredigheidsbeginsel op grond dat de Uniewetgever de evenredigheid van de wachttijd niet heeft onderzocht, het tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Bulgarije, het tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië, het tweede middel van de Republiek Malta en het eerste middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

2) Evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055

i) Argumenten van partijen

765 De Republiek Litouwen, met haar vijfde middel, de Republiek Bulgarije, met het tweede onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met het tweede onderdeel van zijn eerste middel, de Republiek Malta, met haar tweede middel, en de Republiek Polen, met haar eerste middel, betwisten de evenredigheid als zodanig van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

766 In de eerste plaats betogen de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen dat de in deze bepaling vastgestelde wachttijd niet geschikt is om de doelstellingen van verordening 2020/1055 te bereiken.

767 Ten eerste voeren de Republiek Litouwen en Roemenië aan dat genoemde bepaling niet voorziet in duidelijke, eenvoudige en gemakkelijk te handhaven regels, wat indruist tegen de in overweging 20 van verordening 2020/1055 geformuleerde doelstelling.

768 Uit de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 12-14) is namelijk naar voren gekomen dat het gebrek aan duidelijkheid en nauwkeurigheid van de regels inzake cabotage heeft geleid tot verschillen in toepassing en handhaving van deze regels tussen de lidstaten, alsook tot een stijging van de aanpassings- en administratiekosten voor vervoersondernemingen.

769 Evenwel blijkt uit geen enkel gegeven in welk opzicht de maatregel tot invoering van de wachttijd – die de administratieve lasten complexer en zwaarder maakt – geschikter is om deze doelstelling van duidelijkheid en nauwkeurigheid te bereiken dan de door de Commissie voorgestelde wijziging.

770 Ten tweede zijn de Republiek Bulgarije en Roemenië van mening dat deze maatregel niet het tot dusver bereikte niveau van liberalisering behoudt en bijgevolg in strijd is met de – eveneens in overweging 20 van verordening 2020/1055 genoemde – doelstelling om dat niveau te behouden.

771 In dit verband is de Commissie in het voorstel voor een vestigingsverordening tot de slotsom gekomen dat cabotage moest worden geliberaliseerd door een onbeperkt aantal cabotageritten binnen een periode van vijf dagen toe te staan, in plaats van drie cabotageritten binnen een periode van zeven dagen. Door nieuwe cabotagebeperkingen op te leggen, betekent de wachttijd echter een stap terug in het niveau van liberalisering.

772 In zijn betoog verwijst Roemenië naar een door het ECIPE uitgevoerde studie [Bauer, M., „Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market" („Discriminatie, uitsluiting en milieuschade: waarom de Uniewetgevers de beperkingen op vrachtvervoer moeten opheffen om de interne markt te redden"; hierna: „ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade")], waarin een rapport wordt aangehaald van Transport & Mobility Leuven [Breemersch, T., „The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries" („Gevolgen van het Mobiliteitspact I voor het Europese goederenvervoer over de weg, met bijzondere aandacht voor perifere lidstaten")], volgens hetwelk de wachttijd tegen 2035 zal leiden tot een vermindering van het cabotagevervoer met 31 %.

773 Bovendien voert de Republiek Bulgarije aan dat cabotagebeperkingen voor luchtvervoer zijn opgeheven in 1993. Nu in het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg [COM(2014) 222 final, blz. 13] was vastgesteld dat de lonen van bestuurders in de Unie in toenemende mate convergeerden, hadden de door de Uniewetgever in verordening 2020/1055 vastgestelde maatregelen de liberalisering in de wegvervoersector moeten verdiepen, veeleer dan nieuwe beperkingen op te leggen zoals de wachttijd, die in dat opzicht op een protectionistische maatregel neerkomt.

774 Voorts betoogt Roemenië dat het aantal cabotageritten in de Unie gering is in verhouding tot het aantal internationale ritten en wetgevend ingrijpen op dat gebied daarom niet gerechtvaardigd is, tenzij daarmee de liberalisering van de markt wordt ondersteund.

775 Ten derde is de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd niet geschikt om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, aangezien deze maatregel niet helpt de benuttingsgraad van voertuigen te verhogen en het aantal lege ritten te verminderen. Daarmee, zo betogen de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen, wordt voorbijgegaan aan de bewoordingen van overweging 21 van verordening 2020/1055.

776 Volgens deze lidstaten biedt cabotage vervoerders de mogelijkheid om actief te blijven en tussen twee internationale ritten aanvullend vervoer te verrichten in de lidstaat van ontvangst, met name in afwachting van een laadopdracht voor de terugrit naar de lidstaat van vestiging.

777 De wachttijd verhindert evenwel dat er gedurende vier dagen cabotage wordt verricht, waardoor hij het tegenovergestelde effect heeft van de in overweging 21 van deze verordening geformuleerde doelstelling.

778 Roemenië voert met name aan dat de wachttijd binnen de Unie zal leiden tot een toename van het aantal lege ritten met 5 %, welk percentage ook het aantal ritten omvat dat verlieslatend wordt verricht om te voorkomen dat het voertuig leeg terugkeert.

779 Ten vierde betwijfelen de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen of de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd geschikt is om, overeenkomstig de in overweging 21 van deze verordening genoemde doelstelling, te waarborgen dat het cabotagevervoer niet zodanig wordt verricht dat in de lidstaat van ontvangst een permanente of voortdurende activiteit ontstaat.

780 Om te beginnen betoogt de Republiek Bulgarije dat de aan deze doelstelling ten grondslag liggende argumenten betrekking hebben op het vereiste van een werkelijke vestiging in de lidstaat van herkomst van de vervoerders en niet in de lidstaat waar het cabotagevervoer wordt verricht.

781 Voorts beoogt de wachttijd volgens de Republiek Bulgarije en Roemenië, net als de terugkeerverplichting van voertuigen, geenszins frauduleuze of misbruikpraktijken te bestrijden. Als een beperking van de vervoersactiviteit die naar haar aard mobiel is, draagt deze wachttijd niet bij tot de verwezenlijking van die legitieme doelstelling, maar staat hij haaks op de wezenlijke aard van de economische realiteit en van de interne markt voor vervoer. Cabotage werd oorspronkelijk namelijk opgevat als een soort vervoer dat bijdraagt tot de ontwikkeling van de sector, de economische groei en de efficiëntie van het vervoer.

782 In dit opzicht vormt het grote aantal cabotageritten dat op het grondgebied van in het westelijk deel van de Unie gelegen lidstaten wordt uitgevoerd, geen negatieve factor die de vaststelling van beperkende maatregelen vereist. Deze situatie toont alleen aan dat er in deze lidstaten een grote vraag naar goederen bestaat, dat het internationaal wegvervoer aan dynamiek wint en dat er sprake is van een normale marktwerking. De omstandigheid dat er een groot aantal cabotageritten wordt uitgevoerd, kan geenszins betekenen dat dit soort vervoer zijn tijdelijke aard heeft verloren, zolang die ritten worden uitgevoerd met inachtneming van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 en de daarin gestelde beperkingen.

783 Zo benadrukt Roemenië dat systematische cabotage moet worden onderscheiden van illegale cabotage. Hoewel de wachttijd blijkens overweging 21 van verordening 2020/1055 uitsluitend bedoeld is om ervoor te zorgen dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt, heeft de Commissie, met name in de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling – deel vestiging, met als titel „*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final Report*" [„Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling voor de herziening van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009, eindverslag", april 2017, blz. 33], alsook in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 6 en 7), erop gewezen dat illegale cabotage zeer gering in omvang is, zodat deze stand van zaken niet rechtvaardigt dat er op dit gebied aanvullende beperkende maatregelen worden vastgesteld.

784 Het is inderdaad zo dat de Commissie op de bladzijden 140 en 141 van haar studie met als titel „Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report" [„Ex-postevaluatie van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009, eindverslag", december 2015; hierna: „ex-postevaluatie van verordeningen nr. 1071/2009 en nr. 1072/2009"] systematische cabotage heeft omschreven als een onverwacht gevolg van de uitvoering van verordening nr. 1072/2009. Deze bevinding moet evenwel in twijfel worden getrokken, aangezien zij berust op de ervaring van één enkele lidstaat.

785 Bovendien heeft de Commissie, hoewel zij systematische cabotage heeft omschreven als een onverwacht en onbedoeld gevolg van de uitvoering van Unieregelingen, de wachttijd als niet geschikt beschouwd, ook al had zij deze maatregel in overweging genomen in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, blz. 41).

786 Tot slot voeren de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen aan dat het, teneinde te voorkomen dat er een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst ontstaat, niet noodzakelijk is een wachttijd vast te stellen. De bij artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 gestelde beperking van het aantal cabotageritten tot drie in een periode van zeven dagen volstaat namelijk al om dat doel te bereiken.

787 In de tweede plaats betogen de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Malta en de Republiek Polen dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd niet noodzakelijk is voor het bereiken van de met deze verordening nagestreefde doelstellingen.

788 Ten eerste voeren de Republiek Bulgarije en Roemenië aan dat de omstandigheid dat de mogelijke invoering van een wachttijd in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, bijlage 5) summier is onderzocht, niet betekent dat deze maatregel daarom evenredig is.

789 Zoals uit deze effectbeoordeling (deel 2/2, blz. 48) blijkt, is de voorgestelde maatregel tot invoering van een dergelijke wachttijd afgewezen zonder aanvullende effectbeoordeling daarvan. Afgezien van het feit dat die maatregel niet daadwerkelijk bijdraagt tot de verwezenlijking van het door de Uniewetgever nagestreefde doel, namelijk een betere toepassing van de bestaande regels ter zake, gaat hij, naar zeggen van de vervoersondernemingen die aan genoemde effectbeoordeling hebben deelgenomen, namelijk ook gepaard met een verstoring van hun activiteiten en brengt hij aanzienlijke kosten met zich mee, met name wegens de nadelige gevolgen ervan voor hun overheadkosten. Bovendien zal systematische cabotage in ieder geval aan aantrekkelijkheid inboeten, mochten er effectievere regels inzake de detachering van bestuurders worden ingevoerd.

790 Ten tweede stelt Roemenië dat het, teneinde te voorkomen dat cabotage zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt, volstaat om strikter toe te zien op de toepassing en handhaving van de bestaande regels, aangezien illegale cabotage slechts 0,56 % van het totale cabotagevervoer in de Unie uitmaakt (effectbeoordeling – deel vestiging, deel 1/2, blz. 6 en 7). Deze lidstaat voegt eraan toe dat de invoering van meer doeltreffende toezichts- en handhavingsmechanismen – zoals de handhaving van de nieuwe bepalingen tot invoering van de slimme tachograaf – een minder beperkende maatregel zou zijn om het probleem van illegale cabotage aan te pakken.

791 Ten derde betoogt de Republiek Malta dat de in het voorstel voor een vestigingsverordening opgenomen maatregel volgens welke cabotagevervoer in een periode van vijf dagen moet worden verricht, het in ieder geval mogelijk zou hebben gemaakt om de doelstelling dat dit vervoer niet zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt, op een minder beperkende wijze te bereiken.

792 Maltese ondernemingen die zich met internationaal vervoer bezighouden, opereren namelijk op het vasteland vanuit de veronderstelling dat dit vervoer alleen levensvatbaar is zolang zij niet genoodzaakt zijn om de voertuigen overzees te verschepen naar Malta. Wanneer zij genoemd vervoer op het vasteland verrichten, maken deze vervoerders gebruik van hun vrijheid van verkeer zonder een specifieke vaste of duurzame band te onderhouden met andere lidstaten. Dat de voertuigen van deze ondernemingen zich niet op Malta bevinden is uitsluitend toe te schrijven aan de insulaire ligging van de lidstaat waar zij zijn gevestigd, een geografische bijzonderheid waarmee in strijd met het evenredigheidsbeginsel geen rekening is gehouden.

793 In dit opzicht zou de door de Commissie voorgestelde maatregel Maltese vervoersondernemingen niet hebben verplicht om tijdens de wachttijd al hun activiteiten – zonder duidelijk en redelijk doel – kunstmatig en regelmatig te onderbreken.

794 Ten vierde voeren de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aan dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd zal leiden tot, ten eerste, een aanzienlijke verslechtering van de economische toestand van vervoersondernemingen die zijn gevestigd in perifere alsook in kleine lidstaten van de Unie en, ten tweede, een daling van de levensstandaard en werkgelegenheid in die lidstaten.

795 Deze gevolgen vloeien voort uit de hogere kosten als gevolg van deze wachttijd, met name vanwege verloren exploitatiedagen, de langere perioden van inactiviteit, het toegenomen aantal lege ritten en de vermindering van het cabotagevervoer tot 31 % tegen 2035. Bovendien worden de zwaarste lasten gedragen door kleine en middelgrote ondernemingen, aangezien die het grootste aandeel uitmaken van de vervoersondernemingen.

796 De Republiek Bulgarije en Roemenië baseren zich tevens op studies met een beoordeling van de gevolgen van de bij het eerste mobiliteitspakket ingevoerde regels voor de mobiliteit in haar geheel, alsook op een in de vakpers aangehaalde studie met als titel „*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*” („De Belgen zijn niet dol op het Mobiliteitspakket. Volgens hen zullen de daarin opgenomen bepalingen ook hun ondernemingen met verliezen opzadelen”), waarin werd geschat dat elke „rustdag” de Belgische vervoerders ongeveer 24 miljoen EUR per jaar zou kosten.

797 De Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen wijzen op het gevaar dat de in deze lidstaten gevestigde vervoersondernemingen hun activiteiten vanwege de hogere kosten moeten staken dan wel verplaatsen naar centraal gelegen lidstaten van de Unie om de concurrentie het hoofd te bieden. De Republiek Polen voert ook aan dat deze kostenstijging hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot een stijging van de goederenprijzen, wat ernstige gevolgen kan hebben voor de economie van de Unie.

798 Ten vijfde valt de wachttijd volgens de Republiek Litouwen, Roemenië en de Republiek Polen niet te verzoenen met de interne markt voor vervoersdiensten, aangezien deze maatregel de markt versnippert en vervoersondernemingen beperkt in hun toegang tot de markt van andere lidstaten, waarbij de perifere en kleine lidstaten van de Unie in dat opzicht zwaarder worden getroffen.

799 Zo voert Roemenië aan dat van de vervoersondernemingen die op het grondgebied van de Unie zijn gevestigd, die welke in centrale of oostelijke lidstaten van de Unie zijn gevestigd het meest zullen worden getroffen door de uit verordening 2020/1055 voortvloeiende maatregelen, vanwege het grote belang van de vervoersector voor de economie en de werkgelegenheid in die lidstaten, het feit dat die vervoersondernemingen meer dan de helft van het op het grondgebied van de Unie verrichte cabotagevervoer verrichten, alsook het aantal vervoersondernemingen en werknemers in diezelfde lidstaten dat door die maatregelen wordt getroffen.

800 Ten zesde stellen de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en Roemenië dat de wachttijd indruist tegen zowel het beleid van de Unie inzake milieubescherming als de Green Deal, vanwege de toename van het aantal lege ritten en dus ook van verontreiniging en CO2-emissies als gevolg van de naleving van die wachttijd. Deze gevolgen komen met name naar voren uit de ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade.

801 Ten zevende voert Roemenië aan dat de gevolgen van de nieuwe bepalingen die bij verordening 2020/1055 zijn ingevoerd, voor vervoersondernemingen ongetwijfeld zijn verergerd door de COVID-19-pandemie.

802 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

803 De met artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 nagestreefde doelstelling, in het licht waarvan de evenredigheid van deze bepaling moet worden onderzocht, bestaat erin om, zoals blijkt uit overweging 21 van deze verordening, ervoor te zorgen dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit wordt in de lidstaat van ontvangst.

804 De Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Malta en de Republiek Polen, die de legitimiteit van deze doelstelling niet betwisten, betogen dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 op zich niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

805 Om na te gaan of de wachttijd, zoals die in deze bepaling is voorgeschreven, dit beginsel eerbiedigt, moet overeenkomstig de in de punten 240 tot en met 247 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of deze maatregel geschikt is voor het bereiken van het door deze bepaling nagestreefde doel, niet kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken en evenredig is in het licht van datzelfde doel.

– Geschiktheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voor het bereiken van het nagestreefde doel

806 Wat betreft de geschiktheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 om het daarmee nagestreefde doel te bereiken, zij eraan herinnerd dat, zoals met name volgt uit de in artikel 2, punt 6, van verordening nr. 1072/2009 opgenomen definitie van „cabotagevervoer" en zoals is benadrukt in de overwegingen 20 en 22 van verordening 2020/1055, een dergelijke vervoersactiviteit een „tijdelijk" karakter moet hebben in de lidstaat van ontvangst [zie in die zin arresten van 12 april 2018, Commissie/Denemarken, C-541/16, EU:C:2018:251, punt 53, en 14 september 2023, Staatsanwaltschaft Köln et Bundesamt für Güterverkehr (Vervoer van lege containers), C-246/22, EU:C:2023:673, punten 25 en 29].

807 Zoals echter blijkt uit de ex-postevaluatie van verordeningen nr. 1071/2009 en nr. 1072/2009 (blz. 137), was de opkomst van systematische cabotage het belangrijkste onverwachte gevolg van de uitvoering van verordening nr. 1072/2009.

808 Tegen die achtergrond lijkt de bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 opgelegde wachttijd, waarin vervoerders na het einde van een cabotage in een lidstaat geen cabotage in diezelfde lidstaat mogen uitvoeren, geschikt te zijn om dergelijke praktijken te voorkomen en dus om te vermijden dat dit vervoer zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit wordt in genoemde lidstaat.

809 Geen van de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten, met name op basis van andere in de overwegingen 20 en 21 van verordening 2020/1055 genoemde doelstellingen, kan aan deze beoordeling afdoen.

810 In de eerste plaats faalt het betoog van de Republiek Litouwen en Roemenië dat de wachttijd niet geschikt is om de in overweging 20 van verordening 2020/1055 geformuleerde doelstelling te bereiken van duidelijke, eenvoudige en gemakkelijk te handhaven cabotageregels.

811 In dit verband zij opgemerkt dat artikel 2, punt 4, onder b) en c), van deze verordening, om die doelstelling te bereiken, de nadere regels vaststelt voor het leveren van het bewijs van het aan de cabotage voorafgaande internationale vervoer en van elke daaropvolgende cabotageactiviteit.

812 De invoering van een wachttijd die, zoals in punt 803 van dit arrest is uiteengezet, voornamelijk tot doel heeft ervoor te zorgen dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit wordt in de lidstaat van ontvangst, kan als zodanig niet worden geacht afbreuk te doen aan de in overweging 20 van verordening 2020/1055 genoemde doelstelling.

813 In de tweede plaats moet met betrekking tot de – eveneens in overweging 20 van verordening 2020/1055 genoemde – doelstelling van het behoud van het tot dusver bereikte niveau van liberalisering worden opgemerkt dat in overweging 2 van verordening nr. 1072/2009 te lezen stond dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid onder meer inhoudt dat de voorwaarden moeten worden vastgesteld waaronder niet-ingezeten vervoerders vervoersdiensten mogen verrichten in een lidstaat, welke voorwaarden moeten bijdragen tot de goede werking van de interne vervoersmarkt. In dat verband was, zoals blijkt uit de overwegingen 4, 5, 13 en 15 van deze verordening, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, een van de oorspronkelijke doelstellingen ervan om, met het oog op een vlotte en flexibele totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid, te voorzien in een tijdelijke cabotageregeling, zolang de harmonisering van de markt voor vervoer over de weg

nog niet was voltooid. Daartoe was bepaald dat cabotagevervoer in een lidstaat van ontvangst was toegestaan zolang het niet op zodanige wijze werd verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat werd.

814 Door de ontwikkeling van systematische cabotage te voorkomen, beoogt de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voorgeschreven wachttijd dus, zoals is opgemerkt in de punten 807 en 808 van dit arrest, de onverwachte gevolgen van de uitvoering van verordening nr. 1072/2009 aan te pakken en de oorspronkelijke doelstelling van de Uniewetgever te bereiken door, in overeenstemming met het door deze wetgever vastgestelde niveau van liberalisering en teneinde bij te dragen tot de goede werking van de interne vervoersmarkt, de tijdelijke aard van cabotage te waarborgen.

815 In de derde plaats moet, voor zover de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen stellen dat de wachttijd niet geschikt is ter bereiking van de in overweging 21 van verordening 2020/1055 geformuleerde doelstelling volgens welke cabotage moet helpen de benuttingsgraad van voertuigen te verhogen en het aantal lege ritten te verminderen, worden opgemerkt dat in diezelfde overweging 21 evenwel wordt aangegeven dat dergelijk vervoer moet worden toegestaan zolang het niet zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt.

– *Noodzakelijkheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055*

816 Roemenië en de Republiek Malta betwisten de noodzakelijkheid van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd op grond dat er alternatieve en minder belastende maatregelen bestaan dan die welke in deze bepaling zijn vastgesteld.

817 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het argument van Roemenië dat de invoering van meer doeltreffende toezichts- en handhavingsmechanismen een minder beperkende maatregel zou zijn geweest, volstaat het eraan te herinneren dat zich, zoals in punt 807 van dit arrest is opgemerkt, onder de regels die vóór de vaststelling van verordening 2020/1055 van kracht waren systematische cabotage heeft ontwikkeld.

818 In dit verband moet erop worden gewezen dat in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 32-34 en 41-44) verschillende maatregelenpakketten werden overwogen, waaronder „Beleidspakket 1 – Verduidelijking van het rechtskader (P1)”, „Beleidspakket 2 – Strengere handhaving” en „Beleidspakket 3 – Gerichte herzieningen van de sociale wetgeving”, waarbij het derde maatregelenpakket de elementen bevatte van het tweede pakket, waarin dan weer de inhoud van het eerste pakket was overgenomen.

819 Zoals de titel ervan aangeeft, werd met het derde maatregelenpakket een ingrijpende wijziging van het bestaande rechtskader overwogen, met name wat de cabotageregeling betreft. Dit maatregelenpakket bevatte een maatregel 8, volgens welke het maximumaantal cabotageritten dat in een lidstaat van ontvangst mocht worden uitgevoerd werd afgeschaft en in de periode voor de uitvoering van dergelijke ritten werd verkort (effectbeoordeling – deel vestiging, deel 1/2, blz. 32-34).

820 De conclusie van de effectbeoordeling (deel 1/2, blz. 57-59) was echter dat de voorkeur diende uit te gaan naar dit derde maatregelenpakket en niet uitsluitend naar de maatregelen van het tweede pakket, die betrekking hadden op de versterking van de toezichts- en handhavingsmechanismen.

821 Net als de voornoemde maatregel 8 van dit derde maatregelenpakket heeft de wachttijd die de Uniewetgever boven die maatregel heeft verkozen tot doel om de cabotageregeling te wijzigen. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat het opleggen van een wachttijd schending oplevert van het evenredigheidsbeginsel op grond dat een loutere versterking van de toezichts- en handhavingsmechanismen een minder belastende maar even doeltreffende maatregel is als een dergelijke wachttijd.

822 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het betoog van de Republiek Bulgarije, de Republiek Malta en Roemenië dat de in het voorstel voor een vestigingsverordening opgenomen maatregel volgens welke cabotagevervoer in een periode van vijf dagen moet worden verricht, het mogelijk zou hebben gemaakt om de doelstelling dat dit vervoer niet zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt, op een minder beperkende wijze te bereiken, moet ten eerste worden opgemerkt dat de geraamde vermindering van het cabotagevervoer met 31 % tegen 2035, waarop dit betoog steunt, afkomstig is uit het rapport van Transport & Mobility Leuven met als titel „Gevolgen van het Mobiliteitspact I voor het Europese goederenvervoer over de weg, met bijzondere aandacht voor perifere lidstaten”. Deze raming houdt echter geen verband met de wachttijd. Zoals blijkt uit bladzijde 13 van dit rapport, komt die raming zelf voort uit de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 39 en 40), en met name uit de beoordeling van de gevolgen van de verkorting tot vier of vijf dagen van de in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde periode van zeven dagen waarin cabotage is toegestaan, die tegen 2035 zou leiden tot een afname van het cabotagevervoer met respectievelijk 31 % of 20 %.

823 Ten tweede moet worden opgemerkt dat het risico van systematische cabotage, zoals de Raad opmerkt, voortvloeit uit het gebrek aan precisie met betrekking tot de frequentie van de perioden waarin cabotagevervoer in dezelfde lidstaat mag worden verricht.

824 Wegens dit gebrek aan precisie stond verordening nr. 1072/2009, in de versie die gold vóór de inwerkintreding van verordening 2020/1055, vervoerders namelijk toe om cabotageritten in dezelfde lidstaat aaneen te rijgen, met als enige voorwaarde dat aan de in artikel 8, lid 2, eerste alinea, laatste volzin, van verordening nr. 1072/2009 neergelegde regel werd voldaan. Aangezien de in het voorstel voor een vestigingsverordening opgenomen maatregel zich er niet tegen verzette dat onmiddellijk aansluitend op internationaal vervoer een nieuwe cabotagerit werd verricht na uitvoering van de vorige, kan hij in ieder geval niet worden beschouwd als een maatregel waarmee even doeltreffend als met de wachttijd kan worden gewaarborgd dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt.

825 In de derde plaats kan artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, anders dan de Republiek Bulgarije en Roemenië betogen, niet worden geacht een overbodige maatregel te hebben ingevoerd op grond dat vervoersondernemingen reeds krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1071/2009 over een werkelijke vestiging in de lidstaat van vestiging dienden te beschikken. Om te beginnen kan een dergelijk vereiste namelijk niet uitsluiten dat de betrokken onderneming in een andere lidstaat dan die van vestiging cabotage verricht die niet tijdelijk van aard is.

826 Voor zover Roemenië aanvoert dat – verondersteld dat de wachttijd tot doel heeft ervoor te zorgen dat cabotagevervoer niet zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt – het aandeel van illegale cabotage in dat vervoer dermate gering is dat de invoering van beperkende maatregelen bovenop die van

verordening nr. 1072/2009, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, niet gerechtvaardigd is, moet voorts worden opgemerkt dat illegale cabotage, zelfs in betrekkelijk geringe omvang, volgens de effectbeoordeling (deel 1/2, blz. 6 en 7) aanzienlijke economische gevolgen heeft voor de vervoersector.

827 Bovendien moet er aangaande de bewering van Roemenië dat de bevinding betreffende de opkomst van illegale cabotage, zoals die is opgenomen in de ex-postevaluatie van verordeningen nr. 1071/2009 en nr. 1072/2009, op de situatie van één enkele lidstaat berust, aan worden herinnerd dat, zoals in punt 813 van dit arrest is uiteengezet, verordening nr. 1072/2009, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, al tot doel had te voorkomen dat cabotagevervoer zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt.

828 Uit deze evaluatie blijkt dan ook duidelijk dat de vereisten van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 op zich niet volstonden om systematische cabotage te voorkomen. Bijgevolg kunnen dergelijke beweringen niet afdoen aan de noodzakelijkheid van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd om dat doel te bereiken.

– *Evenredigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055*

829 Wat de evenredigheid van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd betreft, volgt uit de in punt 266 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak dat in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever niet de mogelijkheid kan worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in de Verdragen erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de met name in artikel 3, lid 3, VEU neergelegde transversale doelstellingen van de Unie. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die in de Verdragen erkende algemene belangen en transversale doelstellingen van de Unie immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of ontwikkelingen.

830 In die omstandigheden heeft de Uniewetgever bij de uitoefening van de ruime beoordelingsmarge waarover hij beschikt, kunnen oordelen dat het opleggen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd een evenredige maatregel was om het hoofd te bieden aan de onverwachte gevolgen die onder verordening nr. 1072/2009, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, waren ontstaan door de opkomst van systematische cabotage die strijdig is met de tijdelijke aard die dit vervoer dient te hebben.

831 Dienaangaande kan in de eerste plaats niet worden ingestemd met het betoog van de Republiek Bulgarije en Roemenië dat deze wachttijd het reeds bereikte niveau van liberalisering zal verlagen, aangezien hij neerkomt op een rusttijd waarin gedurende vier dagen geen vervoer met het betrokken voertuig kan worden verricht.

832 Artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 bepaalt immers enkel dat na het einde van de periode waarin cabotage in een lidstaat van ontvangst mag worden verricht volgens de voorwaarden als gesteld in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, dat niet bij verordening 2020/1055 is gewijzigd, er binnen vier dagen geen cabotage in diezelfde lidstaat van ontvangst mag worden uitgevoerd.

833 Bijgevolg beoogt artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 765 van zijn conclusie, niet om andere soorten vervoer te verbieden, zoals internationaal vervoer naar hetzij de lidstaat van vestiging hetzij naar andere lidstaten, in voorkomend geval gevolgd door cabotagevervoer in die andere lidstaten. Vervoerders mogen dus, tijdens de wachttijd, dergelijk vervoer blijven verrichten.

834 Bovendien heeft de Uniewetgever, hoewel hij bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 een aanvullende maatregel in een vorm van de wachttijd heeft ingevoerd, besloten om overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, dat niet bij verordening 2020/1055 is gewijzigd, de mogelijkheid te handhaven om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, binnen zeven dagen tot drie cabotageritten uit te voeren. Volgens deze laatste bepaling moet het voertuig dat voor dergelijk cabotagevervoer wordt gebruikt, echter noodzakelijkerwijs en in elk geval het grondgebied van de betrokken lidstaat van ontvangst aan het einde van die periode van zeven dagen verlaten alvorens, in voorkomend geval, in dezelfde lidstaat van ontvangst en aansluitend op een internationale vervoersactiviteit een nieuwe cabotageperiode te kunnen aanvatten.

835 Zoals de Raad terecht opmerkt en zoals is aangegeven in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 40), moet er dus in de praktijk gedurende een bepaalde periode internationaal vervoer worden verricht alvorens het voertuig legaal naar het grondgebied van de betrokken lidstaat kan terugkeren om er nieuwe cabotageritten uit te voeren. Zoals uit de door de Raad verstrekte cijfers blijkt, leidt de invoering van de wachttijd echter niet tot een significante vermindering van het aantal haalbare cabotageperioden per maand.

836 Hoewel de Republiek Bulgarije aanvoert dat cabotagebeperkingen voor luchtvervoer in 1993 zijn opgeheven, zet zij echter niet uiteen waarom een dergelijke vaststelling in de onderhavige zaak relevant is voor de wegvervoersector, wanneer de situatie van in andere vervoersectoren actieve ondernemingen niet vergelijkbaar is. Het Hof heeft immers geoordeeld dat deze andere vervoerswijzen, gelet op hun werkingswijze, toegankelijkheid en netwerk, uit het oogpunt van hun gebruiksvoorwaarden niet onderling verwisselbaar zijn (arrest van 26 september 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

837 Wat het argument betreft dat wetgevend ingrijpen alleen gerechtvaardigd is wanneer daarmee een verdere liberalisering wordt beoogd, volstaat het op te merken dat uit de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, blz. 40 en 47) blijkt dat de afschaffing van alle cabotagebeperkingen werd uitgesloten om reden dat de sociale en economische verschillen tussen de lidstaten in de weg stonden aan de openstelling van de markten voor cabotage en het benodigde politieke draagvlak voor die maatregel wegnamen.

838 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het betoog van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen inzake de aanzienlijke verslechtering van de economische toestand van vervoersondernemingen, voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen en naar zeggen van deze verzoekende lidstaten gevestigd in „aan de periferie van de Unie gelegen lidstaten” en in kleine lidstaten, vanwege de aan de wachttijd toe te schrijven hogere exploitatiekosten, alsmede inzake de daaruit voortvloeiende daling van de levensstandaard en werkgelegenheid in die lidstaten, zij erop gewezen dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd extra kosten met zich kan brengen voor vervoersondernemingen die daaraan zijn gebonden. De omstandigheid dat een door de Uniewetgever ingestelde verplichting bepaalde kosten met zich kan brengen voor de

vervoersondernemingen waarop die verplichting rust, vormt op zich echter geen schending van het evenredigheidsbeginsel, tenzij deze kosten kennelijk onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

839 Ten eerste moet er echter, voor zover dergelijke gevolgen zouden voortvloeien uit een gestelde vermindering van het cabotagevervoer met 31 % tegen 2035, aan worden herinnerd dat deze raming, zoals in punt 822 van dit arrest is vastgesteld, verband houdt met een maatregel tot beperking van de periode waarin cabotagevervoer mag worden verricht, terwijl de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 de voorkeur heeft gegeven aan een alternatieve maatregel.

840 Ten tweede is het juist dat, zoals de Republiek Bulgarije en Roemenië aanvoeren, de vervoersondernemingen die aan de effectbeoordeling hebben deelgenomen, hebben aangegeven dat de invoering van een maatregel als de wachttijd voor hen aanzienlijke kosten met zich zou brengen, met name wegens een daaruit voortvloeiende verhoging van hun overheadkosten (effectbeoordeling – deel vestiging, deel 2/2, blz. 48). De aan deze maatregel verbonden kosten moeten echter op zijn minst worden beoordeeld aan de hand van, ten eerste, het belang van cabotage voor vervoerders en, ten tweede, het aandeel van de overheadkosten in de door een vervoersonderneming gedragen kosten. In de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling – deel vestiging, met als titel „Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling voor de herziening van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009, eindverslag”, wordt op bladzijde 143 echter gesteld dat cabotage slechts een gering aandeel van het wegvervoer uitmaakt, zodat de gevolgen van genoemde maatregel voor vervoersondernemingen in het algemeen genomen des te beperkter zullen zijn.

841 Bovendien bevatte de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 37) een raming volgens welke maatregel 8, volgens welke de verwijzing naar het maximumaantal cabotageritten dat binnen eenzelfde cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst mocht worden verricht werd geschrapt en de periode voor de toegestane uitvoering van deze ritten in die lidstaat van zeven tot vier dagen werd verkort, gemiddeld zou leiden tot een stijging van de overheadkosten van vervoersondernemingen met ongeveer 3,5 %.

842 Hoewel niet kan worden uitgesloten dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 verschillende gevolgen met zich kan brengen voor vervoersondernemingen naargelang van de lidstaat waar deze ondernemingen zijn gevestigd, neemt dit hoe dan ook niet weg dat eventuele nadelige gevolgen voor bepaalde ondernemingen moeten worden afgewogen tegen de positieve gevolgen, in de vorm van het behoud van een gelijk speelveld, die zullen voortvloeien uit een maatregel ter bestrijding van praktijken die, in strijd met de tijdelijke aard van cabotagevervoer, uitmonden in het verrichten van permanent of ononderbroken cabotagevervoer in eenzelfde lidstaat van ontvangst.

843 Ten derde kunnen de argumenten met betrekking tot de kosten in verband met verloren exploitatiedagen of het toegenomen aantal lege ritten niet worden aanvaard, aangezien artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, zoals in punt 833 van dit arrest is opgemerkt, niet beoogt te verbieden dat tijdens de wachttijd enig ander vervoer wordt verricht. Voertuigen die een eerste cabotageperiode in een lidstaat hebben voltooid, mogen tijdens deze wachttijd immers internationaal vervoer verrichten naar hetzij de lidstaat van vestiging hetzij naar andere lidstaten, in voorkomend geval gevolgd door cabotagevervoer in die andere lidstaten. Tevens zij gepreciseerd dat deze bepaling niet verlangt dat de voertuigen tijdens die wachttijd naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming terugkeren, zodat het argument van

de Republiek Malta dat de activiteiten van internationale vervoerders uit deze lidstaat economisch niet levensvatbaar zijn omdat deze vervoerders tijdens de wachttijd verplicht zouden zijn hun voertuigen overzees naar die lidstaat te verschepen, van de hand moet worden gewezen.

844 De ramingen die door Roemenië zijn aangevoerd met betrekking tot de gevolgen van de bij het eerste mobiliteitspakket ingevoerde regels voor de mobiliteit in haar geheel, waaronder de terugkeerverplichting van voertuigen als vastgesteld in artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, zijn niet relevant voor de beoordeling van de specifieke gevolgen van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, aangezien deze beide bepalingen een verschillend doel nastreven. Hetzelfde geldt voor de door de Republiek Bulgarije aangevoerde raming volgens welke elke rustdag de Belgische vervoerders ongeveer 24 miljoen EUR per jaar zou kosten. Afgezien van het feit dat deze raming steunt op een in de vakpers aangehaalde studie die niet aan het Hof is overgelegd, berust zij op de onjuiste premisse dat het voertuig tijdens de wachttijd stilstaat, zonder dat het kan worden ingezet voor ander vervoer dan cabotagevervoer in dezelfde lidstaat van ontvangst.

845 Ten vierde moeten, om dezelfde redenen als die welke zijn genoemd met betrekking tot de gestegen exploitatiekosten van vervoersondernemingen, de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake de stijging van goederenprijzen worden afgewezen. Het is weliswaar juist dat er in de effectbeoordeling – deel vestiging van werd uitgegaan dat de gestegen exploitatiekosten waarschijnlijk in de goederenprijzen zouden worden doorberekend, maar tegelijkertijd werd daarbij opgemerkt dat de gevolgen van de betrokken maatregelen uiterst beperkt zouden zijn, aangezien vervoer slechts een gering aandeel van de goederenprijzen uitmaakt (deel 1/2, blz. 49).

846 Met betrekking tot, ten vijfde, de argumenten inzake de gevolgen van de wachttijd voor de werkgelegenheid, volstaat het op te merken dat in de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling – deel vestiging, met als titel „Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling voor de herziening van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009, eindverslag”, op bladzijde 143 wordt aangegeven dat de aanzienlijke vermindering van cabotagevervoer als gevolg van een maatregel die de in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde periode van zeven dagen waarin cabotage is toegestaan, zou verkorten tot vier of vijf dagen, geen significante gevolgen zou hebben voor de globale werkgelegenheid in de vervoersector, met name om de reden dat, zoals in punt 840 van dit arrest is uiteengezet, cabotage slechts een gering aandeel van het wegvervoer uitmaakt.

847 De Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië en de Republiek Polen hebben evenwel geen argumenten aangevoerd die kunnen afdoen aan de relevantie van de bevindingen van deze studie voor de door de Uniewetgever bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel.

848 Ten zesde moet ook het argument worden afgewezen dat systematische cabotage, zoals blijkt uit de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, blz. 48), in ieder geval aan aantrekkelijkheid zou inboeten, mochten er in het kader van richtlijn 2020/1057 effectievere regels inzake de detachering van bestuurders worden ingevoerd. Er zij namelijk opgemerkt dat deze richtlijn blijkens de overwegingen 3 en 7 ervan tot doel heeft om specifieke regels vast te stellen ter bepaling van de lidstaat waarvan de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten gelden voor bestuurders in de wegvervoersector, welke regels zijn afgestemd op de bijzondere aard van het zeer mobiele personeelsbestand van deze sector en die, voor de goede werking van de interne

markt, een evenwicht tot stand brengen tussen betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en het bewerkstelligen van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verlenen op basis van eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse ondernemers.

849 Bijgevolg kan, louter op basis van de indirecte en beperkte gevolgen van maatregelen die andere doelstellingen beogen, zoals die welke worden nagestreefd met richtlijn 2020/1057 en in de overwegingen 3 en 7 daarvan zijn geformuleerd, niet worden gesteld dat de Uniewetgever de ruime beoordelingsmarge waarover hij op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt, kennelijk heeft overschreden met de keuze om bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 een maatregel vast te stellen die beoogt ervoor te zorgen dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit in de betrokken lidstaat wordt.

850 Met betrekking tot, in de derde plaats, het betoog van de Republiek Litouwen, Roemenië en de Republiek Polen dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 de interne markt versnippert en de markttoegang voor vervoersondernemingen uit zogenoemde „aan de periferie van de Unie gelegen lidstaten” en uit kleine lidstaten beperkt ten opzichte van een andere groep lidstaten die, naargelang het geval, worden aangeduid als „centraal gelegen lidstaten van de Unie” of „in het westelijk deel van de Unie gelegen lidstaten”, zij opgemerkt dat de wachttijd grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, gekozen hebben voor een bedrijfsmodel waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht in het kader van cabotagevervoer dat permanent of ononderbroken wordt uitgevoerd op het grondgebied van dezelfde lidstaat van ontvangst, en wel in weerwil van de tijdelijke aard die dit vervoer dient te hebben.

851 Ten eerste verlangt artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, zoals volgt uit punt 843 van dit arrest, immers niet dat het voertuig naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming terugkeert. Bijgevolg zijn de eventuele gevolgen van de wachttijd niet afhankelijk van de geografische kenmerken van de lidstaat van vestiging.

852 Ten tweede verbiedt deze bepaling, zoals in de punten 832 en 833 van dit arrest is uiteengezet, alleen dat er tijdens de wachttijd cabotagevervoer in dezelfde lidstaat wordt verricht, maar verhindert zij niet dat er ander vervoer wordt verricht, waaronder cabotage in een andere lidstaat van ontvangst.

853 Hoe dan ook, gesteld dat het in punt 850 van dit arrest beschreven bedrijfsmodel overwegend wordt gehanteerd door in bepaalde lidstaten gevestigde vervoersondernemingen, volgt uit de in punt 246 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof dat wanneer de betreffende handeling van de Unie gevolgen heeft voor alle lidstaten en veronderstelt dat, rekening houdend met haar doelstellingen, een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen wordt gewaarborgd, het streven naar een dergelijk evenwicht met inachtneming van de specifieke situatie van alle lidstaten op zichzelf niet kan worden geacht het evenredigheidsbeginsel te schenden.

854 Bovendien volgt uit vaste rechtspraak, die in punt 267 van dit arrest in herinnering is gebracht, dat de Uniewetgever, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling mag aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel om de mededinging op die markt eerlijker te doen verlopen door de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te wijzigen.

855 In het onderhavige geval is het juist de bedoeling van de Uniewetgever geweest om met het opleggen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd een nieuw evenwicht tot stand te brengen door, met inachtneming van de belangen van de verschillende vervoersondernemingen en zonder het tot dusver bereikte niveau van liberalisering van de vervoersmarkt te ondergraven, de problemen aan te pakken die bij de uitvoering van verordening nr. 1072/2009 zijn gebleken als gevolg van de opkomst van praktijken waarbij er, in strijd met de tijdelijke aard die cabotage dient te hebben, permanent of ononderbroken cabotage in eenzelfde lidstaat van ontvangst wordt verricht.

856 Met betrekking tot, in de vierde plaats, de argumenten inzake de gestelde nadelige milieueffecten als gevolg van de wachttijd, moet worden vastgesteld dat deze argumenten samenvallen met het betoog zoals dat is ontwikkeld in, respectievelijk, het eerste middel van de Republiek Litouwen, de twee onderdelen van het eerste middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en het middel van de Republiek Polen dat geldt voor alle bestreden bepalingen van deze verordening, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), ervan, zodat zij in die context zullen worden onderzocht.

857 Wat in de vijfde plaats het argument van Roemenië inzake de COVID-19-pandemie betreft, volstaat het op te merken dat het niet aan de Uniewetgever stond om de gevolgen van deze pandemie te ondervangen in het kader van verordening 2020/1054, waarmee wordt beoogd de gemeenschappelijke regels inzake de voorwaarden voor zowel de uitoefening van het beroep van wegvervoerder als de toegang tot de internationale markt voor goederenvervoer over de weg aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector, te meer daar andere specifieke wetgevingshandelingen dat doel hadden, zoals, op het gebied van vervoer, verordening 2020/698. De gevolgen van de COVID-19-pandemie zijn bijgevolg irrelevant voor de beoordeling of artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

858 Gelet op al het voorgaande moet worden vastgesteld dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd geen nadelen meebrengt die kennelijk onevenredig zijn aan het door deze bepaling nagestreefde doel, namelijk te voorkomen dat cabotagevervoer zodanig wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt.

859 Derhalve moeten het vijfde middel van de Republiek Litouwen, het tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Bulgarije, het tweede onderdeel van het eerste middel van Roemenië, het tweede middel van de Republiek Malta en het eerste middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie

1) Argumenten van partijen

860 De Republiek Litouwen, met het tweede onderdeel van haar tweede middel, Roemenië, met zijn derde middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en de Republiek Malta, met haar derde middel, betogen dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het in artikel 18 VWEU verankerde verbod van discriminatie. De Republiek Malta voert tevens schending aan van de artikelen 20 en 21 van het Handvest.

861 In de eerste plaats betogen deze drie lidstaten dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, aangezien hij leidt tot discriminatie tussen vervoersondernemingen uit perifere, kleine of insulaire lidstaten enerzijds, en vervoersondernemingen uit centrale of westelijke lidstaten van de Unie anderzijds.

862 De Republiek Litouwen voert aan dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 de uitoefening van de vrijheden van de interne markt belemmert en tegelijkertijd indirecte discriminatie in het leven roept ten aanzien van perifere en kleine lidstaten van de Unie. In dit verband is het zo dat, vanwege factoren eigen aan het centrale en westelijke deel van de Unie, zoals een grote bevolkingsdichtheid of een meer ontwikkelde industriële sector, de vervoersbehoeften vooral in dat deel van de Unie zijn geconcentreerd. Als gevolg van de wachttijd worden in perifere en in kleine lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen ontmoedigd om vervoersdiensten op de meest lucratieve markten aan te bieden.

863 Roemenië betoogt dat voertuigen die zijn ingeschreven in lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden, voor het merendeel worden ingezet voor internationaal vervoer, daaronder begrepen cabotagevervoer, terwijl vervoersondernemingen uit de andere lidstaten hoofdzakelijk binnenlands vervoer verrichten, zodat de bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel vervoersondernemingen in de Unie ongelijk treft.

864 Met name in centrale of westelijke lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen die internationaal vervoer verrichten, genieten een geografisch voordeel vanwege de kortere afstanden die moeten worden afgelegd naar de lidstaten van lading en lossing. Bijgevolg ondervinden deze ondernemingen geen significante gevolgen van de geldende cabotagebeperkingen.

865 Bovendien zou bij de beoordeling van de gevolgen van verordening 2020/1055, en met name van de wachttijd, voor de vervoermarkt ook rekening moeten worden gehouden met de overige elementen van het eerste mobiliteitspakket. Uit een algehele beoordeling van deze wetgeving zou blijken dat zij een discriminerende werking heeft ten aanzien van voornamelijk vervoerders uit de periferie van de Unie.

866 De Republiek Malta wijst erop dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, aangezien de wachttijd waarin deze bepaling voorziet, verschillende situaties zonder enige objectieve rechtvaardiging op dezelfde wijze behandelt. Wegens de insulaire status en de geografische ligging van Malta hebben Maltese vervoersondernemingen geen enkele reden om hun voertuigen, na uitvoering van drie cabotageritten in een lidstaat van ontvangst, aansluitend op internationaal vervoer naar diezelfde lidstaat, naar Malta terug te brengen. De wachttijd verplicht hen dan ook hun voertuigen naar een andere lidstaat te sturen of hun activiteiten in de lidstaat van ontvangst op te schorten tot aan het verstrijken van die wachttijd.

867 Bovendien merkt de Republiek Malta op dat het juist is dat de Uniewetgever in de uitoefening van zijn bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid moet beschikken wanneer hij te maken krijgt met ingewikkelde economische of technische keuzen. Een maatregel als de wachttijd is echter niet bijzonder ingewikkeld. Het betreft een voor alle lidstaten geldende algemene regel die erop gericht is de specifieke geografische kenmerken van een bepaalde lidstaat

te negeren. Deze regel leidt tot discriminatie van een lidstaat waarvan algemeen bekend is dat deze de wachttijd onmogelijk kan naleven vanwege zijn specifieke vervoersinfrastructuur, mechanismen voor toegang tot buitenlandse goederen en zijn unieke geografische kenmerken.

868 Wat betreft de wachttijd zelf, betoogt de Republiek Malta dat niet de doelstellingen van een wetgevingshandeling op het gebied van gezondheids- of milieubescherming moeten worden afgewogen tegen de sociaaleconomische gevolgen van deze handeling in de verschillende lidstaten, maar dat de positieve sociaaleconomische gevolgen die die handeling met zich brengt voor de overgrote meerderheid van de op het vasteland gelegen lidstaten, moeten worden afgewogen tegen, ten eerste, de nadelige milieueffecten ervan voor de Unie als geheel en, ten tweede, de nadelige sociaaleconomische gevolgen ervan voor de minderheid van de aan de periferie van de Unie gelegen lidstaten. Uit deze hoofde is het kennelijk onjuist om de in een insulaire lidstaat gevestigde vervoersondernemingen op dezelfde manier te behandelen als vervoersondernemingen die voor de uitoefening van hun activiteiten niet afhankelijk zijn van een traject over zee.

869 Volgens de Republiek Litouwen en Roemenië leidt de wachttijd tot een kunstmatige herschikking van de wegvervoermarkt en tot een beperking van de commerciële afzetmogelijkheden voor vervoersondernemingen in andere lidstaten. Deze protectionistische en beperkende maatregel belemmert de toegang tot de externe markten voor niet-ingezeten vervoerders die voornamelijk afkomstig zijn uit perifere en kleine lidstaten.

870 In de tweede plaats betogen de Republiek Litouwen, Roemenië en de Republiek Malta dat de wachttijd in strijd is met het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijkheid van de lidstaten wegens de aanzienlijk ongunstiger positie waarin perifere, kleine of insulaire lidstaten zich bevinden. In dit verband beroept de Republiek Litouwen zich met name op schending van artikel 4, lid 2, VEU.

871 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

872 In casu staat vast dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel, voor zover daarbij aan vervoersondernemingen de verplichting wordt opgelegd om tussen twee cabotageperioden in dezelfde lidstaat een wachttijd in acht te nemen, zonder onderscheid van toepassing is op alle vervoersondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, zodat hij geen door het Unierecht verboden directe discriminatie oplevert.

873 Bijgevolg moet overeenkomstig de in de punten 308 tot en met 310 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of deze bepaling op ongerechtvaardigde wijze een identieke regel op niet-vergelijkbare situaties toepast, met name in het licht van het daarmee nagestreefde doel, en bijgevolg een door het Unierecht verboden indirecte discriminatie oplevert, voor zover zij, zoals de Republiek Litouwen en de Republiek Malta in wezen betogen, naar haar aard meer nadelen met zich kan brengen voor vervoersondernemingen die, naar zeggen van deze verzoekende lidstaten, zijn gevestigd in „aan de periferie van de Unie gelegen” lidstaten, in kleine of in insulaire lidstaten, alsook voor deze specifieke groep lidstaten, dan voor andere vervoersondernemingen en andere lidstaten.

874 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het bestaan van beweerde discriminatie tussen „aan de periferie van de Unie" gelegen, kleine of insulaire lidstaten enerzijds, en „in het centrum of westen van de Unie" gelegen lidstaten anderzijds, moet worden opgemerkt dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, in tegenstelling tot de premisse waarop het betoog van Roemenië en de Republiek Malta berust en zoals volgt uit de punten 833 en 843 van dit arrest, de vervoersonderneming, ongeacht de lidstaat waar zij is gevestigd, geenszins verplicht om het voertuig tijdens de wachttijd naar haar exploitatievestiging terug te brengen. Bovendien ontneemt deze bepaling vervoersondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, geenszins de mogelijkheid om tijdens deze wachttijd vervoer te blijven verrichten, met inbegrip van cabotagevervoer, op voorwaarde dat dit laatste vervoer niet in dezelfde lidstaat van ontvangst wordt uitgevoerd.

875 Derhalve kan niet worden gesteld dat de wachttijd tot gevolg heeft dat bepaalde vervoersondernemingen zich wegens de geografische kenmerken van de lidstaat waar zij zijn gevestigd, of het nu meer specifiek de ligging – naar zeggen van de verzoekende lidstaten „aan de periferie van de Unie" –, de oppervlakte of de insulaire status ervan betreft, in een andere situatie bevinden dan vervoersondernemingen uit lidstaten die in het „centrum of westen van de Unie" zijn gelegen.

876 Het gestelde verschil in de gevolgen van de wachttijd voor vervoersondernemingen naargelang van hun plaats van vestiging in de Unie vloeit niet voort uit het beweerdelijk discriminerende karakter van de regel die de Uniewetgever bij artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 heeft vastgesteld, maar, zoals in artikel 850 van dit arrest is opgemerkt, uit het bedrijfsmodel waarvoor vervoersondernemingen, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, hebben gekozen en waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht in het kader van cabotagevervoer dat permanent of ononderbroken wordt uitgevoerd op het grondgebied van dezelfde lidstaat van ontvangst.

877 Overigens zij hieraan toegevoegd dat, ten eerste, zoals de advocaat-generaal in de punten 618 en 796 van zijn conclusie heeft opgemerkt, alleen de vervoersondernemingen die hun activiteiten uitvoeren in strijd met de reeds bij verordening nr. 1072/2009 voorgeschreven tijdelijke aard van cabotagevervoer, bijzonder zwaar zullen worden getroffen door de wachttijd. Het met artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 beoogde doel is immers juist om, zoals uiteengezet in overweging 21 van deze verordening, ervoor te zorgen dat cabotage niet zodanig wordt verricht dat zij een permanente of ononderbroken activiteit in de lidstaat van ontvangst wordt.

878 Ten tweede is het juist dat de gevolgen van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voor vervoersondernemingen kunnen verschillen naargelang van het aandeel van cabotagevervoer in de gehele activiteit van deze ondernemingen en grotere lasten met zich kunnen brengen voor die ondernemingen die, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd, hebben gekozen voor het in de punten 850 en 876 van dit arrest genoemde bedrijfsmodel dan voor die welke slechts weinig cabotage verrichten en waarvoor die wachttijd minder gevolgen met zich brengt.

879 Er zij evenwel aan herinnerd dat, overeenkomstig de in punt 829 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever het recht heeft om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in de Verdragen erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de met name in artikel 3, lid 3, VEU neergelegde transversale doelstellingen van de Unie met betrekking tot de

totstandbrenging van een interne markt. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die algemene belangen en transversale doelstellingen van de Unie immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of ontwikkelingen.

880 In het onderhavige geval heeft de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 echter geenszins discriminatie tussen vervoersondernemingen willen invoeren, maar heeft hij de onverwachte problemen willen aanpakken die onder verordening nr. 1072/2009, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, waren ontstaan door de opkomst van systematische cabotage in strijd met de tijdelijke aard die dit vervoer dient te hebben.

881 Zoals is opgemerkt in punt 322 van dit arrest, kan bepaling van Unierecht niet worden geacht op zich in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, louter op grond dat zij voor bepaalde marktdeelnemers verschillende gevolgen heeft, wanneer deze situatie voortvloeit uit de verschillende exploitatieomstandigheden waarin zij zich bevinden en niet uit een rechtsongelijkheid die inherent is aan de bestreden bepaling.

882 Aan de voorgaande vaststellingen kan allereerst niet worden afgedaan door het betoog van de Republiek Litouwen en Roemenië dat de wachttijd leidt tot een kunstmatige herschikking van de wegvervoermarkt en tot een beperking van de commerciële afzetmogelijkheden voor vervoersondernemingen uit kleine lidstaten en uit lidstaten die zich, naar zeggen van de verzoekende lidstaten, aan de „periferie van de Unie” bevinden, zodat deze ondernemingen zich als gevolg van deze maatregel de facto in een andere situatie bevinden dan ondernemingen uit in het „centrum of westen van de Unie” gelegen lidstaten.

883 Ten eerste berust dit betoog namelijk in wezen op de aanname dat de vervoersbehoeften volgens voornoemde verzoekende lidstaten voornamelijk zijn geconcentreerd in het „centrum en westen van de Unie” gelegen lidstaten en, ten tweede, vervoersondernemingen uit kleine lidstaten en uit lidstaten aan de „periferie van de Unie” het merendeel van het cabotagevervoer in de Unie voor hun rekening nemen, terwijl vervoersondernemingen uit de andere lidstaten zich voornamelijk toeleggen op binnenlands vervoer.

884 Er zij evenwel op gewezen dat het eventuele verschil in gevolgen voor vervoersondernemingen naargelang van hun lidstaat van vestiging in elk geval voortvloeit uit de verschillende aard van het verrichte vervoer, die tot uitdrukking komt in artikel 91, lid 1, onder b), VWEU, waaruit volgt dat cabotagevervoer, te weten vervoer dat in een lidstaat wordt verricht door een niet in die lidstaat woonachtige vervoerder, moet worden onderscheiden van zuiver binnenlands vervoer, te weten vervoer dat in een lidstaat wordt verricht door een in die lidstaat woonachtige vervoerder.

885 Bijgevolg kan de omstandigheid dat in een bepaalde lidstaat verricht vervoer aan verschillende regels is onderworpen wanneer het om verschillende vervoersactiviteiten gaat, in casu naargelang het cabotagevoer of zuiver binnenlands vervoer betreft, geen schending opleveren van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie.

886 Met betrekking tot het argument van de Republiek Malta dat de wachttijd Maltese vervoerders ertoe verplicht om zich aan het einde van een cabotageperiode naar een andere lidstaat te begeven of hun activiteiten tijdens die wachttijd op te schorten, zij er ten eerste op gewezen dat het vereiste om zich naar een andere lidstaat te begeven al voortvloeide uit artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, aangezien het voertuig krachtens deze bepaling, die niet bij

verordening 2020/1055 is gewijzigd, aan het einde van een eerste cabotageperiode het grondgebied van de lidstaat van ontvangst moet verlaten alvorens, in voorkomend geval en aansluitend op een nieuw internationaal vervoer naar deze lidstaat, een nieuwe cabotageperiode in die lidstaat te kunnen aanvatten.

887 Ten tweede houdt de inachtneming van de wachttijd, zoals in punt 874 van dit arrest in herinnering is gebracht, voor de betrokken vervoersonderneming geenszins de verplichting in om alle vervoer op te schorten. Zij belet deze onderneming namelijk niet om aan het einde van een eerste cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst ander vervoer dan cabotagevervoer in diezelfde lidstaat te verrichten. Zodoende berust het argument van de Republiek Malta in feite op de premisse dat de betrokken vervoersondernemingen zonder wachttijd dergelijk cabotagevervoer in dezelfde lidstaat zouden blijven verrichten. Die wachttijd is echter juist ingesteld om te voorkomen dat dit vervoer op permanente of ononderbroken wijze in dezelfde lidstaat van ontvangst wordt uitgevoerd.

888 Wat in de tweede plaats het betoog betreft dat is aangevoerd door de Republiek Litouwen, Roemenië en de Republiek Malta inzake het bestaan van beweerde schending van het non-discriminatiebeginsel en van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten, dit moet worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke hierboven zijn uiteengezet, aangezien het in wezen berust op de indirecte gevolgen die voortvloeien uit de gestelde discriminatie tussen in de Unie gevestigde vervoersondernemingen. Hetzelfde geldt bovendien voor de door de Republiek Litouwen aangevoerde schending van het in artikel 4, lid 2, VEU verankerde beginsel van de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, aangezien deze lidstaat geen afzonderlijke argumenten op basis van deze bepaling naar voren heeft gebracht.

889 Overigens, en zelfs gesteld dat sommige lidstaten indirect harder dan andere door deze bepaling worden geraakt ondanks dat zij zonder onderscheid van toepassing is, volstaat het eraan te herinneren dat een Uniehandeling die wettelijke regelingen van de lidstaten beoogt te harmoniseren, volgens de in punt 332 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof niet kan worden geacht te discrimineren wanneer deze op gelijke wijze op alle lidstaten wordt toegepast, aangezien een dergelijke harmonisatiehandeling onvermijdelijk verschillende gevolgen teweegbrengt naargelang van de voorafgaande stand van de verschillende nationale wettelijke regelingen en praktijken.

890 Aan deze overwegingen kan niet worden afgedaan door de door Roemenië gestelde bewering dat er een algemeen discriminerende werking uitgaat van alle bepalingen van het „Mobiliteitspakket”, waartegen de drie door deze lidstaat ingestelde beroepen in de zaken C-546/20 tot en met C-548/20 zijn gericht. In zaak C-547/20 heeft deze lidstaat namelijk niet aangetoond dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 discriminatie oplevert. Voor het overige moeten de tegen verordening 2020/1054 en richtlijn 2020/1057 gerichte grieven worden onderzocht in het kader van de in de beroepen in de zaken C-546/20 en C-548/20 aangevoerde middelen en argumenten die strekken tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van deze Uniehandelingen.

891 Derhalve moeten het tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen, het derde middel van Roemenië, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en het derde middel van de Republiek Malta ongegrond worden verklaard.

c) Schending van artikel 91, lid 1, VWEU

1) Argumenten van partijen

892 Met haar vierde middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, betoogt de Republiek Bulgarije dat de Unierechter met de vaststelling van deze bepaling artikel 91, lid 1, VWEU heeft geschonden.

893 Volgens deze lidstaat vereist artikel 91, lid 1, VWEU, dat de rechtsgrondslag van deze verordening vormt, dat deze wetgever besluit volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het EESC en het CvdR. De in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd was niet opgenomen in het voorstel voor een vestigingsverordening, zodat deze maatregel niet door deze comités kon worden onderzocht alvorens zij op 18 januari en 1 februari 2018 hun respectieve adviezen uitbrachten. Door die comités vervolgens niet te raadplegen over de in dat voorstel aangebrachte wezenlijke wijziging, heeft genoemde wetgever artikel 91, lid 1, VWEU geschonden.

894 De Republiek Bulgarije wijst erop dat het Hof zich over de raadplegingsverplichting tijdens de wetgevingsprocedure heeft uitgesproken op een tijdstip waarop het Parlement nog geen medewetgever was en, net als thans het EESC en het CvdR, een adviserende rol had. Het Hof heeft destijds geoordeeld dat het vereiste dat het Parlement wordt geraadpleegd, impliceert dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd (zie in die zin arrest van 16 juli 1992, Parlement/Raad, C-65/90, EU:C:1992:325, punt 16).

895 Aangezien deze adviserende rol thans nog steeds op grond van artikel 91, lid 1, VWEU wordt uitgeoefend door het EESC en het CvdR, is de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak naar analogie van toepassing op de verplichting tot raadpleging van deze beide comités. Bijgevolg hadden die comités in casu opnieuw moeten worden geraadpleegd over de wezenlijke wijziging bestaande in de invoering van de wachttijd.

896 Het is onjuist te beweren, zoals het Parlement doet, dat er geen precedent bestaat voor een tweede raadpleging van genoemde comités in het kader van de wetgevingsprocedure. Zo was bijvoorbeeld tijdens de wetgevingsprocedure rond het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van richtlijn 2011/24/EU [COM(2018) 51 final] een aanvullende bepaling toegevoegd aan de rechtsgrondslag van de betrokken handeling, wat de Uniewetgever heeft doen besluiten om het EESC opnieuw te raadplegen.

897 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

898 Er zij aan herinnerd dat artikel 91, lid 1, VWEU bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad, ter uitvoering van artikel 90 VWEU en met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het EESC en het CvdR, onder meer de voorwaarden vaststellen waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn.

899 Vastgesteld moet worden dat uit deze bepaling niet blijkt dat het EESC en het CvdR opnieuw moeten worden geraadpleegd in geval van een voorgenomen wijziging van een voorstel voor een wetgevingshandeling.

900 De Republiek Bulgarije betoogt evenwel dat de verplichting om het EESC en het CvdR te raadplegen in casu voortvloeit uit de overeenkomstige toepassing van de rechtspraak van het Hof in zijn arrest van 16 juli 1992, Parlement/Raad (C-65/90, EU:C:1992:325), waarin de omvang van de raadgevende rol die het Parlement destijds in de wetgevingsprocedure uitoefende, werd verduidelijkt.

901 Blijkens deze rechtspraak impliceert het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen in de loop van de wetgevingsprocedure wordt geraadpleegd, dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens (zie in die zin arrest van 16 juli 1992, Parlement/Raad, C-65/90, EU:C:1992:325, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze verplichting tot reguliere raadpleging van het Parlement vormt een wezenlijk vormvoorschrift, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt (zie in die zin arrest van 5 juli 1995, Parlement/Raad, C-21/94, EU:C:1995:220, punt 17).

902 Zonder dat evenwel hoeft te worden onderzocht of artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, voor zover daarbij de wachttijd wordt ingevoerd, een wezenlijke wijziging vormt van het voorstel voor een vestigingsverordening, moet worden vastgesteld dat, zoals het Parlement en de Raad betogen, de in de punten 900 en 901 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak niet van overeenkomstige toepassing is op de in artikel 91, lid 1, VWEU neergelegde verplichting tot raadpleging van het EESC en het CvdR.

903 Over de vraag of de verplichting tot hernieuwde raadpleging van het Parlement als een wezenlijk vormvoorschrift moet worden aangemerkt, heeft het Hof namelijk geoordeeld dat deze verplichting voortvloeit uit de omstandigheid dat de daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de regelgeving een wezenlijk bestanddeel is van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht, en dat deze bevoegdheid de afspiegeling is van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (zie in die zin arrest van 10 juni 1997, Parlement/Raad, C-392/95, EU:C:1997:289, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze overwegingen zijn echter niet van overeenkomstige toepassing op het EESC en het CvdR.

904 Ten eerste zij erop gewezen dat het EESC en het CvdR enerzijds en het Parlement anderzijds een verschillende plaats innemen binnen het institutionele evenwicht van de Unie. Terwijl het Parlement deel uitmaakt van de in artikel 13, lid 1, VEU opgesomde instellingen van de Unie, vallen deze comités onder de werkingssfeer van respectievelijk de artikelen 301 tot en met 304 VWEU en de artikelen 305 tot en met 307 VWEU, die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van titel I van het zesde deel van het VWEU, met als opschrift „De adviesorganen van de Europese Unie”.

905 Ten tweede bepaalt artikel 10 VEU in lid 1 ervan dat „[d]e werking van de Unie [...] gegrond [is] op de representatieve democratie”. In lid 2 van dit artikel is bepaald dat, ten eerste, de burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement en, ten tweede, de lidstaten in de Europese Raad worden vertegenwoordigd door hun staatshoofd of hun

regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers. Dit artikel verleent het EESC en het CvdR echter geen rol op het gebied van democratische vertegenwoordiging.

906 Hieruit volgt dat de Republiek Bulgarije zich niet kan beroepen op de rechtspraak over de verplichting tot hernieuwde raadpleging van het Parlement tijdens de wetgevingsprocedure om aan te voeren dat de Uniewetgever in casu artikel 91, lid 1, VWEU heeft geschonden.

907 Aan deze slotsom kan niet worden afgedaan door het argument van deze lidstaat dat er een precedent bestaat met betrekking tot de wetgevingsprocedure rond het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van richtlijn 2011/24/EU [COM(2018) 51 final], waaruit blijkt dat er sprake is van een verplichting tot hernieuwde raadpleging van het EESC en het CvdR.

908 Zoals de Raad terecht aanvoert, moet er namelijk overeenkomstig artikel 304, eerste alinea, en artikel 307, eerste alinea, VWEU een onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen „voorzien in de Verdragen", waarin raadpleging van het EESC en het CvdR verplicht is, en de gevallen waarin deze raadpleging facultatief is en overgelaten wordt aan het oordeel van het Parlement, de Raad of de Commissie, zoals in casu.

909 Hieruit volgt dat er geen verplichting tot hernieuwde raadpleging van deze comités kan worden afgeleid uit een eerdere wetgevingsprocedure waarin een van deze instellingen van de Unie het raadzaam had geacht om een van die beide comités opnieuw te raadplegen.

910 Derhalve moet het vierde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, ongegrond worden verklaard.

d) Schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU

1) Argumenten van partijen

911 De Republiek Litouwen, met haar derde middel, de Republiek Bulgarije, met haar vijfde middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, de Republiek Malta, met haar eerste middel, en de Republiek Polen, met haar tweede en derde middel, betogen dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet heeft voldaan aan de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten, afzonderlijk beschouwd voor wat betreft de Republiek Malta, of aan die welke voortvloeien uit deze bepaling en uit artikel 94 VWEU. De Republiek Bulgarije voert bovendien schending aan van artikel 90 VWEU, gelezen in het licht van artikel 3, lid 3, VEU.

912 In de eerste plaats voert de Republiek Bulgarije aan dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 in strijd is met artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, wegens de nadelige gevolgen die eruit voortvloeien voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in Bulgarije en in de perifere lidstaten van de Unie in het algemeen, alsook voor de economische toestand van vervoersondernemingen.

913 Deze gevolgen vloeien voort uit het toegenomen aantal lege ritten en de daarmee samenhangende kosten. In dat verband betoogt de Republiek Bulgarije dat de invoering van de wachttijd aanzienlijke kosten met zich zal brengen voor vervoerders, niet alleen in Bulgarije, maar ook in alle lidstaten waarvan de vervoerders cabotagevervoer verrichten, waarbij deze lidstaat op basis van de in de punten 772 en 796 van dit arrest genoemde studies uitgaat van een vermindering van het cabotagevervoer met 31 % tegen 2035 en van jaarlijkse kosten voor de Belgische vervoerders die tot 24 miljoen EUR kunnen oplopen.

914 De Uniewetgever heeft daardoor geen rekening gehouden met de economische, sociale en territoriale samenhang, noch met de solidariteit tussen de lidstaten, en is zodoende voorbijgegaan aan de vereisten van artikel 3, lid 3, VEU.

915 Deze gevolgen zijn zowel door de Republiek Bulgarije als andere lidstaten aangetoond. Er is echter geen verdere analyse uitgevoerd om na te gaan hoe de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, alsook de verrichting van vervoersdiensten op zich, hiervan gevolgen ondervinden. Ook zijn het EESC en het CvdR hierover niet geraadpleegd.

916 Wat in de tweede plaats de schending van artikel 91, lid 2, VWEU betreft, verwijten de Republiek Litouwen, de Republiek Malta en de Republiek Polen de Uniewetgever dat hij geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten. Dienaangaande verduidelijkt de Republiek Polen dat, hoewel de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, dit nog niet betekent dat de verplichting om rekening te houden met bepaalde gevolgen van de door hem vastgestelde maatregelen zich beperkt tot het louter kennisnemen van die gevolgen, aangezien artikel 91, lid 2, VWEU anders zijn nuttig effect zou verliezen.

917 Ten eerste verwijst de Republiek Litouwen naar de ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade, die op bladzijde 13 ervan aangeeft dat het aantal in de vervoersector werkzame personen aanzienlijk hoger is in perifere lidstaten van de Unie dan in het centrale of westelijke deel daarvan gelegen lidstaten. Bijgevolg zijn de nadelige gevolgen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde cabotageperiode voor de levensstandaard en de werkgelegenheid groter in eerstgenoemde lidstaten en leiden zij er tot banenverlies en migratie van werknemers.

918 In dit verband is het zo dat, terwijl er voordat verordening 2020/1055 werd vastgesteld om de zeven dagen drie cabotageritten konden worden verricht, hetzelfde aantal ritten als gevolg van de invoering van de wachttijd slechts om de elf dagen kan worden uitgevoerd. Dit resulteert in een vermindering van de activiteiten van in perifere lidstaten van de Unie gevestigde vervoersondernemingen en, bijgevolg, in een daling van de levensstandaard en de werkgelegenheid in die lidstaten.

919 Zo blijkt bijvoorbeeld uit een artikel in de vakpers, met als titel „*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*" („Litouwen vecht het Mobiliteitspakket aan voor het Hof van Justitie"), dat in Litouwen tot 35 000 werknemers van vervoersondernemingen hun baan dreigden te verliezen.

920 Ten tweede voert de Republiek Malta aan dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 verstrekkende gevolgen zal hebben voor vervoersondernemingen uit insulaire lidstaten die, net als Malta, sterk afhankelijk zijn van zeeverbindingen en gecombineerde vervoerroutes,

gevolgen waarmee de Uniewetgever geen rekening had kunnen houden. Het dwingen van Maltese vervoerders om hun activiteiten gedurende vier dagen op te schorten komt neer op een willekeurige lamlegging van hun onderneming teneinde te voldoen aan een regel die is ontworpen voor echt cabotagevervoer, maar niet voor vervoerders uit insulaire lidstaten die actief zijn op het vasteland.

921 Het zeetraject tussen Malta en het vasteland wordt voornamelijk afgelegd door roroschepen die opleggers vervoeren in plaats van gehele voertuigen. Niettegenstaande Maltese vervoerders niet geïnteresseerd zijn in het verrichten van cabotagevervoer zoals dat is omschreven in verordening nr. 1072/2009, namelijk binnenlands vervoer in een andere lidstaat, wordt hun vervoer in Italië technisch nog steeds als zodanig aangemerkt. Deze verordening beschouwt het zeevervoer van goederen van Malta naar Italië niet als „internationaal vervoer" in de zin van artikel 2, punt 2, ervan, zodat het vervoer van een oplegger tussen een Italiaanse haven en een andere plaats in Italië als cabotagevervoer wordt aangemerkt.

922 Door geen rekening te houden met het bijzondere en unieke karakter van insulaire lidstaten zoals Malta, sluit deze definitie Maltese vervoerders ontegenzeglijk uit van het genot van de rechten verbonden aan het verrichten van internationaal vervoer.

923 Zoals blijkt uit de door KPMG uitgevoerde studie met als titel *„Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I"* („Ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Investeringsprojecten – Marktstudie: effectbeoordeling van mobiliteitspakket I"), heeft de wachttijd ernstige gevolgen voor de activiteiten van Maltese vervoerders. Doordat hij met name leidt tot zwaardere logistieke maatregelen voor vervoersondernemingen uit een insulaire lidstaat die voornamelijk vervoer op het vasteland verrichten, hogere vervoerskosten en minder efficiënte activiteiten, vormt deze wachttijd een bedreiging voor de activiteiten van de Maltese internationale vervoersector, in de zin van artikel 91, lid 2, VWEU.

924 Ten derde verwijst de Republiek Polen, onder aanvoering dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 zal leiden tot een daling van de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's van perifere lidstaten en tot een aantasting van de vervoersinfrastructuur, naar het door haar ontwikkelde betoog ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, waarin zij stelt dat de terugkeerverplichting van voertuigen zal leiden tot extra lege ritten die economisch niet te verantwoorden zijn.

925 Bijgevolg zou de wachttijd ertoe kunnen leiden dat vervoerders die niet langer winstgevend kunnen werken, zich uit de markt terugtrekken. Dit zou in die lidstaten resulteren in banenverlies in de vervoersector. In dit verband is er geen rekening gehouden met het feit dat 90 % van de vervoersondernemingen minder dan tien personen in dienst heeft en dat de kleine en middelgrote ondernemingen goed zijn voor 55 % van de werkgelegenheid in de vervoersector, zodat de gevolgen van deze wachttijd voor deze ondernemingen bijzonder nadelig zullen uitvallen. Bovendien voert de Republiek Polen aan dat het aandeel van deze sector in de economie van perifere lidstaten groter is dan in die van de andere lidstaten, zodat het banenverlies die perifere lidstaten bijzonder hard zal treffen.

926 De Uniewetgever heeft evenmin rekening gehouden met de stijging van het wegverkeer als gevolg van de maatregel in kwestie, waardoor de files toenemen en de staat van de wegeninfrastructuur nog sneller verslechtert. In dit verband moet rekening worden gehouden met de „wet van de

vierde macht", die de impact van voertuigen op de wegeninfrastructuur laat zien en volgens welke de verslechtering van de wegen exponentieel toeneemt met de toename van het gewicht van het voertuig tot de vierde macht. Hoewel er minder vrachtwagens dan personenwagens zijn, zijn de gevolgen daarvan voor de infrastructuur dus veel groter. Bovendien gaat de toename van het wegverkeer ook ten koste van de levenskwaliteit in gebieden nabij de voornaamste vervoersknooppunten.

927 Voorts schat de Republiek Polen dat de wetswijzigingen op het gebied van het wegvervoer zullen leiden tot een toename van gemiddeld 19 % van het aantal risicovolle gedragingen van bestuurders, in verband met een mogelijke wetsovertreding.

928 Wat in de derde plaats de schending van artikel 94 VWEU betreft, betogen de Republiek Litouwen en de Republiek Polen dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 geen rekening heeft gehouden met de economische toestand van de vervoersondernemingen.

929 Als gevolg van een ontoereikende beoordeling van de toestand van de interne vervoermarkt en van de voor deze markt relevante geografische bijzonderheden van de lidstaten, is er geen rekening gehouden met de verslechtering van de economische toestand van vervoerders uit perifere en kleine lidstaten als gevolg van de toepassing van de in die bepaling voorgeschreven wachttijd. In dit verband wijzen de verzoekende lidstaten erop dat het aandeel van cabotage in de gehele activiteit van deze vervoerders veel groter is dan in die van vervoerders die in centraal gelegen lidstaten van de Unie zijn gevestigd.

930 Ter onderbouwing van het argument dat genoemde vervoerders als gevolg van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 uit de markt worden gedrukt, beroept de Republiek Litouwen zich bovendien op de gegevens, respectievelijk ontleend aan de ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade en de in de vakpers aangehaalde studie met als titel „De Belgen zijn zijn niet dol op het Mobiliteitspakket. Volgens hen zullen de daarin opgenomen bepalingen ook hun ondernemingen met verliezen opzadelen", waarnaar in de punten 772 en 796 van dit arrest wordt verwezen.

931 De Republiek Polen benadrukt dat de nadelige gevolgen die de wachttijd voor een grote meerderheid van de vervoersondernemingen met zich brengt, het risico inhouden dat veel van deze ondernemingen failliet zullen gaan of hun activiteiten naar centraal gelegen lidstaten van de Unie zullen verplaatsen. Bovendien wijst deze lidstaat erop dat er geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat deze gevolgen vooral nadelig zullen uitvallen voor kleine en middelgrote ondernemingen, terwijl die 90 % van de vervoersondernemingen uitmaken.

932 Bovendien, aldus de Republiek Polen, toont de omstandigheid dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 tijdens de COVID-19-pandemie is vastgesteld, aan dat er geen rekening is gehouden met de economische toestand van de vervoerders. De economische gevolgen van deze pandemie hebben zich namelijk vooral in de vervoersector laten gevoelen, aangezien die sector werd geconfronteerd met de daling van de vraag en met de door de lidstaten opnieuw ingevoerde beperkingen bij overschrijding van de binnengrenzen. Die gevolgen waren al voelbaar tijdens de wetgevingsprocedure.

933 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

934 In de eerste plaats moet het door de Republiek Bulgarije aangevoerde argument inzake schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, van de hand worden gewezen, aangezien, zoals volgt uit de punten 423 en 424 van dit arrest, artikel 3, lid 3, VEU geen deel uitmaakt van de parameters aan de hand waarvan de verenigbaarheid van een bepaling van afgeleid recht met het primaire recht kan worden beoordeeld. Hetzelfde geldt voor artikel 90 VWEU, volgens hetwelk de doelstellingen van de Verdragen op het gebied van vervoer „in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid" worden nagestreefd.

935 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het argument van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen inzake schending van artikel 91, lid 2, VWEU, zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever op grond van deze bepaling bij de vaststelling van de in lid 1 van dat artikel bedoelde maatregelen, die de uitvoering beogen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, rekening moet houden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

936 Aangezien verordening 2020/1055 door de Uniewetgever is vastgesteld op grond van artikel 91, lid 1, VWEU, en deze rechtsgrondslag in de onderhavige beroepen niet wordt betwist, was het bijgevolg aan deze wetgever om bij de vaststelling van de bij artikel 2, punt 4, onder a), van deze verordening voorgeschreven wachttijd rekening te houden met de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten.

937 In dat verband verlangt artikel 91, lid 2, VWEU, zoals in de punten 393 tot en met 396 van dit arrest is opgemerkt, van de Uniewetgever dat hij bij de vaststelling van maatregelen op grond van lid 1 van datzelfde artikel „rekening houdt" met de gevolgen daarvan voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, hetgeen past in het ruimere kader van een afweging van de nagestreefde doelstellingen tegen de verschillende op het spel staande belangen. Bovendien duidt, zoals de advocaat-generaal in punt 285 van zijn conclusie heeft benadrukt, het gebruik van de term „ernstige" erop dat artikel 91, lid 2, VWEU vereist dat de betrokken bepaling significante – en niet louter – gevolgen voor die parameters heeft.

938 Uit artikel 91, lid 2, VWEU volgt dus dat ernstige gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, geen absolute grenzen stellen aan de ruime beoordelingsmarge waarover de Uniewetgever op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt voor het vaststellen van maatregelen dienaangaande, op voorwaarde dat hij met deze elementen rekening houdt.

939 De Uniewetgever dient bij de beoordeling van de gevolgen die voortvloeien uit de vaststelling van een op artikel 91, lid 1, VWEU gebaseerde maatregel dan ook een evenwichtige afweging te maken tussen de verschillende op het spel staande belangen om de met die bepaling nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het enkele feit dat deze wetgever rekening moet houden met de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en dus ook met de economische belangen van de vervoersondernemingen, verzet er zich bijgevolg niet tegen dat voor deze ondernemingen dwingende maatregelen worden getroffen (zie naar analogie arrest van 9 september 2004, Spanje en Finland/Parlement en Raad, C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

940 Hieruit komt naar voren dat artikel 91, lid 2, VWEU in wezen uitdrukking geeft aan de op de Uniewetgever rustende verplichting om in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te handelen door maatregelen vast te stellen die geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, niet kennelijk verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel en in het licht daarvan evenredig zijn.

941 In punt 859 van dit arrest is echter al vastgesteld dat de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen aangevoerde middelen en argumenten dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, niet kunnen leiden tot het oordeel dat dit beginsel is geschonden.

942 Voorts moet, voor zover de Republiek Bulgarije de Uniewetgever verwijt dat hij het EESC en het CvdR niet opnieuw heeft geraadpleegd alvorens de maatregel inzake de wachttijd vast te stellen, dit betoog worden afgewezen om de in de punten 898 tot en met 910 van dit arrest uiteengezette redenen.

943 Bovendien hebben de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen, afgezien van het feit dat de aangevoerde argumenten bij het onderzoek van de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel zijn afgewezen, ter ondersteuning van de onderhavige middelen en argumenten waarmee zij schending van artikel 91, lid 2, VWEU aanvoeren, geen enkel aanvullend element aangedragen dat hun beweringen kan onderbouwen dat de wachttijd ernstige gevolgen heeft voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, waarmee de Uniewetgever, in strijd met deze bepaling, geen rekening heeft gehouden bij de invoering van deze wachttijd.

944 Met betrekking tot, ten eerste, de gevolgen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 opgenomen maatregel voor de levensstandaard en de werkgelegenheid, stelt de Republiek Litouwen dat de wachttijd nadelige gevolgen zal hebben in de lidstaten die zich, naar haar zeggen, „aan de periferie van de Unie" bevinden, om reden dat hierdoor slechts drie cabotageritten kunnen worden verricht om de elf dagen, en niet om de zeven dagen zoals in de vroegere regeling was bepaald. Zoals is uiteengezet in de punten 832 en 833 van dit arrest, ontneemt deze wachttijd vervoersondernemingen echter geenszins de mogelijkheid om hun activiteiten voort te zetten door in dezelfde lidstaat ander vervoer dan cabotagevervoer te verrichten, te weten cabotagevervoer in een andere lidstaat van ontvangst. Bovendien hield artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, zoals de Raad terecht aanvoert en in de punten 834 en 835 van dit arrest is opgemerkt, reeds vóór de bij verordening 2020/1055 aangebrachte wijzigingen de verplichting in om met het betrokken voertuig gedurende een bepaalde periode internationaal vervoer te verrichten alvorens een nieuwe cabotageperiode in dezelfde lidstaat van ontvangst te beginnen.

945 Wat voorts het risico betreft dat 35 000 werknemers hun baan in de Litouwse vervoersector verliezen, blijkt – afgezien van de hypothetische aard van dit argument – dat deze raming, ontleend aan een artikel in de vakpers, is gebaseerd op een verklaring van de Litouwse minister van Vervoer en Communicatie. Een dergelijke verklaring volstaat hoe dan ook niet om ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid aan te tonen.

946 Bovendien moet met betrekking tot het argument van de Republiek Polen inzake de ernstige gevolgen die de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd kan hebben voor de werkgelegenheid, worden opgemerkt dat deze lidstaat zijn bewering dat deze maatregel ertoe kan leiden dat vervoerders zich uit de markt terugtrekken om de reden dat hun

activiteiten niet langer winstgevend zijn, niet onderbouwt met de benodigde gegevens waarmee de gegrondheid ervan kan worden beoordeeld. Ter ondersteuning van zijn betoog verwijst deze lidstaat namelijk opnieuw naar de gevolgen van de uitvoering van de terugkeerverplichting, zonder te verduidelijken hoe deze gevolgen ook gelden voor de wachttijd.

947 Dienaangaande zij erop gewezen dat de inachtneming van deze wachttijd als zodanig niet de verplichting inhoudt om extra ritten te verrichten, maar enkel vereist dat de betrokken vervoersonderneming die niet voornemens is om het voertuig tijdens die wachttijd te laten stilstaan, daarmee in dezelfde lidstaat van ontvangst alleen ander vervoer verricht dan het cabotagevervoer dat bij ontbreken van genoemde wachttijd had mogen worden uitgevoerd.

948 Bijgevolg moet het argument van de Republiek Polen inzake de gevolgen van de wachttijd voor de werkgelegenheid bij gebreke van enig concreet bewijs ter staving van de gegrondheid ervan eveneens als speculatief worden beschouwd.

949 Met betrekking tot, ten tweede, de gevolgen van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten en voor de levenskwaliteit in gebieden nabij de voornaamste vervoersknooppunten, moet het door de Republiek Polen ontwikkelde betoog dat de wachttijd tot een aanzienlijke stijging van het wegverkeer zal leiden, worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in punt 947 van dit arrest. Evenzo ligt het voor de hand dat een dergelijk gevolg niet kan voortvloeien uit een periode van stilstand van het voertuig, mocht het onmogelijk zijn om tijdens deze wachttijd ander vervoer dan cabotage in dezelfde lidstaat van ontvangst te verrichten.

950 Bovendien zijn de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten met betrekking tot de toename van het aantal risicovolle gedragingen waartoe die wachttijd zou leiden, speculatief van aard, zodat aan de hand daarvan geen schending van de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten kan worden aangetoond.

951 Voor zover, ten derde, de Republiek Malta beoogt aan te voeren dat de wachttijd in strijd is met artikel 91, lid 2, VWEU, in zoverre bij het indelen van een bepaald vervoer als internationaal vervoer dan wel als cabotagevervoer geen rekening wordt gehouden met de specifieke geografische ligging van Malta, volstaat het op te merken dat, zoals het Parlement opmerkt en deze lidstaat erkent, deze indeling voortvloeit uit de in artikel 2, punten 2 en 6, van verordening nr. 1072/2009 opgenomen definities, welke bepalingen niet zijn gewijzigd bij verordening 2020/1055 en die hoe dan ook geen verband houden met de wachttijd. Bijgevolg volstaat het vast te stellen dat aan de hand van dit argument niet kan worden aangetoond dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 schending oplevert van artikel 91, lid 2, VWEU.

952 Met betrekking tot, in de derde plaats, het betoog van de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen inzake beweerde schending van artikel 94 VWEU, volstaat het op te merken dat deze bepaling, volgens welke elke in het kader van de Verdragen genomen maatregel „op het gebied der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden” rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers, in het onderhavige geval irrelevant is. Artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, voor zover daarbij een wachttijd tussen twee cabotageperioden in een en dezelfde lidstaat wordt ingevoerd, regelt namelijk niet de prijzen of de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers, maar de voorwaarden waaronder een vervoerder aan het einde van een eerste cabotageperiode in een lidstaat van ontvangst een nieuwe cabotageperiode in diezelfde lidstaat van ontvangst kan beginnen.

953 Derhalve moeten het derde middel van de Republiek Litouwen, het vijfde middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, het eerste middel van de Republiek Malta en het tweede en derde middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

e) Schending van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden

1) Argumenten van partijen

954 In de eerste plaats betoogt de Republiek Litouwen met het eerste onderdeel van haar tweede middel dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd in strijd is met artikel 26 VWEU omdat eerstgenoemde bepaling de werking van de interne markt belemmert en de doeltreffendheid van de logistieke ketens beperkt.

955 Zoals het Hof heeft erkend in het arrest van 27 april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punten 43 en 44), heeft de omstandigheid dat de in artikel 26 VWEU geformuleerde doelstelling om een interne markt tot stand te brengen, bij andere bepalingen van de Verdragen wordt uitgevoerd en nader uitgewerkt, niet tot gevolg dat dit artikel geen relevantie meer heeft.

956 Bijgevolg zijn, hoewel het gemeenschappelijk vervoerbeleid specifiek wordt geregeld door titel VI van het derde deel van het VWEU, de beginselen van de interne markt in beginsel van toepassing op het gebied van vervoer, aangezien het enige doel van dat gemeenschappelijk beleid erin bestaat de fundamentele vrijheden op dat gebied, met name het vrij verrichten van diensten waarop genoemd gemeenschappelijk beleid berust, aan te vullen en doeltreffender ten uitvoer te leggen.

957 De in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd maakt het niet mogelijk het door deze verordening nagestreefde doel, namelijk het voorkomen van concurrentieverstoringen, te bereiken, aangezien hij gepaard gaat met cabotagebeperkingen van een dusdanig niveau dat het doel van de interne markt fundamenteel wordt ondergraven. In dit verband werd in de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 2/2, blz. 48) de noodzaak benadrukt om het tot dusver bereikte niveau van liberalisering te behouden, waarbij werd aangegeven dat de in de wetgeving aan te brengen wijzigingen niet tot doel hadden om het bestaande niveau van liberalisering te wijzigen, maar om de uitvoering van de regels ter zake te verbeteren. Overigens wordt ook in overweging 20 van genoemde verordening gesteld dat het tot dusver bereikte niveau van liberalisering moet worden behouden.

958 De beperking van het verrichten van vervoersdiensten door niet-ingezeten vervoerders vormt een fundamenteel beletsel voor het vrij verrichten van vervoersdiensten. Bovendien heeft het Hof in punt 70 van het arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220), geoordeeld dat de Raad het Verdrag had geschonden door na te laten de voorwaarden voor de toelating van niet in een lidstaat gevestigde vervoerders tot het binnenlands vervoer in die lidstaat vast te stellen.

959 Het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de

Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie (PB 2003, L 236, blz. 17), ondertekend door de Republiek Litouwen op 16 april 2003 en in werking getreden op 1 mei 2004, bepaalde dat, uiterlijk binnen vijf jaar na de datum van toetreding, de interne markt voor goederenvervoer over de weg zou worden opengesteld voor in Litouwen gevestigde vervoerders en dat alle beperkingen op het verlenen van diensten door Litouwse vervoerders in andere lidstaten zouden worden opgeheven. De Republiek Litouwen verwacht dat haar lidmaatschap van de Unie gepaard gaat met wetgeving die een vrije en open markt garandeert. Met de wachttijd worden de beperkingen op het verlenen van diensten op het gebied van wegvervoer echter verder opgevoerd.

960 In haar witboek met als titel „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" [COM(2011) 144 definitief, blz. 12 en 21], heeft de Commissie overigens „een verdere opening van de vervoersmarkten" als doel geformuleerd, met het oog waarop in de eerste plaats „de beperkingen op cabotagevervoer moeten worden opgeheven".

961 Bijgevolg is de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd niet alleen onverenigbaar met deze doelstellingen, maar vormt deze maatregel ook een fundamenteel beletsel voor de goede werking van de interne markt en het vrij verrichten van vervoersdiensten, aangezien hij een indirecte discriminatie ten aanzien van perifere en kleine lidstaten in het leven roept.

962 Bovendien betoogt de Republiek Litouwen dat de vrijheid van dienstverrichting niet, zonder objectieve redenen, mag verschillen naargelang van de betrokken activiteitensector. In de luchtvervoersector zijn alle cabotagebeperkingen opgeheven om de ontwikkeling van deze sector te stimuleren en de diensten aan de klanten te verbeteren. In de wegvervoersector, daarentegen, heeft de verwachte liberalisering plaats gemaakt voor maatregelen waarbij de nationale markten van de lidstaten worden afgeschermd voor niet-ingezeten vervoersondernemingen, wat de ontwikkeling van deze sector en de optimalisering van de dienstverlening belemmert.

963 In de tweede plaats betoogt de Republiek Bulgarije met het eerste onderdeel van haar zevende middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, dat deze bepaling in strijd is met artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU.

964 Volgens deze lidstaat levert de in dat artikel 2, punt 4, onder a), vastgestelde wachttijd een aanzienlijke beperking op van de door het gemeenschappelijk vervoerbeleid aan vervoerders gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

965 Dienaangaande volgt uit de punten 64 en 65 van het arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220), dat, ten eerste, de Uniewetgever krachtens artikel 91, lid 1, onder a) en b), VWEU verplicht is de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied tot stand te brengen en, met inachtneming van de dwingende bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting, alle discriminaties op te heffen jegens degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht. Ten tweede beschikt de Uniewetgever op dit punt niet over de discretionaire bevoegdheid waarop hij zich op andere gebieden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid kan beroepen.

966 Hoewel verordening nr. 1072/2009 beoogt zulke discriminaties weg te werken, samen met de beperkingen van de toegang tot de binnenlandse markten van lidstaten in het kader van de stapsgewijze voltooiing van de interne Europese markt, wordt met de wachttijd opnieuw een vorm van discriminatie in het leven geroepen en een stap teruggezet in de totstandkoming van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Aldus is de Uniewetgever zijn verplichting niet nagekomen om, in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, de toepassing te verzekeren van het beginsel van het vrij verrichten van diensten.

967 Bovendien is de uit artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 voortvloeiende beperking van de vrijheid van dienstverrichting ongerechtvaardigd wegens de onevenredigheid van deze bepaling.

968 De Republiek Bulgarije verduidelijkt dat haar middel eveneens op artikel 56 VWEU is gebaseerd, mocht het Hof oordelen dat deze aangelegenheid ook door dat artikel wordt geregeld.

969 In de derde plaats betoogt de Republiek Bulgarije met het tweede onderdeel van haar zevende middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, dat deze bepaling wegens de ernstige gevolgen ervan voor het vrije verkeer van goederen moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, die op grond van de artikelen 34 en 35 VWEU verboden is.

970 Deze lidstaat wijst erop dat een dergelijke maatregel volgens artikel 36 VWEU alleen gerechtvaardigd kan zijn indien hij bepaalde doelstellingen nastreeft en geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt. Bovendien is het vaste rechtspraak dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, alleen zijn toegestaan wanneer zij een doelstelling van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Om de in haar andere middelen aangevoerde redenen is de Republiek Bulgarije echter van mening dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd onevenredig en derhalve ongerechtvaardigd is.

971 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

972 Met betrekking tot, in de eerste plaats, de door de Republiek Litouwen ingeroepen schending van artikel 26 VWEU, zij eraan herinnerd dat lid 1 van dit artikel bepaalt dat „[d]e Unie [...] de maatregelen [vaststelt] die ertoe bestemd zijn om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren, overeenkomstig de bepalingen ter zake van de Verdragen", en overeenkomstig lid 2 „[d]e interne markt [...] een ruimte zonder binnengrenzen [omvat] waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen".

973 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 678 van zijn conclusie heeft opgemerkt, artikel 26 VWEU niet zelfstandig kan worden ingeroepen zonder voorbij te gaan aan de draagwijdte en de nuttige werking van andere relevante bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder artikel 58, lid 1, VWEU. Een dergelijke vaststelling ligt temeer voor de hand wanneer de maatregelen waarvan de wettigheid wordt betwist, in casu artikel 2, punt 4, onder a), van

verordening 2020/1055, betrekking hebben op het vrij verrichten van diensten op het gebied van vervoer, waarvoor binnen het primaire recht een bijzondere rechtsregeling geldt (zie in die zin arrest van 18 maart 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 36).

974 Zoals volgt uit de punten 352 tot en met 358 van dit arrest en zoals de Republiek Litouwen erkent, wordt het vrij verrichten van diensten op dit gebied immers niet geregeld door artikel 56 VWEU betreffende de vrijheid van dienstverrichting in het algemeen, maar door de specifieke bepaling van artikel 58, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat „[h]et vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer", te weten titel VI van het derde deel van het VWEU, die de artikelen 90 tot en met 100 VWEU omvat. Bijgevolg beschikken vervoersondernemingen over een recht op het vrij verrichten van diensten uitsluitend voor zover hun dit recht is verleend in de vorm van maatregelen van afgeleid recht die de Uniewetgever heeft vastgesteld op grond van de bepalingen van het VWEU betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waaronder met name artikel 91, lid 1, VWEU.

975 Precies daarin ligt het doel besloten van verordening 2020/1055, die de Uniewetgever heeft vastgesteld op grond van deze bepaling, die met name onder b), ervan preciseert dat deze wetgever de voorwaarden vaststelt waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn, waarbij hij, zoals in punt 884 van dit arrest is vastgesteld, cabotagevervoer onderscheidt van zuiver binnenlands vervoer.

976 In dit verband zij er nog op gewezen dat er geen relevantie toekomt aan de door de Republiek aangevoerde omstandigheid dat het Hof in het arrest van 27 april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punten 42-44), dat was gewezen in het kader van een zaak betreffende de uitvoer van een stof naar een derde land, het begrip „in de handel brengen" in het licht van artikel 26 VWEU – en in de zin van de in die zaak aan de orde zijnde en op grond van artikel 114 VWEU vastgestelde verordening – heeft uitgelegd als betrekking hebbende op de interne markt.

977 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het betoog van de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije inzake schending van het vrij verrichten van diensten op het gebied van vervoer, zij er ten eerste aan herinnerd dat, om de in de punten 832 tot en met 837 van dit arrest uiteengezette redenen, artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet kan worden geacht afbreuk te doen aan het tot dusver bereikte niveau van liberalisering. Met de vaststelling van verordening 2020/1055 heeft de Uniewetgever immers de handhaving beoogd van de eerder geldende rechtsregeling voor cabotagevervoer, die reeds krachtens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 de verplichting inhield dat er met het betrokken voertuig tussen twee cabotageperioden gedurende een bepaalde periode internationaal vervoer werd verricht alvorens een nieuwe cabotageperiode in dezelfde lidstaat van ontvangst te beginnen. De Uniewetgever heeft deze rechtsregeling willen verduidelijken met de invoering van een aanvullende maatregel in een vorm van de wachttijd, waarmee wordt beoogd de tijdelijke aard van cabotagevervoer te garanderen in overeenstemming met het door de Uniewetgever beoogde doel bij de vaststelling van verordening nr. 1072/2009. Bijgevolg moet het argument van de Republiek Litouwen dat genoemd artikel 2, punt 4, onder a), de werking van de interne markt belemmert en gepaard gaat met cabotagebeperkingen van een dusdanig niveau dat het doel van de interne markt fundamenteel wordt ondergraven, van de hand worden gewezen.

978 In dit verband zij hier nog aan toegevoegd dat de Republiek Litouwen weliswaar ook aanvoert dat artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 de doeltreffendheid van de logistieke ketens beperkt, maar geen enkel concreet element aanvoert ter onderbouwing van dit argument, dat bijgevolg moet worden afgewezen.

979 Ten tweede kan, om de in de punten 872 tot en met 891 van dit arrest uiteengezette redenen, niet worden gesteld dat deze bepaling een beperking van de vrijheid van dienstverrichting met zich brengt, waardoor volgens deze verzoekende lidstaat discriminatie in het leven wordt geroepen ten aanzien van perifere en kleine lidstaten.

980 Met betrekking tot, ten derde, het door de Republiek Litouwen en de Republiek Bulgarije aangehaalde arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220), moet worden opgemerkt dat het Hof, met name in de punten 67 en 70 van dat arrest, had geoordeeld dat de Raad, in de hem bij het EEG-Verdrag verleende hoedanigheid van wetgever, het Verdrag had geschonden door na te laten de hem bij artikel 75 EEG-Verdrag, thans artikel 91 VWEU, verleende bevoegdheid uit te oefenen om, onder meer, in het kader van de liberalisering van het dienstenverkeer in de vervoersector de voorwaarden vast te stellen waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn.

981 Bijgevolg kan deze rechtspraak in het onderhavige geval niet met succes worden ingeroepen ter betwisting van de wettigheid van een bepaling die de Uniewetgever juist heeft vastgesteld in de uitoefening van de bevoegdheden waarin artikel 91 VWEU voorziet.

982 Voor zover de Republiek Bulgarije zich overigens meer in het bijzonder beroept op de punten 64 en 65 van het arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220), volstaat het in herinnering te brengen dat het Hof in deze beide punten inderdaad heeft geoordeeld dat de Uniewetgever krachtens artikel 75 EEG-Verdrag, thans artikel 91 VWEU, verplicht is de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied tot stand te brengen en dat hij op dit punt niet over de discretionaire bevoegdheid beschikt waarop hij zich op andere gebieden van het vervoerbeleid kan beroepen. Dit neemt niet weg dat, wanneer de Uniewetgever deze bevoegdheid uitoefent om de nadere regels vast te stellen voor de totstandbrenging van deze vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied, met name met het oog op de vaststelling van de regels inzake cabotagevervoer, hij op dit punt, zoals in de punten 242 en 247 van dit arrest in herinnering is gebracht, met het oog op de afweging van de verschillende in geding zijnde belangen over een ruime beoordelingsmarge beschikt, welke beoordelingsmarge, zoals is vastgesteld in het kader van het onderzoek van de middelen inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, niet is overschreden bij de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

983 Met betrekking tot, ten vierde, het argument van de Republiek Litouwen inzake het Verdrag betreffende haar toetreding tot de Unie, volstaat het vast te stellen dat deze lidstaat zich beperkt tot algemene beweringen, zonder de bepalingen van dit verdrag te noemen die voorzien in de opheffing van alle beperkingen op het verrichten van diensten door Litouwse vervoerders in andere lidstaten, in voorkomend geval door middel van een uitzonderingsregeling waarbij deze vervoerders niet onder de door de Uniewetgever op grond van artikel 91, lid 1, VWEU vastgestelde en voor wegvervoerders uit andere lidstaten geldende bepalingen zouden vallen.

984 Met betrekking tot, ten vijfde, het argument dat de doelstellingen van het witboek met als titel „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem” [COM(2011) 144 definitief]” niet zijn bereikt, volstaat het eraan te herinneren

dat dit document voortvloeit uit een mededeling van de Commissie en dus niet bindend is. Hieruit volgt dat de wettigheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 niet kan worden beoordeeld in het licht van dat witboek.

985 Ten zesde moet het argument inzake de gewijzigde cabotageregeling in de luchtvervoersector worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke in punt 836 van dit arrest zijn uiteengezet.

986 Wat in de derde plaats het betoog van de Republiek Bulgarije inzake schending van het vrije verkeer van goederen betreft, legt deze lidstaat niet uit op welke wijze artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 deze vrijheid beperkt of hoe de gevolgen daarvan neerkomen op een gestelde kwantitatieve beperking waaraan deze lidstaat refereert.

987 Meer bepaald verwijst deze lidstaat, behalve naar de artikelen 34 tot en met 36 VWEU en de rechtspraak van het Hof over de omstandigheden waarin een dergelijke kwantitatieve beperking op grond van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd kan worden geacht, enkel naar de argumenten die zijn uiteengezet in het kader van zijn tweede middel, dat in de punten 859 en 891 van dit arrest ongegrond is verklaard.

988 Derhalve moeten het tweede onderdeel van het tweede middel van de Republiek Litouwen en de twee onderdelen van het zevende middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, ongegrond worden verklaard.

f) Schending van de Unierechtelijke bepalingen en verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming

1) Argumenten van partijen

989 De Republiek Litouwen, met haar eerste middel, de Republiek Bulgarije, met de twee onderdelen van haar eerste middel, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en de Republiek Polen, met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van deze verordening, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, betogen dat de Uniewetgever met de vaststelling van deze bepaling de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming heeft geschonden. Dienaangaande voert de Republiek Litouwen schending aan van, respectievelijk, artikel 3, lid 3, VEU, de artikelen 11 en 191 VWEU en het milieu- en klimaatveranderingsbeleid van de Unie. De Republiek Bulgarije voert schending aan van, ten eerste, artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU en artikel 11 VWEU, en artikel 37 van het Handvest, en, ten tweede, artikel 3, lid 5, VEU, artikel 208, lid 2, en artikel 216, lid 2, VWEU en de Overeenkomst van Parijs. De Republiek Polen beroept zich op schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest.

990 In de eerste plaats betogen de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen dat de Uniewetgever, overeenkomstig artikel 3, lid 3, VEU, artikel 11 VWEU, artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 191 VWEU en artikel 37 van het Handvest, rekening moet houden met de eisen inzake milieubescherming, zowel bij de bepaling en uitvoering van het beleid van de Unie op andere gebieden dan milieubescherming en de strijd tegen klimaatverandering, als in het kader van andere optredens van de Unie. De in artikel 191 VWEU vastgestelde doelstelling van milieubescherming kan namelijk niet in acht worden genomen of verwezenlijkt aan de hand van alleen maatregelen die binnen een afzonderlijk en autonoom beleidsgebied op grond van artikel 192 VWEU zijn vastgesteld. Het in artikel 11

VWEU verankerde integratiebeginsel maakt het mogelijk om de doelstellingen en eisen inzake milieubescherming te verzoenen met de andere belangen en doelstellingen die door de Unie worden nagestreefd.

991 De Republiek Polen stelt dat wanneer artikel 11 VWEU aldus wordt uitgelegd dat het enkel ziet op gebieden van Unierecht en niet op specifieke maatregelen, de door deze bepaling nagestreefde doelstelling niet kan worden bereikt. In dit verband kan evenmin een uitlegging van deze bepaling worden aanvaard die ervan uitgaat dat de Uniewetgever bij de vaststelling van wetgeving op een ander gebied dan het milieu rekening heeft gehouden met eerdere handelingen die hij op milieugebied heeft vastgesteld. De omstandigheid dat verordening 2020/1055 deel uitmaakt van een ruimer maatregelenpakket waarmee de decarbonisatie van de wegvervoersector wordt beoogd, bewijst niet dat er naar behoren rekening is gehouden met de milieueffecten van deze verordening, en inzonderheid met de gevolgen ervan voor de mogelijkheid om de milieudoelstellingen te bereiken, zoals die zijn vastgelegd in door de Unie vastgestelde documenten en handelingen op milieugebied. Bovendien kan onmogelijk worden aangenomen dat zodra de doelstellingen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vastliggen, deze onveranderlijk zullen blijven, ongeacht de extra emissies die in de toekomst zullen ontstaan als gevolg van verplichtingen die uit nieuwe wetgeving van de Unie voortvloeien.

992 De Republiek Litouwen en de Republiek Polen zijn het eens met de door advocaat-generaal Geelhoed voorgestane uitlegging in de punten 59 en 60 van zijn conclusie in de zaak Oostenrijk/Parlement en Raad (C-161/04, EU:C:2006:66), die inhoudt dat wanneer milieubelangen duidelijk niet in aanmerking zijn genomen of geheel terzijde zijn geschoven, artikel 11 VWEU kan worden gehanteerd als norm bij de toetsing van de geldigheid van Uniewetgeving. Wanneer vaststaat dat een bepaalde maatregel van de Uniewetgever tot gevolg heeft dat afbreuk wordt gedaan aan de verwezenlijking van de doelstellingen die hij in andere handelingen van afgeleid recht op milieugebied heeft vastgesteld, dient deze wetgever de tegenstrijdige belangen af te wegen en, zo nodig, passende wijzigingen aan te brengen in de handelingen die op milieugebied van toepassing zijn.

993 In het onderhavige geval is de Uniewetgever deze verplichting niet nagekomen, aangezien hij niet heeft onderzocht welke gevolgen de bij verordening 2020/1055 vastgestelde maatregelen, waaronder met name de wachttijd, met zich meebrengen op het gebied van milieueisen.

994 De Republiek Bulgarije betoogt dat, hoewel het ontbreken van een positief milieueffect van een bepaalde maatregel op zich geen schending vormt van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, de bij verordening 2020/1055 vastgestelde maatregelen, waaronder met name deze wachttijd, kennelijk daaraan afbreuk doen, waardoor tal van andere maatregelen ter bescherming van het milieu en ter vermindering van verontreinigende emissies zinloos dreigen te worden.

995 De Republiek Litouwen en de Republiek Polen voeren in het bijzonder aan dat de uitvoering van de bij verordening 2020/1055 vastgestelde maatregelen, waaronder met name genoemde wachttijd, gepaard gaat met extra ritten door vrachtwagens, daaronder begrepen lege ritten, wat resulteert in emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen die tal van gezondheidsproblemen veroorzaken. Volgens de Republiek Litouwen vloeien deze nadelige milieueffecten onder meer voort uit het – met de wachttijd samenhangende – vereiste dat voertuigen aan het einde van een cabotageperiode het grondgebied van de lidstaat van ontvangst verlaten.

996 Deze lidstaten voeren aan dat volgens de door het ECIPE uitgevoerde studie, met als titel „4 miljoen ton extra CO2 als gevolg van de voorgestelde EU-cabotageregels als onderdeel van het Mobiliteitspakket", en de ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade, welke studies zijn uitgegaan van berekeningen van KPMG voor de Bulgaarse internationale wegvervoersector en van gegevens van Eurostat, komen de extra CO2-emissies als gevolg van het voorstel voor wijziging van de cabotagebepalingen voor de gehele Unie neer op ongeveer vier miljoen ton.

997 Deze milieueffecten komen bovenop die welke voortvloeien uit de andere maatregelen waarin verordening 2020/1055 voorziet. Volgens ramingen van de Republiek Polen zelf zouden de extra lege ritten als gevolg van de verplichte terugkeer van voertuigen, die geldt voor de Poolse vloot van vrachtwagens van meer dan 2,5 ton die voor internationaal wegvervoer worden ingezet, 672 024 ton aan CO2-emissies veroorzaken. Diezelfde lidstaat wijst er tevens op dat de bij verordening 2020/1055 verplichte terugkeer van voertuigen volgens de schattingen van de IRU, zoals die blijken uit haar open brief van 26 oktober 2018, alleen al zal leiden tot extra CO2-emissies die tot 100 000 ton per jaar kunnen oplopen. Uit het rapport van KPMG, met als titel „Effectbeoordeling van het voorlopige akkoord over het eerste Mobiliteitspact", blijkt eveneens, aan de hand van het voorbeeld van Bulgaarse vervoerders, dat de jaarlijkse toename van CO2-emissies als gevolg van deze verplichte terugkeer van voertuigen naar Bulgarije ongeveer 71 000 ton zal bedragen.

998 Volgens de Republiek Litouwen en de Republiek Polen kunnen deze extra CO2-emissies in de weg staan aan de verwezenlijking van de door de Unie nagestreefde klimaatdoelstellingen voor 2050, zoals die door de Commissie zijn uiteengezet in de Green Deal, en tijdens een vergadering op 12 december 2019 door de Europese Raad zijn onderschreven. Daarnaast verwijst de Republiek Polen naar de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 17 september 2020, met als titel „Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal".

999 De Republiek Polen is van mening dat deze extra CO2-emissies ook afbreuk kunnen doen aan de verwezenlijking door de lidstaten van de doelstellingen van verordening 2018/842.

1000 Wat de extra emissies van luchtverontreinigende stoffen betreft, stelt de Republiek Polen dat deze een aanzienlijke belemmering kunnen vormen voor de naleving door de lidstaten van de op hen rustende verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2016/2284. Ook de met richtlijn 2008/50 nagestreefde doelstellingen kunnen als gevolg van deze extra emissies in het gedrang komen.

1001 De Republiek Litouwen voert aan dat er ook rekening moet worden gehouden met verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 401/2009 en verordening (EU) 2018/1999 („Europese klimaatwet") (PB 2021, L 243, blz. 1), waarvan artikel 2, met als opschrift „Doelstelling inzake klimaatneutraliteit", bepaalt dat deze doelstelling uiterlijk in 2050 binnen de Unie moet zijn bereikt en dat de instellingen van de Unie en de lidstaten op hun respectieve niveau de nodige maatregelen nemen om de collectieve verwezenlijking daarvan mogelijk te maken, rekening houdend met het belang van het bevorderen van zowel rechtvaardigheid en solidariteit tussen de lidstaten als kosteneffectiviteit bij het verwezenlijken van die doelstelling.

1002 Hoewel sommige lidstaten en de Commissie hebben gewezen op de noodzaak om rekening te houden met de nadelige gevolgen van de voorgestelde maatregelen, en met name van de terugkeerverplichting van voertuigen en van de aan cabotagevervoer gestelde beperkingen, in de vorm van een toenemend aantal lege ritten en hogere CO-emissies, en de noodzaak hebben benadrukt om de effecten van al deze maatregelen op Unieniveau te beoordelen, is de Uniewetgever aan deze bezorgdheden voorbijgegaan. De extra analysen die de commissaris voor Vervoer Vălean voor het einde van 2020 heeft aangekondigd en die betrekking hebben op de gevolgen van de verplichte terugkeer van voertuigen naar de lidstaat van vestiging om de acht weken en van de aan gecombineerd vervoer gestelde beperkingen, verhelpen deze tekortkoming geenszins.

1003 Sterker nog: dat de tegen de wachttijd geformuleerde bezwaren op goede gronden berusten, vindt steun in twee studies, respectievelijk getiteld „Effectbeoordeling van een bepaling in de context van de herziening van verordening nr. 1071/2009 en verordening nr. 1072/2009” en „Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report” („Mobiliteitspakket 1 – Gegevensvergaring en effectbeoordeling van cabotagebeperkingen op trajecten van gecombineerd vervoer – Eindverslag”) uit november 2020 (hierna: „studie over cabotagebeperkingen in gecombineerd vervoer”).

1004 In de tweede plaats voert de Republiek Bulgarije aan dat deze wachttijd in strijd is met de uit de internationale verbintenissen van de Unie voortvloeiende eisen inzake milieubescherming. Deze lidstaat herinnert aan de bewoordingen van artikel 208, lid 2, VWEU, volgens welke „[d]e Unie en de lidstaten [...] zich [houden] aan de verbintenissen en de doelstellingen die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties hebben onderschreven”, en aan die van artikel 216, lid 2, VWEU, waarin is bepaald dat „[d]e door de Unie gesloten overeenkomsten [...] verbindend [zijn] voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten”.

1005 Bijgevolg had de Uniewetgever rekening moeten houden met de verplichtingen en doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, die is aangenomen op grond van het UNFCCC en door de Unie is goedgekeurd bij besluit (EU) 2016/1841 van de Raad van 5 oktober 2016 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van de Overeenkomst van Parijs, die is aangenomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB 2016, L 282, blz. 1).

1006 Deze doelstellingen bestaan er, volgens de Republiek Bulgarije, overeenkomstig artikel 4 van de Overeenkomst van Parijs in om „de piek van de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd zo snel mogelijk te bereiken”, „de uitstoot daarna overeenkomstig de beste beschikbare wetenschappelijke kennis snel te verminderen” en „milieu-integriteit” te bevorderen, alsook, krachtens artikel 2 van deze overeenkomst, „de veerkracht voor klimaatverandering en broeikasgasarme ontwikkeling” te bevorderen.

1007 Deze lidstaat verwijst tevens naar overweging 2 van verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO2-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 96/53/EG van de Raad (PB 2019, L 198, blz. 202), waarin te lezen staat dat „[o]m bij te dragen aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs [...] in de volledige vervoersector versneld een transformatie [moet] plaatsvinden in de richting van nul emissies” en dat „[t]evens [...] de uitstoot door het vervoer van voor de gezondheid en het milieu bijzonder schadelijke luchtverontreinigende stoffen onverwijld drastisch [moet] worden verlaagd”. Tot slot geeft de Republiek Bulgarije aan dat de Europese Raad in zijn

conclusies van 12 december 2019 heeft verklaard dat „[a]lle relevante wetgeving en beleidsmaatregelen van de EU [...] in overeenstemming [moeten] zijn met en bijdragen tot de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, met inachtneming van een gelijk speelveld”.

1008 De in verordening 2020/1055 opgenomen maatregelen, waaronder met name de wachttijd, zijn dan ook in strijd met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, hetgeen schending vormt van de artikelen 208, lid 2, en 216, lid 2, VWEU.

1009 Daarenboven betoogt de Republiek Bulgarije dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 5, VEU moet bijdragen „tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht”. Bijgevolg moet de Uniewetgever bij de vaststelling van een rechtshandeling van de Unie het internationaal recht in zijn geheel eerbiedigen. Verordening 2020/1055 is dus niet verenigbaar met dat recht.

1010 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

1011 Met betrekking tot, in de eerste plaats, de vaststelling van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming waarvan in het onderhavige geval een mogelijke schending wordt aangevoerd, moeten ten eerste het betoog van de Republiek Litouwen inzake schending van artikel 3, lid 3, VEU, en dat van de Republiek Bulgarije inzake schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, worden afgewezen om de in de punten 423, 424 en 934 van dit arrest uiteengezette redenen.

1012 Wat ten tweede het door de Republiek Litouwen ingeroepen artikel 191 VWEU betreft, zij opgemerkt dat dit artikel is opgenomen in titel XX van het derde deel van het VWEU, die gewijd is aan het milieubeleid van de Unie. Verordening 2020/1055 is echter niet vastgesteld op grond van dat beleid, maar op grond van het gemeenschappelijk vervoerbeleid dat valt onder titel VI van datzelfde derde deel van het VWEU, en inzonderheid op grond van 91, lid 1, VWEU, welke rechtsgrondslag in het kader van de onderhavige beroepen niet wordt betwist.

1013 In dat laatste opzicht zij er tevens aan herinnerd dat een wetgevingshandeling zoals verordening 2020/1055 niet noodzakelijkerwijs binnen het kader van het milieubeleid van de Unie valt op de enkele grond dat zij rekening moet houden met eisen inzake milieubescherming (zie in die zin arrest van 15 april 2021, Nederland/Raad en Parlement, C-733/19, EU:C:2021:272, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1014 Hieruit volgt dat artikel 191 VWEU betreffende het beleid van de Unie op milieugebied niet relevant is voor de wettigheidstoetsing van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

1015 Ten derde geldt, om de in de punten 431 en 432 van dit arrest uiteengezette redenen, hetzelfde voor de instrumenten van afgeleid recht, de Green Deal, de in punt 998 van dit arrest genoemde mededeling van de Commissie en de conclusies van de Europese Raad van 12 december 2019, die door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen worden aangevoerd.

1016 In deze omstandigheden en om de in de punten 428 tot en met 430 van dit arrest uiteengezette redenen hoeft alleen nog te worden onderzocht of de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 de uit artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest voortvloeiende vereisten inzake milieubescherming heeft geschonden.

1017 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat artikel 11 VWEU een horizontale bepaling is, wat inhoudt dat de Uniewetgever de eisen inzake milieubescherming moet integreren in het beleid en het optreden van de Unie, en met name in het gemeenschappelijk vervoerbeleid waarvan verordening 2020/1055 deel uitmaakt.

1018 Ten tweede heeft de door het Hof in de onderhavige zaak te verrichten wettigheidstoetsing van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 in het licht van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest, betrekking op een handeling van de Unie in het kader waarvan de Uniewetgever gehouden is om, zoals volgt uit onder meer de punten 813, 814, 854 en 855 van dit arrest, een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen en doelstellingen te waarborgen.

1019 In deze omstandigheden, en zelfs al zou de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd op zichzelf beschouwd aanzienlijke nadelige milieueffecten hebben, is het noodzakelijk om, teneinde uit te maken of er daadwerkelijk sprake is van schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest, rekening te houden met andere maatregelen die de Uniewetgever heeft genomen om dergelijke milieueffecten van het wegvervoer te beperken en de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies te bereiken.

1020 In casu moet ten eerste worden opgemerkt dat de Republiek Bulgarije slechts in algemene en abstracte bewoordingen stelt dat de in verordening 2020/1055 vervatte maatregelen, waaronder met name de wachttijd, in strijd zijn met de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, zonder evenwel haar beweringen te onderbouwen met bewijzen.

1021 Ten tweede voeren de Republiek Litouwen en de Republiek Polen aan dat de wachttijd zal leiden tot hogere emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen wegens de extra – en vaak lege – ritten door vrachtwagens als gevolg van de naleving van die maatregel.

1022 Dit betoog berust evenwel op een onjuiste premisse. Zoals in punt 843 van dit arrest is opgemerkt, houdt de inachtneming van deze wachttijd geenszins de verplichting in dat het voertuig, bovendien dan nog leeg, naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming wordt teruggebracht. Bovendien staat vervoer dat vervoerders tijdens de wachttijd verrichten na een eerste cabotageperiode in een lidstaat niet gelijk aan extra ritten, maar treedt het in de plaats van het cabotagevervoer dat zij mogelijkerwijs in diezelfde lidstaat hadden verricht bij ontbreken van deze wachttijd. Voorts is het zo dat, mocht het onmogelijk zijn om tijdens die wachttijd ander vervoer dan cabotage in dezelfde lidstaat van ontvangst te verrichten, de daaruit voortvloeiende periode van stilstand van het voertuig uiteraard niet kan worden geacht een toename van emissies van luchtverontreinigende stoffen te veroorzaken.

1023 Hieruit volgt dat de wachttijd, wegens de extra ritten van voertuigen die zouden moeten worden gepland, niet zal leiden tot aanzienlijke negatieve milieueffecten die de Uniewetgever niet zou hebben beoordeeld.

1024 De door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen aangevoerde argumenten kunnen niet aan deze beoordeling afdoen.

1025 Voor zover de Republiek Litouwen betoogt dat de wachttijd zal leiden tot een toename van het wegverkeer vanwege de verplichting voor voertuigen om het grondgebied van de lidstaat van ontvangst tijdens deze wachttijd te verlaten, volstaat het namelijk eraan te herinneren dat deze

voertuigen overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009, dat niet bij verordening 2020/1055 is gewijzigd, aan het einde van een eerste cabotageperiode het grondgebied van de lidstaat van ontvangst noodzakelijkerwijs moeten verlaten alvorens, in voorkomend geval en aansluitend op een nieuwe internationale vervoersactiviteit, een nieuwe cabotageperiode in dezelfde lidstaat te kunnen beginnen.

1026 Verder falen de argumenten die door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen zijn ontleend aan de in de punten 996 en 997 van dit arrest genoemde studies. Ten eerste zijn de in de ECIPE-studies opgenomen ramingen over de milieueffecten van cabotage namelijk geëxtrapoleerd uit berekeningen van KPMG voor de Bulgaarse vervoersector. Zonder dat hoeft te worden nagegaan of de berekeningen waarop deze studies zijn gebaseerd ook rekening houden met de uit de terugkeerverplichting van voertuigen voortvloeiende gevolgen, moet worden opgemerkt dat deze berekeningen hoe dan ook uitgaan van een hypothetische wijziging van de cabotageregeling, die zou inhouden dat cabotagevervoer moet worden verricht binnen drie dagen na de laatst verrichte lossing in de lidstaat van ontvangst tijdens het internationaal vervoer daarheen. Zoals met name wordt erkend in de ECIPE-studie over discriminatie, uitsluiting en milieuschade (bladzijde 19), verschilt deze hypothese van de maatregel die de Uniewetgever in het onderhavige geval heeft vastgesteld.

1027 Ten tweede zijn, zoals in punt 844 van dit arrest is uiteengezet, de ramingen met betrekking tot de uit de terugkeerverplichting van voertuigen voortvloeiende gevolgen, waaronder met name de ramingen van de Republiek Polen zelf of die welke zijn ontleend aan de open brief van de IRU en het rapport van KPMG, waarop deze lidstaat zich beroept, niet relevant voor de beoordeling van de milieueffecten van de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd, aangezien deze wachttijd geen verplichting inhoudt om de voertuigen naar de exploitatievesting van de betrokken vervoersonderneming terug te brengen.

1028 Hetzelfde geldt voor de in punt 1003 van dit arrest genoemde en na de vaststelling van verordening 2020/1055 verrichte studies, aangezien deze geen betrekking hebben op de wachttijd en zodoende niet kunnen aantonen dat deze wachttijd aanzienlijke nadelige milieueffecten met zich brengt.

1029 In het licht van het voorgaande hebben de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije en de Republiek Polen niet aangetoond dat genoemde wachttijd aanzienlijke nadelige milieueffecten met zich brengt. Derhalve moeten hun argumenten op dit punt worden afgewezen, voor zover daarmee schending wordt aangevoerd van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest.

1030 Bijgevolg hoeven noch de argumenten van de Republiek Litouwen en de Republiek Polen inzake andere handelingen van de Unie, waarvan de milieudoelstellingen door de vaststelling van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 in gevaar zouden zijn gebracht, noch de verschillende door de Uniewetgever in de wegvervoersector genomen maatregelen, waarop het Parlement en de Raad zich beroepen, te worden onderzocht teneinde te beoordelen in hoeverre deze wetgever rekening heeft gehouden met de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies in die sector.

1031 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de uit de internationale verbintenissen van de Unie voortvloeiende eisen inzake milieubescherming, voert de Republiek Bulgarije ten eerste aan dat deze wachttijd schending oplevert van artikel 208 VWEU. Dit artikel is opgenomen in de aan

samenwerking met derde landen en humanitaire hulp gewijde titel III van het vijfde deel van het VWEU, met als opschrift „Extern optreden van de Unie", en meer bepaald in hoofdstuk 1 van die titel, met als opschrift „Ontwikkelingssamenwerking".

1032 In dat verband bepaalt artikel 208 VWEU in lid 2 ervan dat „[d]e Unie en de lidstaten [...] zich [houden] aan de verbintenissen en de doelstellingen die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties hebben onderschreven".

1033 Het volstaat evenwel vast te stellen dat de Republiek Bulgarije niet aantoont op welke wijze beweerde schending van de Overeenkomst van Parijs ertoe kan leiden dat de Unie haar verbintenissen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking niet nakomt, wanneer die overeenkomst is goedgekeurd bij besluit 2016/1841 op grond van artikel 192, lid 1, VWEU, welke bepaling is opgenomen in titel XX, met als opschrift „Milieu", van het derde deel van het VWEU, met als opschrift „Het beleid en intern optreden van de Unie", en dus als zodanig valt onder het beleid van de Unie op milieugebied.

1034 Ten tweede moet, zoals deze lidstaat betoogt, worden opgemerkt dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 5, VEU bijdraagt tot „de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties". Bovendien zijn krachtens artikel 216, lid 2, VWEU 2 „[d]e door de Unie gesloten overeenkomsten [...] verbindend voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten" en hebben zij bijgevolg voorrang boven de handelingen die zij uitvaardigen. Daaruit volgt dat de geldigheid van een Uniehandeling kan worden aangetast wegens onverenigbaarheid ervan met dergelijke internationaalrechtelijke regels (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1035 In casu beroept de Republiek Bulgarije zich op schending van de Overeenkomst van Parijs ter ondersteuning van haar betoog inzake schending van de internationale verbintenissen van de Unie op het gebied van milieubescherming. Aangezien de Unie deze overeenkomst bij besluit 2016/1841 heeft goedgekeurd, vormen de bepalingen ervan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie.

1036 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat de bepalingen van een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is slechts kunnen worden ingeroepen ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van afgeleid Unierecht of een exceptie van onwettigheid van een dergelijke handeling, op voorwaarde dat de aard en de opzet van die overeenkomst hier niet aan in de weg staan, en dat die bepalingen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (arrest van 13 januari 2015, Raad en Commissie/Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P en C-405/12 P, EU:C:2015:5, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1037 In het onderhavige geval beroept de Republiek Bulgarije zich op schending van de artikelen 2 en 4 van de Overeenkomst van Parijs.

1038 Deze artikelen bepalen in wezen dat, ter bereiking van de met deze overeenkomst nagestreefde doelstellingen en, met name, van de in artikel 2 ervan geformuleerde temperatuurdoelstelling voor de lange termijn, de partijen bij die overeenkomst ernaar streven de piek van de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd zo snel mogelijk te bereiken en de uitstoot daarna overeenkomstig de beste beschikbare wetenschappelijke kennis snel te verminderen. Daartoe dienen alle volgende

nationaal bepaalde bijdragen van de partijen verder te gaan dan hun op dat tijdstip geldende bijdragen en een zo hoog mogelijk ambitieniveau te weerspiegelen, steeds met inachtneming van de respectieve mogelijkheden van de partijen en de uiteenlopende nationale omstandigheden.

1039 Er zij op gewezen dat, net als bij het op 16 februari 2005 in werking getreden Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, in de plaats waarvan, zoals blijkt uit overweging 4 van besluit 2016/1841, de Overeenkomst van Parijs is getreden, ook de partijen bij deze overeenkomst hun verplichtingen kunnen nakomen op de wijze en volgens het ritme dat hun past (zie naar analogie arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 76).

1040 Bijgevolg zijn de artikelen 2 en 4 van de Overeenkomst van Parijs inhoudelijk gezien niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om door de Republiek Bulgarije te kunnen worden ingeroepen ter betwisting van de wettigheid van verordening 2020/1055, en met name van artikel 2, punt 4, onder a), ervan.

1041 Derhalve moeten het eerste middel van de Republiek Litouwen, de twee onderdelen van het eerste middel van de Republiek Bulgarije, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, en het door de Republiek Polen aangevoerde middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van deze verordening, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, ongegrond worden verklaard.

1042 In het licht van het voorgaande moeten de door de Republiek Litouwen (zaak C-542/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-545/20), Roemenië (zaak C-547/20), de Republiek Malta (zaak C-552/20) en de Republiek Polen (zaak C-554/20) ingestelde beroepen worden verworpen, voor zover zij strekken tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055.

1043 Bijgevolg moet ook het door Roemenië ingestelde beroep (zaak C-547/20) worden verworpen, voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2, punt 4, onder b) en c), van deze verordening, aangezien dit beroep tot nietigverklaring immers niet berust op andere argumenten dan die welke ten grondslag liggen aan het beroep tot nietigverklaring van dit artikel 2, punt 4, onder a).

4. Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd

1044 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-554/20) tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, voert de Republiek Polen drie middelen aan betreffende schending van, wat betreft het eerste middel, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, wat betreft het tweede middel, het rechtszekerheidsbeginsel en, wat betreft het middel is gericht tegen alle bestreden bepalingen van deze verordening, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, ervan, in die zin dat daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g) wordt toegevoegd, artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest.

a) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel

1) Argumenten van partijen

1045 Met haar tweede middel, dat is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, voert de Republiek Polen aan dat deze bepaling niet voldoet aan de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

1046 Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbare gevolgen hebben, zodat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en-betrekkingen. De Republiek Polen betoogt dat, hoewel kan worden aanvaard dat een regeling vaag is, abstracte termen bevat of een beoordelingsmarge laat, daaraan niettemin de voorwaarde is verbonden dat zij niet tot willekeur leidt en in de rechtspraak nader kan worden gepreciseerd.

1047 In het onderhavige geval laten de zeer vage bewoordingen van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, niet toe dat vervoersondernemingen de uit deze bepaling voortvloeiende verplichting en de gevolgen van schending daarvan met de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid kunnen vaststellen.

1048 Het eerste criterium waarin deze bepaling voorziet en dat betrekking heeft op de „normale” stationering van bestuurders en voertuigen in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging, is namelijk zeer dubbelzinnig geformuleerd. Hoewel de in die bepaling neergelegde verplichting verschilt van die welke is gesteld in respectievelijk artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 en artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, kan de draagwijdte ervan echter moeilijk worden achterhaald.

1049 Bovendien is ook het tweede criterium van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, volgens hetwelk de bestuurders en de voertuigen normaal gesproken gestationeerd moeten zijn in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging „in verhouding tot het volume vervoersactiviteiten dat de onderneming uitvoert”, zeer vaag, zodat het onmogelijk is om concreet te bepalen hoeveel voertuigen en bestuurders op grond van die verplichting vereist zijn.

1050 De Republiek Polen betoogt dat de abstracte begrippen die worden gehanteerd in artikel 5, onder c), van verordening nr. 1071/2009, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1055, waarin was bepaald dat een onderneming, teneinde te voldoen aan de vestigingseis, haar activiteiten in de betrokken lidstaat daadwerkelijk en permanent moest verrichten met de „nodige administratieve uitrusting” en „adequate technische voorzieningen en faciliteiten” in een in die lidstaat gelegen exploitatievestiging, niet kunnen worden vergeleken met die welke zijn opgenomen in artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, aangezien deze beide bepalingen fundamenteel verschillend zijn. Terwijl de begrippen „nodige administratieve uitrusting” en „adequate technische voorzieningen en faciliteiten” van secundair belang zijn voor de activiteiten van vervoersondernemingen, is de kwestie van het aantal voertuigen en bestuurders van cruciaal belang voor de bedrijfsvoering en exploitatiekosten van deze ondernemingen. Het is daarom uiterst belangrijk dat de desbetreffende bepaling nauwkeurig wordt geformuleerd.

1051 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1052 Bij de beoordeling of artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, verenigbaar is met het rechtzekerheidsbeginsel, moet rekening worden gehouden met de in de punten 158 tot en met 162 van dit arrest uiteengezette overwegingen.

1053 Opgemerkt moet worden dat deze bepaling volgens de bewoordingen ervan inhoudt dat vervoersondernemingen in de regel en op permanente basis moeten beschikken over een aantal voertuigen en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging, in verhouding tot het volume vervoersactiviteiten dat de onderneming uitvoert.

1054 Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling volgt dus duidelijk dat deze verplichting tot doel heeft ervoor te zorgen dat vervoersondernemingen in hun exploitatievestiging beschikken over de materiële en personele middelen die benodigd zijn voor het uitvoeren van hun vervoersactiviteiten.

1055 In dit verband is het zo dat, zoals de advocaat-generaal in punt 705 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vervoersondernemingen de voertuigenstroom continu beheren op basis van de beschikbaarheid van bestuurders en bijgevolg heel goed weten hoeveel voertuigen en bestuurders er voor hun activiteiten nodig zijn. Door de verplichting voor vervoersondernemingen om te beschikken over materiële en personele middelen in verhouding tot het volume vervoersactiviteiten niet nader te preciseren, heeft de Uniewetgever deze ondernemingen een zekere speelruimte en dus de benodigde flexibiliteit willen laten om hun vervoersactiviteiten volgens eigen praktische regelingen te organiseren.

1056 Bovendien is de omstandigheid dat de in artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, gestelde voorwaarde is geformuleerd in algemene bewoordingen waaruit het precieze aantal van de daarin genoemde voertuigen en bestuurders niet kan worden opgemaakt, maar waarbij een evenredigheidsverhouding tot stand wordt gebracht tussen het aantal bestuurders en voertuigen enerzijds, en het volume van de door de betrokken onderneming uitgevoerde vervoersactiviteiten anderzijds, niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

1057 Er zij immers op gewezen dat het rechtszekerheidsbeginsel er zich overeenkomstig de in punt 159 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak niet tegen verzet dat de Uniewetgever bij de vaststelling van een norm een abstract juridisch begrip gebruikt, en evenmin verlangt dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen door deze wetgever niet vooraf kunnen worden bepaald.

1058 Voor de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel is het dus niet vereist dat de Uniewetgever alle specifieke uitvoeringsbepalingen van een wetgevingshandeling vaststelt, noch dat hij rekening houdt met alle concrete situaties waarop die bepalingen betrekking kunnen hebben, aangezien deze wetgever, zoals volgt uit de in punt 160 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, omwille van de flexibiliteit en teneinde te handelen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel een beroep kan doen op een algemeen rechtskader dat eventueel later moet worden verduidelijkt.

1059 Bijgevolg hoeft een bepaling als die van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, die geldt voor een groot aantal verschillende situaties, niet in detail alle situaties te omschrijven waarop zij van toepassing is.

1060 Bovendien bepaalde, zoals het Parlement en de Raad terecht opmerken, artikel 5, onder c), van verordening nr. 1071/2009, dat wezenlijk is gewijzigd bij artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder f), wordt toegevoegd, eveneens in abstracte bewoordingen dat de ondernemingen moesten beschikken over de nodige administratieve uitrusting en adequate technische voorzieningen en faciliteiten, in een in de lidstaat van vestiging gelegen exploitatievestiging.

1061 Dienaangaande kan het argument van de Republiek Polen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de voorwaarden inzake „nodige administratieve uitrusting" en „adequate technische voorzieningen en faciliteiten" aan de ene kant, en de voorwaarden inzake het aantal voertuigen en bestuurders aan de andere kant, om reden dat alleen de laatstgenoemde voorwaarden van cruciaal belang zijn voor de bedrijfsvoering van vervoersondernemingen, niet worden aanvaard. Ook al is dat het geval, dan kan dit argument geen afbreuk doen aan de gedane beoordeling van de vraag of artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel.

1062 Bijgevolg moet het tweede middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

b) Schending van het evenredigheidsbeginsel

1) Argumenten van partijen

1063 Met haar eerste middel, dat is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, betoogt de Republiek Polen dat deze bepaling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

1064 In de eerste plaats voert deze lidstaat aan dat, bij gebreke van een behoorlijke beoordeling van deze bepaling in de effectbeoordeling – deel vestiging, de onderliggende redenen voor de invoering ervan onduidelijk blijven, net als de doelstellingen die genoemde bepaling geacht wordt na te streven.

1065 In de tweede plaats wijst genoemde lidstaat erop dat, in vergelijking met de maatregelen van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 en van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, de in artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, gestelde verplichting om in de regel en op permanente basis te beschikken over een voldoende aantal voertuigen en bestuurders, een extra maatregel vormt met als doel om de bestuurders en voertuigen zo nauw mogelijk te binden aan de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming, waardoor de mobiliteit van voertuigen waarover vervoersondernemingen beschikken verder wordt beperkt.

1066 Een dergelijke verplichting is bovendien willekeurig. Zij gaat voorbij aan de bijzonderheid van internationaal wegvervoer, die vereist dat voertuigen en bestuurders daadwerkelijk voor vervoer worden ingeschakeld en niet ter beschikking blijven in de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming. Deze verplichting heeft geen betrekking op het bestaan van een werkelijke en duurzame vestiging, maar regelt de wijze waarop de vervoersactiviteit wordt georganiseerd.

1067 Om deze verplichting na te komen, moeten vervoerders de voertuigen en bestuurders vaker naar haar exploitatievestiging laten terugkeren of hun voertuigenpark uitbreiden en meer bestuurders in dienst nemen. Beide van deze oplossingen brengen aanzienlijke kosten mee voor vervoersondernemingen en kunnen ertoe leiden dat tal van deze ondernemingen, waaronder vooral kleine en middelgrote ondernemingen, failliet gaan of geen andere keuze hebben dan het verplaatsen van hun exploitatievestiging naar een in het centrum van de Unie gelegen lidstaat. Met die ernstige gevolgen voor de werking van deze ondernemingen is echter geen rekening gehouden in de effectbeoordeling – deel vestiging.

1068 Bovendien moet de wettigheid van een Uniehandeling worden beoordeeld in het licht van de gegevens waarover de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling ervan beschikte. Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, is vastgesteld in een periode van economische crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie, op een tijdstip dat deze wetgever beschikte over gegevens met betrekking tot de gevolgen van deze crisis voor de vervoersector.

1069 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1070 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat, zoals de advocaat-generaal in punt 692 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het voorstel voor een vestigingsverordening in artikel 1, punt 3, onder d), ervan een soortgelijke bepaling bevatte als die welke in casu de verplichting instelt om in de regel en op permanente basis te beschikken over een voldoende aantal voertuigen en bestuurders. Volgens die bepaling zou er namelijk aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een punt e), worden toegevoegd, op basis waarvan van vervoersondernemingen zou worden verlangd om activa aan te houden en personeel in dienst te nemen in verhouding tot de activiteiten van de vestiging, welke vereisten zijn opgenomen in maatregel 18 van de effectbeoordeling – deel vestiging (deel 1/2, blz. 30 en 31 en deel 2/2, blz. 44). Bijgevolg kan de Uniewetgever niet worden verweten dat hij artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, heeft vastgesteld zonder dat hij zou hebben beschikt over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de evenredigheidsbeoordeling van deze bepaling.

1071 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de evenredigheid als zodanig van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, zij benadrukt dat het doel van deze bepaling, zoals blijkt uit overweging 6 van verordening 2020/1055 en waaraan de evenredigheid ervan moet worden getoetst, erin bestaat om het verschijnsel van de zogenoemde „brievenbusondernemingen” te bestrijden door ervoor te zorgen dat wegvervoerondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd, werkelijk en duurzaam in die lidstaat aanwezig zijn en hun vervoersactiviteiten vanuit die lidstaat uitvoeren. Daarmee streeft deze bepaling een door het Unierecht erkende doelstelling van algemeen belang na, namelijk het bestrijden van misbruik en, in het bijzonder, van gedragingen gericht op het opzetten van volstrekt kunstmatige constructies die geen verband houden met

de economische realiteit [zie in die zin arresten van 6 april 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, punten 19-25; 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punten 51, 55, 57, 67 en 68, en 26 februari 2019, X (Tussenvennootschappen die in een derde land zijn gevestigd), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 82].

1072 Hoewel diezelfde bepaling ter bereiking van deze doelstelling verlangt dat de vervoersonderneming in de regel en op permanente basis beschikt over een aantal voertuigen dat voldoet aan de voorwaarden onder lid 1, onder e), als toegevoegd aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 bij artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, en over bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging, verlangt zij evenwel niet dat, anders dan de Republiek Polen aanvoert, deze voertuigen en deze bestuurders voortdurend in deze exploitatievestiging of zelfs in de betrokken lidstaat aanwezig zijn.

1073 Deze uitlegging vindt bevestiging in de omstandigheid dat artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, bepaalt dat het aantal voertuigen en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming in verhouding moet staan tot het volume vervoersactiviteiten dat die onderneming uitvoert, hetgeen vooronderstelt dat er door deze bestuurders en met behulp van deze voertuigen vervoer wordt verricht. Hieruit volgt dat de in deze bepaling bedoelde voertuigen en bestuurders noodzakelijkerwijs in staat moeten zijn om zich te verplaatsen en de exploitatievestiging van deze vervoersonderneming te verlaten.

1074 Bovendien, en anders dan de Republiek Polen stelt, houdt de naleving van de maatregel van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, als zodanig niet in dat de betrokken vervoersonderneming de voertuigen en bestuurders vaker naar haar exploitatievestiging moet laten terugkeren, aangezien deze verplichtingen voortvloeien uit andere bepalingen van Unierecht, namelijk respectievelijk artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054, waarvan de wettigheid in geen van de daartegen gerichte middelen tot nietigverklaring ter discussie is gesteld, en artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, welk artikel, zoals in punt 738 van dit arrest is aangegeven, nietig moet worden verklaard.

1075 Hieruit volgt dat de verplichting om in de regel en op permanente basis te beschikken over een aantal voertuigen en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming, niet aldus kan worden uitgelegd dat zij inhoudt dat deze voertuigen en deze bestuurders voortdurend in deze exploitatievestiging aanwezig moeten zijn.

1076 Voor het overige zij eraan herinnerd dat de argumenten van de Republiek Polen inzake de gevolgen van de COVID-19-pandemie om de in punt 857 van dit arrest uiteengezette redenen irrelevant zijn voor de beoordeling van de wettigheid van verordening 2020/1055.

1077 Bijgevolg moet het eerste middel van de Republiek Polen, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, ongegrond worden verklaard.

c) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest

1) Argumenten van partijen

1078 Met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, ervan, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g) wordt toegevoegd, voert de Republiek Polen aan dat de Uniewetgever met de vaststelling van deze bepaling artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest heeft geschonden.

1079 Ter onderbouwing van dit middel herhaalt deze lidstaat dezelfde argumenten als die in essentie zijn weergegeven in de punten 990 tot en met 1002 van dit arrest. Hij betoogt dat de Uniewetgever niet heeft onderzocht welke gevolgen voortvloeien uit de in deze bepaling vastgestelde verplichting om in de regel en op permanente basis te beschikken over een aantal voertuigen en bestuurders die normaal gesproken gestationeerd zijn in een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging, terwijl die bepaling ernstige milieueffecten met zich brengt, aangezien zij leidt tot extra ritten door vrachtwagens, daaronder begrepen lege ritten, wat resulteert in hogere emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen.

1080 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1081 Aangezien de Republiek Polen met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, ervan, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g) wordt toegevoegd, ten aanzien van deze bepaling dezelfde argumenten aanvoert als die welke zij heeft opgeworpen tegen de overige bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, zijn de in de punten 1011 tot en met 1030 van dit arrest uiteengezette overwegingen van toepassing op de in laatstgenoemde bepaling neergelegde verplichting.

1082 Bovendien houdt, anders dan de Republiek Polen stelt en zoals in punt 1074 van dit arrest is opgemerkt, artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g), wordt toegevoegd, geen verplichting in om de voertuigen naar de exploitatievestiging van de betrokken vervoersonderneming terug te brengen. Hieruit volgt dat deze lidstaat geen bewijs heeft aangevoerd voor de specifieke onderbouwing van de bewering dat deze bepaling aanzienlijke negatieve milieueffecten met zich brengt die kunnen leiden tot schending van artikel 11 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 37 van het Handvest.

1083 Bijgevolg moet het door de Republiek Polen aangevoerde middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 1, punt 3, ervan, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder g) wordt toegevoegd, ongegrond worden verklaard.

1084 Gelet op al het voorgaande moet het door de Republiek Polen ingestelde beroep (zaak C-554/20), voor zover het strekt tot nietigverklaring van deze bepaling, worden verworpen.

5. Artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055

1085 Ter ondersteuning van haar beroep (zaak C-554/20) tot nietigverklaring van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 voert de Republiek Polen vier middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, ten tweede, artikel 91, lid 2, VWEU, ten derde, artikel 94 VWEU en, ten vierde, met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van deze verordening, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 5, onder b), van genoemde verordening, artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest.

a) Schending van het evenredigheidsbeginsel

1) Argumenten van partijen

1086 Met haar eerste middel voert de Republiek Polen aan dat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, waarbij aan artikel 10 van verordening nr. 1072/2009 een lid 7 wordt toegevoegd, niet voldoet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

1087 In de eerste plaats betoogt deze lidstaat dat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 niet is afgebakend met objectieve criteria. In overweging 22 van deze verordening wordt deze bepaling gerechtvaardigd met het doel om oneerlijke praktijken te bestrijden die kunnen leiden tot „sociale dumping” en de naleving van het wettelijke kader betreffende cabotage in gevaar kunnen brengen. Het begrip „sociale dumping” is echter niet nader omschreven en kan aanleiding geven tot misbruik. Dit is hier het geval. Er zijn namelijk geen objectieve factoren die rechtvaardigen dat de verschillen in economische ontwikkeling tussen lidstaten en de daaruit voortvloeiende loonverschillen worden gelijkgesteld met sociale dumping.

1088 Bovendien laat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 de lidstaten een aanzienlijke speelruimte in de hun geboden mogelijkheid om de duur van de wachttijd te verkorten. De in het centrale deel van de Unie gelegen lidstaten kunnen er dan ook toe worden gebracht om dergelijke beperkingen te veralgemenen en de cabotagebeperkingen van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 – die al onevenredig zijn – aan te scherpen, zoals blijkt uit het betoog van de Republiek Polen, waarvan de essentie in de punten 765 tot en met 801 van dit arrest is weergegeven.

1089 Bovendien is artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 niet aan een effectbeoordeling onderworpen. Dit verzuim van de Uniewetgever om de evenredigheid van deze bepaling te onderzoeken, levert om de door de Republiek Polen aangevoerde redenen in verband met de terugkeerverplichting van voertuigen, die in essentie zijn uiteengezet in de punten 691 tot en met 706 van dit arrest, schending op van het evenredigheidsbeginsel.

1090 In de tweede plaats heeft de Uniewetgever, door het verrichten van diensten door vervoerders uit economisch zwakkere lidstaten willekeurig aan te duiden als „sociale dumping”, geen rekening gehouden met de fundamenteel nadelige gevolgen van cabotagebeperkingen in het kader van gecombineerd vervoer, terwijl cabotagevervoer vervoersondernemingen juist in staat stelt om het aantal lege ritten te verminderen en de exploitatie van het voertuigenpark te optimaliseren.

1091 In de derde plaats is artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 in strijd met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de verhouding tussen de aan vervoersondernemingen opgelegde lasten en het nagestreefde doel. De noodzakelijke bestrijding van „sociale dumping" rechtvaardigt namelijk niet dat vervoersondernemingen worden beperkt in hun vrijheid om cabotagediensten te verrichten.

1092 Om te beginnen heeft de Uniewetgever er geen rekening mee gehouden dat de sector van het internationale goederenvervoer over de weg overheersend uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaat. In dat verband beroept de Republiek Polen zich op de tegen respectievelijk de terugkeerverplichting van voertuigen en de wachttijd aangevoerde argumenten. Zo stelt deze lidstaat dat de gestegen exploitatiekosten als gevolg van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 op de winstgevendheid van deze ondernemingen zullen drukken, waardoor een aantal van die ondernemingen failliet zal gaan. Voorts is deze lidstaat van mening dat die gestegen exploitatiekosten zich hoogstwaarschijnlijk zullen vertalen in hogere goederenprijzen, wat ernstige gevolgen kan hebben voor de economie van de Unie. Tot slot betoogt de Republiek Polen dat er geen rekening is gehouden met de economische toestand van vervoerders uit perifere lidstaten van de Unie.

1093 De nadelige gevolgen van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 vinden bevestiging in de studie over cabotagebeperkingen in het kader van gecombineerd vervoer.

1094 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1095 Overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 92/106 mogen vervoersondernemingen in het kader van gecombineerd vervoer tussen lidstaten, dat wil zeggen gecombineerd vervoer waarbij het wegvervoer wordt gecombineerd met andere vervoerswijzen, namelijk spoor, binnenvaart en zeevaart, begin- en/of eindvervoer verrichten dat een integrerend bestanddeel uitmaakt van het gecombineerd vervoer, onder vrijstelling van de regels inzake cabotagevervoer.

1096 Bij artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 is aan artikel 10 van verordening nr. 1072/2009 een lid 7 toegevoegd waarin is bepaald dat „de lidstaten, waar dat nodig is om te voorkomen dat [artikel 4 van richtlijn 92/106] wordt misbruikt door tijdens gecombineerd vervoer tussen lidstaten onbeperkte en doorlopende diensten voor begin- of eindtrajecten over de weg in een lidstaat van ontvangst te verlenen, [kunnen] bepalen dat artikel 8 van deze verordening van toepassing is op vervoerders wanneer zij dergelijke begin- of eindtrajecten uitvoeren in die lidstaat".

1097 Bovendien wordt in dit lid 7 gepreciseerd dat de lidstaten „[m]et betrekking tot dergelijke wegtrajecten kunnen [...] voorzien in een langere periode dan de in artikel 8, lid 2, van [verordening nr. 1072/2009] vastgestelde periode van zeven dagen, en [...] in een kortere periode dan de in artikel 8, lid 2 bis, van deze verordening vastgestelde periode van vier dagen". Voorts bepaalt genoemd lid 7 dat „[l]idstaten die gebruikmaken van de in dit lid voorziene uitzondering, [...] de Commissie daarvan vóór de toepassing van hun relevante nationale maatregelen in kennis [stellen]", „die maatregelen ten minste om de vijf jaar [toetsen], „de Commissie in kennis [stellen] van de resultaten van die toetsing" en „de regels, inclusief de duur van de respectieve termijnen, op transparante wijze openbaar beschikbaar [stellen]".

1098 Artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 biedt de lidstaten dus de mogelijkheid om, ter voorkoming van misbruik van de vrijstelling van artikel 4 van richtlijn 92/106, in afwijking van deze vrijstelling te voorzien in de toepassing van de regels inzake cabotagevervoer van artikel 8 van verordening nr. 1072/2009, zoals gewijzigd bij verordening 2020/1055, op begin- of eindtrajecten over de weg die op hun grondgebied worden verricht in het kader van gecombineerd vervoer, waarbij het deze lidstaten bovendien is toegestaan om deze regels te versoepelen door de periode van toegestane cabotage te verlengen alsook de wachttijd te verkorten in het kader van dergelijk gecombineerd vervoer.

1099 Nu dit is verduidelijkt, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, zoals het Parlement en de Raad aanvoeren, zonder daarin door de Republiek Polen te worden weersproken, in de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten [SWD(2017) 362 final, blz. 25] was gewezen op problemen wegens misbruik van de in artikel 4 van richtlijn 92/106 geregelde vrijstelling van de cabotageregels in het kader van gecombineerd vervoer. Met name werd daarin geconcludeerd dat deze vrijstelling, die de ontwikkeling van internationaal intermodaal vervoer mogelijk had gemaakt, gehandhaafd moest blijven, maar dat evenwel moest worden voorkomen dat hiervan gebruik werd gemaakt om de cabotageregels te omzeilen.

1100 Bovendien zij er tevens op gewezen dat er in deze effectbeoordeling (blz. 16 en 17) met name rekening is gehouden met de gevolgen van een volledige afschaffing van de vrijstelling van artikel 4 van richtlijn 92/106.

1101 In deze omstandigheden kan de Uniewetgever niet worden verweten dat hij artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 heeft vastgesteld zonder dat hij zou hebben beschikt over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de evenredigheidsbeoordeling van deze bepaling.

1102 Wat in de tweede plaats de evenredigheid van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 betreft, moet met betrekking tot het door deze bepaling nagestreefde doel, in het licht waarvan deze evenredigheid moet worden onderzocht, worden opgemerkt dat, zoals de Republiek Polen betoogt, er in overweging 22 van verordening 2020/1055 inderdaad wordt verwezen naar „sociale dumping” als een van de mogelijke gevolgen van oneerlijke praktijken die in de sector gecombineerd vervoer zijn vastgesteld.

1103 De bestrijding van „sociale dumping” is echter niet het primaire doel van deze bepaling. Blijkens de bewoordingen ervan, gelezen in het licht van deze overweging 22, heeft zij namelijk tot doel te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van artikel 4 van richtlijn 92/106 teneinde de tijdelijke aard van cabotage te omzeilen en de voortdurende aanwezigheid van voertuigen in een andere lidstaat dan die van vestiging van de vervoersonderneming mogelijk te maken.

1104 Met betrekking tot de gestelde onevenredigheid van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 in het licht van dat doel, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de Republiek Polen geen specifieke argumenten heeft uiteengezet om het onderhavige middel te onderbouwen. Deze lidstaat gebruikt nogmaals de argumenten die hij in het kader van zijn eerste middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel heeft aangevoerd tegen de terugkeerverplichting van voertuigen.

1105 Het betoog van de Republiek Polen dat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 een toename van het aantal lege ritten in de hand kan werken en een optimale exploitatie van het voertuigenpark kan bemoeilijken, kan evenwel niet slagen.

1106 Ten eerste houdt de omstandigheid dat een lidstaat gebruikmaakt van de door deze bepaling geboden mogelijkheid namelijk niet in dat er een algeheel verbod geldt om op het grondgebied ervan begin- of eindtrajecten over de weg te verrichten in het kader van gecombineerd vervoer, maar wel dat deze trajecten nader worden geregeld op grond van de geldende cabotageregels, met mogelijke versoepelingen daarvan in de vorm van een verlenging van de periode van toegestane cabotage alsook een verkorting van de wachttijd.

1107 Ten tweede, en in tegenstelling tot de premisse waarop het betoog van de Republiek Polen berust, verlangt artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 niet dat het voertuig naar de exploitatievestiging van de vervoersonderneming wordt teruggebracht en staat het er dus niet aan in de weg dat deze onderneming, wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de door deze bepaling geboden mogelijkheid, ander dan het in genoemde bepaling bedoelde vervoer verricht teneinde het aantal lege ritten te verminderen.

1108 Voor het overige zij met betrekking tot de – na de vaststelling van verordening 2020/1055 – uitgevoerde studie over cabotagebeperkingen in het gecombineerd vervoer herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de geldigheid van een Uniehandeling moet worden beoordeeld op basis van de gegevens waarover de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte (arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1109 In ieder geval heeft de Republiek Polen niet aangetoond hoe aan deze studie, die berust op de veronderstelling dat de in artikel 8 van verordening nr. 1072/2009, en met name in de leden 2 en 2 bis ervan, vastgestelde cabotageregeling onverkort van toepassing is op gecombineerd vervoer in alle lidstaten, in casu enige relevantie toekomt.

1110 Zoals de Raad terecht aanvoert, komt de in die studie gehanteerde hypothese neer op een striktere beperking van de vrijstelling van artikel 4 van richtlijn 92/106 dan die welke waarin de door de Uniewetgever in artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 vastgestelde maatregel voorziet.

1111 Om te beginnen zij er namelijk op gewezen dat de lidstaten alleen mogen gebruikmaken van de door deze bepaling geboden mogelijkheid „waar dat nodig is om te voorkomen dat [dit artikel 4] wordt misbruikt door tijdens gecombineerd vervoer tussen lidstaten onbeperkte en doorlopende diensten voor begin- of eindtrajecten over de weg in een lidstaat van ontvangst te verlenen”.

1112 Voorts blijkt uit de formulering volgens welke „de lidstaten [kunnen] voorzien in een langere periode dan de in artikel 8, lid 2, van [verordening nr. 1072/2009] vastgestelde periode van zeven dagen, en [...] in een kortere periode dan de in artikel 8, lid 2 bis, van deze verordening vastgestelde periode van vier dagen”, dat genoemde mogelijkheid geen verplichting voor deze lidstaten inhoudt om de in artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde cabotageregeling onverkort toe te passen op gecombineerd vervoer, maar hun de mogelijkheid laat om die regeling soepeler toe te passen.

1113 In dit verband zij opgemerkt dat de Republiek Polen uitgaat van een onjuiste uitlegging van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 door te stellen dat de mogelijkheid waarover de lidstaten op grond van deze bepaling beschikken om een kortere wachttijd vast te stellen dan de periode van vier dagen waarin artikel 8, lid 2 bis, van verordening nr. 1072/2009 voorziet, deze lidstaten in staat stelt om de cabotagevoorwaarden strenger te maken, aangezien de lidstaat die gebruikmaakt van de door artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 geboden mogelijkheid door de wachttijd tussen twee cabotageperioden te verkorten, vervoerders in de gelegenheid stelt om vaker cabotagevervoer op zijn grondgebied te verrichten in het kader van gecombineerd vervoer dan onder de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd.

1114 Tot slot is de toepassing van de door artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 geboden mogelijkheid aan controle onderworpen, aangezien de lidstaten die er gebruik van willen maken, onder meer verplicht zijn om de Commissie daarvan vóór de toepassing van hun relevante nationale maatregelen in kennis te stellen, die maatregelen ten minste om de vijf jaar te toetsen en de Commissie in kennis te stellen van de resultaten van die toetsing.

1115 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Republiek Polen niet heeft aangetoond dat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 onevenredig is in het licht van het met deze bepaling nagestreefde doel.

1116 Derhalve moet het eerste middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

b) Schending van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU

1) Argumenten van partijen

1117 Met haar tweede en derde middel gericht tegen artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, betoogt de Republiek Polen dat deze bepaling in strijd is met artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU.

1118 Dienaangaande gebruikt deze lidstaat nogmaals de argumenten die hij had aangevoerd tegen de terugkeerverplichting van voertuigen en tegen de wachttijd.

1119 Overigens voert genoemde lidstaat aan dat, ten eerste, de Uniewetgever artikel 91, lid 2, VWEU heeft geschonden, aangezien diens verzuim om rekening te houden met de situatie van vervoerders uit perifere lidstaten tot gevolg heeft dat de door artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 geboden mogelijkheid met betrekking tot cabotage in het kader van gecombineerd vervoer een daling van de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's met zich brengt.

1120 Daarbij komt dat richtlijn 92/106 blijkens de derde overweging ervan tot doel heeft om het probleem van verstopte wegen en vervuiling door het wegvervoer aan te pakken. Door met de vaststelling van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 de werkingssfeer van richtlijn 92/106 te beperken, heeft de Uniewetgever tevens artikel 91, lid 2, VWEU geschonden, aangezien hij geen rekening heeft gehouden met de nadelige gevolgen van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten. De toename

van het aantal lege ritten en de grotere moeilijkheden bij het verrichten van gecombineerd vervoer leiden onvermijdelijk tot een grotere verkeersdrukte op de wegeninfrastructuur en, bijgevolg, tot de verslechtering van de staat ervan.

1121 Ten tweede betoogt de Republiek Polen dat de Uniewetgever met de invoering van aanvullende cabotagebeperkingen artikel 94 VWEU heeft geschonden door geen rekening te houden met de situatie van vervoersondernemingen, waaronder met name ondernemingen uit perifere lidstaten en kleine en middelgrote ondernemingen. Ook heeft hij geen rekening gehouden met de omstandigheid dat de economische crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie, die de wegvervoersector bijzonder hard heeft getroffen, de situatie van vervoersondernemingen nog moeilijker heeft gemaakt.

1122 Bovendien blijkt uit de verwijzing naar „sociale dumping" ter rechtvaardiging van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 dat er geen rekening is gehouden met de situatie van vervoersondernemingen uit perifere lidstaten van de Unie. De wens om een volledig gelijk speelveld tussen vervoersondernemingen uit alle lidstaten te garanderen, gaat in tegen het begrip „mededinging" zelf. De verschillen in productiviteit en economische ontwikkeling, die uiteindelijk tot uiting komen in loonverschillen, zijn de drijvende kracht achter het handelsverkeer in een mededingingsomgeving. Uit de pogingen om de betrokkenheid van in minder ontwikkelde lidstaten gevestigde ondernemingen bij het verrichten van cabotagediensten te beperken, blijkt dan ook dat uit het oogpunt van het mededingingsrecht geen rekening is gehouden met de economische toestand van deze ondernemingen.

1123 Het Parlement en de Raad betogen dat dit middel ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1124 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat, zoals in de punten 935 tot en met 940 van dit arrest is uiteengezet, de naleving van artikel 91, lid 2, VWEU, die van de Uniewetgever verlangt dat hij bij de vaststelling van maatregelen zoals die welke zijn opgenomen in artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, rekening moet houden met ernstige gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, in wezen uitdrukking geeft aan de op de Uniewetgever rustende verplichting om in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te handelen door maatregelen vast te stellen die geschikt zijn voor het bereiken van het nagestreefde doel, niet kennelijk verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel en in het licht daarvan evenredig zijn.

1125 Zoals evenwel in punt 1116 van dit arrest is vastgesteld, kan op grond van het door de Republiek Polen aangevoerde betoog dat artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, niet worden geconcludeerd dat de Uniewetgever dit beginsel heeft geschonden.

1126 Bovendien heeft deze lidstaat, afgezien van het feit dat de door hem aangevoerde argumenten in het kader van het onderzoek van de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel zijn afgewezen, ter onderbouwing van het onderhavige middel inzake beweerde schending van artikel 91, lid 2, VWEU geen aanvullend bewijs aangedragen waaruit blijkt dat de door artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 geboden mogelijkheid ernstige gevolgen heeft voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, waarmee de Uniewetgever geen rekening zou hebben gehouden bij het invoeren van deze mogelijkheid in strijd met artikel 91, lid 2, VWEU.

1127 Wat ten eerste de gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's betreft, voert de Republiek Polen geen specifieke argumenten aan met betrekking tot die mogelijkheid, maar verwijst zij, net als bij de tegen de wachttijd geformuleerde grieven, naar haar betoog inzake de terugkeerverplichting van voertuigen, die tot extra ritten leidt, zonder evenwel te verduidelijken hoe de gevolgen van deze laatste verplichting ook gelden voor genoemde mogelijkheid.

1128 Bijgevolg moet de argumenten van de Republiek Polen inzake de werkgelegenheid bij gebreke van enig concreet bewijs ter staving van de gegrondheid ervan als speculatief worden beschouwd.

1129 Ten tweede kan het betoog van de Republiek Polen, volgens hetwelk artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 zal leiden tot een verslechtering van de staat van de vervoersfaciliteiten en -infrastructuur wegens de toename van het aantal lege ritten en de vervanging van zuiver wegvervoer door gecombineerd vervoer, evenmin slagen om de in de punten 1106 en 1107 van dit arrest uiteengezette redenen. Bovendien berust dit betoog deels op de premisse dat de door deze bepaling geboden mogelijkheid tegelijkertijd zou worden toegepast door een significant aantal lidstaten, wat echter niet aannemelijk is.

1130 Wat in de tweede plaats het betoog inzake beweerde schending van artikel 94 VWEU betreft, volstaat het eraan te herinneren dat deze bepaling, volgens welke elke in het kader van de Verdragen genomen maatregel „op het gebied der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden" rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers, in casu irrelevant is. Artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, voor zover daarbij de mogelijkheid wordt geboden om artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 van toepassing te laten zijn in het kader van gecombineerd vervoer, regelt namelijk niet de prijzen of de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers, maar biedt de lidstaten de mogelijkheid om, ter voorkoming van misbruik, de voorwaarden af te bakenen voor het verrichten van het begin- en/of eindvervoer dat een integrerend bestanddeel uitmaakt van dergelijk gecombineerd vervoer.

1131 Bijgevolg moeten het door de Republiek Polen aangevoerde tweede en derde middel tegen artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 ongegrond worden verklaard.

c) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest

1) Argumenten van partijen

1132 Met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 5, onder b), ervan, betoogt de Republiek Polen dat de Uniewetgever met de vaststelling van deze bepaling artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest heeft geschonden.

1133 In het kader van dit middel voert deze lidstaat ten aanzien van genoemd artikel 2, punt 5, onder b), dezelfde argumenten aan als die welke waarvan de essentie is weergegeven in de punten 990 tot en met 1002 van dit arrest, teneinde aan te tonen dat de Uniewetgever geen behoorlijk onderzoek heeft uitgevoerd naar de ernstige milieueffecten van deze bepaling wegens de daaruit voortvloeiende extra ritten door vrachtwagens, daaronder begrepen lege ritten, wat resulteert in hogere emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen.

1134 Voorts wijst de Republiek Polen erop dat de nadelige milieueffecten die de maatregel van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 teweegbrengt in het kader van gecombineerd vervoer, worden bevestigd in de studie over cabotagebeperkingen in het gecombineerd vervoer, alsook het feit dat deze maatregel in strijd is met de doelstellingen van de Green Deal.

1135 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

1136 Aangezien de Republiek Polen met haar middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 5, onder b), ervan, ten aanzien van deze bepaling dezelfde argumenten aanvoert als die welke deze lidstaat heeft opgeworpen tegen de overige bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, zijn de in de punten 1011 tot en met 1030 van dit arrest uiteengezette overwegingen van toepassing op de in die bepaling geboden mogelijkheid.

1137 Voor het overige moet, om de in de punten 1106, 1107 en 1129 van dit arrest uiteengezette redenen, het door de Republiek Polen aangevoerde argument dat deze mogelijkheid zal leiden tot extra ritten op een dusdanige schaal dat zij aanzienlijke nadelige milieueffecten zal teweegbrengen die schending kunnen opleveren van de voorschriften van artikel 11 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 37 van het Handvest, worden afgewezen.

1138 Bovendien is het zo dat, zoals in de punten 1110 tot en met 1114 van dit arrest is vastgesteld, de studie over cabotagebeperkingen in het gecombineerd vervoer berust op een hypothese die uitgaat van een striktere beperking van de toepassing van artikel 4 van richtlijn 92/106 dan de draagwijdte van de door de Uniewetgever in artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055 geboden mogelijkheid.

1139 Bijgevolg moet het door de Republiek Polen aangevoerde middel dat geldt voor alle bestreden bepalingen van verordening 2020/1055, voor zover het is gericht tegen artikel 2, punt 5, onder b), ervan, ongegrond worden verklaard.

1140 In het licht van al deze overwegingen moet het door de Republiek Polen ingestelde beroep (zaak C-554/20), voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2, punt 5, onder b), van verordening 2020/1055, worden verworpen.

6. Conclusie met betrekking tot verordening 2020/1055

1141 Gelet op al het voorgaande dienen de door de Republiek Litouwen (zaak C-542/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-545/20), Roemenië (zaak C-547/20), de Republiek Cyprus (zaak C-550/20), Hongarije (zaak C-551/20), de Republiek Malta (zaak C-552/20) en de Republiek Polen (zaak C-554/20) ingestelde beroepen, voor zover zij strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, te worden toegewezen en voor het overige te worden verworpen.

C. Richtlijn 2020/1057

1142 De Republiek Litouwen (zaak C-541/20), Roemenië (zaak C-548/20), Hongarije (zaak C-551/20) en de Republiek Polen (zaak C-555/20) vorderen primair nietigverklaring van meerdere bepalingen van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, nietigverklaring van deze richtlijn in haar geheel. De Republiek Bulgarije (zaak C-544/20) en de Republiek Cyprus (zaak C-550/20) vorderen nietigverklaring van genoemde richtlijn in haar geheel.

1143 In de eerste plaats strekken de door de Republiek Litouwen, Roemenië, Hongarije en de Republiek Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 of van een aantal bepalingen van de leden 3 tot en met 7 van dit artikel (hierna: „bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057"), voor zover deze bepalingen een onderscheid maken tussen verschillende soorten wegvervoer en sommige daarvan vrijstellen van de toepassing van de in richtlijn 96/71 vastgestelde regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers. De door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus ingestelde beroepen strekken weliswaar tot nietigverklaring van richtlijn 2020/1057 in haar geheel, maar ter ondersteuning daarvan voeren zij ook middelen en argumenten aan die uitsluitend betrekking hebben op de bepalingen van artikel 1 van deze richtlijn, en in het bijzonder de leden 3 en 4 daarvan.

1144 In de tweede plaats strekt het door de Republiek Polen ingestelde beroep ook tot nietigverklaring van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057, voor zover daarin de uiterste datum voor omzetting daarvan wordt vastgesteld.

1. Overzicht van de middelen

1145 Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van, primair, artikel 1, leden 3 en 7, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, deze richtlijn in haar geheel (zaak C-541/20), voert de Republiek Litouwen drie middelen aan inzake schending van, ten eerste, het in artikel 20 van het Handvest verankerde algemene discriminatieverbod, ten tweede, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel en, ten derde, het beginsel van „behoorlijke regelgeving". Er zij evenwel aan herinnerd dat de Republiek Litouwen, zoals al in punt 68 van dit arrest is aangegeven, haar vordering tot nietigverklaring van lid 7 van dit artikel 1 ter terechtzitting heeft ingetrokken.

1146 Ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van richtlijn 2020/1057 in haar geheel (zaken C-544/20 en C-550/20), voeren de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus elk vijf middelen aan die elkaar grotendeels overlappen en voornamelijk zijn gericht tegen artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn. De eerste middelen betreffen schending van het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel en van artikel 1 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De tweede middelen betreffen schending van de in artikel 18 VWEU en in de artikelen 20 en 21 van het Handvest neergelegde beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en, „indien het Hof dit relevant acht", artikel 95, lid 1, VWEU. De derde middelen betreffen schending van artikel 91, lid 1, VWEU. De vierde middelen betreffen schending van artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU. Het vijfde middel betreft schending van de artikelen 34 en 35 VWEU (eerste onderdeel) en, primair, van artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU, of, subsidiair, van artikel 56 VWEU (tweede onderdeel).

1147 Ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring van artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van deze richtlijn in haar geheel (zaak C-548/20), voert Roemenië twee middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel en, ten tweede, het in artikel 18 VWEU verankerde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

1148 Ter ondersteuning van zijn beroep tot, primair, nietigverklaring van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 (zaak C-551/20), voert Hongarije één middel aan betreffende schending van artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71. Ter ondersteuning van datzelfde beroep tot, subsidiair, nietigverklaring van artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, voert Hongarije twee middelen aan betreffende, ten eerste, een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel en, ten tweede, schending van het non-discriminatiebeginsel.

1149 Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 1, leden 3, 4, 6 en 7, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van deze richtlijn in haar geheel (zaak C-555/20), voert de Republiek Polen vier middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, ten tweede, artikel 91, lid 2, VWEU, ten derde, artikel 94 VWEU en, ten vierde, artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest. Ter ondersteuning van datzelfde beroep tot nietigverklaring van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 of, subsidiair, van deze richtlijn in haar geheel, voert de Republiek Polen drie middelen aan betreffende schending van, ten eerste, het rechtszekerheidsbeginsel, ten tweede, het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel en, ten derde, artikel 94 VWEU.

1150 Na een summier overzicht van de thans geldende Unieregeling inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en, bezien tegen die achtergrond, een beknopte toelichting bij de verschillende soorten wegvervoer waarop artikel 1 van richtlijn 2020/1057 betrekking heeft, moeten achtereenvolgens de beroepen tot nietigverklaring van dat artikel 1, of van sommige bepalingen daarvan, en van artikel 9, lid 1, van deze richtlijn worden onderzocht.

2. Geldende Unieregeling inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector

1151 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 1, van richtlijn 96/71 blijkens artikel 1, lid 1, ervan tot doel heeft de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers tijdens hun detachering in verband met het vrij verrichten van diensten te waarborgen, door het vaststellen van bindende bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden en bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een ter beschikking gestelde werknemer in artikel 2, lid 1, ervan omschreven als een werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt. Volgens artikel 3, lid 1, van genoemde richtlijn moeten de lidstaten erop toezien dat de betrokken ondernemingen voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers op grond van de gelijke behandeling de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen van de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd en die gelden voor de in deze bepaling opgesomde aangelegenheden, waaronder, zoals volgt uit de punten b) en c) van deze bepaling, het minimumaantal betaalde vakantiedagen en het loon.

1152 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, is richtlijn 96/71, met uitzondering van dienstverrichtingen waarbij het zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen betrokken is, in beginsel van toepassing op alle transnationale dienstverrichtingen waarbij werknemers ter beschikking worden

gesteld, ongeacht de economische sector waaraan die dienstverrichtingen verbonden zijn en dus met inbegrip van de sector van het wegvervoer (arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punt 33).

1153 Richtlijn 2020/1057 heeft, zoals uit de titel zelf ervan blijkt, betrekking op twee hoofdonderwerpen. Ten eerste worden daarin specifieke regels vastgesteld met betrekking tot richtlijn 96/71 en richtlijn 2014/67 wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. Ten tweede wijzigt zij richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en verordening nr. 1024/2012. De door de verzoekende lidstaten ingestelde beroepen tot nietigverklaring van richtlijn 2020/1057 of van een deel daarvan, spitsen zich toe op de eerste van deze twee aangelegenheden.

1154 In dit verband worden bij artikel 1 van richtlijn 2020/1057, blijkens de bewoordingen van het eerste lid daarvan, onder meer specifieke regels vastgesteld betreffende de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. Volgens overweging 1 van deze richtlijn wordt met de invoering van deze regels beoogd om zowel correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders als passende bedrijfsomstandigheden en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoerondernemers te waarborgen, teneinde tot een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector te komen. Uit diezelfde overweging volgt tevens dat de Uniewetgever, gezien de hoge mate van mobiliteit van het personeelsbestand in de wegvervoersector, met de vaststelling van die regels het evenwicht heeft willen waarborgen tussen de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen, het vrije verkeer van goederen, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders.

1155 Zoals naar voren komt uit overweging 8 van richtlijn 2020/1057, worden bestuurders, gezien het zeer mobiele karakter van de vervoersector, in het kader van een dienstencontract in de regel namelijk niet voor lange perioden naar een andere lidstaat gedetacheerd, zoals dat soms in andere sectoren wordt gedaan. Teneinde in deze bijzondere omstandigheden ervoor te zorgen dat het vrij verrichten van wegvervoersdiensten op basis van eerlijke concurrentie tussen vervoersondernemingen verloopt en aldus de goede werking van de interne markt te verzekeren, moeten, zoals ook in de overwegingen 2 en 3 van deze richtlijn wordt benadrukt, de bij genoemde richtlijn vastgestelde sectorspecifieke regels bijgevolg verduidelijken in welke omstandigheden de in richtlijn 96/71/EG vastgestelde regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers al dan niet van toepassing zijn op bestuurders.

1156 Uit overweging 9 van richtlijn 2020/1057 blijkt dat de Uniewetgever besloten heeft om deze sectorspecifieke regels te baseren op het bestaan van voldoende verbondenheid van de bestuurder en de verleende dienst met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst en dat, ter vergemakkelijking van de handhaving van die regels, een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende soorten vervoer afhankelijk van de mate waarin zij verbonden zijn met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

1157 Aldus wordt in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van deze richtlijn, gelezen in het licht van de overwegingen 7 tot en met 13 ervan, een onderscheid gemaakt tussen vijf soorten internationaal wegvervoer, namelijk bilateraal vervoer, niet-bilateraal vervoer (hierna: „derdelandenvervoer”), doorvoervervoer, gecombineerd vervoer en cabotagevervoer.

1158 Het eerste soort vervoer, bilateraal vervoer, bestaat blijkens overweging 10 van richtlijn 2020/1057, in vervoer vanuit de lidstaat waar de vervoersonderneming is gevestigd naar het grondgebied van een andere lidstaat of een derde land of, omgekeerd, uit vervoer vanuit een lidstaat of een derde land naar de lidstaat waar de vervoersonderneming is gevestigd.

1159 Uit artikel 1, lid 3, eerste alinea, en lid 4, eerste alinea, van richtlijn 2020/1057 volgt dat een bestuurder, niettegenstaande artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71, niet wordt geacht gedetacheerd te zijn in de zin van richtlijn 96/71 wanneer hij bilateraal vervoer in het goederen- of personenvervoer verricht. In artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, en lid 4, derde en vierde alinea, van richtlijn 2020/1057 is bovendien voorzien in vrijstellingen voor extra vervoersactiviteiten, zowel voor bilateraal goederenvervoer als voor bilateraal personenvervoer.

1160 Het tweede soort vervoer, derdelandenvervoer, wordt blijkens overweging 13 van richtlijn 2020/1057 gekenmerkt door het feit dat de bestuurder betrokken is bij internationaal vervoer buiten de lidstaat van vestiging van de detacherende onderneming. Het betreft dus vervoer vanuit een andere lidstaat dan de lidstaat van vestiging van deze onderneming of vanuit een derde land naar het grondgebied van wederom een andere lidstaat dan de lidstaat van vestiging of naar het grondgebied van een derde land. Zoals eveneens blijkt uit deze overweging, zijn in deze gevallen sectorspecifieke regels alleen nodig met betrekking tot de administratieve voorschriften en controlemaatregelen.

1161 Het derde soort vervoer, doorvoervervoer, bestaat blijkens overweging 11 van richtlijn 2020/1057, in vervoer waarbij de bestuurder het grondgebied van een lidstaat doorkruist zonder vracht te laden of te lossen en zonder dat er passagiers in- of uitstappen. In artikel 1, lid 5, van deze richtlijn is bepaald dat een bestuurder niet wordt geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn 96/71 wanneer hij door het grondgebied van een lidstaat heen rijdt.

1162 Het vierde soort vervoer, gecombineerd vervoer, wordt in artikel 1, tweede alinea, van richtlijn 92/106, waaraan richtlijn 2020/1057 uitdrukkelijk refereert, omschreven als goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen of een ander aan de trekker gekoppeld vervoermiddel gebruikmaakt van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor, de binnenwateren of een zeetraject. Artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057 bepaalt dat een bestuurder, in afwijking van artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71, niet wordt geacht gedetacheerd te zijn wanneer hij het begin- of eindtraject uitvoert van gecombineerd vervoer indien dit wegtraject op zich bestaat uit bilateraal vervoer.

1163 Het vijfde soort vervoer, cabotagevervoer, wordt in artikel 2, punt 6, van verordening nr. 1072/2009, gelezen in het licht van overweging 15 ervan, omschreven als het verlenen van diensten door vervoerders binnen een lidstaat waar deze niet zijn gevestigd, waarbij wordt gepreciseerd dat dit vervoer niet mag worden verboden zolang het niet op zodanige wijze wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat wordt.

3. Artikel 1 van richtlijn 2020/1057

1164 Ter ondersteuning van hun respectieve beroepen tot nietigverklaring van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 of van sommige in de leden 3 tot en met 7 daarvan opgenomen bepalingen, voeren de Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-544/20), Roemenië (zaak C-548/20), de Republiek Cyprus (zaak C-550/20), Hongarije (zaak C-551/20) en de Republiek Polen (zaak C-555/20), naargelang van het geval, in wezen schending aan van:

– artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71 (enig, primair aangevoerd middel van Hongarije);

– de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie (eerste middel van de Republiek Litouwen, tweede middel van de Republiek Bulgarije, tweede middel van Roemenië, tweede middel van de Republiek Cyprus en tweede, subsidiair aangevoerd middel van Hongarije);

– het evenredigheidsbeginsel (tweede en derde middel van de Republiek Litouwen, eerste middel van de Republiek Bulgarije, eerste middel van Roemenië, eerste middel van de Republiek Cyprus, eerste subsidiair aangevoerde middel van Hongarije en eerste middel van de Republiek Polen);

– de Unierechtelijke bepalingen inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals die zijn neergelegd in, ten eerste, artikel 91, lid 1, VWEU (derde middel van de Republiek Bulgarije en van de Republiek Cyprus) en, ten tweede, artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU (vierde middel van de Republiek Bulgarije, tweede middel van de Republiek Polen met betrekking tot artikel 91, lid 2, VWEU, derde middel van de Republiek Polen met betrekking tot artikel 94 VWEU en vierde middel van de Republiek Cyprus);

– het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in de artikelen 34 en 35 VWEU (eerste onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en van de Republiek Cyprus);

– de vrijheid van dienstverrichting, zoals neergelegd in artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91 VWEU of, subsidiair, in artikel 56 VWEU (tweede onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en van de Republiek Cyprus), en

– de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, zoals neergelegd in artikel 11 VWEU en in artikel 37 van het Handvest (vierde middel van de Republiek Polen).

1165 De tegen artikel 1 van richtlijn 2020/1057 opgeworpen middelen moeten aldus gegroepeerd en in deze volgorde worden onderzocht.

a) Schending van artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71

1) Argumenten van partijen

1166 Met zijn enige, primair aangevoerde middel betoogt Hongarije dat artikel 1 van richtlijn 2020/1057 in strijd is met artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71, omdat bestuurders in het internationale wegvervoer, gelet op de bijzondere kenmerken van de activiteit die zij uitoefenen, in het algemeen niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

1167 In de eerste plaats kan de detacheringsregeling krachtens artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71, waarnaar wordt verwezen in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2020/1057, slechts worden toegepast op bestuurders in het internationale wegvervoer indien er sprake is van een contractuele verhouding tussen de vervoersonderneming die hen tewerkstelt en de geadresseerde van de zending. Bij vervoerovereenkomsten is een dergelijke contractuele verhouding evenwel ongebruikelijk, en richtlijn 2020/1057 vereist, voor toepassing van de detacheringsregeling, niet dat er tussen de onderneming van verzending en de onderneming van bestemming een dergelijke overeenkomst wordt gesloten. Het volstaat namelijk dat de bestuurder een nationale grens overschrijdt.

1168 In de tweede plaats is detachering in de zin van richtlijn 96/71 nauw verbonden met de verrichting van diensten door de werkgever in de lidstaat van ontvangst. Bij vervoersactiviteiten ligt de nadruk evenwel niet op de door de bestuurder verstrekte dienst, maar op het verkeer van goederen tussen lidstaten. Het betreft derhalve geen activiteit die de toepassing van de detacheringsregels van richtlijn 96/71 kan rechtvaardigen. Dit argument vindt bovendien steun in de reactie van de Europese Unie op de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis. Nadat verschillende lidstaten reisbeperkingen hadden ingesteld, heeft de Commissie immers vrijwel onmiddellijk ingegrepen om het goederenvervoer zo vlot mogelijk te laten verlopen.

1169 In de derde plaats moeten bestuurders, vanwege de hoge mate van mobiliteit van werknemers in het internationale goederenvervoer over de weg, niet worden beschouwd als werknemers die hun werk tijdelijk in een andere lidstaat verrichten, maar als werknemers die zich voortdurend tussen verschillende lidstaten verplaatsen. Bovendien heeft het Hof in zijn arrest van 19 december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), geoordeeld dat een werknemer, gelet op richtlijn 96/71, enkel kan worden beschouwd als gedetacheerd op het grondgebied van een lidstaat indien het werk dat hij verricht een voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied. Een verblijf van korte duur, zelfs van enkele uren, in een andere lidstaat is niet voldoende om een dergelijke band tot stand te brengen.

1170 Het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), kan niet afdoen aan deze overwegingen. Zelfs al volgt uit dat arrest dat de toepassing van richtlijn 96/71 op wegvervoerondernemers in beginsel niet is uitgesloten, neemt dit niet weg dat, bij ontbreken van een voldoende nauwe band met de lidstaten waar bestuurders hun werk verrichten, tal van wegvervoerdiensten niet voldoen aan de voorwaarden voor een detacheringssituatie die binnen de werkingssfeer valt van deze richtlijn, zoals die door het Hof in genoemd arrest is uitgelegd. Afgezien van cabotage, waarvan het Hof heeft vastgesteld dat er een dergelijke voldoende nauwe band bestaat, heeft het dus geen categorisch antwoord gegeven met betrekking tot andere situaties, aangezien elke situatie moet worden beoordeeld aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval.

1171 Het Parlement en de Raad betogen dat het onderhavige middel niet ter zake dienend of ongegrond is.

2) Beoordeling door het Hof

1172 Vooraf zij eraan herinnerd dat, zoals volgt uit de in punt 431 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, de interne rechtmatigheid van een Uniehandeling in beginsel niet kan worden getoetst aan een andere Uniehandeling met dezelfde normatieve rang. Bijgevolg kan Hongarije niet op goede gronden stellen dat artikel 1 van richtlijn 2020/1057 ongeldig is in het licht van artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71.

1173 Voor zover Hongarije met zijn enige middel aanvoert dat er sprake zou zijn van een incoherentie tussen de respectieve werkingssferen van richtlijn 96/71 en richtlijn 2020/1057, moet worden opgemerkt dat daarvan hoegenaamd geen sprake is, los van de vraag of die zou volstaan ter rechtvaardiging van de nietigverklaring van artikel 1 van laatstgenoemde richtlijn. In de eerste plaats heeft het Hof namelijk geoordeeld dat richtlijn 96/71 van toepassing is op transnationale dienstverrichtingen in de wegvervoersector (zie in die zin arresten van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punten 33-41, en 8 juli 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, punten 34-36). Hieruit volgt dat bestuurders die internationaal wegvervoer verrichten binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/71 kunnen vallen op grond van de daarin vervatte bepalingen en niet, zoals Hongarije ten onrechte lijkt te suggereren, vanwege de vaststelling van richtlijn 2020/1057.

1174 In de tweede plaats vormt richtlijn 2020/1057, zoals het Parlement terecht benadrukt, een lex specialis ten opzichte van richtlijn 96/71, aangezien eerstgenoemde richtlijn niet tot doel heeft om de werkingssfeer van laatstgenoemde richtlijn uit te breiden, maar om nader te preciseren onder welke omstandigheden bestuurders die internationaal wegvervoer verrichten moeten worden beschouwd als ter beschikking gestelde werknemers in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71 en, bijgevolg, als vallende binnen de werkingssfeer van laatstgenoemde richtlijn.

1175 Meer in het bijzonder moet, voor zover Hongarije de Uniewetgever verwijt met de vaststelling van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 de detacheringsregels ook van toepassing te hebben verklaard op vervoer waarvoor geen van de in artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71 bedoelde transnationale maatregelen vereist zijn, erop worden gewezen dat richtlijn 2020/1057, zoals deze lidstaat zelf benadrukt, uitdrukkelijk verwijst naar die laatste bepaling door in artikel 1, lid 2, ervan te bepalen dat de specifieke regels betreffende de detachering van werknemers van toepassing zijn op bestuurders die werken voor in een lidstaat gevestigde ondernemingen die de in artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71 bedoelde transnationale maatregelen nemen, te weten een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze lidstaat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat deze specifieke regels er niet afdoen dat het betrokken vervoer aan de voorwaarden van dat artikel 1, lid 3, onder a), dient te voldoen om te worden geacht binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/71 te vallen.

1176 Met betrekking tot het dienaangaande door Hongarije aangevoerde betoog waarin wordt verwezen naar de reactie van de Unie op de COVID-19-pandemie, zij erop gewezen dat dit betoog, zoals volgt uit punt 1173 van dit arrest, berust op de onjuiste premisse dat richtlijn 96/71 vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057 niet van toepassing was op vervoer. Bijgevolg moet dit betoog, dat bovendien algemeen van aard is en niet specifiek verband houdt met de Unierechtelijke regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers, eveneens worden afgewezen.

1177 In de derde plaats kunnen de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 evenmin ongeldig worden geacht op grond dat, bij ontbreken van een voldoende nauwe band met de lidstaten waar bestuurders hun werk verrichten, tal van wegvervoerdiensten niet voldoen aan de voorwaarden voor een detacheringssituatie die binnen de werkingssfeer valt van richtlijn 96/71, zoals die door het Hof is uitgelegd in het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 In dit verband moet, ten eerste, worden opgemerkt dat de Uniewetgever bij de vaststelling van de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 een benadering heeft gehanteerd die in dezelfde logica past als die welke het Hof in dat arrest heeft gevolgd.

1179 Met name in de punten 49, 62 en 63 van genoemd arrest heeft het Hof bij de uitlegging van richtlijn 96/71 geoordeeld dat de in deze richtlijn neergelegde regels inzake terbeschikkingstelling onder meer niet gelden voor doorvoervervoer en bilateraal vervoer, terwijl zij in beginsel wel gelden voor cabotagevervoer dat volledig plaatsvindt op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

1180 Evenzo sluit artikel 1 van richtlijn 2020/1057 in de leden 3 en 4 ervan bilateraal vervoer en, in lid 5 ervan, doorvoervervoer uit van de werkingssfeer van richtlijn 96/71, terwijl artikel 1, lid 7, van richtlijn 2020/1057 bepaalt dat richtlijn 96/71 van toepassing is op cabotagevervoer.

1181 Bovendien heeft het Hof in punt 45 van het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), geoordeeld dat, ten eerste, een werknemer in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71 enkel kan worden beschouwd als „gedetacheerd" op het grondgebied van een lidstaat indien het werk dat hij verricht een voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied en, ten tweede, de beoordeling van het bestaan van een dergelijke band onderstelt dat een algehele beoordeling wordt verricht van alle factoren die kenmerkend zijn voor de werkzaamheden van de betrokken werknemer.

1182 Zoals echter blijkt uit overweging 9 van richtlijn 2020/1057, heeft de Uniewetgever voor de toepassing van richtlijn 96/71 op de wegvervoersector sectorspecifieke regels vastgesteld die eveneens zijn gebaseerd op het bestaan van voldoende verbondenheid van de bestuurder en de verleende dienst met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst. Om in dat verband de handhaving van deze regels te vergemakkelijken, heeft de Uniewetgever gekozen voor een oplossing waarbij nader wordt gepreciseerd in welke omstandigheden een dergelijke verbondenheid moet worden geacht te bestaan.

1183 Daartoe heeft de Uniewetgever enerzijds uitdrukkelijk aangegeven dat bepaalde soorten vervoer moeten worden vrijgesteld van de detacheringsregels, namelijk een beperkt aantal vervoersactiviteiten tijdens een bilateraal vervoer, zoals opgesomd in artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, van richtlijn 2020/1057, en bepaalde trajecten van een gecombineerd vervoer, zoals nader omschreven in artikel 1, lid 6, van die richtlijn.

1184 Anderzijds heeft de Uniewetgever, zoals met name blijkt uit overweging 13 van richtlijn 2020/1057, geoordeeld dat er bij andere soorten vervoer die niet krachtens deze richtlijn voor een vrijstelling in aanmerking komen, sprake is van voldoende verbondenheid met het grondgebied van de ontvangende lidstaat en dat richtlijn 96/71 dus moet worden geacht toepassing te vinden.

1185 Ten tweede kan het enkele feit dat de Uniewetgever ervoor gekozen heeft om het begrip „voldoende nauwe band", waarop het Hof zich heeft gebaseerd in zijn arresten van 19 december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, punt 31), en 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, point 45), nader af te bakenen door de soorten vervoer aan te wijzen waarop de detacheringsregels al dan niet van toepassing zijn, geenszins de geldigheid aantasten van de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057. De door het Hof in deze arresten ontwikkelde redenering betrof namelijk de uitlegging van het geldende rechtskader ten tijde van de feiten van de gedingen die tot genoemde arresten aanleiding hebben gegeven, zodat het Hof uitsluitend op basis van de op dat tijdstip toepasselijke

bepalingen van richtlijn 96/71 heeft verduidelijkt wat onder het begrip „voldoende nauwe band" moest worden verstaan. Bovendien heeft het Hof geenszins gesuggereerd dat de door hem tegen die achtergrond gegeven uitlegging van het begrip „voldoende nauwe band" als enige verenigbaar kon zijn met de bepalingen van de Verdragen.

1186 Bijgevolg hebben de bovenstaande overwegingen niets van doen met de vraag –die het voorwerp vormt van andere in de onderhavige beroepen opgeworpen middelen – of de wijze waarop de Uniewetgever ervoor heeft gekozen om voor elk van de in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 genoemde soorten vervoer te beoordelen of er sprake is van een „voldoende nauwe band", verenigbaar is met het primaire recht.

1187 Gelet op het voorgaande moet het enige primair aangevoerde middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

b) Schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie

1) Argumenten van partijen

1188 De Republiek Litouwen, met haar eerste middel, de Republiek Bulgarije, met haar tweede middel, Roemenië, met zijn tweede middel, de Republiek Cyprus, met haar tweede middel, en Hongarije, met zijn tweede subsidiair aangevoerde middel, betogen dat artikel 1 van richtlijn 2020/1057 niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het discriminatieverbod.

1189 In dit verband voeren de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus aan dat het van toepassing verklaren van de detacheringsregels op derdelandenvervoer, terwijl bilateraal vervoer van deze regels is vrijgesteld, ertoe leidt dat vergelijkbare of zelfs identieke situaties verschillend worden behandeld, wat in strijd is met het discriminatieverbod.

1190 In de eerste plaats heeft dit verschil in behandeling tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer tot gevolg dat bestuurders een verschillende sociale bescherming genieten naargelang van de nationaliteit van hun werkgever en de plaats waar het vervoer plaatsvindt. Zo wordt, bij wijze van voorbeeld, een bestuurder die een in Italië geladen vracht naar Frankfurt (Duitsland) vervoert, geacht te zijn gedetacheerd in Duitsland wanneer zijn werkgever Portugees is, maar niet wanneer de werkgever Italiaans is. In beide gevallen is de band met het Duitse grondgebied echter dezelfde, aangezien de goederen in Duitsland worden gelost. Afgezien van het feit dat bestuurders verschillend worden behandeld naargelang van de respectieve trajecten, is er zelfs sprake van discriminatie tussen bestuurders die in dienst zijn van een en dezelfde vervoerder.

1191 In de tweede plaats betogen de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus dat dit verschil in behandeling tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer meer nadelige gevolgen met zich brengt voor ondernemingen die derdelandenvervoer verrichten dan voor ondernemingen die zich voornamelijk of uitsluitend op bilateraal vervoer toeleggen.

1192 In de derde plaats is genoemd verschil in behandeling tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer in strijd met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten, aangezien sommige lidstaten door dit verschil harder worden getroffen dan andere.

1193 In de vierde en laatste plaats krijgen vervoersondernemingen wegens datzelfde verschil in behandeling te maken met ongelijke loon- en administratieve kosten naargelang van het land waar wordt geladen of gelost. Deze ondernemingen worden dan ook aangemoedigd om voor dezelfde verbindingen verschillende prijzen voor gelijke goederen aan te rekenen naargelang van het land van herkomst of bestemming van de vervoerde waren, wat indruist tegen de geest van artikel 95, lid 1, VWEU.

1194 Roemenië stelt dat de uit de detachering voortvloeiende administratieve en financiële kosten voornamelijk zullen worden gedragen door vervoersondernemingen uit perifere lidstaten van de Unie, die daardoor zullen worden ontmoedigd om het in artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 geregelde vervoer te verrichten, aangezien het concurrentievermogen van deze ondernemingen de facto tot nihil zal worden herleid. Bovendien kan er geen sprake zijn van een daadwerkelijke sociale bescherming van bestuurders wanneer ondernemingen uit de periferie van de Unie uit de markt worden gedrukt. Volgens een ander scenario zouden bestuurders geen andere keuze hebben dan te verhuizen naar een lidstaat met een gunstiger ligging ten opzichte van het zwaartepunt van de vervoersactiviteiten in de Unie. De vraag rijst dan ook in hoeverre de bestreden bepalingen van artikel 1 van deze richtlijn stroken met de in artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU geformuleerde doelstellingen.

1195 Bovendien hebben volgens Roemenië niet alleen de betrokken bepalingen van richtlijn 2020/1057, maar ook die welke waartegen zijn beroepen tot gedeeltelijke nietigverklaring van de verordeningen 2020/1054 en 2020/1055 (zaken C-546/20 en C-547/20) zijn gericht, zowel op zichzelf als in hun geheel beschouwd tot gevolg dat vervoersondernemingen uit perifere lidstaten van de Unie worden gediscrimineerd.

1196 Volgens Roemenië kan de rechtspraak van het Hof waarop het Parlement en de Raad zich beroepen en die voortvloeit uit de arresten van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad (C-5/16, EU:C:2018:483, punt 167), en 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad (C-128/17, EU:C:2019:194, punt 106), in casu niet mutatis mutandis worden toegepast. Wat de bestreden bepalingen van het „Mobiliteitspakket" betreft, is niet alleen geen rekening gehouden met de specifieke situatie van één enkele lidstaat. Het is daarentegen zo dat de bestreden maatregelen de lidstaten onderverdelen in twee hoofdcategorieën naargelang van hun geografische ligging, namelijk een bevoorrecht centrum aan de ene en een benadeelde periferie aan de andere kant, zij het in verschillende verhoudingen. De op Unieniveau vastgestelde regelingen moeten echter rekening houden met deze verschillen en erop gericht zijn bestaande verschillen te verkleinen en te komen tot een gelijkmatigere verdeling van de kosten en baten van het Unielidmaatschap.

1197 De Raad heeft bovendien in wezen toegegeven dat richtlijn 2020/1057 bilateraal vervoer vergemakkelijkt, in tegenstelling tot derdelandenvervoer en dus ook vervoer dat wordt verricht door vervoersondernemingen die in oostelijke lidstaten van de Unie zijn gevestigd, dat wil zeggen buiten het gebied waar in de Unie het internationale wegvervoer is geconcentreerd.

1198 Hongarije voert op zijn beurt aan dat er in de praktijk twee soorten gecombineerd vervoer kunnen worden onderscheiden, namelijk begeleid vervoer aan de ene en onbegeleid vervoer aan de andere kant. Indien de bestuurder het voertuig en de lading tijdens de gehele duur van het vervoer vergezelt, is er uiteindelijk sprake van één enkel vervoer. Alleen de vervoerswijze verschilt. In dat geval is gecombineerd vervoer in wezen vergelijkbaar met bilateraal vervoer, zodat de vrijstelling van artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057 krachtens het beginsel van gelijke behandeling hoort te gelden voor het gehele vervoer, dat wil zeggen de twee wegtrajecten.

1199 Volgens artikel 1, lid 6, van deze richtlijn wordt een bestuurder echter alleen niet geacht gedetacheerd te zijn wanneer hij gecombineerd vervoer verricht waarvan het wegtraject op zich bestaat uit bilaterale vervoersactiviteiten zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 3, van genoemde richtlijn. De Uniewetgever heeft gecombineerd vervoer dus kunstmatig opgesplitst in twee wegtrajecten, het begin- en het eindtraject, waarbij een van die twee trajecten niet voldoet aan de voorwaarde voor bilateraal vervoer. Bijgevolg heeft deze wetgever, door de vrijstelling voor bilateraal goederenvervoer niet uit te breiden tot begeleid gecombineerd vervoer, het beginsel van gelijke behandeling geschonden.

1200 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

i) Inleidende overwegingen

1201 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat, hoewel de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus nietigverklaring vorderen van richtlijn 2020/1057 in haar geheel, uit het door deze lidstaten aangevoerde betoog inzake schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie naar voren komt dat zij vooral het in artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn, gelezen in het licht van overweging 13 daarvan, gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer ter discussie stellen.

1202 In de tweede plaats zijn de door Hongarije aangevoerde argumenten ten bewijze van schending van deze beginselen uitsluitend gericht tegen artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, dat ziet op gecombineerd vervoer.

1203 In de derde en laatste plaats moet er met betrekking tot het door Roemenië aangevoerde betoog op worden gewezen dat deze lidstaat nietigverklaring vordert van artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 door te stellen dat de daarin opgenomen regels tot gevolg hebben dat aan de „periferie van de Unie” gevestigde vervoersondernemingen worden ontmoedigd om het in die bepalingen geregelde vervoer te verrichten, en daarbij specifiek te wijzen op de gestelde nadelige gevolgen die het onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer voor die ondernemingen met zich brengt.

1204 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 19 december 2024] In dit verband moet evenwel ten eerste worden opgemerkt dat, voor zover Roemenië nietigverklaring vordert van artikel, lid 5, van richtlijn 2020/1057, deze lidstaat zich beperkt tot een betoog waarin in algemene bewoordingen wordt gesteld dat de aan de „periferie van de Unie” gelegen lidstaten indirect worden gediscrimineerd door de bestreden bepalingen van dit artikel 1, zonder uit te leggen hoe dat lid 5 nadelen voor die lidstaten zou kunnen opleveren, terwijl de vervoerder die verantwoordelijk is voor vervoer waarbij het grondgebied van een lidstaat wordt doorkruist, juist op grond van laatstgenoemde bepaling van de detacheringsregels is vrijgesteld wanneer hij aan de daarin gestelde voorwaarden voldoet. Een dergelijke vrijstelling kan de gevolgen van de min of meer grote afstand tussen de lidstaat van vestiging van de vervoerder en de lidstaat waar er vracht wordt geladen of gelost dan wel passagiers in- of uitstappen, beperken met betrekking tot de vraag of het betrokken wegvervoer is onderworpen aan de in richtlijn 96/71 neergelegde regels inzake de terbeschikkingstelling van werknemers.

1205 Voor zover Roemenië, ten tweede, verwijst naar artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, onderbouwt deze lidstaat ook op dit punt niet nader hoe deze bepaling met betrekking tot gecombineerd vervoer in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie door voornamelijk vervoersondernemingen uit aan de „periferie van de Unie" gelegen lidstaten te benadelen. Het argument dat is aangevoerd om het discriminerende karakter van alle in artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057 opgenomen maatregelen aan te tonen en volgens welk het aandeel van vervoersondernemingen uit aan de „periferie van de Unie" gelegen lidstaten in de markt voor internationaal wegvervoer toeneemt, toont namelijk niet aan dat deze beginselen zijn geschonden.

1206 In deze omstandigheden moeten alleen nog de argumenten worden onderzocht waarmee de Uniewetgever wordt verweten dat hij, met het oog op de handhaving van de detacheringsregels, in artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn, gelezen in het licht van overweging 13 daarvan, een onderscheid heeft gemaakt tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer, alsook de specifieke argumenten die Hongarije heeft opgeworpen met betrekking tot de toepassing van deze regels op gecombineerd vervoer, zoals is voorzien in artikel 1, lid 6, van genoemde richtlijn.

ii) Bestaan van de gestelde discriminerende behandelingen

1207 Vaststaat dat de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057, voor zover daarbij specifieke regels worden ingevoerd met betrekking tot de detachering van bestuurders in de wegvervoersector, zonder onderscheid gelden voor alle betrokken vervoersondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, voor alle bestuurders, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, en tevens voor alle lidstaten, zodat zij geen directe en door het Unierecht verboden discriminatie opleveren.

1208 Bijgevolg moet overeenkomstig de in de punten 308 tot en met 310 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of deze bepalingen, voor zover zij een onderscheid maken tussen de in punt 1206 van dit arrest bedoelde soorten vervoer, verschillende regels op ongerechtvaardigde wijze toepassen op vergelijkbare situaties, met name in het licht van het ermee nagestreefde doel, en om die reden een indirecte en door het Unierecht verboden discriminatie opleveren doordat zij naar hun aard zelf grotere gevolgen kunnen hebben voor vervoersondernemingen uit „aan de periferie van de Unie" gelegen lidstaten, voor de bestuurders in dienst bij deze ondernemingen en voor deze groep lidstaten.

1209 Zoals volgt uit de in het voorgaande punt genoemde rechtspraak, moet, teneinde na te gaan of het beginsel van gelijke behandeling in acht is genomen, de vergelijkbaarheid van de respectievelijk aan de orde zijnde situaties met name worden beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de Uniehandeling die het betrokken onderscheid invoert.

1210 In dit verband heeft richtlijn 2020/1057 blijkens de overwegingen 3 en 7 ervan tot doel om specifieke regels vast te stellen ter bepaling van de lidstaat waarvan de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten gelden voor bestuurders in de wegvervoersector, welke regels zijn afgestemd op de bijzondere aard van het zeer mobiele personeelsbestand van deze sector en die, voor de goede werking van de interne markt, een evenwicht tot stand brengen tussen betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en het bewerkstelligen van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verlenen op basis van eerlijke concurrentie tussen vervoersondernemingen.

1211 Zoals blijkt uit overweging 9 van richtlijn 2020/1057, moet de specifieke doelstelling van de in artikel 1 ervan opgenomen bepalingen, namelijk het verduidelijken in welke omstandigheden de regels inzake langdurige detachering in richtlijn 96/71 al dan niet van toepassing zijn op bestuurders, worden bezien tegen de achtergrond van de door deze richtlijn nagestreefde algemene doelstelling.

1212 Bijgevolg moet in het licht van deze doelstelling worden onderzocht of de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 derdelandenvervoer en gecombineerd vervoer heeft gediscrimineerd ten opzichte van bilateraal vervoer.

– *Beweerde discriminatie van derdelandenvervoer ten opzichte van bilateraal vervoer*

1213 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het bestaan van beweerde discriminatie tussen vervoersondernemingen en de bij hen in dienst zijnde bestuurders naargelang zij derdelandenvervoer dan wel bilateraal vervoer verrichten, zij eraan herinnerd dat uit de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057, in het bijzonder lid 3, eerste alinea, en lid 4, eerste alinea, ervan, gelezen in het licht van overweging 13 ervan, voortvloeit dat een bestuurder die bilateraal vervoer verricht, niet wordt geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn 96/71, terwijl een bestuurder die derdelandenvervoer verricht, in beginsel wel wordt geacht te zijn gedetacheerd. Bovendien bepalen artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, en artikel 1, lid 4, derde en vierde alinea, van richtlijn 2020/1057 dat de in die leden bedoelde vrijstellingen voor bilateraal vervoer ook gelden voor bepaalde extra activiteiten in verband met dergelijk vervoer.

1214 Hieruit volgt dat het verschil in behandeling dat, met het oog op de handhaving van de detacheringsregels, uit deze bepalingen van richtlijn 2020/1057 voortvloeit tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer gebaseerd is op de soorten vervoer in kwestie, die zich onderscheiden door de verbondenheid tussen de bestuurder en de verleende dienst enerzijds en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst en dat van de lidstaat van vestiging anderzijds. Terwijl de aard van de dienst bij bilateraal vervoer nauw verbonden is met de lidstaat van vestiging, geldt dat namelijk niet voor derdelandenvervoer, waarbij de bestuurder vervoer verricht van het ene naar het andere land waarvan geen van beide de lidstaat van vestiging is.

1215 Hieruit volgt dat derdelandenvervoer en bilateraal vervoer niet vergelijkbaar zijn in het licht van de met richtlijn 2020/1057 nagestreefde doelstelling en, meer in het bijzonder, in het licht van de beoogde doelstelling van de in artikel 1 van deze richtlijn neergelegde regels, waarnaar in de punten 1210 en 1211 van dit arrest wordt verwezen. Bijgevolg verkeren, zoals de advocaat-generaal in punt 1086 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de bestuurders noch de vervoersondernemingen die bij deze beide soorten vervoer betrokken zijn, in een vergelijkbare situatie in het licht van laatstgenoemde doelstelling.

1216 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de concrete voorbeelden van vervoer die de verzoekende lidstaten hebben aangehaald en die volgens hen aantonen dat hetzelfde werk kan worden verricht door twee verschillende bestuurders die, in voorkomend geval, in dienst zijn van dezelfde onderneming, terwijl deze beide bestuurders als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 niet dezelfde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en, vooral, niet dezelfde loontarieven genieten.

1217 In dit verband volstaat het op te merken dat dit betoog berust op de onjuiste premisse dat de beoordeling van de vergelijkbaarheid van de respectieve situaties van deze bestuurders ter bepaling van de toepasselijkheid van de detacheringsregels uitsluitend moet plaatsvinden op

basis van de aard van hun werk, terwijl, zoals uit de bovenstaande overwegingen blijkt, de verbondenheid van de betrokken bestuurder en de verleende dienst met de lidstaat van vestiging of met de lidstaat van ontvangst relevant is voor die beoordeling in het licht van de met de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 nagestreefde doelstelling.

1218 Hoe dan ook moet erop worden gewezen dat de Uniewetgever, zoals volgt uit punt 247 van dit arrest, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij de vaststelling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarvan de in richtlijn 2020/1057 vastgestelde maatregelen deel uitmaken. Deze richtlijn, die op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is vastgesteld, brengt politieke keuzen met zich mee, alsmede ingewikkelde beoordelingen van de economische en sociale gevolgen van die maatregelen.

1219 Bijgevolg kan de Uniewetgever kan niet worden verweten de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie te hebben geschonden op grond van het enkele feit dat hij er bij de uitoefening van deze ruime beoordelingsbevoegdheid voor heeft gekozen om algemene criteria vast te stellen ter beoordeling van de vraag of de verleende dienst voldoende is verbonden met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, eerder dan het aan de betrokken partijen over te laten om in elk concreet geval na te gaan of er sprake is van een dergelijke verbondenheid.

1220 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het bestaan van beweerde discriminatie tussen de lidstaten in strijd met het in artikel 4, lid 2, VEU verankerde beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, kan geenszins worden uitgesloten dat sommige lidstaten harder dan andere worden geraakt door het in artikel 1, leden 3 en 4, juncto overweging 13 van richtlijn 2020/1057 gemaakte onderscheid tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer.

1221 Aangezien partijen het erover eens zijn dat de vraag op de wegvervoersmarkt voornamelijk geconcentreerd is in lidstaten die meer in het „centrum van de Unie” zijn gelegen, is het immers niet ondenkbaar dat vervoersondernemingen die volgens de verzoekende lidstaten „aan de periferie van de Unie” zijn gevestigd, het merendeel van het derdelandenvervoer in de Unie uitvoeren en bijgevolg vaker onderworpen zijn aan de detacheringsregels, terwijl hun concurrenten die meer in het „centrum van de Unie” zijn gevestigd, hoofdzakelijk of uitsluitend bilateraal vervoer verrichten.

1222 Niettemin zij er ten eerste aan herinnerd dat, zoals volgt uit de in punt 332 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, een Uniehandeling die wettelijke regelingen van de lidstaten beoogt te harmoniseren, niet kan worden geacht te discrimineren wanneer deze op gelijke wijze op alle lidstaten wordt toegepast, aangezien een dergelijke harmonisatiehandeling onvermijdelijk verschillende gevolgen teweegbrengt naargelang van de voorafgaande stand van de verschillende nationale wettelijke regelingen en praktijken.

1223 In casu heeft de Uniewetgever met de vaststelling van sectorspecifieke maatregelen die in de gehele Unie moeten worden uitgevoerd om de goede werking van de interne markt te verzekeren, blijkens de overwegingen 3, 7 en 9 van richtlijn 2020/1057 beoogd om een evenwicht te vinden tussen, enerzijds, het verbeteren van de sociale en arbeidsvoorwaarden van bestuurders en, anderzijds, het vergemakkelijken van de uitoefening van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verrichten op basis van eerlijke mededinging tussen vervoersondernemingen.

1224 Tegen die achtergrond doet de benadering waarbij ten behoeve van de handhaving van de detacheringsregels een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten vervoer, geenszins afbreuk aan de gelijkheid tussen de lidstaten, maar beoogt zij daarentegen, zoals in

wezen blijkt uit overweging 4 van deze richtlijn, de verschillen in behandeling weg te werken die voorheen konden voortvloeien uit de tussen de lidstaten geconstateerde verschillen in de uitlegging, toepassing en uitvoering van de toepasselijke bepalingen vóór de inwerkingtreding van genoemde richtlijn, welke verschillen zware administratieve lasten voor bestuurders en vervoersondernemingen opleverden.

1225 Ten tweede vloeit het eventuele verschil in gevolgen van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 voor de lidstaten naargelang zij, zoals is uiteengezet in de punten 1220 en 1221 van dit arrest, in het „centrum van de Unie" dan wel aan de „periferie van de Unie" zijn gelegen, niet voort uit het gestelde discriminerende karakter van het gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer, maar hoofdzakelijk uit het bedrijfsmodel waarvoor in sommige lidstaten gevestigde vervoersondernemingen hebben gekozen, aangezien de vervoersactiviteiten van ondernemingen die hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, verrichten in lidstaten die ver verwijderd zijn van hun lidstaat van vestiging, welke die ook is, mogelijkerwijs vaker worden aangemerkt als derdelandenvervoer en bijgevolg aan de detacheringsregels zijn onderworpen.

1226 Het is inderdaad juist dat de toepassing van deze regels grotere lasten met zich kan brengen voor werkgevers die derdelandenvervoer verrichten in lidstaten waar het niveau van sociale bescherming, en vooral het salarisniveau, hoger is dan in hun lidstaat van vestiging.

1227 Een dergelijk gevolg is evenwel inherent aan de doelstellingen van richtlijn 2020/1057, die juist beoogt eerlijke concurrentie tussen vervoersondernemingen te waarborgen door bestuurders die vervoersdiensten verrichten met een voldoende nauwe band met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, dezelfde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen als die welke gelden voor andere bestuurders die eveneens dergelijke diensten op dat grondgebied verrichten. Bovendien is het loutere feit dat de belangen van sommige marktdeelnemers in grotere mate kunnen worden geschaad dan die van andere, inherent aan het zoeken naar een evenwicht tussen verschillende strijdige belangen, wat kenmerkend is voor wetgevend optreden. In het onderhavige geval is een dergelijk gevolg dan ook onlosmakelijk verbonden met het beoogde doel van deze richtlijn, namelijk het verbeteren van de sociale en arbeidsvoorwaarden van bestuurders met behoud van een gelijk speelveld tussen vervoersondernemingen.

1228 Bovendien kan, zoals in punt 322 van dit arrest is opgemerkt, een bepaling van Unierecht niet worden geacht op zich in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, louter op grond dat zij voor bepaalde marktdeelnemers verschillende gevolgen heeft, wanneer deze situatie voortvloeit uit de verschillende exploitatieomstandigheden waarin zij zich bevinden, met name als gevolg van hun geografische ligging, en niet uit een rechtsongelijkheid die inherent is aan de bestreden bepaling.

1229 Hoe dan ook, en zelfs indien de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 tot gevolg zouden hebben dat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld in de zin van de in punt 308 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, is deze behandeling op grond van artikel 90 VWEU objectief gerechtvaardigd door de nagestreefde doelstellingen in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Tot die doelstellingen behoren onder meer de verbetering van de arbeidsvoorwaarden, als bedoeld in de preambule van het VEU en in artikel 151, eerste alinea, VWEU, alsmede het waarborgen van een adequate sociale bescherming, als bedoeld in artikel 9 en in artikel 151, eerste alinea, van dit Verdrag.

1230 Met betrekking tot, in de derde plaats, het specifieke argument van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus inzake schending van artikel 95, lid 1, VWEU, zij eraan herinnerd dat deze bepaling in het verkeer binnen de Unie discriminaties verbiedt „welke daarin bestaan, dat een vervoerondernemer voor dezelfde verbindingen verschillende vrachtprijzen en vervoervoorwaarden voor gelijke goederen toepast naargelang van het land van herkomst of bestemming van de vervoerde waren".

1231 Voor zover de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus aanvoeren dat vervoerders worden aangemoedigd om voor dezelfde verbindingen verschillende prijzen voor gelijke goederen aan te rekenen naargelang van het land van herkomst of bestemming van de vervoerde waren, teneinde het hoofd te bieden aan de ongelijke loon- en administratieve kosten als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057, moet ten eerste worden opgemerkt dat deze bepalingen tot doel hebben om bestuurders te verzekeren van behoorlijke arbeidsvoorwaarden en een betere sociale bescherming door het vaststellen van criteria voor de toepassing van de regels inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. Genoemde bepalingen regelen dus geenszins de vrachtprijzen en vervoervoorwaarden als zodanig en kunnen bijgevolg niet worden geacht deel uit te maken van de in artikel 95, lid 1, VWEU bedoelde maatregelen.

1232 Ten tweede is, zoals volgt uit de punten 1213 tot en met 1224 van dit arrest, het in artikel 1 van richtlijn 2020/1057 vastgestelde verschil in de wijze waarop de detacheringsregels op bilateraal vervoer en derdelandenvervoer worden toegepast, niet gebaseerd op het land van herkomst of bestemming van de betrokken goederen, maar op de omstandigheid dat de in het kader van deze beide soorten vervoer verrichte dienst niet dezelfde verbondenheid met de lidstaat van vestiging vertoont.

1233 Voor zover, in de vierde plaats, Roemenië met het tweede middel van zijn beroep, waarmee deze lidstaat formeel schending aanvoert van het discriminatieverbod, schending inroept van artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU, zij opgemerkt dat zijn betoog samenvalt met hetwelk is uiteengezet door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus in het kader van het vierde middel van hun respectieve beroepen en met dat van de Republiek Polen in het kader van het tweede en het derde middel van haar beroep. Dit betoog zal dan ook in die context worden onderzocht.

1234 In het licht van het voorgaande kan de door de Uniewetgever in artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 13 daarvan, gehanteerde benadering die, algemeen gesproken, erin bestaat om een onderscheid te maken tussen verschillende soorten vervoer naargelang van de verbondenheid tussen de bestuurder en de verleende dienst enerzijds en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst of dat van de lidstaat van vestiging anderzijds, met het oog op de toepassing van de detacheringsregels en, meer bepaald, de toepasselijkheid ervan op derdelandenvervoer, waarbij bilateraal vervoer en bepaalde daarmee verbonden extra activiteiten van deze regels worden vrijgesteld, niet worden geacht in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie.

– *Gestelde discriminatie van gecombineerd vervoer ten opzichte van bilateraal vervoer*

1235 Met zijn betoog dat is gericht tegen artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, dat ziet op gecombineerd vervoer, stelt Hongarije dat wanneer dezelfde bestuurder het voertuig en de lading tijdens de gehele duur van een gecombineerd vervoer vergezelt, dit vervoer in zijn geheel moet worden gelijkgesteld met bilateraal vervoer, zodat de twee wegtrajecten in aanmerking kunnen komen voor de vrijstelling van de detacheringsregels, aangezien het enige verschil tussen de verschillende deeltrajecten van dergelijk gecombineerd vervoer gelegen is in de gebruikte

vervoerswijze. Dit betoog berust dus op de premisse dat dergelijk gecombineerd vervoer in zijn geheel beschouwd vergelijkbaar is met bilateraal vervoer, gelet op het doel dat met de in artikel 1 van richtlijn 2020/1057 vastgestelde regels wordt nagestreefd.

1236 Dienaangaande volgt uit de definitie in artikel 1 van richtlijn 92/106, waarnaar artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057 verwijst, dat gecombineerd vervoer moet worden begrepen als goederenvervoer tussen lidstaten waarbij voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject gebruik wordt gemaakt van de weg, en voor het andere gedeelte van het spoor, de binnenwateren of een zeetraject dat een bepaalde minimumafstand overschrijdt.

1237 Zoals evenwel uit de titel van richtlijn 2020/1057 volgt, heeft zij tot doel specifieke regels vast te stellen voor de detachering van bestuurders in uitsluitend de wegvervoersector. Zoals eveneens volgt uit punt 1210 van dit arrest, heeft deze richtlijn, en meer in het bijzonder artikel 1 ervan, tot doel specifieke regels vast te stellen ter bepaling van de lidstaat waarvan de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten gelden voor de bestuurders, welke zijn afgestemd op de bijzondere aard van deze sector. De toepassing van de detacheringsregels op een bepaalde bestuurder is daarbij afhankelijk gesteld van het bestaan van een voldoende nauwe band van deze bestuurder en de door hem verleende dienst met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

1238 In die optiek bepaalt artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, dat ziet op de wijze van behandeling van wegtrajecten die deel uitmaken van gecombineerd vervoer, dat het begin- of eindtraject van dergelijk vervoer is vrijgesteld van de detacheringsregels wanneer dat wegtraject op zich bestaat uit bilaterale vervoersactiviteiten zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 3, van deze richtlijn.

1239 Voorts zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever, zoals volgt uit de in punt 247 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij de vaststelling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarvan de in richtlijn 2020/1057 vastgestelde maatregelen deel uitmaken. Deze richtlijn, die op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is vastgesteld, brengt politieke keuzen met zich mee, alsmede ingewikkelde beoordelingen van de economische en sociale gevolgen van die maatregelen.

1240 Mede gelet op de in punt 309 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, waaruit volgt dat de vergelijkbaarheid van de respectievelijk aan de orde zijnde situaties moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de uit te leggen Uniehandeling, kan de Uniewetgever bijgevolg niet worden verweten dat hij bij de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid heeft geoordeeld dat, voor de toepassing van de detacheringsregels, alleen deeltrajecten van gecombineerd vervoer die over de weg worden verricht, en niet dit vervoer in zijn geheel, met bilateraal vervoer kunnen worden gelijkgesteld.

1241 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het argument dat het kunstmatig is om gecombineerd vervoer in twee afzonderlijke wegtrajecten op te splitsen wanneer dit vervoer in zijn geheel door dezelfde bestuurder wordt verricht. De omstandigheid dat de goederen gedurende de volledige duur van genoemd vervoer mogelijkerwijs door dezelfde bestuurder worden vergezeld is in dit opzicht namelijk irrelevant, aangezien vaststaat dat een van de vervoerswijzen waaruit dit vervoer is samengesteld niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2020/1057 valt, die tot doel heeft specifieke regels vast te stellen met betrekking tot de detachering van bestuurders in uitsluitend de wegvervoersector.

1242 Aan de in punt 1240 van dit arrest gedane vaststelling wordt evenmin afgedaan door de omstandigheid dat gecombineerd vervoer in voorkomend geval moet worden beschouwd als één enkel vervoer dat andere doeleinden nastreeft dan die waarvoor de regels van artikel 1 van richtlijn zijn vastgesteld. Zelfs indien dit het geval zou zijn, kan een dergelijke omstandigheid namelijk niet aantonen dat de Uniewetgever, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt bij de vaststelling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie heeft geschonden door te oordelen dat, voor de toepassing van de detacheringsregels, alleen deeltrajecten van gecombineerd vervoer die over de weg worden verricht, en niet dit vervoer in zijn geheel, met bilateraal vervoer kunnen worden gelijkgesteld.

1243 Tot slot is het feit dat slechts een van beide wegtrajecten waaruit gecombineerd vervoer bestaat wordt geacht te voldoen aan de voorwaarden van artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 3, van deze richtlijn, om in aanmerking te komen voor een vrijstelling op grond van deze bepaling, louter het gevolg van de inaanmerkingneming van de specifieke kenmerken van elk van deze trajecten. Uit overweging 12 van genoemde richtlijn volgt immers dat wanneer een dergelijk wegtraject op zich met bilateraal vervoer kan worden gelijkgesteld, de aard van de dienstverlening tijdens dat traject nauw verbonden is met de lidstaat van vestiging, wat rechtvaardigt dat de in dat lid 3 bedoelde vrijstelling tot dat wegtraject wordt uitgebreid.

1244 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie niet heeft geschonden door gecombineerd vervoer waarbij dezelfde bestuurder het voertuig en de lading vergezelt, niet gelijk te stellen met bilateraal vervoer zoals bedoeld in artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057.

1245 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door de door Roemenië gestelde bewering dat er een algemeen discriminerende werking uitgaat van alle bepalingen van het „Mobiliteitspakket", waartegen de drie door deze lidstaat ingestelde beroepen in de zaken C-546/20 tot en met C-548/20 zijn gericht. Het volstaat immers om op te merken dat Roemenië in zaak C-548/20 niet heeft aangetoond dat er een discriminerende werking uitgaat van richtlijn 2020/1057 en dat de in dat verband door deze lidstaat aangevoerde argumenten tegen de verordeningen 2020/1054 en 2020/1055, die reeds zijn onderzocht in het kader van de in de zaken C-546/20 en C-547/20 ingestelde beroepen, zijn afgewezen.

1246 Derhalve moeten het eerste middel van de Republiek Litouwen, het tweede middel van de Republiek Bulgarije, het tweede middel van Roemenië, het tweede middel van de Republiek Cyprus en het tweede subsidiair aangevoerde middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

c) Schending van het evenredigheidsbeginsel

1247 De Republiek Litouwen, met haar tweede en derde middel, de Republiek Bulgarije, met haar eerste middel, Roemenië, met zijn eerste middel, de Republiek Cyprus, met haar eerste middel, Hongarije, met zijn eerste subsidiair aangevoerde middel en de Republiek Polen, met haar eerste middel, betogen dat artikel 1 van richtlijn 2020/1057 of sommige bepalingen daarvan niet voldoen aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

1248 Ten eerste betwisten deze lidstaten dat de Uniewetgever de bepalingen van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen, met name omdat er geen effectbeoordeling van de definitieve versie van deze bepalingen of van sommige

daarvan is gemaakt. Hoewel in bijzonder het derde middel van de Republiek Litouwen formeel berust op schending van het beginsel van „behoorlijke regelgeving" en van „wezenlijke vormvoorschriften", blijkt uit de ter ondersteuning daarvan aangevoerde argumenten dat deze lidstaat in werkelijkheid schending van het evenredigheidsbeginsel beoogt aan te tonen op grond dat de gevolgen van artikel 1, lid 3, van deze richtlijn niet naar behoren zijn beoordeeld. Evenzo voert Hongarije met zijn eerste subsidiair aangevoerde middel formeel aan dat er sprake is van een kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel, maar het dienaangaande door deze lidstaat ontwikkelde betoog is er enkel op gericht om schending van dat laatstgenoemde beginsel aan te tonen.

1249 Ten tweede betwisten genoemde lidstaten, met uitzondering van Hongarije, de evenredigheid als zodanig van de in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 opgenomen criteria, of van sommige daarvan, ter bepaling van de situaties waarin de detacheringsregels van toepassing zijn op bestuurders in de wegvervoersector.

1) Vraag of de Uniewetgever een evenredigheidstoetsing van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van verordening 2020/1057 heeft verricht

i) Argumenten van partijen

1250 De Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus wijzen erop dat de Uniewetgever besloten heeft om de detacheringsregels zonder tijdsdrempel op derdelandenvervoer toe te passen, terwijl bilateraal vervoer van die regels wordt vrijgesteld. Het Parlement en de Raad hebben echter geen enkele effectbeoordeling van deze wetgeving ontvangen, hoewel verschillende lidstaten herhaaldelijk om een dergelijke beoordeling hadden verzocht, noch enige andere informatie die had kunnen bevestigen dat dit verschil in behandeling tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer evenredig was. Het voorstel voor een detacheringsrichtlijn ging namelijk uit van een volstrekt andere benadering.

1251 De Republiek Litouwen voert aan dat artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057 het beginsel van „behoorlijke regelgeving" schendt, aangezien de gevolgen van deze bepaling niet naar behoren zijn beoordeeld.

1252 In dit verband wijst deze lidstaat erop dat de Commissie krachtens artikel 11, lid 3, VEU verplicht is om, ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie, op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen. Ook artikel 2 van het Protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid legt aan de Commissie een soortgelijke verplichting op om brede raadplegingen te houden. Hetzelfde geldt voor artikel 5 van dit Protocol, dat bepaalt dat de ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en verlangt dat ieder ontwerp van wetgevingshandeling een uitgebreide toelichting bevat van de elementen op basis waarvan de naleving van deze beginselen kan worden beoordeeld, waaruit volgt dat er in deze ontwerpen rekening mee wordt gehouden dat alle lasten voor het bedrijfsleven tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel. Bovendien dient de Commissie krachtens het Interinstitutioneel Akkoord effectbeoordelingen te verrichten voor haar wetgevingsinitiatieven die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben.

1253 In bepaalde gevallen is het inderdaad mogelijk om geen effectbeoordeling uit te voeren. In het onderhavige geval was er echter geen enkele objectieve rechtvaardigingsgrond voor het ontbreken van een effectbeoordeling en bovendien hebben de instellingen van de Unie hun beslissing om een dergelijke beoordeling achterwege te laten niet gemotiveerd. Het door de Raad ingeroepen arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek /Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035), is in casu irrelevant, aangezien er in de zaak die tot dit arrest heeft geleid een effectbeoordeling was uitgevoerd, terwijl de gevolgen van de bestreden bepalingen in de onderhavige zaak niet zijn onderzocht.

1254 Volgens de Republiek Litouwen kan de vraag of een effectbeoordeling passend en noodzakelijk is niet aldus worden uitgelegd dat zij een volstrekt subjectieve beoordeling impliceert, die uitsluitend afhangt van de wil van de Uniewetgever. Die beoordeling moet integendeel worden gebaseerd op bestaande objectieve gegevens, aangezien enkel op die manier kan worden verzekerd dat de Uniewetgever geen misbruik maakt van zijn beoordelingsbevoegdheid.

1255 Roemenië formuleert in wezen dezelfde kritiek ten aanzien van artikel 1, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2020/1057. Deze lidstaat voert met name aan dat documenten waarin uitsluitend de noodzaak van wetgevend ingrijpen op het gebied van detachering wordt geanalyseerd, niet volstaan. Voor de vaststelling van de nodige en passende oplossingen om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken kan immers niet uitsluitend worden uitgegaan van een beoordeling van de reeds bestaande situatie op de vervoermarkt. Ook de verwachte gevolgen van de beoogde maatregelen moeten daadwerkelijk en uitputtend worden onderzocht. In dit verband kan het enkele feit dat de Commissie tijdens de wetgevingsprocedure had aangegeven dat de aanpak van de Uniewetgever dezelfde doelstelling waarborgde als haar voorstel voor een detacheringsrichtlijn, het ontbreken van een effectbeoordeling niet ondervangen.

1256 De Republiek Polen betoogt dat in het onderhavige geval niets erop wijst dat de Raad en het Parlement over de nodige gegevens beschikten waarmee een beoordeling kon worden gemaakt van de gevolgen van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 voor het milieu, voor de economische toestand van de verschillende vervoerders en voor de wegvervoersector in zijn geheel. Wat meer in het bijzonder de economische gevolgen betreft, zullen de vervoerders hogere kosten moeten dragen vanwege, ten eerste, het feit dat de beloning van de bestuurders dient te worden aangepast aan de geldende loontarieven in de doorkruiste lidstaten. Volgens de informatie in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten (deel 1/2, blz. 9 en 10) is er sprake van fundamentele verschillen tussen de lidstaten wat betreft de hoogte van het loon van de bestuurders. Deze lasten staan niet in verhouding tot de behaalde voordelen voor de bestuurders en op het gebied van eerlijke mededinging wanneer het vervoer in de betrokken lidstaat zelden plaatsvindt of onbeduidend in omvang is, met name vanwege de duur ervan. Ten tweede kunnen de administratieve kosten in verband met de toepassing van de voorschriften van de lidstaat van ontvangst inzake de beloning van bestuurders voor één enkele vervoerder oplopen tot 14 000 EUR per jaar, waarbij niet eens de kosten van controles en eventuele boeten zijn meegerekend.

1257 Door deze kostenstijging en de problemen waarmee derdelandenvervoer en cabotagevervoer te kampen hebben, nemen deze soorten vervoer in aantal af, wat op zijn beurt leidt tot een toename van het aantal lege ritten en bijgevolg tot een algemene daling van de veiligheid van het wegverkeer op de voornaamste verkeersassen in de Unie, alsook tot een daling van de rentabiliteit van het wegvervoer. Dit leidt tevens tot een toename van verontreinigende emissies.

1258 Om redenen die in wezen overeenkomen met die welke in de punten 1250 tot en met 1257 van dit arrest zijn samengevat, voert Hongarije aan dat het volkomen ontbreken van een effectbeoordeling neerkomt op een kennelijke beoordelingsfout van de Uniewetgever en schending oplevert van het evenredigheidsbeginsel.

1259 Meer in het bijzonder heeft de Commissie zich in een mededeling van 15 april 2020 (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 6, [VWEU] over het standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een verordening tot wijziging van verordening nr. 1071/2009, verordening nr. 1072/2009 en verordening nr. 1024/2012 teneinde die aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector; van een verordening tot wijziging van verordening nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen; en van een richtlijn tot wijziging van richtlijn 2006/22 wat betreft de handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71 en richtlijn 2014/67 voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van verordening nr. 1024/2012 [COM(2020) 151 final]) op het standpunt gesteld dat de beperkingen op gecombineerd vervoer problemen veroorzaken vanwege met name het feit dat die beperkingen een efficiënte bijdrage aan het multimodaal goederenvervoer kunnen bemoeilijken.

1260 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

1261 Met betrekking tot het betoog inzake het gestelde ontbreken dan wel ontoereikende karakter van de effectbeoordeling, zij eraan herinnerd dat de Commissie in het voorstel voor een detacheringsrichtlijn een regeling had voorgesteld waarbij, er steeds van uitgaande dat richtlijn 96/71 op de wegvervoersector van toepassing was, twee van de negen in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn opgesomde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst, namelijk het minimumaantal betaalde vakantiedagen en het minimumloon, niet van toepassing zouden zijn op terbeschikkingstellingen van korter dan of even lang als drie dagen in één kalendermaand wanneer de bestuurders internationaal vervoer verrichten in de zin van de verordeningen nr. 1072/2009 en nr. 1073/2009. Bij overschrijding van deze drempel van drie dagen zouden volgens dit voorstel daarentegen alle negen genoemde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van toepassing zijn gedurende de volledige periode van terbeschikkingstelling in de betreffende maand.

1262 Volgens genoemd voorstel zouden bestuurders die internationaal vervoer verrichten dus hoe dan ook ter beschikking zijn gesteld en zouden de meeste in artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71 opgesomde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst op deze bestuurders van toepassing zijn. Bovendien zou het aan de werkgevers zijn geweest om de tijd te registreren die elke bestuurder maandelijks in verschillende lidstaten doorbrengt om te bepalen of de in die bepaling bedoelde regels van die lidstaten inzake betaalde vakantiedagen en minimumloon eveneens van toepassing zijn.

1263 Aangezien de Uniewetgever van oordeel was dat deze oplossing niet bevredigend was, heeft hij uiteindelijk gekozen voor een maatregel waarbij een onderscheid tussen verschillende soorten vervoer wordt gemaakt. Zo voorziet artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 13 ervan, in de vrijstelling van de detacheringsregels, en

dus van alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst, voor elk bilateraal en doorvoervervoer alsook voor bepaalde trajecten van gecombineerd vervoer, terwijl het zowel derdelandenvervoer als cabotage in beginsel aan deze regels onderwerpt.

1264 Bijgevolg staat vast dat er in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten geen onderzoek is gevoerd naar de gevolgen van de uiteindelijk gekozen oplossing en dat deze oplossing niet aan een aanvullende effectbeoordeling is onderworpen.

1265 Niettemin zij erop gewezen dat een effectbeoordeling overeenkomstig de in de punten 218 tot en met 226 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak niet bindend is voor de Uniewetgever, waardoor het hem vrij staat om andere maatregelen vast te stellen dan die welke in deze beoordeling zijn opgenomen. Uit deze rechtspraak volgt tevens dat de Uniewetgever ter beoordeling van de evenredigheid van de door hem vastgestelde maatregelen niet alleen rekening kan houden met de betrokken effectbeoordeling, maar ook met elke andere informatiebron, daaronder begrepen informatie die openbaar is.

1266 Derhalve kan het enkele feit dat de Uniewetgever in het onderhavige geval in richtlijn 2020/1057 bepalingen heeft vastgesteld die verschillen van en bovendien in sommige gevallen belastender zijn voor wegvervoersondernemingen dan die welke de Commissie oorspronkelijk in het voorstel voor een detacheringsrichtlijn had voorgesteld en die aan de effectbeoordeling – sociale aspecten waren onderworpen, op zich niet aantonen dat de Uniewetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

1267 Anders dan de Republiek Litouwen en, in mindere mate, Roemenië suggereren, wordt aan deze overwegingen geenszins afgedaan door de bepalingen van het Interinstitutioneel Akkoord. In punt 15 van dit akkoord is inderdaad bepaald dat „het Europees Parlement en de Raad effectbeoordelingen op[stellen] over hun wezenlijke wijzigingen van het Commissievoorstel", maar dit punt houdt, zoals reeds is aangegeven in de punten 224 en 231 van dit arrest, geen categorische verplichting voor deze instellingen in, aangezien deze bepaling enkel voorziet in de mogelijkheid om een dergelijke effectbeoordeling uit te voeren wanneer, luidens de uitdrukkelijke bewoordingen daarvan, het Parlement en de Raad „dit passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces".

1268 Bijgevolg moeten in de eerste plaats de andere door het Parlement en de Raad aangehaalde informatiebronnen worden onderzocht teneinde na te gaan of, zoals deze instellingen betogen, aan de hand daarvan, en tezamen met de effectbeoordeling – sociale aspecten, een beoordeling kon worden gemaakt van de gevolgen van het in artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057 juncto overweging 13 ervan gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer.

1269 In dit verband moet worden opgemerkt dat, gelet op de aard van de in artikel 1 van richtlijn 2020/1057 vastgestelde regels, de exploitatie- en aanpassingskosten alsook de eventuele besparingen die voor een bepaalde onderneming voortvloeien uit de toepassing van deze regels, afhankelijk zijn van de mate waarin deze onderneming verschillende soorten vervoer verricht. Zoals de Raad echter opmerkt, beschikte de Uniewetgever over door Eurostat gepubliceerde gegevens met betrekking tot de verschillende soorten vervoersverrichtingen, met name die welke zijn opgenomen in een studie over de periode 2014-2018 [„*Road freight transport by journey characteristics*" (Goederenvervoer over de weg uitgesplitst naar trajectkenmerken), blz. 3-5, 10 en 11] en in een tabel met betrekking tot 2018. Aangezien aan de hand van deze gegevens het volume kon worden bepaald van het jaarlijks tussen een gegeven paar lidstaten verrichte

derdelandenvervoer en bilateraal vervoer, konden zij voor de Uniewetgever een relevante informatiebron vormen met het oog op de beoordeling van de evenredigheid van het uiteindelijk in richtlijn 2020/1057 vastgestelde onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer.

1270 Bovendien kan aan de hand van dergelijke gegevens dan weer worden beoordeeld in welke mate bestuurders uit verschillende lidstaten zullen worden geacht te zijn gedetacheerd in andere lidstaten voor de toepassing van de regels van artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057 juncto overweging 13 ervan.

1271 Zoals de Raad eveneens voor het Hof heeft betoogd, kunnen aan de hand van deze gegevens over de verschillende soorten vervoer, tezamen bezien met de informatie in de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 62-65) en die welke is opgenomen in de algemeen verkrijgbare studies waarop die beoordeling is gebaseerd, waaronder met name de studie van de Commissie (DG Move) met als titel „*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*" [(Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling met het oog op de herziening van de sociale wetgeving in de wegvervoersector. Eindverslag"), mei 2017, blz. 62-76], en die onder meer betrekking hebben op de loonverschillen tussen verschillende paren lidstaten, de kosten worden geraamd die voortvloeien uit het in artikel 1, leden 3 en 4, juncto overweging 13 van richtlijn 2020/1057 gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer.

1272 In dit verband moet erop worden gewezen dat de verzoekende lidstaten die het ontbreken van een effectbeoordeling dan wel het ontoereikende karakter daarvan hebben gelaakt, niet hebben aangegeven waarom de vaststellingen van de Raad, zoals die zijn uiteengezet in de punten 1269 tot en met 1271 van dit arrest, onjuist zijn. Evenmin is uitgelegd hoe de algemene bevindingen van de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 60), volgens welke de gevolgen voor de verkeerveiligheid en de gezondheid op het werk verwaarloosbaar zijn, niet van overeenkomstige toepassing zijn op het uiteindelijk gehanteerde model.

1273 In deze omstandigheden beschikte de Uniewetgever over voldoende informatie aan de hand waarvan hij de gevolgen kon beoordelen van het in artikel 1, leden 3 en 4, juncto overweging 13 van richtlijn 2020/1057 gemaakte onderscheid tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer.

1274 In de tweede plaats kan de Uniewetgever niet worden verweten dat hij geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van artikel 1, lid 5, van richtlijn 2020/1057, op grond waarvan doorvoervervoer is vrijgesteld van de detacheringsregels, en van artikel 1, lid 7, van deze richtlijn, op grond waarvan cabotagevervoer wordt geacht een detacheringssituatie in te houden, zodat deze regels toepassing moeten vinden.

1275 In dit verband volstaat het op te merken dat het Hof, zoals volgt uit punt 1179 van dit arrest, bij de uitlegging van richtlijn 96/71, zoals die gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, reeds heeft geoordeeld dat de in richtlijn 96/71 neergelegde regels inzake terbeschikkingstelling onder meer niet golden voor doorvoervervoer en bilateraal vervoer, terwijl zij in beginsel wel golden voor cabotagevervoer dat volledig plaatsvindt op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

1276 Aangezien er dus geen enkele wijziging van de geldende materiële regels specifiek kan worden teruggevoerd op artikel 1, leden 5 en 7, van richtlijn 2020/1057, moet het argument dat een aanvullende effectbeoordeling met betrekking tot deze bepalingen noodzakelijk zou zijn geweest, worden afgewezen.

1277 In de derde plaats moet, voor zover Hongarije de Uniewetgever in wezen verwijt het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden door artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057 vast te stellen zonder de gevolgen van deze bepaling te hebben onderzocht, eraan worden herinnerd dat, zoals blijkt uit overweging 12 van deze richtlijn, de Uniewetgever heeft geoordeeld dat de aard van de dienstverlening tijdens het begin- en het eindtraject van gecombineerd vervoer nauw verbonden is met de lidstaat van vestiging wanneer dit wegtraject op zich een bilaterale vervoersactiviteit is en dat er in een dergelijk geval geen sprake is van een voldoende nauwe band met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, zodat er geen rechtvaardigingsgrond is voor de toepassing van de detacheringsregels. Wanneer het vervoer tijdens het traject in kwestie daarentegen in de lidstaat van ontvangst of in de vorm van derdelandenvervoer wordt verricht, is er wel sprake van een dergelijke voldoende nauwe band met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, zodat de detacheringsregels van toepassing moeten zijn.

1278 Het staat evenwel vast dat de toepassing van de detacheringsregels op gecombineerd vervoer, zoals bepaald in artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, evenmin aan bod is gekomen in de effectbeoordeling – deel sociale aspecten. Het is namelijk zo dat, hoewel de Commissie, zoals blijkt uit de punten 1261 tot en met 1264 van dit arrest, in het op basis van deze effectbeoordeling uitgewerkte voorstel voor een detacheringsrichtlijn had overwogen een aan de duur van het vervoer verbonden criterium vast te stellen aan de hand waarvan zou worden bepaald in welke omstandigheden genoemde regels van toepassing zouden zijn, de Uniewetgever in richtlijn 2020/1057 uiteindelijk heeft gekozen voor een benadering waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten vervoer, waaronder gecombineerd vervoer.

1279 Derhalve moet worden nagegaan of het Parlement en de Raad in casu over voldoende informatie beschikten om de evenredigheid van de vrijstelling van artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057 te kunnen beoordelen.

1280 In dit verband blijkt uit de aan het Hof overgelegde gegevens dat de Uniewetgever met betrekking tot gecombineerd vervoer over een grote hoeveelheid informatie beschikte die afkomstig was van de voorbereidende werkzaamheden betreffende de voorgestelde wijzigingen van richtlijn 92/106. Deze informatie was onder meer opgenomen in de effectbeoordeling voor de herziening van deze richtlijn [de bij voorstel COM(2017) 648 gevoegde effectbeoordeling van de Commissie, SWD(2017) 362], in een op verzoek van de Commissie in 2015 opgesteld document met gegevens over gecombineerd vervoer [KombiConsult, „*Analysis of the EU Combined Transport*” (Analyse van gecombineerd vervoer in de EU), 2015], in de tijdens 2017 verrichte actualisering van deze gegevens [ISL/KombiConsult, „*Updating EU combined transport data*” (Geactualiseerde gegevens over gecombineerd vervoer in de EU), 2017], in een aanvulling uit 2018 op diezelfde gegevens [TRT Trasporti e Territorio srl, „*Gathering additional data on EU combined transport*” (Vergaring van aanvullende gegevens over gecombineerd vervoer in de EU), 2017], alsook in een door de Commissie bestelde raadpleging ter ondersteuning van de effectbeoordeling [KombiConsult, „*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC*”) (Raadplegingen en bijbehorende analyses in het kader van de effectbeoordeling ten behoeve van de herziening van de richtlijn inzake gecombineerd vervoer (92/106/EEG), 2017].

1281 Met name de studie met als titel „*Analysis of the EU Combined Transport*” (Analyse van gecombineerd vervoer in de EU) (blz. 175-177) bevatte een uitvoerig onderzoek van de markt voor begeleid en niet-begeleid gecombineerd vervoer, met onder meer een beschrijving van de diensten van alle zes ondernemingen die in de Unie diensten aanbieden op het gebied van begeleid gecombineerd wegvervoer, alsook van de grootste aanbieders van diensten op het gebied

van niet-begeleid gecombineerd vervoer over de weg en per spoor. Deze studie bevatte ook gegevens over de afstanden van de begin- of eindtrajecten van gecombineerd vervoer over de weg en per spoor (blz. 67-70). Bovendien bevatte de in punt 1280 van dit arrest genoemde, bij het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 92/106 gevoegde effectbeoordeling van de Commissie gegevens over, ten eerste, de gemiddelde, mediane en grootste afstanden van trajecten van gecombineerd vervoer, al dan niet over de weg, en, ten tweede, het type en volume van multimodaal vervoer dat onder het begrip „gecombineerd vervoer" in de zin van richtlijn 92/106 valt, en derhalve ook binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057.

1282 Aldus blijkt uit de gegevens zoals vervat in de in het kader van de onderhavige beroepen aan het Hof overgelegde documenten, waarvan het nut niet specifiek door Hongarije wordt betwist, dat de Uniewetgever met het oog op de vaststelling van richtlijn 2020/1057 de beschikking had over relevante basisgegevens met betrekking tot de markt voor gecombineerd vervoer. Aan de hand van deze gegevens, samen bezien met andere informatie waarover de Uniewetgever beschikte, met name met betrekking tot de loonverschillen tussen verschillende paren lidstaten waarnaar in punt 1271 van dit arrest wordt verwezen, heeft hij de gevolgen kunnen beoordelen van de criteria voor de toepassing van de detacheringsregels op gecombineerd vervoer, zoals bepaald in artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057. Bijgevolg beschikte de Uniewetgever over voldoende informatie om de keuze van deze criteria te rechtvaardigen in de uitoefening van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid.

1283 Aan de bovenstaande overwegingen kan niet worden afgedaan door het betoog van de Republiek Polen dat er geen rekening zou zijn gehouden met de cumulatieve nadelige gevolgen van de bestreden bepalingen van richtlijn 2020/1057 en die van verordening 2020/1055. Hoewel deze lidstaat met dit betoog de Uniewetgever een gebrek aan samenhang lijkt te verwijten in de gemaakte keuzen die aan de bestreden bepalingen van elk van deze handelingen ten grondslag liggen, volstaat het dienaangaande namelijk op te merken dat, zoals het Parlement aanvoert, het „Mobiliteitspakket" uit verschillende wetgevingshandelingen bestaat die weliswaar complementaire, maar niettemin verschillende doelstellingen nastreven. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat deze wetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden op de enkele grond dat de in verordening 2020/1055 gestelde voorwaarden om aan te tonen dat een economische entiteit over een werkelijke en duurzame vestiging in een lidstaat beschikt, verschillen van de criteria die in de bepalingen van richtlijn 2020/1057 zijn vastgesteld met het oog op de toepassing van de detacheringsregels op bestuurders in het wegvervoer.

1284 Derhalve moet het betoog dat de Uniewetgever artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 niet aan een evenredigheidstoetsing heeft onderworpen, ongegrond worden verklaard.

2) Evenredigheid van artikel 1, leden drie tot en met zeven, van richtlijn 2020/1057

i) Argumenten van partijen

1285 De Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus betogen dat het in richtlijn 2020/1057 gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer aanzienlijk nadelige gevolgen zal hebben in de vorm van kosten om te voldoen aan de nieuwe eisen en kosten die moeten worden gemaakt om elke detachering te documenteren en om de regels van de lidstaat van ontvangst toe te passen. Het is zo dat bestuurders derdelandenvervoer vaak combineren met bilateraal vervoer. Evenwel profiteert niet elk derdelandenvervoer dat tegelijkertijd met bilateraal vervoer wordt verricht van de vrijstelling van de detacheringsregels. Voor de vervoersonderneming zal het dan

ook erg lastig zijn om na te gaan wanneer er sprake is van detachering en wanneer niet. Richtlijn 2020/1057 geeft evenmin aan hoe de uren moeten worden berekend gedurende welke de bestuurder moet worden geacht te zijn gedetacheerd in een bepaalde lidstaat. Dit leidt tot een zware last voor deze vervoersondernemingen die voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen zijn.

1286 De lasten van derdelandenvervoer zijn voor vervoersondernemingen zo zwaar dat zij zich mogelijk zullen toeleggen op andere soorten activiteiten, mogelijk hun activiteiten zullen overbrengen naar derde landen, hun omzet zullen zien dalen en zelfs failliet kunnen gaan. Bovendien zullen die lasten wellicht leiden tot inefficiënties en de milieueffecten verergeren. Voorts bestaat het gevaar dat de mededinging zal worden verstoord aangezien richtlijn 2020/1057 geen enkele verplichting oplegt aan vervoersondernemingen van buiten de Unie en niet op hen van toepassing is.

1287 Er kunnen drie legitieme doelstellingen van richtlijn 2020/1057 worden onderscheiden, namelijk, ten eerste, correcte arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders, ten tweede, passende bedrijfsomstandigheden en eerlijke concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemingen en, ten derde, de vrijheid om grensoverschrijdende diensten te verrichten. Deze richtlijn slaagt er echter niet alleen niet in een evenwicht tussen deze doelstellingen te bewaren, maar maakt het bovendien onmogelijk om ook maar één daarvan te verwezenlijken.

1288 Wat de eerste doelstelling betreft, is het namelijk zo dat het hogere loon dat bestuurders zouden kunnen krijgen, meestal ziet op slechts korte, in het land van lading of lossing doorgebrachte perioden, zodat de arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor bestuurders daarmee slechts zeer lichtjes zouden worden verbeterd.

1289 Wat de tweede doelstelling betreft, werkt de omstandigheid dat vervoersondernemingen die derdelandenvervoer verrichten aan de detacheringsregels zijn onderworpen, terwijl vervoersondernemingen die bilateraal vervoer verrichten daarvan zijn vrijgesteld, oneerlijke mededinging in de hand. Het mededingingsvoordeel van in perifere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen is namelijk gelegen in hun lagere kosten, die met name voortvloeien uit lagere kosten van levensonderhoud en daardoor lagere lonen. Als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 bevinden vervoersondernemingen die zich bezighouden met derdelandenvervoer zich in een minder gunstige mededingingspositie dan vervoersondernemingen die zich bezighouden met bilateraal vervoer. Hierdoor wordt de mededinging verstoord tussen het centrum van de Unie, waar vervoersondernemingen voornamelijk bilateraal vervoer verrichten, en lidstaten als de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus, waar vervoersondernemingen voornamelijk derdelandenvervoer verrichten.

1290 Wat de derde doelstelling betreft, wordt de vrijheid om grensoverschrijdende diensten te verrichten door deze bepalingen beknot vanwege het kostenverhogend effect ervan.

1291 Volgens de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus is het passend noch noodzakelijk om voor de toepassing van de detacheringsregels een onderscheid te maken tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer. In geen van beide gevallen is er sprake van een voldoende nauwe band met elk van de landen die de bestuurder doorkruist. Afgezien van de lidstaat van vertrek of bestemming doen werknemers die bilateraal vervoer verrichten hetzelfde werk als chauffeurs die derdelandenvervoer verrichten. De lidstaat van vertrek of bestemming heeft geen invloed op de band tussen de bestuurder en de lidstaat van ontvangst. Bij cabotagevervoer, daarentegen, is er duidelijk sprake van een band met een grondgebied.

1292 Naar mening van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus zou de geschikte maatregel erin bestaan om internationaal vervoer volledig vrij te stellen van de toepassing van de detacheringsregels. Een dergelijke vrijstelling is gerechtvaardigd gezien de bijzondere situatie van het internationale vervoer en het zeer mobiele karakter ervan, waardoor er geen sprake is van voldoende verbondenheid met het grondgebied van andere lidstaten dan de lidstaat van vestiging. Met een volledige vrijstelling worden alle nagestreefde doelstellingen bereikt. De toepassing van de detacheringsregels op de hele internationale vervoersector met een tijdsdrempel is weliswaar een meer geschikte oplossing dan het gekozen model, maar zou niettemin ernstige problemen met zich meebrengen omdat in dat geval nog steeds onevenredige kosten moeten worden gemaakt, onevenredige administratieve verplichtingen aan kleine en middelgrote ondernemingen worden opgelegd en de uitlegging en de toepassing van de regels onevenredig lastig blijven. Een alternatieve benadering die duidelijkheid zou scheppen, is die welke het Hof heeft gevolgd in punt 48 van het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), die erin bestaat aan te nemen dat er sprake is van een voldoende nauw verband wanneer in het kader van derdelandenvervoer een minimumaantal specifieke taken, zoals bijvoorbeeld het laden of lossen van goederen en het onderhouden of schoonmaken van vrachtwagens, wordt uitgevoerd in een specifieke lidstaat en in een bepaalde maand.

1293 De Republiek Litouwen stelt dat artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, aangezien de in deze bepaling neergelegde criteria kennelijk ongeschikt zijn wegens de nadelige economische en sociale gevolgen die eruit voortvloeien. De detacheringsregels zijn namelijk in beginsel bedoeld ter compensatie van de extra kosten die voor de werknemer voortvloeien uit het feit dat hij zijn arbeidsverplichtingen vervult in een andere lidstaat dan die van zijn gewone verblijfplaats. Bij het verrichten van cabotage- of derdelandenvervoer van korte duur is er echter doorgaans geen band tussen de bestuurders en de lidstaat van ontvangst, brengen zij in die lidstaat over het algemeen zeer weinig tijd door en maken zij er dan ook slechts minimale kosten.

1294 Bovendien heeft het criterium van het soort vervoer, op grond waarvan wordt bepaald of de detacheringsregels al dan niet van toepassing zijn, tot gevolg dat in perifere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen indirect worden gediscrimineerd, het verrichten van kortetermijndiensten wordt ontmoedigd en de mededinging in wezen wordt beperkt, met name ten koste van kleine en middelgrote ondernemingen, die 99 % van de totale vervoermarkt van de Unie uitmaken. Bovendien zullen kleine en middelgrote ondernemingen wellicht niet langer derdelandenvervoer verrichten of zullen zij hun activiteiten overbrengen naar lidstaten die zich in of rond het centrum van de Unie bevinden. Tot aan de vaststelling van richtlijn 2020/1057 waren er op dat gebied geen administratieve verplichtingen.

1295 De Republiek Litouwen benadrukt dat het criterium van de tijd een voorbeeld is van een objectief criterium dat de facto een verband legt met de lidstaat waar de werkzaamheden daadwerkelijk worden verricht, hoewel ook andere criteria kunnen worden toegepast wanneer deze objectief gerechtvaardigd zijn, voldoende verband leggen met de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht, en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Bovendien heeft het Hof bij de beoordeling van het tijdscriterium in het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), uitsluitend uitspraak gedaan over cabotagevervoer, zonder bilaterale vervoersactiviteiten en derdelandenvervoer aan dat criterium te toetsen.

1296 Roemenië voert eveneens aan dat het criterium van het bestaan van voldoende verbondenheid met een lidstaat, zoals dat door de Uniewetgever is vastgesteld, voor de toepassing van de detacheringsregels op het gebied van wegvervoer kennelijk ongeschikt is, aangezien aan de hand daarvan niet kan worden vastgesteld of er een voldoende nauwe band bestaat tussen de bestuurder en de lidstaat van ontvangst.

1297 Bovendien leidt de toepassing van dit criterium tot onzekerheid bij de vaststelling van de lidstaat van ontvangst en dus van de toepasselijke wetgeving. Zo is het niet duidelijk of de toepassing van dat criterium vereist dat één enkele lidstaat van ontvangst wordt aangewezen waarmee de bestuurder voldoende verbonden is in de algemene context van de betrokken vervoersactiviteit, dan wel of de wettelijke bepalingen die van kracht zijn in alle lidstaten waar wordt geladen of gelost cumulatief van toepassing zullen zijn.

1298 In ieder geval is het niet ideaal dat er, voor de vaststelling of de bestuurder voldoende verbonden is met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, in artikel 1, lid 3, derde en vierde alinea, van richtlijn 2020/1057 rekening wordt gehouden met het laden en/of lossen van goederen. Bestuurders zijn immers slechts af en toe, namelijk in 29 % van de gevallen, bij dergelijke activiteiten betrokken. Bovendien zal de toepassing van de detacheringsregels in de wegvervoersector op basis van het criterium van het soort vervoer rechtstreekse gevolgen hebben voor die sector, namelijk dat zowel derdelandenvervoer als gecombineerd vervoer zal worden ontmoedigd, terwijl juist die laatste soort vervoer belangrijk is voor de vermindering van verontreinigende emissies door het wegvervoer.

1299 Zoals ook blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten, zal de gebrekkige soepelheid van de sociale regels in het wegvervoer leiden tot situaties waarin de wetgeving niet wordt nageleefd. Zo is het voor de vervoersonderneming, wanneer tijdens het vervoer het aantal extra activiteiten in verband met een bilaterale vervoersactiviteit in het goederen- of het personenvervoer wijzigt, waardoor de detacheringsregels van toepassing worden, kennelijk onmogelijk om, zoals vereist in artikel 1, lid 11, onder a), van richtlijn 2020/1057, uiterlijk bij de aanvang van de detachering een detacheringsverklaring in te dienen bij de nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarin de bestuurder is gedetacheerd. Vanwege de bestreden bepalingen van artikel 1 van deze richtlijn zal het in bepaalde situaties dan ook moeilijk zijn om die bepaling na te leven.

1300 In het licht van de hierboven genoemde problemen in verband met de eerbiediging van het rechtzekerheidsbeginsel, kan richtlijn 2020/1057 het verrichten van vervoersdiensten door kleine en middelgrote ondernemingen verstoren en verplichtingen voor hen meebrengen die niet in verhouding staan tot de voordelen voor de bestuurders.

1301 In het arrest van 15 maart 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, punten 44-49), heeft het Hof vastgesteld dat, wanneer vervoersactiviteiten worden verricht in meerdere lidstaten, er voor de vaststelling met welke staat de arbeid een duidelijk aanknopingspunt heeft, rekening moet worden gehouden met een samenspel van elementen. Het gebruik van één enkel criterium, zoals in richtlijn 2020/1057, is ontoereikend en kan het bestaan van een dergelijke verbondenheid dan ook niet aantonen. In dit verband voert Roemenië ook aan dat de toepassing van het tijdselement, namelijk de minimumduur van de activiteit, in deze richtlijn als criterium had moeten zijn opgenomen voor de vaststelling van voldoende verbondenheid met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst met betrekking tot andere soorten vervoer dan cabotagevervoer. De relevantie van de toepassing van dit criterium volgt uit zowel de effectbeoordeling – deel sociale aspecten als het voor detachering geldende algemene juridische kader. Het ontbreken van een duidelijk aanknopingspunt met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst in geval van

kortstondig vervoer volgt met name uit artikel 3, lid 4, van richtlijn 96/71, op grond waarvan de lidstaten kunnen afwijken van de verplichtingen op het gebied van detachering wanneer de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan één maand bedraagt.

1302 De Republiek Polen voert aan dat artikel 1, leden 3, 4, 6 en 7, van richtlijn 2020/1057 indruist tegen het evenredigheidsbeginsel, aangezien de in deze bepalingen vastgestelde criteria voor de toepassing van de detacheringsregels op bestuurders niet objectief zijn, geen rekening houden met relevante elementen van de situatie die zij beogen te regelen en onevenredige lasten voor ondernemingen en nadelige milieueffecten met zich meebrengen.

1303 Deze bepalingen zijn niet geschikt om de gestelde doelen te bereiken, aangezien zij met name leiden tot een beperking van de dienstverlening door in perifere lidstaten van de Unie gevestigde ondernemingen, in plaats van te zorgen voor een eerlijke concurrentie. De detacheringsregels gelden namelijk voor derdelanden- en cabotagevervoer waarin deze ondernemingen een belangrijke rol spelen.

1304 De Uniewetgever is voorbijgegaan aan de andere elementen waaruit de verbondenheid van de bestuurder met de lidstaat van ontvangst blijkt, met name de tijd die door de bestuurder op het grondgebied van deze lidstaat wordt doorgebracht, alsook met de lidstaat van vestiging. Zoals blijkt uit de effectbeoordeling – deel sociale aspecten, sluit het tijdscriterium het best aan bij het mobiele karakter van vervoersdiensten. In het arrest van 15 maart 2001, Mazzoleni en ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), heeft het Hof geoordeeld dat het aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst stond om alle relevante elementen, waaronder de duur van de dienstverrichting, te beoordelen om uit te maken of de toepassing van zijn regeling inzake het minimumloon noodzakelijk en evenredig was.

1305 Krachtens richtlijn 2020/1057 ontvangen twee bestuurders die vervoer over eenzelfde route verrichten, een verschillend loon naargelang van de plaats van lading of lossing. Bovendien bestaat er geen objectieve rechtvaardiging voor de vrijstelling van bepaalde vervoersactiviteiten tussen derde landen, zoals vastgesteld in artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn. De Republiek Polen ziet evenmin een verklaring voor het voorbehoud dat de vrijstelling met betrekking tot twee vervoersactiviteiten tussen derde landen geldt voor de terugrit aansluitend op het bilaterale vervoer vanuit de lidstaat van vestiging, maar niet voor de rit naar de lidstaat van ontvangst.

1306 Bovendien doen de vrijstellingen waarin de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 voorzien, twijfels rijzen over de uitlegging daarvan. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk vanaf welk tijdstip de regels van de lidstaat van ontvangst moeten worden toegepast wanneer de bestuurder een extra laad- of losactiviteit verricht die niet onder een in lid 3 van dat artikel 1 bedoelde vrijstelling valt. Soortgelijke onzekerheden zijn er bij de uitlegging van artikel 1, lid 4, van richtlijn 2020/1057. Bovendien is er geen objectieve rechtvaardiging voor het feit dat er op grond van dit lid 3 twee vrijstellingen zijn toegestaan voor extra activiteiten in het kader van bilateraal goederenvervoer, terwijl er voor het personenvervoer slechts in één vrijstelling voor een extra activiteit is voorzien.

1307 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

1308 Er zij aan herinnerd dat de door richtlijn 2020/1057 nagestreefde doelstelling, in het licht waarvan de evenredigheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, ervan moet worden onderzocht, erin bestaat om door het vaststellen van specifieke regels ter bepaling van de lidstaat waarvan de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten gelden voor bestuurders in de wegvervoersector, een evenwicht te vinden tussen, enerzijds, het verbeteren van de sociale en arbeidsvoorwaarden van bestuurders en, anderzijds, het vergemakkelijken van de uitoefening van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verrichten, op basis van eerlijke mededinging tussen vervoersondernemingen, waarbij dit evenwicht rekening houdt met de bijzonderheden die gepaard gaan met de extreme mobiliteit van het personeel van deze sector en beoogt de goede werking van de interne markt te verzekeren.

1309 De Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen betwisten niet de legitimiteit van deze doelstelling als zodanig, maar betogen dat de criteria van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 – of sommige daarvan – op zichzelf in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

1310 Om de gegrondheid van deze grieven te beoordelen, moet derhalve worden onderzocht of deze criteria geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken, niet kennelijk verder gaan dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken en evenredig zijn in het licht van diezelfde doelstelling.

– Geschiktheid van artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 om de nagestreefde doelstelling te bereiken

1311 Wat in de eerste plaats de geschiktheid betreft van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 om de nagestreefde doelstelling te bereiken, zij eraan herinnerd dat deze bepalingen voorzien in criteria die zijn gebaseerd op het soort vervoer dat wordt verricht en dat, zoals de advocaat-generaal in punt 968 van zijn conclusie heeft opgemerkt, elk soort vervoer waarop in die bepalingen wordt gedoeld, op een andere manier is verbonden met hetzij het grondgebied van de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming, hetzij met het grondgebied van een of meer lidstaten van ontvangst.

1312 Zoals met name volgt uit artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057, wordt een bestuurder niet geacht te zijn gedetacheerd in de zin van richtlijn 96/71 wanneer hij bilaterale vervoersactiviteiten in het goederen- of personenvervoer verricht, aangezien, zoals blijkt uit overweging 10 van richtlijn 2020/1057, de aard van de dienst in een dergelijk geval nauw verbonden is met de lidstaat van vestiging. Wanneer een bestuurder derdelandenvervoer verricht, wordt hij daarentegen wel geacht daartoe te zijn gedetacheerd, aangezien de bestuurder en dat vervoer in dat geval, zoals blijkt uit overweging 13 van deze richtlijn, voldoende verbondenheid vertonen met het grondgebied van de ontvangende lidstaat. Bovendien zijn bepaalde laad- en losactiviteiten van goederen alsook in- en uitstapactiviteiten van passagiers in de lidstaten of derde landen die de bestuurder doorkruist, overeenkomstig artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, en lid 4, derde en vierde alinea, van genoemde richtlijn vrijgesteld van de detacheringsregels, om de reden dat deze extra activiteiten verbonden zijn met een bilaterale vervoersactiviteit die zelf is vrijgesteld vanwege haar verbondenheid met het grondgebied van de lidstaat van vestiging en zij niet van een omvang zijn om aan deze verbondenheid afbreuk te kunnen doen.

1313 Evenzo volgt uit artikel 1, lid 5, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 11 ervan, dat een bestuurder die doorvoervervoer verricht waarbij een lidstaat wordt doorkruist zonder dat er vracht wordt geladen of gelost en zonder dat er passagiers in- of uitstappen, niet wordt geacht te zijn gedetacheerd. In een dergelijk geval is er immers geen sprake van een duidelijk aanknopingspunt tussen de activiteiten van de bestuurder en de lidstaat van doorvoer.

1314 Een bestuurder die cabotagevervoer verricht, wordt daarentegen, zoals volgt uit artikel 1, lid 7, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 13 ervan, geacht te zijn gedetacheerd, aangezien het volledige vervoer plaatsvindt in een ontvangende lidstaat en de dienstverlening bijgevolg nauw verbonden is met het grondgebied van laatstgenoemde lidstaat.

1315 Tot slot wordt een bestuurder die het begin- of eindtraject doet van gecombineerd vervoer, krachtens artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057 niet geacht te zijn gedetacheerd indien dat wegtraject op zich bestaat uit bilaterale vervoersactiviteiten. In een dergelijk geval is, zoals blijkt uit overweging 12 van deze richtlijn, de aard van de dienstverlening tijdens dat traject immers nauw verbonden met de lidstaat van vestiging, terwijl als het vervoer tijdens dat traject in kwestie binnen de ontvangende lidstaat of als derdelandenvervoer wordt verricht, er daarentegen voldoende verbondenheid is met het grondgebied van een ontvangende lidstaat, en moeten derhalve de detacheringsregels wel gelden.

1316 Hieruit volgt dat de Uniewetgever, zoals de Raad terecht betoogt en de advocaat-generaal in punt 969 van zijn conclusie heeft opgemerkt, door in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 criteria op basis van het soort vervoer te hanteren, niet alleen rekening heeft gehouden met het grondgebied waar de bestuurder zich bevindt, maar de band tussen elke soort dienstverrichting en de lidstaat van ontvangst heeft vergeleken met de band tussen die dienstverrichting en de lidstaat van vestiging, teneinde een billijk evenwicht tussen de verschillende betrokken belangen te bereiken.

1317 Bovendien heeft het Hof in zijn uitlegging van de bepalingen van richtlijn 96/71, zoals die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, geoordeeld dat een werknemer moest worden beschouwd als gedetacheerd op het grondgebied van een lidstaat in de zin van richtlijn 96/71 indien het werk dat hij verricht een voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied (zie in die zin arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1318 Na in dat arrest te hebben opgemerkt dat om vast te stellen dat dat sprake is van een voldoende nauwe band met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst een algehele beoordeling moest worden gemaakt van alle factoren die kenmerkend zijn voor de werkzaamheden van de betrokken werknemer, heeft het Hof bovendien een onderscheid gemaakt tussen enerzijds bepaalde soorten wegvervoer die moesten worden geacht een dergelijke band te vertonen en derhalve een detacheringssituatie inhielden, en anderzijds andere soorten wegvervoer die deze band daarentegen niet vertoonden en derhalve van de detacheringsregels moesten worden vrijgesteld. In het bijzonder heeft het Hof verklaard dat een bestuurder die doorvoervervoer of bilateraal vervoer verricht, niet kon worden beschouwd als „ter beschikking gesteld” in de zin van richtlijn 96/71, terwijl een bestuurder die cabotagevervoer verricht in beginsel wel als zodanig moest worden beschouwd (zie in die zin arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punten 45, 49, 62, 63 en 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1319 Daarmee heeft het Hof impliciet maar noodzakelijkerwijs erkend dat, om vast te stellen dat er sprake is van een voldoende nauwe band tussen een bestuurder die internationaal wegvervoer verricht en de lidstaat van ontvangst, welke band de toepassing van de detacheringsregels op deze bestuurder rechtvaardigt, ten eerste een benadering kan worden gehanteerd waarbij het bestaan van een dergelijke band wordt vastgesteld aan de hand van het betrokken soort vervoer en, ten tweede, relevantie toekomt aan bepaalde specifieke soorten vervoer zoals bedoeld in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 13 daarvan, namelijk bilateraal vervoer en doorvoervervoer, waarvoor deze regels niet gelden, en derdelandenvervoer en cabotage, waarvoor die regels wel kunnen gelden.

1320 Nu is het zo dat de wijze van toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer krachtens richtlijn 96/71, zoals die door het Hof is uitgelegd in de in de punten 1317 tot en met 1319 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, weliswaar in dezelfde logica past, maar niet strikt dezelfde is als die welke voortvloeit uit de bepalingen van richtlijn 2020/1057.

1321 Ten eerste was het vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057 meer bepaald noodzakelijk een algehele beoordeling te maken van alle kenmerkende factoren voor de werkzaamheden van de bestuurder die derdelandenvervoer verrichtte teneinde te bepalen of het door hem verrichte werk een voldoende nauwe band vertoonde met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst (zie in die zin arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punten 45 en 51). Daarentegen wordt op grond van artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn, gelezen in het licht van overweging 13 daarvan, een dergelijke band geacht in beginsel te bestaan wanneer een bestuurder derdelandenvervoer verricht.

1322 Dit verschil doet echter niet af aan de relevantie, voor de toepassing van de detacheringsregels, van het in richtlijn 2020/1057 gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer. Juist integendeel: een dergelijk verschil illustreert veeleer de grotere rechtszekerheid die voortvloeit uit de regeling zoals die is vervat in artikel 1, leden 3 en 4, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 13 daarvan, ten opzichte van de regeling zoals die gold vóór de inwerkingtreding ervan, doordat eerstgenoemde regeling verduidelijkt dat derdelandenvervoer doorgaans een detachering van de bestuurder inhoudt, aangezien de dienst buiten de lidstaat van vestiging wordt verricht.

1323 Ten tweede betwist Roemenië niet alleen de keuze van het algemene criterium van het soort vervoer, maar ook de relevantie van het specifieke criterium van de plaats van het laden of lossen van de goederen, zoals dat is vastgesteld in artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, van richtlijn 2020/1057.

1324 In dit verband is het juist dat deze bepaling, net als artikel 1, lid 4, derde en vierde alinea, van deze richtlijn, dat ziet op personenvervoer, op dit punt verschilt van de regeling die vóór de inwerkingtreding van genoemde richtlijn van toepassing was. Terwijl op grond van deze bepalingen een beperkt aantal extra laad- en/of losactiviteiten in aanmerking komt voor een uitbreiding van de voor bilateraal vervoer geldende vrijstelling, heeft het Hof in zijn uitlegging van richtlijn 96/71, zoals deze gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, namelijk geoordeeld dat het laden of lossen van goederen een van de relevante factoren was bij de beoordeling of het door een bestuurder verrichte werk een voldoende nauwe band vertoonde met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, zodat de detacheringsregels van richtlijn 96/71 op hem van toepassing waren (zie in die zin arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punt 48).

1325 Het feit dat het Hof aldus heeft erkend dat dergelijke extra activiteiten relevant zijn bij de algehele beoordeling van het bestaan van een voldoende nauwe band tussen de vervoersactiviteit en de lidstaat van ontvangst, heeft de Uniewetgever echter niet belet om, binnen de ruime beoordelingsmarge die hem op dit gebied toekomt, te beslissen om daarvan een specifiek criterium te maken. In het onderhavige geval is de Uniewetgever dan ook niet buiten de grenzen van deze beoordelingsmarge getreden door, teneinde het verrichten van efficiënt geacht vervoer en daarmee ook het vrij verrichten van diensten te faciliteren zonder daarbij onnodig afbreuk te doen aan het gewaarborgde niveau van sociale bescherming voor bestuurders die bilateraal vervoer verrichten, maar ook teneinde de rechtszekerheid te vergroten, te menen dat het deze bestuurders moest worden toegestaan een beperkt aantal extra laad- en/of losactiviteiten te verrichten, zonder dat deze activiteiten tot gevolg hebben dat de betrokken dienst wordt geacht te zijn verricht in het kader van een detachering in de zin van richtlijn 96/71.

1326 De Republiek Polen merkt voorts op dat volgens artikel 1, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2020/1057 slechts één laad- en/of losactiviteit voor vrijstelling in aanmerking komt, terwijl volgens artikel 1, lid 3, vierde alinea, van deze richtlijn twee laad- en/of losactiviteiten kunnen worden vrijgesteld.

1327 In dit verband is het juist dat, zoals blijkt uit een gezamenlijke lezing van deze bepalingen, er slechts één extra laad- en/of losactiviteit kan worden vrijgesteld bij het verrichten van een bilaterale vervoeractiviteit vanuit de lidstaat van vestiging, terwijl er ten hoogste twee van deze activiteiten kunnen worden vrijgesteld op de terugrit, namelijk wanneer de bilaterale vervoersactiviteit eindigt in de lidstaat van vestiging, indien er geen extra activiteit werd verricht tijdens de vanuit deze laatste lidstaat aangevangen heenrit.

1328 Zoals, ten eerste, de advocaat-generaal in punt 993 van zijn conclusie heeft opgemerkt en zoals in wezen volgt uit punt 1324 van dit arrest, is de omstandigheid dat er beperkingen worden gesteld aan het aantal extra activiteiten dat in aanmerking komt voor een uitbreiding van de vrijstelling van de detacheringsregels voor bilaterale vervoersactiviteiten, evenwel het gevolg van een beleidskeuze van de Uniewetgever, die daarmee een juist evenwicht beoogt te vinden tussen de doelstelling om het vrij verrichten van diensten te faciliteren en die om een bepaald niveau van sociale bescherming voor bestuurders in de wegvervoersector te verzekeren. Bovendien zijn dergelijke kwantitatieve beperkingen ook van dien aard dat zij de rechtszekerheid versterken ten opzichte van de regeling die voorheen onder vigeur van richtlijn 96/71 gold.

1329 Ten tweede kan, hoewel het aantal activiteiten dat op deze grond voor een vrijstelling in aanmerking komt, varieert naargelang de bilaterale vervoersactiviteit vanuit dan wel naar de lidstaat van vestiging wordt verricht, daaruit niet worden afgeleid dat de Uniewetgever heeft gekozen voor een maatregel die ongeschikt is om de nagestreefde doelstelling te bereiken, door te overwegen dat het maken van een dergelijk onderscheid, zoals ook de Raad heeft betoogd, de beste manier is om te zorgen voor een doeltreffende controle – door de nationale autoriteiten – van de voorwaarden voor de op grond daarvan verleende vrijstellingen. Wanneer de bestuurder de lidstaat van vestiging verlaat, kunnen deze autoriteiten namelijk onmogelijk weten hoeveel extra activiteiten deze bestuurder nadien tijdens de terugrit zal verrichten, terwijl die autoriteiten tijdens deze laatste rit wel kunnen achterhalen hoeveel extra activiteiten die bestuurder eerder heeft verricht.

1330 Wat tot slot gecombineerd vervoer betreft, heeft het Hof in zijn rechtspraak over de uitlegging van richtlijn 96/71, zoals die gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, weliswaar niet nader gepreciseerd op welke wijze de detacheringsregels op dit soort vervoer van toepassing

waren, maar dit neemt niet weg dat de dienaangaande door de Uniewetgever gemaakte keuze, zoals die tot uitdrukking komt in artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, past in de door het Hof gevolgde logica in het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Terwijl het Hof in punt 49 van dat arrest heeft geoordeeld dat bilateraal vervoer van de detacheringsregels moest worden vrijgesteld, heeft de Uniewetgever in dat artikel 1, lid 6, namelijk niets anders gedaan dat het voordeel van deze vrijstelling voor vervoersondernemingen uitbreiden tot de deeltrajecten van gecombineerd wegvervoer die kunnen worden gelijkgesteld met bilateraal vervoer.

1331 Bovendien moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever, door te kiezen voor een dergelijke verduidelijking met betrekking tot gecombineerd vervoer, de rechtszekerheid heeft vergroot over de wijze waarop de detacheringsregels op dit specifieke type vervoer van toepassing zijn en daarmee, anders dan Roemenië in dit verband oppert, dit soort vervoer heeft aangemoedigd in overeenstemming met de meer algemene doelstelling van richtlijn 2020/1057 om het vrij verrichten van diensten te faciliteren.

1332 In het licht van deze overwegingen kan niet worden geoordeeld dat de Unierechter, door in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 ervoor te kiezen om de toepassing van de detacheringsregels afhankelijk te maken van een criterium op basis van de verschillende soorten wegvervoer, een criterium heeft gekozen dat ongeschikt is om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

1333 Geen van de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen aangevoerde argumenten kan aan deze conclusie afdoen.

1334 Met betrekking tot, ten eerste, de door Roemenië en de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake de gestelde onduidelijkheid en rechtsonzekerheid die de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 teweegbrengen, moet om te beginnen worden opgemerkt dat het evenredigheidsbeginsel en, zoals volgt uit punt 159 van dit arrest, het rechtszekerheidsbeginsel zich er in het algemeen niet tegen verzetten dat de Uniewetgever een abstract juridisch begrip gebruikt in het kader van een door hem vastgestelde norm, en dat deze beginselen ook niet verlangen dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen door deze wetgever niet vooraf kunnen worden bepaald.

1335 Wat meer specifiek de vraag betreft vanaf welk tijdstip de detacheringsregels op grond van artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057 toepassing vinden, blijkt uit deze bepaling voldoende duidelijk dat wanneer aan een van de daarin gestelde voorwaarden niet is voldaan, met name wanneer tijdens de heenrit van een specifieke bilaterale vervoersactiviteit meer dan één extra activiteit is verricht, de voor bilaterale vervoersactiviteiten geldende vrijstelling niet kan worden toegepast.

1336 Evenmin kan de Uniewetgever worden verweten een ongeschikt criterium voor de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer te hebben vastgesteld door, voor gevallen waarin dergelijk vervoer in meerdere lidstaten wordt verricht, niet nader te hebben aangegeven welke lidstaat (lidstaten) zijn (hun) wetgeving op de betrokken bestuurder mag (mogen) toepassen. Zoals volgt uit de punten 1321 en 1322 van dit arrest, staat met betrekking tot dit soort vervoer immers in overweging 13 van richtlijn 2020/1057 te lezen dat wanneer een bestuurder derdelandenvervoer verricht, er in beginsel voldoende verbondenheid is tussen de dienstverlening en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, en uit de bewoordingen van

deze overweging blijkt dat de dienstverlening een dergelijke verbondenheid met meerdere lidstaten van ontvangst kan vertonen. Het is dus aan de vervoersondernemingen en de bevoegde nationale autoriteiten om overeenkomstig de specifieke criteria van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 te beoordelen welke lidstaat (lidstaten) een dergelijke verbondenheid vertoont (vertonen), op grond waarvan de toepassing van zijn (hun) nationale regelingen inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kan worden gerechtvaardigd.

1337 Roemenië voert bovendien aan dat het criterium van het soort vervoer en, in voorkomend geval, van het laden en/of lossen van goederen en het laten in- en/of uitstappen van passagiers, het voor vervoersondernemingen moeilijk maakt om te voldoen aan de in artikel 1, lid 11, onder a), van richtlijn 2020/1057 vastgestelde verplichting om uiterlijk bij de aanvang van de detachering een detacheringsverklaring in te dienen bij de nationale bevoegde autoriteiten. In dit verband volstaat het op te merken dat deze lidstaat niet heeft uitgelegd waarom de vervoersonderneming in het geval van een niet-geplande vervoersactiviteit in een lidstaat waarvoor geen detacheringsverklaring is ingediend, niet, zoals de Raad suggereert, een dergelijke verklaring kan indienen door de reeds verstrekte gegevens te hergebruiken en deze aan te vullen met informatie over de extra lidstaat waar de detachering zal plaatsvinden.

1338 Vervolgens heeft Roemenië evenmin uitgelegd hoe de oplossing waarnaar de voorkeur van de Uniewetgever naar de wens van deze lidstaat had moeten uitgaan, namelijk het onderzoeken van alle kenmerken van elke vervoersactiviteit, met inbegrip van de duur ervan, teneinde te bepalen of er een voldoende nauwe band bestaat tussen de vervoersactiviteit in kwestie en de lidstaat van ontvangst, meer rechtszekerheid zou scheppen door het eenvoudiger te maken om situaties waarin een bestuurder moet worden geacht „ter beschikking te zijn gesteld” in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71, te identificeren.

1339 Ten tweede voeren sommige verzoekende lidstaten aan dat de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 vanwege de door de Uniewetgever gehanteerde doch ongeschikte criteria, het vrij verrichten van diensten, en in het bijzonder derdelandenvervoer of gecombineerd vervoer, veeleer ontmoedigen dan faciliteren.

1340 Om te beginnen zij er evenwel aan herinnerd dat, zoals volgt uit de punten 1318 en 1319 van dit arrest, de detacheringsregels voor cabotagevervoer niet zijn gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057. Voorts heeft de Unierechter, zoals volgt uit de punten 1330 en 1331 van dit arrest, met betrekking tot gecombineerd vervoer in wezen slechts de omstandigheden gepreciseerd waarin de bij een dergelijke vervoersactiviteit betrokken partijen van deze regels moeten worden vrijgesteld, zodat de desbetreffende bepalingen van artikel 1 van genoemde richtlijn niet kunnen worden geacht een ontmoedigend effect op dit soort vervoer te hebben.

1341 In ieder geval heeft de Uniewetgever, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 995 en 996 van zijn conclusie, binnen zijn ruime beoordelingsmarge kunnen oordelen dat, gelet op de noodzaak om een nieuw evenwicht tussen de betrokken belangen tot stand te brengen, een betere sociale bescherming van bestuurders voor bepaalde vervoersondernemingen zou kunnen leiden tot een kostenstijging. In een dergelijke context valt de omstandigheid dat de Uniewetgever bepaalde activiteiten op de markt niet heeft begunstigd op de wijze die sommige lidstaten hadden gewenst, binnen deze beoordelingsmarge en houdt zij niet in dat de aldus gehanteerde criteria ongeschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

1342 In het licht van het voorgaande moet worden vastgesteld dat de bij de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 vastgestelde criteria geschikt zijn om de daarmee nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.

– *Noodzakelijkheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057*

1343 In de tweede plaats betwisten de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen de noodzakelijkheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057, op grond dat er minder bezwarende alternatieven voor deze bepalingen bestaan, namelijk, ten eerste, het verlenen van een algemene afwijking van de detacheringsregels voor internationaal vervoer, ten tweede, de invoering van een tijdsdrempel naar analogie met die welke was opgenomen in het voorstel voor een detacheringsrichtlijn en, ten derde, de inaanmerkingneming van alle kenmerkende elementen van de betrokken dienstverlening, met inbegrip van de duur ervan in de lidstaat van ontvangst.

1344 Met het uitsluiten van deze mogelijkheden is de Uniewetgever zijn ruime beoordelingsmarge voor het vaststellen van relevante criteria voor deze doeleinden echter niet te buiten gegaan.

1345 Wat ten eerste de door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus geopperde mogelijkheid betreft om het internationale wegvervoer volledig vrij te stellen van de detacheringsregels, volstaat het erop te wijzen dat deze oplossing naar haar aard zelf niet het gewenste evenwicht tussen de betrokken belangen tot stand zou kunnen brengen, aangezien zij in het bijzonder niet zou leiden tot een betere sociale bescherming van de bestuurders, noch tot eerlijkere mededingingsvoorwaarden op de markt.

1346 Wat ten tweede de mogelijkheid tot invoering van een tijdsdrempel betreft, wordt het minder beperkende karakter van deze mogelijkheid benadrukt door de Republiek Litouwen en, in mindere mate, door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus. Roemenië, van zijn kant, benadrukt het belang van het criterium van de duur van het vervoer, tezamen beschouwd met andere elementen, en wijst er met name op dat de relevantie daarvan volgt uit artikel 3, lid 4, van richtlijn 96/71, op grond waarvan de lidstaten kunnen bepalen dat er van bepaalde verplichtingen inzake de terbeschikkingstelling van werknemers kan worden afgeweken wanneer de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan één maand bedraagt.

1347 Evenwel moet worden vastgesteld dat richtlijn 2020/1057 geen afbreuk doet aan de geboden mogelijkheid in artikel 3, leden 3 en 4, van richtlijn 96/71, volgens de bepalingen waarvan het de lidstaten is toegestaan om bepaalde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst, waarop een ter beschikking gestelde werknemer normaal gesproken recht heeft, buiten toepassing te laten wanneer de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan één maand bedraagt. De oplossing waarbij een onderscheid tussen verschillende soorten vervoer wordt gemaakt, kan dus waar nodig worden gecombineerd met nationale regels ter uitvoering van deze bepalingen.

1348 Voor het overige blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, en met name uit de effectbeoordeling – sociale aspecten (deel 1/2, blz. 54), dat de Uniewetgever de mogelijkheid om de toepassing van de detacheringsregels afhankelijk te stellen van een tijdsdrempel uiteindelijk terzijde heeft geschoven, onder meer vanwege het risico van omzeiling dat zou voortvloeien uit een mogelijke roulatie van bestuurders om ervoor te zorgen dat zij in een bepaalde lidstaat minder tijd doorbrengen dan de opgelegde limiet.

1349 Met betrekking tot, ten derde, de door de Republiek Bulgarije, de Republiek Cyprus, Roemenië en de Republiek Polen bepleite mogelijkheid, namelijk verlangen dat er, ter beoordeling van het bestaan van een voldoende nauwe band tussen de dienstverlening en de lidstaat van ontvangst, een algehele beoordeling wordt verricht van alle kenmerkende elementen van die dienstverlening, volgt uit de in de punten 1311 tot en met 1331 van dit arrest uiteengezette overwegingen dat de Uniewetgever een aantal van de criteria heeft gehanteerd die het Hof heeft toegepast in het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), en tegelijkertijd aanvullende criteria heeft vastgesteld die in dezelfde logica passen. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de Uniewetgever criteria heeft vastgesteld die niet noodzakelijk zijn om het bestaan van een voldoende nauwe band tussen de vervoersdienst en de lidstaat van ontvangst vast te stellen.

1350 Hieruit volgt dat de Uniewetgever terecht heeft kunnen oordelen dat de door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen voorgestelde alternatieve maatregelen niet hetzelfde resultaat zouden opleveren als de bepalingen van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057.

– *Evenredigheid van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057*

1351 Wat in de derde plaats de evenredigheid van de criteria van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 betreft, moet allereerst worden herinnerd aan het belang dat volgens de preambule van het VWEU toekomt aan het „wezenlijk doel” van de voortdurende verbetering van de leef- en werkomstandigheden waarmee de Uniewetgever op grond van de artikelen 9 en 90 VWEU ten volle rekening moet houden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. In dit verband moet deze wetgever overeenkomstig artikel 151, eerste alinea, VWEU in het bijzonder streven naar, onder meer, de bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau, de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid.

1352 Zoals in wezen volgt uit punt 1341 van dit arrest, kan de versterking van de sociale bescherming van bepaalde categorieën van werknemers door de Uniewetgever, in casu door middel van de uit de bepalingen van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 voortvloeiende verplichting tot toepassing van de detacheringsregels op bestuurders die bepaalde soorten vervoer verrichten, evenwel bepaalde extra kosten met zich brengen voor de werkgevers die aan deze verplichting moeten voldoen. Het feit dat een door Uniewetgever ingestelde verplichting bepaalde kosten met zich kan brengen voor de vervoersondernemingen die deze last moeten dragen, vormt op zichzelf echter geen schending van het evenredigheidsbeginsel, tenzij deze kosten kennelijk onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

1353 Met betrekking tot, ten eerste, de nadelige gevolgen die artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 met zich zou brengen voor vervoersondernemingen in het algemeen, zij er om te beginnen aan herinnerd dat, zoals volgt uit de punten 1311 tot en met 1331 van dit arrest, de in deze bepalingen vastgestelde criteria voor de toepassing van de detacheringsregels in dezelfde logica passen als de criteria die golden vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn. Vervolgens moet erop worden gewezen dat eventuele verschillen tussen deze criteria deels te maken hebben met het feit dat genoemde richtlijn thans, ten voordele van de vervoerders, duidelijke vrijstellingen van die regels vaststelt, waarin niet uitdrukkelijk was voorzien in de voorheen geldende bepalingen.

1354 In het bijzonder is het een bestuurder die bilateraal vervoer verricht, op grond van artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, en lid 4, derde en vierde alinea, van richtlijn 2020/1057 daarnaast toegestaan om in de lidstaten of derde landen die hij doorkruist verschillende extra activiteiten, zoals het laden en/of lossen van goederen en het laten in- en/of uitstappen van passagiers, onder de in deze bepalingen gestelde voorwaarden te verrichten, zonder dat de detacheringsregels en bijgevolg de in de lidstaat van ontvangst gewaarborgde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden worden geacht van toepassing te zijn. Door de soepele benadering die eraan ten grondslag ligt, zorgt deze mogelijkheid er juist mede voor dat, zoals beoogd in overweging 10 van deze richtlijn, de toepassing van deze regels op derdelandenvervoer de vrijheid om grensoverschrijdende wegvervoersdiensten aan te bieden, niet onevenredig beperkt. Door een duidelijke regel vast te stellen waarmee de voorziene vrijstelling voor bilateraal vervoer ten voordele van de vervoerders kan worden uitgebreid tot ten hoogste twee extra activiteiten, heeft de Uniewetgever er dus voor gezorgd dat derdelandenvervoer dat een nauwe verbondenheid vertoont met een bilaterale vervoersactiviteit, niet aan de detacheringsregels wordt onderworpen.

1355 Hieruit volgt dat de hogere kosten die de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 met zich zouden brengen voor vervoerders, in ieder geval niet van een dergelijke omvang zijn dat zij kunnen worden geacht kennelijk zwaarder te wegen dan de uit deze bepalingen voortvloeiende voordelen in de vorm van, ten eerste, een lastenvermindering als gevolg van het bestaan van een uniform en duidelijker regelgevingskader en, ten tweede, een betere sociale bescherming van bestuurders gekoppeld aan een gezondere mededinging op de markt.

1356 Zoals volgt uit de punten 1334 tot en met 1338 van dit arrest zijn, aangezien de gestelde onduidelijkheid over de uitlegging van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 en het bestaan van praktische moeilijkheden bij de uitvoering van deze bepalingen evenmin zijn aangetoond, de mogelijke nadelige gevolgen van deze bepalingen voor vervoerders in het algemeen niet kennelijk onevenredig aan de nagestreefde doelstellingen.

1357 Met betrekking tot, ten tweede, het betoog dat de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer en cabotage grotere gevolgen kan hebben voor aan de „periferie van de Unie” gelegen lidstaten, waar de vervoersondernemingen zich voornamelijk op deze soorten vervoer toeleggen, volgt uit de in de punten 1318 tot en met 1329 van dit arrest uiteengezette overwegingen dat deze regels reeds van toepassing waren op cabotagevervoer en dat de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 beperkte gevolgen hebben voor derdelandenvervoer. Bovendien moet worden verwezen naar de in de punten 247 en 332 van dit arrest aangehaalde rechtspraak over het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten.

1358 Overigens is het weliswaar juist dat mededinging op kosten deel uitmaakt van de dynamiek die ten grondslag ligt aan de interne markt, maar dit neemt niet weg dat richtlijn 2020/1057 niet tot doel en evenmin tot gevolg heeft dat elke mededinging op kosten wordt uitgesloten, maar beoogt te verzekeren dat vervoersdiensten vrij kunnen worden verricht op een billijke basis – namelijk binnen het kader van mededinging die niet afhankelijk is van buitensporige verschillen in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die binnen eenzelfde lidstaat gelden voor vervoersondernemingen uit verschillende lidstaten –, terwijl tegelijkertijd aan gedetacheerde bestuurders een betere bescherming wordt geboden.

1359 Daarnaast kan, zoals in de punten 266 en 573 van dit arrest in herinnering is gebracht, de Uniewetgever niet de mogelijkheid worden ontnomen om een wetgevingshandeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien

dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in de preambule, in artikel 9 en in artikel 151, eerste alinea, van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en het waarborgen van een adequate sociale bescherming.

1360 In het bijzonder mocht de Uniewetgever, overeenkomstig de in punt 267 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt voor het wegvervoer heeft doorgemaakt, richtlijn 96/71 aanpassen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen met als doel om de sociale bescherming van de bestuurders te verbeteren door de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te wijzigen en om eerlijke mededinging te waarborgen. In dit verband heeft het Hof reeds uitdrukkelijk opgemerkt dat de noodzaak om het evenwicht waarop deze richtlijn berustte aan te passen teneinde het doel van een gelijker speelveld in een veranderende context zo goed mogelijk te verwezenlijken, onder meer voortvloeide uit fundamentele verschillen in de in de lidstaten van toepassing zijnde loonvoorschriften en andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (zie in die zin arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 63).

1361 In casu heeft de Uniewetgever, door de Unieregeling inzake de toepasselijkheid van de detacheringsregels op bestuurders in het wegvervoer aan te passen, blijkens de overwegingen 1, 3 en 7 van richtlijn 2020/1057 juist beoogd om een nieuw evenwicht te bereiken tussen het vrij verrichten van diensten, het vrije verkeer van goederen, betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en eerlijkere marktconcurrentie tussen vervoersondernemingen.

1362 Deze wetgever heeft dan ook, in de uitoefening van de ruime beoordelingsmarge waarover hij dienaangaande beschikt, op goede gronden kunnen oordelen dat bestuurders die vervoersdiensten verrichten die een band vertonen met het grondgebied van een lidstaat van ontvangst, dezelfde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten kunnen genieten als bestuurders die in dienst zijn van in deze lidstaat gevestigde vervoersondernemingen.

1363 Bijgevolg zijn de nadelige gevolgen, zo zij al worden aangetoond, die voor bepaalde lidstaten, voor de aldaar gevestigde vervoersondernemingen alsook voor de bij deze ondernemingen in dienst zijnde bestuurders zouden resulteren uit de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer, zoals die voortvloeien uit artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057, gelezen in het licht van overweging 13 daarvan, in elk geval niet kennelijk onevenredig aan de nagestreefde doelstellingen.

1364 Met betrekking tot, ten derde, de door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus aangevoerde argumenten dat het gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer de mededinging dreigt te vervalsen aangezien richtlijn 2020/1057 geen enkele verplichting oplegt aan en niet van toepassing is op vervoerders uit landen die geen lidstaat van de Unie zijn, moet worden opgemerkt dat, zoals de Raad tijdens de schriftelijke procedure en ter terechtzitting heeft betoogd, in derde landen gevestigde vervoersondernemingen niet dezelfde toegang hebben tot de interne markt, zodat hun situatie niet vergelijkbaar is met die van in de Unie gevestigde vervoersondernemingen (zie naar analogie arrest van 17 juli 1997, SAM Schiffahrt en Stapf, C-248/95 en C-249/95, EU:C:1997:377, punt 64).

1365 Bovendien mogen, zoals volgt uit artikel 1, lid 10, van richtlijn 2020/1057 en artikel 1, lid 4, van richtlijn 96/71, waarnaar in overweging 15 van eerstgenoemde richtlijn wordt verwezen, in derde landen gevestigde vervoersondernemingen geen gunstigere behandeling krijgen dan in de Unie gevestigde ondernemingen, wat eveneens geldt voor de specifieke regels betreffende de detachering waarin richtlijn 2020/1057 voorziet.

1366 Met betrekking tot, ten vierde, de argumenten inzake de gestelde nadelige milieueffecten als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057, moet worden vastgesteld dat deze argumenten samenvallen met het betoog dat de Republiek Polen heeft uiteengezet in het kader van haar vierde middel, zodat zij in die context zullen worden onderzocht.

1367 Uit het voorgaande volgt dat de bepalingen van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 geen nadelige gevolgen met zich brengen die kennelijk onevenredig zijn aan de daarmee nagestreefde doelstellingen.

1368 Derhalve moeten het tweede en het derde middel van de Republiek Litouwen, het eerste middel van de Republiek Bulgarije, het eerste middel van Roemenië, het eerste middel van de Republiek Cyprus, het eerste subsidiair aangevoerde middel van Hongarije en het eerste middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

d) Schending van artikel 91, lid 1, VWEU

1) Argumenten van partijen

1369 Met het derde middel van hun respectieve beroepen betogen de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus dat de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2020/1057 artikel 91, lid 1, VWEU heeft geschonden.

1370 Volgens deze lidstaten vereist dit artikel 91, lid 1, dat de rechtsgrondslag van deze verordening vormt, van deze wetgever dat hij besluit volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het EESC en het CvdR. Het onderscheid tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer met het oog op de toepassing van de detacheringsregels was niet opgenomen in het voorstel voor een detacheringsrichtlijn, zodat het niet door deze comités kon worden onderzocht alvorens zij hun respectieve adviezen uitbrachten. Door deze comités vervolgens niet te raadplegen over de wezenlijke wijziging die in dat voorstel was aangebracht, heeft genoemde wetgever dat artikel 91, lid 1, geschonden.

1371 De Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus wijzen erop dat het Hof zich over de raadplegingsverplichting in de loop van de wetgevingsprocedure had uitgesproken toen het Parlement nog geen medewetgever was en, zoals thans het EESC en het CvdR, een adviserende rol had. Het Hof had destijds geoordeeld dat het vereiste om het Parlement te raadplegen, impliceerde dat steeds een nieuwe raadpleging moest volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afweek van die waarover het Parlement reeds was geraadpleegd (zie in die zin arrest van 16 juli 1992, Parlement/Raad, C-65/90, EU:C:1992:325, punt 16).

1372 Aangezien deze raadgevende rol thans op grond van artikel 91, lid 1, VWEU wordt uitgeoefend door het EESC en het CvdR, is de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak van overeenkomstige toepassing op de verplichting tot raadpleging van deze beide comités. Bijgevolg hadden deze comités in het onderhavige geval opnieuw moeten worden geraadpleegd over de wezenlijke wijziging, namelijk de invoering van een onderscheid tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer met het oog op de toepassing van de detacheringsregels.

1373 Het is onjuist om, zoals het Parlement doet, te beweren dat er geen precedent bestaat voor een tweede raadpleging van deze comités in de loop van de wetgevingsprocedure. Zo is bijvoorbeeld tijdens de wetgevingsprocedure rond het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van richtlijn 2011/24/EU [COM(2018) 51 final], een aanvullende bepaling toegevoegd aan de rechtsgrondslag voor de betrokken handeling, wat de Uniewetgever heeft doen besluiten om het EESC opnieuw te raadplegen.

1374 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

1375 In hun betoog dat de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2020/1057 artikel 91, lid 1, VWEU heeft geschonden, beroepen de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus zich op dezelfde argumenten als die welke door eerstgenoemde lidstaat zijn aangevoerd ter betwisting van de wettigheid van artikel 2, lid 4, onder a), van verordening 2020/1055 (zaak C-545/20). Om de in de punten 898 tot en met 909 van dit arrest uiteengezette redenen, kunnen deze argumenten dan ook niet worden aanvaard, aangezien uit dit artikel 91, lid 1, niet volgt dat het EESC en het CvdR opnieuw moeten worden geraadpleegd bij een wijziging van het voorstel waarover deze comités reeds zijn geraadpleegd.

1376 Derhalve moet het derde middel van de Republiek Bulgarije en van de Republiek Cyprus ongegrond worden verklaard.

e) Schending van artikel 90 VWEU juncto artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU

1) Argumenten van partijen

1377 Met het vierde middel van hun respectieve beroepen betogen de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus dat artikel 1 van richtlijn 2020/1057 schending oplevert van artikel 90 VWEU juncto artikel 3, lid 3, VEU, artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU. De Republiek Polen, van haar kant, betoogt met haar tweede en derde middel dat dit artikel 1 in strijd is met artikel 91, lid 2, VWEU en artikel 94 VWEU. Roemenië, tot slot, voert dienaangaande geen zelfstandig middel aan, maar beroept zich op schending van deze twee laatstgenoemde bepalingen van het VWEU in het kader van zijn tweede middel inzake schending van het non-discriminatiebeginsel, onder aanvoering van de in punt 1194 van dit arrest uiteengezette argumenten.

1378 De Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus verwijten de Uniewetgever meer bepaald schending van genoemde bepalingen van primair recht vanwege de nadelige gevolgen die het in artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 13 daarvan, gemaakte onderscheid met zich brengt voor de levensstandaard en de werkgelegenheid

in Bulgarije en Cyprus en in de perifere lidstaten van de Unie in het algemeen, alsook voor de economische toestand van de in die lidstaten gevestigde vervoersondernemingen. Met name derdelandenvervoer wordt door de toepassing van de detacheringsregels voor deze ondernemingen in de praktijk onmogelijk gemaakt. Voorts zijn er nadelige milieueffecten en nemen de files toe. Nochtans is er met betrekking tot dit onderscheid geen effectbeoordeling uitgevoerd en is noch het EESC, noch het CvdR daarover geraadpleegd.

1379 De Republiek Polen betoogt dat de Uniewetgever door de vaststelling van een willekeurig criterium voor de toepassing van de detacheringsregels op vervoer artikel 91, lid 2, VWEU heeft geschonden, aangezien hij er geen rekening mee heeft gehouden dat dit criterium ernstige gevolgen kan hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten en voor de economische toestand van de vervoerders. Deze lidstaat kan zich niet vinden in de door het Parlement en de Raad voorgestane uitlegging van deze bepalingen. Dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt, betekent daarom immers nog niet dat het ter voldoening aan de verplichting om rekening te houden met bepaalde gevolgen volstaat om van die gevolgen kennis van te nemen.

1380 Wat in de eerste plaats de schending van artikel 91, lid 2, VWEU betreft, is er bij de vaststelling van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 geen rekening gehouden met de gevolgen van meer lege ritten met voertuigen die anders zouden worden ingezet voor derdelanden- of cabotagevervoer. Het gebruik van voertuigen voor derdelandenvervoer is bovendien economisch gerechtvaardigd omdat vervoersondernemingen, door rekening te houden met de geografische context, flexibel kunnen inspelen op veranderende vervoerbehoeften, waardoor het aantal lege ritten tot een minimum wordt beperkt en inefficiënte wachttijd tot aan de opdracht om goederen terug te vervoeren naar de lidstaat van vestiging wordt vermeden. Cabotagevervoer biedt soortgelijke voordelen op het gebied van vervoersefficiëntie.

1381 De toepassing van de bepalingen van de verordeningen 2020/1054 en 2020/1055 verplicht in Polen gevestigde vervoersondernemingen minstens 1 221 120 000 extra kilometers per jaar af te leggen. De uit deze verordeningen voortvloeiende wijzigingen alsook de aanvullende beperkingen die de bestreden bepalingen van richtlijn 2020/1057 met zich brengen, hebben aanzienlijke gevolgen voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, alsmede voor de vervoersfaciliteiten.

1382 Bovendien kunnen de beperkingen op derdelanden- en cabotagevervoer als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 zelfs leiden tot de terugtrekking uit de markt van vervoersondernemingen die niet rendabel kunnen werken volgens een model van vervoersdiensten dat uitgaat van minder efficiënte vervoersactiviteiten. Die gevolgen zijn bijzonder voelbaar voor vervoersondernemingen uit perifere lidstaten, waarvan de activiteiten voornamelijk zijn gebaseerd op derdelanden- en cabotagevervoer.

1383 De effectbeoordeling – deel sociale aspecten blijft beperkt tot een oppervlakkige inschatting van de gevolgen van deze bepalingen voor het werkgelegenheidsniveau in bepaalde regio's en heeft hoe dan ook betrekking op het gebruik van een tijdscriterium voor de toepassing van de detacheringsregels, hetgeen verschilt van het criterium dat uiteindelijk in richtlijn 2020/1057 is gehanteerd en niet dezelfde gevolgen heeft voor de markten van de perifere lidstaten. Bovendien is in deze effectbeoordeling vastgesteld dat 90 % van de vervoersondernemingen minder dan tien personen in dienst heeft, zonder dat daarmee rekening is gehouden bij de beoordeling van de gevolgen van deze bepalingen voor het werkgelegenheidsniveau. In diezelfde effectbeoordeling is

ook gewezen op de gevolgen in de vorm van de verslechtering van de staat van de wegeninfrastructuur in de Unie, zonder dat er evenwel een beoordeling van deze gevolgen is verricht.

1384 De toename van het wegverkeer heeft ook nadelige gevolgen voor de levensstandaard in gebieden nabij de voornaamste vervoersknooppunten. Dienaangaande is het dienstig om in het bijzonder te wijzen op het gevaar voor de verkeersveiligheid dat de aangebrachte wijzigingen met zich meebrengen.

1385 Zoals blijkt uit de schatting van de Republiek Polen, zullen de wetswijzigingen op het gebied van het wegvervoer in de lidstaten leiden tot een toename van gemiddeld 19 % van het aantal risicovolle gedragingen van bestuurders, ingegeven door de verleiding om de regelgeving te overtreden teneinde zich aan de nieuwe detacheringsregels aan te passen of deze juist te omzeilen, waardoor bovendien het aantal dodelijke ongevallen zal toenemen waarbij bepaalde voertuigtypes zijn betrokken.

1386 Wat in de tweede plaats de schending van artikel 94 VWEU betreft, is er bij de effectbeoordeling – deel sociale aspecten geen rekening gehouden met de economische toestand van vervoersondernemingen uit economisch minder ontwikkelde perifere lidstaten waarvan de internationale wegvervoersactiviteiten meer zijn toegespitst op cabotage en derdelandenvervoer. De extra kosten voor deze vervoersondernemingen als gevolg van de toepassing van de detacheringsregels brengen hen in een minder gunstige positie dan concurrerende ondernemingen die dichter bij het geografische centrum van de Unie zijn gevestigd.

1387 Ook uit de vaststelling van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 in een periode van ernstige economische ontwrichting als gevolg van de COVID-19-pandemie blijkt dat met de economische toestand van de vervoersondernemingen geen rekening is gehouden. De economische gevolgen van de pandemie waren bijzonder voelbaar in de vervoersector, die niet alleen bijzonder zwaar werd getroffen door de daling van de vraag in de internationale handel, maar ook door de beperkingen bij overschrijding van de binnengrenzen die door de verschillende lidstaten waren ingevoerd. Die gevolgen waren al voelbaar tijdens de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot richtlijn 2020/1057.

1388 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

1389 Met betrekking tot, in de eerste plaats, het door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus gevoerde betoog dat artikel 90 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, VEU, is geschonden doordat de Uniewetgever geen rekening heeft gehouden met de doelstelling van de Verdragen om te zorgen voor een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, moet worden vastgesteld dat dit betoog samenvalt met de argumenten die de Republiek Polen heeft aangevoerd in het kader van haar vierde middel betreffende schending van artikel 11 VWEU en van artikel 37 van het Handvest. Dit betoog zal dan ook in de context van dat middel worden onderzocht.

1390 Wat in de tweede plaats het argument inzake beweerde schending van artikel 94 VWEU betreft, volstaat het op te merken dat deze bepaling, op grond waarvan de Uniewetgever bij het nemen van een maatregel „op het gebied der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden” rekening moet houden met de economische toestand van de vervoerondernemers, in het onderhavige geval

irrelevant is, aangezien, zoals is opgemerkt in punt 1231 van dit arrest, artikel 1 van richtlijn 2020/1057 niet de prijzen of de voorwaarden voor het vervoer van goederen of passagiers regelt, maar de criteria vaststelt voor de toepassing van de regels inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector.

1391 Wat in de derde plaats het argument inzake schending van artikel 91, lid 2, VWEU betreft, zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever op grond van deze bepaling bij de vaststelling van de in lid 1 van dat artikel bedoelde maatregelen, die de uitvoering beogen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, „rekening moet houden" met gevallen waarin de toepassing ervan „ernstige" gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

1392 In dit verband was het, aangezien richtlijn 2020/1057 is vastgesteld op grond van artikel 91, lid 1, VWEU, en deze rechtsgrondslag in de onderhavige beroepen niet wordt betwist, aan deze wetgever om bij de ontwikkeling van de in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van deze richtlijn vastgestelde criteria voor de toepassing van de detacheringsregels rekening te houden met de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten.

1393 Afgezien daarvan volgt uit de punten 393 tot en met 396 van dit arrest in wezen dat artikel 91, lid 2, VWEU zich er niet tegen kan verzetten dat de Uniewetgever, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt bij de vaststelling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, dwingende maatregelen vaststelt die in bepaalde lidstaten ernstigere gevolgen kunnen hebben dan in andere lidstaten voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's alsook voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten, op voorwaarde dat deze wetgever in het ruimere kader van de afweging van de verschillende op het spel staande doelstellingen en belangen rekening houdt met de ernstige nadelige gevolgen voor die parameters.

1394 Met betrekking tot de onderhavige beroepen moet worden opgemerkt dat het betoog van de Republiek Bulgarije, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen berust op de premisse dat de Uniewetgever in strijd met artikel 91, lid 2, VWEU geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van richtlijn 2020/1057, namelijk dat de toepassing van de in artikel 1 van deze richtlijn vastgestelde detacheringsregels het in de praktijk vrijwel onmogelijk zal maken derdelanden- en cabotagevervoer te verrichten.

1395 Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat richtlijn 96/71, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, in beginsel van toepassing was op alle transnationale dienstverrichtingen waarbij werknemers ter beschikking worden gesteld, met inbegrip van de sector van het wegvervoer, en bovendien gepreciseerd dat een bestuurder die cabotagevervoer verricht, in beginsel moest worden geacht ter beschikking te zijn gesteld in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 96/71 (zie in die zin arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punten 33, 49, 62, 63 en 65).

1396 Zoals in punt 1320 van dit arrest is opgemerkt, is het juist dat de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer, zoals die voortvloeit uit richtlijn 2020/1057, weliswaar in dezelfde logica past, maar niet strikt dezelfde is als die welke voortvloeit uit richtlijn 96/71, zoals die door het Hof is uitgelegd.

1397 Uit de in het kader van de onderhavige beroepen aan het Hof overgelegde gegevens blijkt echter niet dat de hogere kosten die mogelijkerwijs voortvloeien uit de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer, zoals die voortvloeien uit artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 13 daarvan, zelfs in hun geheel genomen „ernstige" gevolgen zouden kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's in de zin van artikel 91, lid 2, VWEU. Elk gevolg voor de laatstgenoemde elementen volstaat namelijk niet om aan te tonen dat de vereiste drempel voor het vaststellen van een schending van laatstgenoemde bepaling is bereikt.

1398 Bovendien diende de Uniewetgever bij de beoordeling van de uit de vaststelling van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 voortvloeiende gevolgen de verschillende op het spel staande belangen met elkaar te verenigen teneinde de met die bepaling nagestreefde legitieme doelstellingen te bereiken. Zoals reeds in punt 395 van dit arrest is opgemerkt, kon het enkele feit dat deze wetgever rekening moest houden met de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en dus ook met de economische belangen van de vervoersondernemingen, zich er bijgevolg niet tegen verzetten dat voor deze ondernemingen dwingende maatregelen werden getroffen die voor hen bepaalde kosten deden ontstaan.

1399 Evenzo moeten, in de veronderstelling dat, zoals de Republiek Bulgarije, de Republiek Cyprus en de Republiek Polen beweren, bepaalde vervoerders zich uit de markt moeten terugtrekken vanwege de uit de artikel 1 van richtlijn 2020/1057 voortvloeiende toepassing van de detacheringsregels op derdelanden- en cabotagevervoer, met het risico dat bepaalde bestuurders hun baan verliezen, dergelijke nadelige gevolgen worden afgewogen tegen, ten eerste, de betere sociale bescherming voor de vele bestuurders die in de wegvervoersector in dienst blijven en, ten tweede, de omstandigheid dat het vrij verrichten van diensten op de markt voortaan plaatsvindt op basis van eerlijkere concurrentie tussen vervoersondernemingen.

1400 Voorts dient te worden benadrukt dat, zoals de Raad in wezen aanvoert, artikel 91, lid 2, VWEU niet aldus kan worden uitgelegd dat het de Uniewetgever verplicht de bestaande marktaandelen van bepaalde vervoerders te beschermen, met het risico dat hem de mogelijkheid wordt ontnomen om het rechtskader aan te passen aan de marktontwikkelingen teneinde een gelijk speelveld op de markt te verzekeren.

1401 Wat betreft de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten met betrekking tot de toename van het aantal risicovolle gedragingen en dodelijke ongevallen die volgens deze lidstaat zal voortvloeien uit de uitvoering van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057, moet worden opgemerkt dat deze argumenten niet worden gestaafd met betrouwbare en onderling overeenstemmende elementen. Deze argumenten zijn dan ook speculatief van aard, zodat aan de hand daarvan geen schending kan worden aangetoond van de uit artikel 91, lid 2, VWEU voortvloeiende vereisten.

1402 De Republiek Polen wijst eveneens op de nadelige gevolgen voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten vanwege de extra ritten die de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 met zich brengen. Deze lidstaat levert echter onvoldoende bewijs ter onderbouwing van zijn bewering dat deze bepalingen zullen leiden tot een „toename van het aantal extra afgelegde kilometers". Overigens zijn soortgelijke argumenten met betrekking tot het aantal extra kilometers als gevolg van de uitvoering van de verordeningen 2020/1054 en 2020/1055 in het kader van de tegen deze verordeningen ingestelde beroepen onderzocht en verworpen.

1403 De overige argumenten die in het kader van de onderhavige middelen zijn aangevoerd, die overigens algemeen en weinig onderbouwd zijn, vallen grotendeels samen met de argumenten die zijn geformuleerd in het kader van de middelen inzake schending van, respectievelijk, het evenredigheidsbeginsel wegens de gestelde niet-inaanmerkingneming van de gevolgen van de in artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 vastgestelde regels, en artikel 91, lid 1, VWEU wegens het ontbreken van een nieuwe raadpleging van het EESC en het CvdR. Deze overige argumenten moeten bijgevolg worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in de punten 1311 tot en met 1368 en 1375 tot en met 1376 van dit arrest.

1404 Derhalve moeten het vierde middel van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus, het tweede en derde middel van de Republiek Polen alsmede de door Roemenië in het kader van zijn tweede middel aangevoerde argumenten ongegrond worden verklaard.

f) Schending van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van dienstverrichting

1) Argumenten van partijen

1405 Met het vijfde middel van hun respectieve beroepen voeren de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus aan dat de benadering waarbij voor de toepassing van de detacheringsregels een onderscheid wordt gemaakt tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer, een ongerechtvaardigde beperking vormt van zowel het vrije verkeer van goederen (eerste onderdeel) als het vrij verrichten van vervoersdiensten (tweede onderdeel).

1406 Wat ten eerste het vrije verkeer van goederen betreft, moet de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer vanwege de daaruit voortvloeiende ernstige gevolgen worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van de artikelen 34 en 35 VWEU. Een dergelijke maatregel kan niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU, aangezien dit soort internationaal vervoer geen voldoende verbondenheid vertoont met de betrokken lidstaat en onevenredige administratieve verplichtingen in het leven roept die de goede werking van de interne markt belemmeren.

1407 In een perscommuniqué met als titel „De Commissie verzoekt Oostenrijk ervoor te zorgen dat zijn wetgeving inzake het minimumloon de interne markt niet onnodig belemmert” (IP/17/1053), heeft deze instelling erop gewezen dat de toepassing van nationale wetgeving op alle internationaal vervoer in het kader waarvan wordt geladen en/of gelost op het nationale grondgebied, een onevenredige beperking vormt van, onder meer, het vrije verkeer van goederen en dat de toepassing van deze maatregel op internationaal vervoer dat geen voldoende verbondenheid met de betrokken lidstaat vertoont, niet gerechtvaardigd is vanwege de onevenredigheid ervan.

1408 Wat ten tweede het vrij verrichten van vervoersdiensten betreft, levert de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer een beperking op van deze vrijheid, wat in strijd is met artikel 58, lid 1, juncto artikel 91 VWEU.

1409 In dit verband volgt uit de punten 64 en 65 van het arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220), dat, ten eerste, de in artikel 91, lid 1, onder a) en b), VWEU neergelegde verplichtingen onder meer de verplichting inhouden om de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied tot stand te brengen en dat de dwingende bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting onder meer de opheffing met zich brengen van alle discriminaties jegens

degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht. Ten tweede beschikt de Uniewetgever op dit punt niet over de discretionaire bevoegdheid waarop hij zich op andere gebieden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid kan beroepen.

1410 Met het gemaakte onderscheid tussen bilateraal vervoer en derdelandenvervoer met het oog op de toepassing van de detacheringsregels wordt dan ook opnieuw een vorm van discriminatie in het leven geroepen, hetgeen een stap terug betekent in de totstandkoming van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

1411 Mocht het Hof oordelen dat deze aangelegenheid ook wordt geregeld door artikel 56 VWEU, is het onderhavige middel ook op deze bepaling gebaseerd.

1412 Het Parlement en de Raad betogen dat deze middelen en argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

i) Vrij verkeer van goederen

1413 Wat betreft het eerste onderdeel van het vijfde middel van hun respectieve beroepen, waarin schending wordt aangevoerd van het vrije verkeer van goederen, leggen de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus op geen enkele wijze uit hoe richtlijn 2020/1057 deze vrijheid beperkt, noch in welk opzicht de gevolgen daarvan neerkomen op een gestelde kwantitatieve beperking waar deze lidstaten op zinspelen.

1414 Afgezien van een vermelding van de artikelen 34 tot en met 36 VWEU en de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de omstandigheden waarin een dergelijke kwantitatieve beperking op grond van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd kan worden geacht, beperken deze lidstaten zich meer bepaald tot een enkele verwijzing naar argumenten die zij in het kader van het eerste middel van hun respectieve beroepen hebben aangevoerd.

1415 Zoals echter in wezen volgt uit de punten 1308 tot en met 1368 van dit arrest, hebben de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus niet aangetoond dat de toepassing van de detacheringsregels op derdelandenvervoer kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van het legitieme doel dat met de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 wordt nagestreefd.

1416 Bijgevolg moet, bij gebreke van specifieke argumenten ter ondersteuning van het eerste onderdeel van de respectieve vijfde middelen, worden geoordeeld dat, zelfs indien deze bepalingen kunnen worden geacht een beperking op te leveren die binnen de werkingssfeer van de artikelen 34 en 35 VWEU valt, deze beperking in elk geval zou zijn gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU om de redenen op basis waarvan deze respectieve eerste middelen zijn afgewezen.

1417 Voor het overige volstaat het wat betreft het in punt 1407 van dit arrest genoemde perscommuniqué, die de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus citeren zonder de relevantie ervan uit te leggen, op te merken dat een dergelijk niet-bindend document het Hof niet kan binden in zijn uitlegging of beoordeling van de geldigheid van richtlijn 2020/1057.

1418 In ieder geval is het zo dat, ook al bekritiseert de Commissie in dit perscommuniqué de benadering waarbij de nationale wetgeving van de lidstaat van ontvangst wordt toegepast op alle internationaal vervoer in het kader waarvan wordt geladen en/of gelost op het nationale grondgebied van die lidstaat, de bestreden bepalingen van artikel 1, lid 3, van richtlijn 2020/1057 zowel bilateraal vervoer als bepaalde met dit vervoer samenhangende extra laad- en/losactiviteiten van die toepassing vrijstelt, juist om de evenredigheid te waarborgen van elke beperking van het vrije verkeer van goederen en van het vrij verrichten van vervoersdiensten die zou kunnen voortvloeien uit de toepassing van de detacheringsregels op bestuurders in het internationale wegvervoer.

1419 Derhalve moet het eerste onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus ongegrond worden verklaard.

ii) Vrijheid van dienstverrichting

1420 Wat betreft het tweede onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus, waarin schending wordt aangevoerd van de bepalingen van het VWEU betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, moet erop worden gewezen dat, zoals volgt uit de punten 352 tot en met 358 van dit arrest, de vrijheid van dienstverrichting op vervoersgebied niet wordt geregeld door artikel 56 VWEU betreffende de vrijheid van dienstverrichting in het algemeen, maar door de specifieke bepaling van artikel 58, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat „[h]et vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer", te weten titel VI van het derde deel van het VWEU, die de artikelen 90 tot en met 100 VWEU omvat. Bijgevolg beschikken vervoersondernemingen over een recht op het vrij verrichten van diensten uitsluitend voor zover hun dit recht is verleend in de vorm van maatregelen van afgeleid recht die de Uniewetgever heeft vastgesteld op grond van de bepalingen van het VWEU betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waaronder met name artikel 91, lid 1, VWEU.

1421 Precies daarin ligt het doel besloten van verordening 2020/1054, die de Uniewetgever op grond van deze bepaling heeft vastgesteld teneinde, onder meer, specifieke regels vast te stellen met betrekking tot richtlijn 96/71 en daardoor bepaalde bepalingen van de sociale regelgeving inzake wegvervoer te harmoniseren.

1422 Met betrekking tot de lering uit het arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220, punten 64 en 65), waarop de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus zich beroepen, zij eraan herinnerd dat, zoals is uiteengezet in punt 982 van dit arrest, het Hof inderdaad heeft geoordeeld dat de Uniewetgever bij de totstandbrenging van de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied niet over de discretionaire bevoegdheid beschikt waarop hij zich op andere gebieden van het vervoerbeleid kan beroepen. Deze omstandigheid doet echter geen afbreuk aan het feit dat de Uniewetgever, zoals in de punten 242 tot en met 247 van dit arrest in herinnering is gebracht, bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

1423 Voor zover de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus de Uniewetgever verwijten dat hij, door de detacheringsregels van toepassing te verklaren op derdelandenvervoer de specifieke verplichtingen die krachtens artikel 91 VWEU op hem rusten niet is nagekomen aangezien hij jegens bestuurders een nieuwe vorm van discriminatie op grond van hun nationaliteit of plaats van vestiging in het leven heeft geroepen, vallen hun argumenten in ieder geval samen met hetgeen zij hebben betoogd in het kader van het tweede middel van hun respectieve beroepen,

waarin schending is aangevoerd van de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling. Bijgevolg moeten deze argumenten worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in de punten 1213 tot en met 1234 van dit arrest.

1424 Voor zover de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus, los van het in het voorgaande punt afgewezen betoog, de Unierechter bovendien verwijten een stap terug te hebben gezet in de totstandkoming van het gemeenschappelijk vervoerbeleid dat de vrijheid van dienstverrichting verzekert, mist hun betoog elke grond.

1425 Zoals met name blijkt uit de punten 1210, 1223, 1308 en 1361 van dit arrest, beoogt artikel 1 van richtlijn 2020/1057 namelijk daarentegen het vrij verrichten van vervoersdiensten juist te faciliteren door nader te specificeren onder welke omstandigheden de in richtlijn 96/71 vastgestelde detacheringsregels al dan niet gelden voor bestuurders die wegvervoer verrichten, daaronder begrepen bestuurders die derdelandenvervoer verrichten, en tegelijkertijd te zorgen voor een beter evenwicht tussen de verschillende betrokken belangen in het licht van de marktontwikkelingen, waaruit volgt dat de verplichtingen krachtens artikel 91 VWEU zijn vervuld (zie naar analogie arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 48).

1426 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat, zoals in punt 266 van dit arrest is opgemerkt, in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever niet de mogelijkheid kan worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in artikel 9 van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder de waarborging van een adequate sociale bescherming. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die algemene belangen en transversale doelstellingen immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of evoluties.

1427 Hieruit volgt dat het loutere feit dat er voor bepaalde vervoersondernemingen hogere kosten kunnen ontstaan als gevolg van de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de versterking van de sociale bescherming die door de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 aan bepaalde bestuurders worden geboden, niet kan worden beschouwd als een stap terug in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, die schending oplevert van artikel 91, lid 2, VWEU.

1428 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het vijfde middel van de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus ongegrond worden verklaard en moeten deze middelen derhalve in hun geheel worden afgewezen.

g) Schending van artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest

1) Argumenten van partijen

1429 Met haar vierde middel betoogt de Republiek Polen dat artikel 11 VWEU en artikel 37 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij de instellingen van de Unie ertoe verplichten om zowel bij de bepaling en uitvoering van het beleid van de Unie als in het kader van andere

optredens van de Unie rekening te houden met de milieubeschermingseisen. De in artikel 191 VWEU neergelegde doelstelling van milieubescherming kan namelijk niet uitsluitend in aanmerking worden genomen noch worden verwezenlijkt door maatregelen die in het kader van een afzonderlijk en autonoom beleid op grond van artikel 192 VWEU worden vastgesteld. Het integratiebeginsel maakt het mogelijk om de doelstellingen en eisen inzake milieubescherming te verzoenen met de andere door de Unie nagestreefde belangen en doelstellingen.

1430 Wanneer artikel 11 VWEU aldus wordt uitgelegd dat het ziet op rechtsgebieden van de Unie en niet op specifieke maatregelen, kan de door deze bepaling nagestreefde doelstelling niet worden bereikt. De omstandigheid dat richtlijn 2020/1057 deel uitmaakt van een ruimer maatregelenpakket dat gericht is op de vermindering van verontreinigende emissies door het wegvervoer, bewijst niet dat er naar behoren rekening is gehouden met de gevolgen van deze richtlijn voor het milieu, en inzonderheid voor de mogelijkheid om de milieudoelstellingen te bereiken die zijn vastgelegd in de programmeringsdocumenten en handelingen die de Unie op milieugebied heeft aangenomen. Bovendien kan evenmin worden aangenomen dat zodra de doelstellingen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vastliggen, deze onveranderlijk zullen blijven, ongeacht de extra emissies die in de toekomst zullen ontstaan als gevolg van verplichtingen die uit nieuwe wetgeving van de Unie voortvloeien.

1431 De Republiek Polen is het eens met de door advocaat-generaal Geelhoed voorgestane uitlegging in de punten 59 en 60 van zijn conclusie in de zaak Oostenrijk/Parlement en Raad (C-161/04, EU:C:2006:66), die inhoudt dat wanneer milieubelangen duidelijk niet in aanmerking zijn genomen of geheel terzijde zijn geschoven, artikel 11 VWEU kan worden gehanteerd als norm bij de toetsing van de geldigheid van Uniewetgeving. Wanneer vaststaat dat een bepaalde maatregel van de Uniewetgever tot gevolg heeft dat afbreuk wordt gedaan aan de verwezenlijking van de doelstellingen die hij in andere handelingen van afgeleid recht op milieugebied heeft vastgesteld, dient deze wetgever de tegenstrijdige belangen af te wegen en, zo nodig, passende wijzigingen aan te brengen in de handelingen die op milieugebied van toepassing zijn.

1432 In het onderhavige geval is de Uniewetgever deze verplichting niet nagekomen, aangezien hij niet heeft onderzocht welke gevolgen de uitvoering van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 met zich meebrengt op het gebied van milieueisen. In het bijzonder heeft hij geen rekening gehouden met het feit dat de uitvoering van deze bepalingen gepaard gaat met extra ritten door vrachtwagens, daaronder begrepen lege ritten over lange afstanden, wat, zoals blijkt uit de in punt 416 van dit arrest genoemde gegevens en studies, resulteert in emissies van CO2 en luchtverontreinigende stoffen die tal van gezondheidsproblemen veroorzaken.

1433 Terwijl de betrokken voertuigen zonder genoemde bepalingen zouden kunnen worden ingezet voor derdelanden- en cabotagevervoer, leidt de daling van deze twee soorten vervoersactiviteiten namelijk tot een toename van het aantal bilaterale vervoersactiviteiten, wat resulteert in een stijging van het aantal lege ritten. Het nut van derdelandenvervoer bestaat er evenwel juist in dat dit vervoer het aantal lege ritten tot een minimum beperkt, wachttijden tot aan de opdracht om goederen terug te vervoeren naar de lidstaat van vestiging vermijdt en flexibel kan worden ingespeeld op een geografisch evoluerende vraag naar vervoersdiensten.

1434 De milieueffecten van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 moeten cumulatief worden onderzocht met die welke worden veroorzaakt door verordeningen 2020/1054 en 2020/1055, die ook deel uitmaken van het „Mobiliteitspakket” en op grond waarvan vrachtwagenbestuurders eveneens verplicht zijn om extra – en vaak lege – ritten over grote afstanden af te leggen.

1435 Deze extra emissies kunnen vanwege hun omvang aanzienlijke gevolgen hebben voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die zijn vastgelegd in de in de punten 417 tot en met 419 van dit arrest genoemde programmeringsdocumenten en handelingen die de Unie op het gebied van milieubescherming heeft vastgesteld, alsook voor de naleving van de krachtens deze handelingen op de lidstaten rustende verplichtingen. In geen van de bestreden handelingen die samen het „Mobiliteitspakket" vormen, wordt er echter nader ingegaan op deze uiteenlopende risico's voor nadelige gevolgen. In de effectbeoordeling – sociale aspecten beperkt de Commissie zich tot de vaststelling dat de overwogen opties volgens haar geen weerslag hebben op het milieu. Deze vaststelling is evenwel niet onderbouwd en evenmin geloofwaardig.

1436 Hoewel sommige lidstaten en de Commissie hebben gewezen op de noodzaak om rekening te houden met de nadelige gevolgen die de geplande maatregelen van het „Mobiliteitspakket" met zich brengen in de vorm van een toegenomen aantal lege ritten en meer CO_2-emissies, is de Uniewetgever aan deze bezorgdheden voorbijgegaan. De extra analysen die de commissaris voor Vervoer Vălean voor het einde van 2020 heeft aangekondigd en die betrekking hebben op de gevolgen van de verplichte terugkeer van voertuigen naar de lidstaat van vestiging om de acht weken en van de aan gecombineerd vervoer gestelde beperkingen, verhelpen deze tekortkoming geenszins en bevestigen zelfs de gegrondheid van het onderhavige middel.

1437 De Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus van hun kant herhalen de in de punten 1377 en 1378 van dit arrest uiteengezette argumenten inzake schending van artikel 90 VWEU juncto artikel 3, lid 3, VEU vanwege de nadelige milieueffecten als gevolg van het in artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057 juncto overweging 13 ervan gemaakte onderscheid tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer.

1438 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

2) Beoordeling door het Hof

1439 Om te beginnen moeten de door de Republiek Bulgarije en de Republiek Cyprus aangevoerde argumenten inzake schending van artikel 90 VWEU juncto artikel 3, lid 3, VEU al meteen worden afgewezen om de in de punten 423, 424 en 934 van dit arrest uiteengezette redenen.

1440 In deze omstandigheden en om de in de punten 428 tot en met 430 van dit arrest uiteengezette redenen hoeft alleen nog te worden onderzocht of de Uniewetgever, zoals de Republiek Polen aanvoert, bij de vaststelling van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 de uit artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest voortvloeiende vereisten inzake milieubescherming heeft geschonden.

1441 In dit verband moet worden opgemerkt dat de argumenten die door de Republiek Polen zijn aangevoerd in het kader van haar vierde middel niet zozeer betrekking hebben op de bepalingen van richtlijn 2020/1057, maar vrijwel uitsluitend zijn gericht tegen bepalingen van andere handelingen waaruit het „Mobiliteitspakket" bestaat, waaronder met name die van verordening 2020/1055. De studies en de overige elementen waarop de Republiek Polen zich in deze context beroept, houden namelijk overwegend verband met artikel 1, punt 3, van deze verordening, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd met betrekking tot het vereiste dat de voertuigen om de acht weken terugkeren naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming. Tegen laatstgenoemde bepaling zijn echter afzonderlijke middelen aangevoerd in het kader van de beroepen die zijn ingesteld tegen verordening 2020/1055 in de zaken C-542/20, C-545/20,

C-547/20, C-549/20 tot en met C-552/20, en C-554/20. Voor zover de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten geen verband houden met de bepalingen van richtlijn 2020/1057, moeten zij als niet ter zake dienend worden afgewezen.

1442 Niettemin moet voor zover het betoog van de Republiek Polen inzake schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest specifiek betrekking heeft op de bepalingen van richtlijn 2020/1057, om te beginnen worden opgemerkt, zoals in punt 436 van dit arrest is gedaan, dat artikel 11 VWEU een horizontale bepaling is, wat inhoudt dat de Uniewetgever de eisen inzake milieubescherming moet integreren in het beleid en het optreden van de Unie, en met name in het gemeenschappelijk vervoerbeleid waarvan richtlijn 2020/1057 deel uitmaakt.

1443 Voorts heeft de door het Hof in de onderhavige zaak te verrichten wettigheidstoetsing aan artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest betrekking op een handeling van de Unie in het kader waarvan de Uniewetgever gehouden is om een evenwicht tussen de verschillende in geding zijnde belangen en doelstellingen te waarborgen, zoals is benadrukt in met name de punten 1210, 1223, 1308 en 1361 van dit arrest.

1444 In deze omstandigheden zij eraan herinnerd dat, zelfs al zouden de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 op zichzelf beschouwd aanzienlijke nadelige milieueffecten hebben, rekening moet worden gehouden met andere maatregelen die de Uniewetgever heeft genomen om dergelijke milieueffecten van het wegvervoer te beperken en de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies te bereiken, teneinde uit te maken of er daadwerkelijk sprake is van schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest.

1445 In het onderhavige geval berusten de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake schending van de Unierechtelijke bepalingen inzake milieubescherming op de premisse dat de criteria voor de toepassing van de detacheringsregels die in de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 zijn vastgesteld, nadelige milieueffecten met zich zullen brengen vanwege de toename van verontreinigende emissies waartoe de toepassing van deze criteria zal leiden. In het bijzonder betoogt deze lidstaat dat deze bepalingen zullen leiden tot extra – en vaak lege – ritten over grote afstanden, aangezien vervoersondernemingen cabotage en derdelandenvervoer, die volgens genoemde lidstaat gunstiger voor het milieu zijn, zullen vervangen door bilaterale vervoersactiviteiten om in aanmerking te komen voor de voor dit soort vervoer geldende volledige vrijstelling van voornoemde regels.

1446 In dit verband moet ten eerste in herinnering worden gebracht dat, zoals reeds volgt uit – onder meer – de punten 1318, 1321 en 1395 van dit arrest, de verplichting om de detacheringsregels in beginsel toe te passen op bestuurders die derdelandenvervoer en cabotage verrichten, reeds voortvloeide uit de regelgeving die gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2020/1057, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Bijgevolg vloeien de gestelde nadelige milieueffecten die de Republiek Polen toeschrijft aan de in artikel 1 van richtlijn 2020/1057 neergelegde regels, zo zij al worden aangetoond, in werkelijkheid niet voort uit deze richtlijn, maar uit regelgeving van de Unie die reeds vóór de inwerkingtreding van genoemde richtlijn van toepassing was.

1448 Ten tweede moet hoe dan ook worden opgemerkt dat de verschillende soorten vervoer die door de Republiek Polen worden genoemd, elkaar niet noodzakelijkerwijs kunnen vervangen. Terwijl derdelandenvervoer en bilateraal vervoer, zoals de Raad benadrukt, in beginsel wel onderling kunnen worden verwisseld, kan cabotagevervoer naar zijn aard zelf immers niet worden vervangen door een bilaterale vervoersactiviteit.

1449 Bovendien volgt uit punt 358 van dit arrest in wezen dat artikel 49 VWEU, zoals dat bij verordening nr. 1071/2009 in de vervoersector ten uitvoer is gelegd, elke onderneming het recht garandeert om zich, in voorkomend geval door de oprichting van filialen, duurzaam te vestigen in de lidstaat van haar keuze teneinde haar activiteiten optimaal te organiseren, met inachtneming van de op haar rustende verplichtingen krachtens het Unierecht. Vervoersondernemingen die voornemens zijn om op systematische of zeer regelmatige wijze binnenlands vervoer in een andere lidstaat te verrichten, kunnen in die lidstaat dan ook een filiaal of enige andere duurzame vestiging oprichten, waardoor terugritten over lange afstanden, die volgens de Republiek Polen nadelige milieueffecten met zich zullen brengen vanwege de hogere emissies van CO_2 en luchtverontreinigende stoffen, kunnen worden voorkomen.

1450 Bijgevolg kan artikel 1 van richtlijn 2020/1057 op zich geen aanzienlijke negatieve milieueffecten met zich brengen, aangezien het bepaalde vervoerders er mogelijkerwijs toe aanzet om zich dichter bij de reële vraag naar vervoersdiensten te vestigen dan vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn het geval was, en er daardoor toe bijdraagt dat er een nauwere band ontstaat tussen de plaats van vestiging van de aanbieder van deze diensten en de plaats waar die diensten daadwerkelijk worden verricht.

1451 Ten derde moet in het geval, zoals de Republiek Polen suggereert, een vervoersonderneming ervoor kiest om een voertuig leeg terug te brengen naar de lidstaat van vestiging zodat de vervoersactiviteit als bilateraal kwalificeert, worden opgemerkt dat een dergelijke keuze in ieder geval niet volstaat om de betrokken vervoersactiviteit als bilateraal in de zin van artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2020/1057 te laten kwalificeren, aangezien deze bepalingen voor een dergelijke kwalificatie vereisen dat de goederen of passagiers vanuit of naar de lidstaat van vestiging worden vervoerd.

1452 Bovendien behoudt de Uniewetgever, zoals volgt uit punt 377 van dit arrest, het recht om door aanpassing van een wetgevingshandeling ter verbetering van de sociale bescherming van de betrokken personen en ter waarborging van een gelijk speelveld de voorwaarden te wijzigen waaronder de vrijheid van dienstverrichting wordt uitgeoefend. De mate van liberalisering op grond van artikel 58, lid 1, VWEU wordt immers niet rechtstreeks bepaald door artikel 56 VWEU, maar door de Uniewetgever zelf in het kader van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

1453 Voor het overige zijn de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake marktdeelnemers die volgens haar de markt moeten verlaten vanwege de beweerde kostenstijgingen die het gevolg zijn van de criteria voor de toepassing van de detacheringsregels, zoals die in artikel 1 van richtlijn 2020/1057 zijn vastgesteld en gelden voor derdelanden- en cabotagevervoer, speculatief van aard. Dit geldt te meer in het licht van de in de punten 1448 tot en met 1450 van dit arrest uiteengezette overwegingen. In ieder geval heeft deze lidstaat niet aangetoond dat dergelijke terugtrekkingen uit de markt aanzienlijke nadelige milieueffecten met zich brengen.

1454 Ten vierde kan, zoals de Raad aanvoert, uit het betoog van de Republiek Polen geen wezenlijk verschil, in termen van efficiëntie en milieueffect, worden opgemaakt tussen derdelandenvervoer en bilateraal vervoer wanneer met deze soorten vervoer wordt beoogd om op min of meer permanente basis te voorzien in vervoersbehoeften in een bepaald deel van de Unie. Overigens is, zoals in wezen volgt uit punt 1354 van dit arrest, krachtens artikel 1, lid 3, derde tot en met vijfde alinea, van richtlijn 2020/1057, gelezen in het licht van overweging 10 daarvan, de voor bilaterale vervoersactiviteiten geldende vrijstelling van de detacheringsregels uitgebreid tot bepaalde extra activiteiten die verbonden zijn met die vervoersactiviteiten, juist om rekening te houden met mogelijke efficiëntiewinsten die een dergelijke organisatie van het wegvervoer oplevert.

1455 Voor zover de Republiek Polen tot slot aanvoert dat de toepassing van de detacheringsregels op gecombineerd vervoer, zoals bepaald in artikel 1, lid 6, van richtlijn 2020/1057, het gebruik ontmoedigt van dergelijk vervoer, waarvan het gunstige milieueffect wordt erkend, volstaat het te herinneren aan de in de punten 1330, 1331 en 1340 van dit arrest uiteengezette overwegingen waaruit volgt dat deze bepaling, in vergelijking met de vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn geldende regeling, louter beoogt te specificeren onder welke omstandigheden waaronder vervoerders die gecombineerd vervoer verrichten, voor bepaalde delen van dat vervoer in aanmerking komen voor een vrijstelling van die regels. Bijgevolg is niet aangetoond dat genoemde bepaling een ontmoedigend effect op dit soort vervoer heeft.

1456 In ieder geval kan, gelet op de aard van richtlijn 2020/1057, die een evenwicht beoogt tot stand te brengen tussen de verschillende doelstellingen die zij nastreeft, zonder zelf onder het beleid van de Unie op het gebied van milieubescherming te vallen, geen schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest worden vastgesteld op de enkele grond dat de Uniewetgever niet alle vervoersactiviteiten die als gunstig voor het milieu kunnen worden beschouwd, heeft bevorderd ten koste van een betere sociale bescherming voor bestuurders.

1457 Gelet op het voorgaande moeten, nu significante nadelige milieueffecten als gevolg van de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 met betrekking tot derdelandenvervoer, gecombineerd vervoer of cabotagevervoer ontbreken, de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten inzake schending van artikel 11 VWEU juncto artikel 37 van het Handvest worden afgewezen.

1458 Bijgevolg hoeven noch de argumenten van deze lidstaat inzake andere handelingen van de Unie, waarvan de milieudoelstellingen door de vaststelling van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 in gevaar zouden zijn gebracht, noch de verschillende door de Uniewetgever in de wegvervoersector genomen maatregelen, waarop het Parlement en de Raad zich beroepen, te worden onderzocht om te beoordelen in hoeverre deze wetgever rekening heeft gehouden met de algemene doelstelling van vermindering van verontreinigende emissies in die sector.

1459 Derhalve moet het vierde middel van de Republiek Polen ongegrond worden verklaard.

1460 Gelet op al het voorgaande moeten de door de Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaak C-544/20), Roemenië (zaak C-548/20) en de Republiek Cyprus (zaak C-550/20) ingestelde beroepen in hun geheel worden verworpen. Evenzo moeten de door Hongarije (zaak C-551/20) en de Republiek Polen (zaak C-555/20) ingestelde beroepen worden verworpen voor zover zij strekken tot nietigverklaring van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 of van sommige bepalingen daarvan.

4. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057

1461 Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057, voor zover deze bepaling de uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn vaststelt op 2 februari 2022, beroept de Republiek Polen (zaak C-555/20) zich op drie middelen, die samen kunnen worden onderzocht en waarin schending wordt aangevoerd van, achtereenvolgens, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en artikel 94 VWEU.

a) Argumenten van partijen

1462 Wat in de eerste plaats de gestelde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, herinnert de Republiek Polen eraan dat dit beginsel vereist dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbare gevolgen hebben, zodat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en-betrekkingen. Dit beginsel moet des te strikter worden nageleefd wanneer de betrokken regelgeving financiële lasten met zich kan brengen, zoals het geval is bij richtlijn 2020/1057.

1463 De bestreden bepalingen van artikel 1 van deze richtlijn geven echter niet aan welke verplichtingen vervoerders moeten nakomen. Bovendien geven zij aanleiding tot uitleggingsproblemen en praktische moeilijkheden bij de vaststelling van het recht dat van toepassing is op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van bestuurders die wegvervoer verrichten. Deze onduidelijkheid moet worden weggenomen door nationale omzettingshandelingen, alsook door uitleggingsdocumenten en richtsnoeren van de Commissie, voor zover deze worden vastgesteld.

1464 Voorts zal de tenuitvoerlegging van deze bepalingen een langdurig wetgevingsproces op nationaal niveau meebrengen. Bijgevolg zal een aanzienlijk deel van de termijn van 18 maanden voor de omzetting van richtlijn 2020/1057 opgaan aan het opstellen en vaststellen van nationale regelgeving. Hierdoor zullen vervoerders over aanzienlijk minder tijd beschikken om kennis te nemen van het voorwerp en de omvang van de op hen rustende verplichtingen. Bovendien worden in de nationale regelgeving ook de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vastgesteld en moeten vervoerders zich vertrouwd maken met de relevante regels die door meer dan één lidstaat zijn vastgesteld. Tot slot kan het ontbreken van een verplichting om een specifieke omzettingstermijn vast te stellen niet worden gelijkgesteld met een volledige discretionaire bevoegdheid van de Uniewetgever op dat punt.

1465 Wat in de tweede plaats de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, betoogt de Republiek Polen dat de vaststelling door de Uniewetgever van een ingekorte omzettingstermijn van 18 maanden niet voldoet aan de uit dat beginsel voortvloeiende vereisten.

1466 De Uniewetgever heeft geen objectieve rechtvaardigingsgronden aangevoerd om deze termijn vast te stellen, hoewel de gebruikelijke termijn voor handelingen van deze aard ten minste twee jaar bedraagt. Gelet op de specifieke aard van de wegvervoersector, die wordt gekenmerkt door een hoge mate van mobiliteit en, bijgevolg, de noodzaak om de regels van een groot aantal lidstaten binnen een korte referentieperiode toe te passen, had deze wetgever ook rekening moeten houden met de omstandigheid dat vervoerders zich tevens moeten voorbereiden op de toepassing van de vereisten die voortvloeien uit de andere handelingen die deel uitmaken van het „Mobiliteitspakket”.

1467 De Uniewetgever heeft evenmin rekening gehouden met de dominante positie die op de markt voor wegvervoer wordt ingenomen door kleine en middelgrote ondernemingen, waarvoor de aanpassing aan de nieuwe regelgeving specifieke moeilijkheden en kosten met zich brengt. Bovendien zijn er extra moeilijkheden ontstaan door de COVID-19-pandemie. Tot slot worden er – soms strenge – sancties opgelegd aan vervoerders die zich niet binnen de gestelde termijn aan de nieuwe regels kunnen aanpassen.

1468 Aangaande de vraag in hoeverre de eerdere juridische en feitelijke situatie van vervoerders door richtlijn 2020/1057 is gewijzigd, is de toepasselijkheid van richtlijn 96/71 op het wegvervoer lange tijd een omstreden kwestie geweest. Zoals blijkt uit overweging 4 van richtlijn 2020/1057, zijn de bepalingen van richtlijn 96/71 in de lidstaten dan ook in een aantal gevallen verschillend uitgelegd, toegepast en uitgevoerd. In het arrest van 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), zijn slechts enkele vragen beantwoord over de nadere regels die gelden voor het verrichten van internationaal vervoer.

1469 Wat in de derde plaats de gestelde schending van artikel 94 VWEU betreft, voert de Republiek Polen aan dat de in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 vastgestelde omzettingstermijn voorbijgaat aan de economische toestand van vervoerders. In dit verband verwijst deze lidstaat eveneens naar de omstandigheid dat de sector door kleine en middelgrote ondernemingen wordt gedomineerd, dat de betrokken wijzigingen aanzienlijke kosten met zich brengen en dat deze wijzigingen zijn ingevoerd in een periode van economische crisis en verstoorde werking van de vervoersmarkt vanwege de COVID-19-pandemie.

1470 Het Parlement en de Raad betogen dat deze argumenten ongegrond zijn.

b) Beoordeling door het Hof

1471 Met het oog op het onderzoek van de onderhavige middelen moet eraan worden herinnerd dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 in de eerste alinea ervan bepaalt dat de lidstaten de nodige nationale maatregelen vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen en deze „uiterlijk op 2 februari 2022” publiceren, en in de tweede alinea ervan daaraan toevoegt dat de lidstaten deze maatregelen vanaf diezelfde datum toepassen.

1472 In de eerste plaats moet wat betreft de gestelde schending van het rechtszekerheidsbeginsel worden opgemerkt dat de Republiek Polen de Uniewetgever niet verwijt een omzettingstermijn te hebben vastgesteld die onduidelijk is, maar een die te kort is gelet op de onzekerheid rond de uitlegging van de regels van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 en de praktische moeilijkheden bij de toepassing daarvan.

1473 In dit verband zij eraan herinnerd dat een richtlijn overeenkomstig artikel 288, derde alinea, VWEU verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Bijgevolg is, zoals het Parlement benadrukt, het te bereiken resultaat reeds vastgesteld in de rechtshandeling zelf van de Unie. Hieruit volgt dat de vervoerders in het onderhavige geval ten minste sinds 31 juli 2020, de datum van bekendmaking van richtlijn 2020/1057 in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, kennis konden nemen van hun toekomstige verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn.

1474 Bovendien is de mate waarin de bepalingen van artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 nieuwe verplichtingen voor vervoersondernemingen scheppen, in ieder geval noodzakelijkerwijs beperkt door de omstandigheid dat, zoals in de punten 1178 tot en met 1182 van dit arrest is uiteengezet, de regeling voor de toepassing van de detacheringsregels op bestuurders die voortvloeit uit de in deze bepalingen vastgestelde criteria, tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met die welke gold vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn.

1475 Voor zover de Republiek Polen aanvoert dat er uitleggingsproblemen en praktische moeilijkheden ontstaan bij de vaststelling van het recht dat van toepassing is op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van bestuurders, moet ten eerste worden opgemerkt dat, anders dan deze lidstaat suggereert, het nationale recht dat in een bepaald geval van toepassing is niet afhangt van nationale omzettingshandelingen, maar van de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 zelf, waarin duidelijk omschreven soorten vervoer worden opgesomd en nader wordt gepreciseerd op welke soorten vervoer de detacheringsregels, en dus de nationale voorschriften van de lidstaat van ontvangst inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, van toepassing moeten worden geacht.

1476 Ten tweede heeft, zoals blijkt uit de overwegingen 4, 8 en 9 van richtlijn 2020/1057 en zoals in wezen is uiteengezet in punt 1224 van dit arrest, de Uniewetgever met name juist vanwege een aantal tussen de lidstaten geconstateerde verschillen in de uitlegging, toepassing en uitvoering van de bepalingen van Unierecht die golden vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn, een sectorspecifieke regeling voor het wegvervoer willen vaststellen waarin criteria zijn opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in welke omstandigheden bestuurders moeten worden onderworpen aan de in richtlijn 96/71 vastgestelde regels inzake langdurige detachering.

1477 Voor zover de Republiek Polen betoogt dat de omzettingstermijn van 18 maanden grotendeels zal moeten worden besteed aan het vaststellen van de noodzakelijke nationale wetgeving tot omzetting van richtlijn 2020/1057, gaat deze lidstaat uit van de onjuiste premisse dat de verplichtingen die op de vervoerders rusten met betrekking tot de vaststelling van het recht dat van toepassing is op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van bestuurders, voortvloeien uit de door de lidstaten vastgestelde omzettingshandelingen, terwijl deze verplichtingen, zoals in punt 1473 van dit arrest is uiteengezet, voortvloeien uit artikel 1 van deze richtlijn. Hieruit volgt dat het feit dat de Poolse wetgever eventueel een min of meer aanzienlijk deel van genoemde termijn heeft moeten besteden aan de vaststelling van de ter zake noodzakelijke omzettingshandelingen niet aantoont dat de Uniewetgever zijn verplichtingen uit hoofde van het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden.

1478 De Republiek Polen voert ook aan dat vervoerders tijd nodig zullen hebben om zich vertrouwd te maken met de relevante regels van verschillende lidstaten, met name omdat het Unierecht niet alleen verplicht om een minimumloon te betalen, maar ook om, krachtens richtlijn 2020/1057, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst toe te passen. In dit verband zij er ten eerste op gewezen dat, zoals de Raad benadrukt, de uiterste datum voor omzetting van 2 februari 2022, zoals uitdrukkelijk volgt uit artikel 9, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2020/1057, gelezen in samenhang met overweging 43 daarvan, is vastgesteld als een vaste datum met ingang waarvan de nationale bepalingen moeten worden toegepast om te voorkomen dat er nieuwe belemmeringen ontstaan doordat de lidstaten de richtlijn verschillend toepassen voordat de voorgeschreven omzettingstermijn verstrijkt. Bijgevolg kan een lidstaat, ongeacht het deel van de omzettingstermijn van 18 maanden dat hij aan de omzetting van richtlijn 2020/1057 besteedt, de nieuwe verplichtingen die uit deze richtlijn voortvloeien in geen geval vóór 2 februari 2022 aan vervoersondernemingen opleggen.

1479 Ten tweede was, zoals de Republiek Polen zelf benadrukt, in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2018/957 bepaald dat deze richtlijn op de sector wegvervoer van toepassing zou zijn vanaf de datum van toepassing van een wetgevingshandeling tot wijziging van richtlijn 2006/22 betreffende handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71 en richtlijn 2014/67 voor het detacheren van bestuurders in de wegvervoersector. Bijgevolg is het weliswaar juist dat de voorwaarden van richtlijn 96/71, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/957, in werking zijn getreden op de datum waarop richtlijn 2020/1057 moest zijn omgezet, maar dit neemt niet weg dat de vervoersondernemingen sinds de vaststelling van richtlijn 2018/957, namelijk 28 juni 2018, ervan op de hoogte waren dat de Uniewetgever een lex specialis voor de wegvervoersector overwoog en dat de bij richtlijn 2020/1057 in richtlijn 96/71 aangebrachte wijzigingen in werking zouden treden zodra die lex specialis van toepassing zou zijn.

1480 Bijgevolg heeft de Republiek Polen met de door haar aangevoerde moeilijkheden in verband met de uitlegging en toepassing van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 niet aangetoond dat de Uniewetgever het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door de omzettingstermijn van deze richtlijn op 18 maanden vast te stellen.

1481 In de tweede plaats moet wat betreft de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel worden opgemerkt dat het Parlement, de Raad en de Commissie in punt 42 van het Interinstitutioneel Akkoord met betrekking tot de gewone wetgevingsprocedure de noodzaak hebben benadrukt te voorzien in een zo kort mogelijke termijn voor omzetting van richtlijnen, die in de regel niet meer dan twee jaar bedraagt. Deze benadering past in de meer algemene doelstelling om te zorgen voor een snelle en correcte toepassing van Uniewetgeving in de lidstaten.

1482 Verder beschikt de Uniewetgever voor de vaststelling van de omzettingstermijn van een richtlijn over een ruime beoordelingsbevoegdheid en is hij, anders dan de Republiek Polen suggereert, geenszins verplicht om de vaststelling van deze termijn nader te motiveren telkens wanneer die minder dan twee jaar bedraagt.

1483 Ook faalt het volstrekt algemene argument dat er een langere omzettingstermijn voor de bepalingen van richtlijn 2020/1057 had moeten worden vastgesteld om rekening te houden met de uit de andere handelingen van het „Mobiliteitspakket” voortvloeiende verplichtingen. Het enkele feit dat er voor de relevante verplichtingen van elke handeling van dit „Mobiliteitspakket” verschillende omzettingstermijnen gelden, toont namelijk juist aan dat de Uniewetgever rekening heeft gehouden met de aard van de verplichtingen en de specifieke omstandigheden van elk van deze handelingen om een passende omzettings- of uitvoeringstermijn vast te stellen.

1484 Bovendien heeft de Republiek Polen met haar al even algemene betoog aangaande de COVID-19-pandemie niet aangetoond hoe de kosten, de beperkingen op het verrichten van diensten of de in de wetgeving van de lidstaten aangebrachte wijzigingen als gevolg van deze pandemie ook maar enige invloed konden hebben op de vaststelling van de omzettingstermijn voor richtlijn 2020/1057. In elk geval stond het niet aan de Uniewetgever om de gevolgen van deze pandemie te ondervangen in het kader van richtlijn 2020/1057 die onder meer tot doel heeft de arbeidsvoorwaarden voor bestuurders te verbeteren, te meer daar er, zoals volgt uit punt 286 van dit arrest, andere specifieke wetgevingshandelingen van de Unie met dat doel voor ogen waren vastgesteld.

1485 Voorts kan de Republiek Polen niet met succes stellen dat de omzettingstermijn van richtlijn 2020/1057 onevenredig is door te speculeren over de frequentie van gedragingen die inbreuk maken op de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen inzake de detachering van werknemers in de wegvervoersector, aangezien de eventuele strengheid van de sancties die de lidstaten opleggen bij niet-naleving van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden of van de daarmee samenhangende formele vereisten, de lengte zelf van deze termijn geenszins ter discussie kan stellen.

1486 Gelet op de in de punten 1473 tot en met 1476, 1478 en 1479 van dit arrest uiteengezette overwegingen, waaruit onder meer naar voren komt dat de Uniewetgever rekening heeft gehouden met de bijzonderheden van de wegvervoersector, daaronder begrepen de aanwezigheid van kleine en middelgrote ondernemingen op deze markt, waarnaar overweging 20 van richtlijn 2020/1057 verwijst, kan bijgevolg niet worden geoordeeld dat deze wetgever, door in artikel 9, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn een omzettingstermijn van 18 maanden vast te stellen, kennelijk verder is gegaan dan noodzakelijk was om, in de context van de omzetting van deze richtlijn, te zorgen voor een snelle en correcte toepassing van Uniewetgeving in de lidstaten.

1487 In de derde plaats volstaat het wat betreft het argument inzake beweerde schending van artikel 94 VWEU, op te merken dat, zoals volgt uit punt 1390 van dit arrest, artikel 1, leden 3 tot en met 7, van richtlijn 2020/1057 niet ziet op de „vrachtprijzen en vervoervoorwaarden" in de zin van dat artikel 94, maar alleen de criteria vaststelt voor de toepassing van de regels inzake de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. Aangezien genoemd artikel 94 derhalve niet van toepassing is op deze leden van artikel 1 van deze richtlijn, moet het argument inzake schending daarvan vanwege de lengte van de gestelde termijn voor de omzetting van genoemde leden worden afgewezen.

1488 Aangezien geen van de door de Republiek Polen aangevoerde middelen ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2020/1057 (zaak C-555/20) slaagt, moeten deze middelen worden afgewezen en dient het beroep bijgevolg in zijn geheel te worden verworpen.

5. Conclusie met betrekking tot richtlijn 2020/1057

1489 Gelet op al het voorgaande dienen zowel de door de Republiek Litouwen (zaak C-541/20) en Hongarije (zaak C-551/20) ingestelde beroepen, voor zover zij betrekking hebben op richtlijn 2020/1057, alsook de door de Republiek Bulgarije (zaak C-544/20), Roemenië (zaak C-548/20), de Republiek Cyprus (zaak C-550/20) en de Republiek Polen (zaak C-555/20) ingestelde beroepen te worden verworpen.

D. Algemene conclusie met betrekking tot de beroepen

1490 Gelet op een en ander:

– moet artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, nietig worden verklaard;

– moeten de beroepen worden verworpen voor het overige.

V. Kosten

1491 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

1492 Artikel 138, lid 3, van dit Reglement bepaalt dat het Hof kan beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Hof beslissen dat een partij naast in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.

1493 Aangezien het Parlement en de Raad hebben gevorderd dat de Republiek Litouwen (zaak C-541/20), de Republiek Bulgarije (zaken C-543/20 en C-544/20), Roemenië (zaken C-546/20 en C-548/20), de Republiek Cyprus (zaak C-550/20) en de Republiek Polen (zaken C-553/20 en C-555/20) in de kosten worden verwezen, en deze lidstaten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen, met inbegrip van, wat de Republiek Litouwen betreft, de kosten van de procedure in kort geding (zaak C-541/20 R).

1494 Aangezien de Republiek Cyprus heeft gevorderd dat het Parlement en de Raad (zaak C-549/20) in de kosten worden verwezen, en deze instellingen in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij te worden verwezen in de kosten van die zaak.

1495 Aangezien de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld (zaken C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 en C-554/20), dienen deze lidstaten met betrekking tot deze procedures elk hun eigen kosten te dragen, met inbegrip van, wat de Republiek Bulgarije betreft, de kosten van de procedure in kort geding (zaak C-545/20 R).

1496 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van hetzelfde Reglement dragen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten als interveniërende partijen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) In zaak C-541/20, Litouwen/Parlement en Raad:

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Litouwen verwezen in de kosten, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding (zaak C-541/20 R);**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

2) In zaak C-542/20, Litouwen/Parlement en Raad:

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector, nietig verklaard, voor zover het een lid 1, onder b), toevoegt aan artikel 5 van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

3) **In zaak C-543/20, Bulgarije/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Bulgarije verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

4) **In zaak C-544/20, Bulgarije/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Bulgarije verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

5) **In zaak C-545/20, Bulgarije/Parlement en Raad:**

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding (zaak C-545/20 R);**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

6) **In zaak C-546/20, Roemenië/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt Roemenië verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

7) **In zaak C-547/20, Roemenië/Parlement en Raad:**

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

8) **In zaak C-548/20, Roemenië/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt Roemenië verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

9) **In zaak C-549/20, Cyprus/Parlement en Raad:**

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **worden het Parlement en de Raad verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

10) **In zaak C-550/20, Cyprus/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Cyprus verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

11) **In zaak C-551/20, Hongarije/Parlement en Raad:**

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

12) **In zaak C-552/20, Malta/Parlement en Raad:**

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten;**

– **dragen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

13) **In zaak C-553/20, Polen/Parlement en Raad:**

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Polen verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

14) In zaak C-554/20, Polen/Parlement en Raad:

– **wordt artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 nietig verklaard, voor zover het aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), toevoegt;**

– **wordt het beroep verworpen voor het overige;**

– **draagt elke partij haar eigen kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

15) In zaak C-555/20, Polen/Parlement en Raad:

– **wordt het beroep verworpen;**

– **wordt de Republiek Polen verwezen in de kosten;**

– **dragen het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.**

ondertekeningen